

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA
HELYI POLITIKA

TERÜLETI ÉS TELEPÜLÉSI KUTATÁSOK

A large, bold, red abstract graphic that resembles a stylized letter 'M' or a series of interconnected geometric shapes. It occupies the lower half of the page, with its top edge partially overlapping the text 'TERÜLETI ÉS TELEPÜLÉSI KUTATÁSOK'. The graphic is composed of thick red lines and shapes, creating a strong visual impact.

**Területi és Települési
Kutatások**

5.

358 592

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

500.000 -

A HELYI POLITIKA



Akadémiai Kiadó, Budapest
1990

MTAK



680593

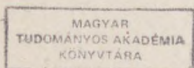
Területi és Települési Kutatások

Megjelenik az MTA Regionális Kutatások Központja (Pécs) gondozásában

A szerkesztőbizottság elnöke : ENYEDI GYÖRGY

Sorozatszerkesztő : HORVÁTH GYULA

Lektorálta : VEREBÉLYI IMRE



© Pálné Kovács Ilona

A kiadásért felelős :

az Akadémia Kiadó és Nyomda főigazgatója

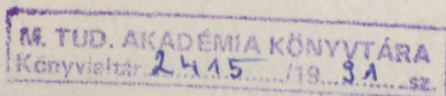
Műszaki szerkesztő : Dombi Péter

Borítóterv : Murányi Zsuzsa

ISSN 0238-0552

ISBN 963 8371 46 3

Készült 500 példányban 14,4 (A/5) ív terjedelemben
MTA RKK Nyomda - 24/13-90
Felelős vezető: Csefkó Ferenc



Tartalom

Bevezetés (9)

- I. A helyi-területi irányítási mechanizmus fejlődésének főbb állomásai a területi politika koncepcióváltásainak tükrében (14)
- II. A helyi érdekek érvényesülési feltételei, a helyi autonómia fogalma (36)
 1. A helyi közösségek fogalmi megközelítése (36)
 2. Az önkormányzatiság fogalmi ismérvei (42)

A polgári felfogások vázlata (42)

Önkormányzati gondolat a marxista-leninista államépítési gyakorlatban (49)

Az önkormányzatiság gazdasági garanciái (56)

Az önkormányzatiság társadalmi, politikai meghatározottsága (62)
- III. A helyi hatalmi mechanizmus sajátosságai empirikus tapasztalatok alapján (71)
 1. Kutatási előzmények (71)
 2. A kutatás szemlélete és módszertana (75)
 3. A vizsgált települések objektív kritériumokkal leírható jellemzői (85)
 4. Az állami-politikai irányításban résztvevő szervek működésének sajátosságai (92)

A tanácsai szervezet (93)

A tanácsai mechanizmus belső hatalmi viszonyai (120)

5. A helyi társadalmi-politikai mechanizmus sajátosságai (123)

A pártirányítás sajátosságai a három településen (123)

A Hazafias Népfront helyi bizottságai (129)

Egyéb társadalmi szervek, szervezetek községpolitikai jelentősége (131)

A gazdálkodó szevek befolyása a települések belső hatalmi viszonyaira (133)

Az intézmények szerepe a községpolitikában (142)

A lakosság, mint politikai tényező, s mint közvélemény (146)

6. A szervezatközi és személyes kapcsolatok rendszerének elemzése, a helyi politikai elit körének meghatározása (154)

Elméleti-módszertani alapok (154)

A személyes és szervezeti összefonódásokból kirajzolható elit (158)

IV. A hatalom területi dimenzióinak vizsgálata – egy kutatási perspektíva (187)

Irodalom (199)

Angol és orosz nyelvű összefoglalók (217)

„A szervezett társadalom egységét – mint minden organizmusét – a részek spontán konszenzusa adja, e belső szolidaritás nemcsak ugyanannyira nélkülözhetetlen, mint a felsőbb központok szabályozó tevékenysége, hanem szükséges feltétele is az utóbbinak, mivel e központok csupán a szolidaritást fejezik ki egy más nyelven, és – hogy úgy mondjuk – csupán a szolidaritást szentesítik.”
(Durkheim, E.)

BEVEZETÉS

Helyi irányítási rendszerünk 1945 óta folyamatosan a reformok korát éli. E reformfolyamat trendjét és hangoztatott szándékait illetően demokratizálással, decentralizálással és racionalizálással jellemezhető. Ha e törekvések eredményét nézzük, akkor viszont nem állítható a magyar helyi irányításról még ma sem, hogy munkamegosztási viszonyai megfelelő decentralizációt mutatnak, hogy az irányítás és igazgatás optimális hatásfokkal, racionálisan működik, s különösen az nem, hogy rendelkezik a szükséges mértékű társadalmi legitimitással, tehát kellően demokratikus.

Munkámban a helyi irányítási rendszer elemzéséhez a területfejlesztés sajátos aspektusai jelentették az egyik fontos vonatkoztatási pontot. Arra tettem kísérletet, hogy a területi fejlesztési politika összefüggésrendszerében értelmezsem a helyi irányítás helyzetét. A problémakör megközelítésében a használt módszerek és empirikus kutatások tematikája a tanácsrendszerhez közelítő munkákhoz képest eltérő támpontokat jelöltek ki [Raft M.(szerk.) 1982, Lőrincz L. 1982, Szoboszlai Gy. – Wiener Gy. 1984]. Az MTA RKK Dunántúli Tudo-

mányos Intézetében folyó kutatások komplex, interdiszciplináris jellegéből következően alkalmam volt a helyi irányítás problémakörét több oldalról, több módszerrel körüljárni. Olyan vizsgálatokban vehettem részt, amelyekben ötvözhettem a jogi, közgazdasági, szociológiai és politológiai szempontokat és kutatási eszközöket.

Vizsgálataim indításának idején, már az 1980-as évtized közepén, második felében alapvető változások ígérkeztek a helyi területi irányítás számára. *Nem mondhattuk azonban azt, hogy átgondolt programmal rendelkezünk volna a kétszintű területi irányítás kialakításához.* A vezérfonalként használt elvek némelyike tudományos tisztázására és az empirikus tapasztalatokkal való összevetésre szorult.

A területi irányítás jövője szempontjából alapvető s jobbára még finomításra szoruló kérdéskörnek mutatkozott, hogy a területi politika, a terület- és településfejlesztés kialakításában és végrehajtásában milyen szerepet szánunk a területi igazgatásnak. Arra sem volt igazán kiforrott koncepció, hogy a kétszintű igazgatást s a helyi tanácsok önkormányzati karakterének erősítését a fejlődés fő irányának tekintve, milyen konkrét reformlépések szükségesek. Az pedig fel sem vetődött, hogy a helyi irányítás fejlesztése a modellváltás horizontjáig is eljuthatna.

A kulcsproblémák megítélésében, illetve megválaszolásában természetesen fellelhetők voltak bizonyos fogódzók.

1. Egyre nyilvánvalóbb volt a felismerés, hogy a terület- és településfejlesztés nem kezelhető a gazdaságirányítás egyik elkülönült és másodrangú ágaként. A terület- és településfejlesztés vagy röviden a „területi politika” stratégiáját és hatósugarát ki kell terjeszteni az irányítás vertikális és horizontális rendszerének egészére. A komplex, a makrogazdasági és ágazati stratégiákba is szervesen beépülő területi politikának alakítói nem kizárólag a központi kormányzati és minisztériális szervek. A helyi-területi igazgatási és gazdasági, s mindezeket beágyazó társadalmi szféra a területi politikának legalább annyira vezérlője, mint végrehajtója kell, hogy legyen.

Az is nyilvánvaló volt, hogy az állami szervtípusok és szintek közötti munkamegosztás és felelősségbeli átrendeződés mellett az állam és a társadalom tehervállalásaiban bekövetkezett súlyponteltolódások új típusú irányítási struktúrát és eszközöket igényelnek. Bihari O. 1963-ban tett megállapítása még mindig időszerű: „...az elméleti munkák sem adtak pozitív választ arra, vajon elméletileg és gyakorlatilag lehet-e megállapítani olyan hatásköröket, amelyek tértől és időtől függetlenül a központi, illetve centralizált vagy a helyi szervekre hárulnak” (Bihari O. 1963. p. 119.). A helyi-területi és központi szint közötti munkamegosztás tartalmi és szervezeti vonatkozásban egyaránt újragondolásra szorult.

2. Az 1984-es területi reform bevezetése során és azóta is gyakran hangoztatott másik alapelv a helyi-területi érdekek rehabilitációja, az önkormányzatiság kiteljesítése, az igazgatás helyi szintjének felértékelődése, az önállóság normatív, hatásköri és gazdasági, pénzügyi biztosítékainak a megeremtése.

Ezek a törekvések, elvek azonban akkortájt még nehezen voltak operacionalizálhatóak. A területfejlesztés még mindig erősen tervezési, illetve redisztributív elosztási vagy még rosszabb esetben ipartelepítési kérdésként merül fel. A településpolitika is inkább eszközjellegű takтика egyelőre, semmint belső szükségletekből táplálkozó stratégia. A járások megszüntetése a helyi tanácsok számára lényegesen nagyobb önállóság reális ígéretét jelentette, s utat engedett – elvileg – a valóban helyi politika felélénkülésének.

Az önkormányzatiság eszményének hangoztatásakor viszont megfigyelhetjük a fogalmi tisztázásról, ami az államelméleti vagy szűkebben alkotmányos alapelveinkkel való összhang megeremtését igényelte volna, nem beszélve azon óriási információhiányról, ami az önkormányzatiság helyi, társadalmi és politikai feltételeire vonatkozik. Munkám egyik legterjedelmesebb fejezetében éppen e bizonyos feltételrendszer empirikus vizsgálati tapasztalatait kívánom közreadni, miután úgy vélem a tudományos megalapozásban talán a legnagyobb

adósságokkal e témakörben rendelkezünk, s a hiány különösen akkor válik érzékelhetővé, ha modellváltáson gondolkozunk.

A könyv címéből is kitűnik, hogy a helyi politikai viszonyok egészével kívánok foglalkozni. Bár kétségtelen, hogy az egyes elemek tekintetében nem egyenlő mélységet és részletességet értem el, mégis a település egésze állt a vizsgálódásom középpontjában. Dolgozatom alapkérdésének tekintettem azt, vajon rendelkeznek-e a települések, helyi közösségek az önállóságnak olyan fokával, amely alkalmas az önkormányzati típusú irányítási rend fogadására. Az akkori feltételek között képes volt-e egy település, a helyi politika, irányítási-politikai „környezetével” intakt módon, „önmagát megőrizve” érintkezni, elképzelhető volt-e a lokális szintek konszenzusos kapcsolata? E kérdések megválaszolása lehetetlen volt a tanácsrendszer kizárólagos elemzésével. A helyi politikai-hatalmi viszonyok valamennyi összetevőjét vizsgálva lehetett reális helyzetképet várni.

Kérdésfeltevéseimben idáig jutottam 1987-ben, amikor e könyv alapját képező disszertáció megírásába kezdtem. Az azóta felgyorsult politikai események azonban tovább gombolyították a helyi irányítás jövőképeinek gondolati fonalát is. Ma már egyértelmű, hogy a cél nem a tanácsrendszer önkormányzati karakterének az erősítése, hanem konzekvens, „tiszta” önkormányzati modell szerinti helyi irányítás megteremtése. Vizsgálati tapasztalataim azonban nem avultak el, bizonyítják ugyanis azt, hogy egy valóban politikai értelemben is decentralizált területi-helyi irányítási rend kialakítása messze nem csak a jogdogmatikai alapok és intézmények kidolgozását igényli.

A helyi politizálás által érintett társadalmi-gazdasági-politikai viszonyok egészének kell olyan irányba fejlődnie, ami biztos bázisát jelentheti egy önkormányzati struktúrának.

A tanácsai modellben az egypártrendszer keretei között kialakult helyi politikai viszonyok elemzése világosan megmutatja, hogy a tanácsrendszer belső ellentmondásain túl a helyi irányítás egész környezete ad csak magyarázatot arra, miért hiúsultak meg a decentralizáció és demokratizálás meg-megújuló kísérletei.

Mindezt azért tartottam fontosnak kiemelni, mert napjaink „politikai romanticizmusa” hajlamossá tesz az alkotmányozás, a jogalkotás útján történő reformok misztifikálására. A magam részéről már azzal sem tudtam egyetérteni, hogy a politikai mozgások és reformgondolkodás hosszú ideig elhanyagolta a pluralizmus, a hatalmi ágak megosztása mellett a hatalom területi megosztásának kérdését, holott szinte szlogenné vált az alulról építkezés elve. Napjainkban már formálódik a területi önkormányzatokról szóló törvény, ám a figyelem még mindig visszafogott iránta. Márpedig egy centralizált (bár szabad választásokon alapuló) rendszer soha nem lehet igazán demokratikus, ha a demokrácián nem kizárólag a választásokon való részvételt, hanem valamiféle „bázis demokráciát” értünk.

Az új önkormányzati törvény még nem lesz képes a helyi politizálás modelljét önmagában átformálni. A helyi politizálás konkrét körülményeinek vizsgálata nem rendelkezik nagy hagyományokkal nálunk, csak az utóbbi években indult meg a helyi társadalmak kutatása is. Ezért lehet talán hasznos vizsgálati tapasztalataim közreadása, mert fogódzókat nyújt annak megértéséhez, hogy a jogi szempontból igényesen kimunkált intézmények tényleges működését számtalan körülmény befolyásolja. Az önkormányzati törvény „fent” születik, de működtetni „lent” kell. Az önkormányzati modell hatályosulásában sok egyéb tényező mellett a helyi politizálás elmúlt évtizedekben rögzült mozgásformái is „kemény korlátot” jelentenek, legalábbis az átmenet időszakában.

Végezetül egy „technikai” megjegyzés kívánkozik. Disszertációm 1986-1987 fordulója táján végelegettem, s 1989 utolsó felében vettem kézbe újra a megjelentetés érdekében. Akkori megállapításaimból az új események tükrében sem volt szükséges törölni, „pusztán” annyit kellett tennem, hogy a mondatokat lezáró pontokat vesszővel felváltva, a területi irányítás modellváltásának lehetőségét felismerve tovább folytassam a helyenként idő előtt megszakadó gondolatokat.

J. A HELYI-TERÜLETI IRÁNYÍTÁSI MECHANIZMUS FEJLŐDÉSÉNEK FŐBB ÁLLOMÁSAI A TERÜLETI POLITIKA KONCEPCIÓVÁLTÁSAINAK TÜKRÉBEN

E rövidnek szánt fejezetben nincs módom a korszak társadalom-gazdaság- politika- és elméletttörténeti vonatkozásaira kitérni. Csupán – mint a cím jelzi – a helyi irányítás állami-tanácsi intézményrendszere és a területi politikában (tehát lényegében a terület- és település-hálózatfejlesztési stratégiákban) bekövetkezett változások összefüggéseinek felvázolására vállalkozom.

A magyar közigazgatás 1944-re az ország területén folyó háborús cselekmények következtében felbomlott. A felszabadított területeken megalakult nemzeti bizottságok új politikai szerepkörük mellett a közigazgatási feladatokat is tevékenységi körükbe vonták. A körülöttük zajló éles politikai vitákat a kormány azzal oldotta fel, hogy rendelkezett a helyi önkormányzatok újraszervezéséről, majd a rendelet kiegészítéseként, illetve módosításaként a nemzeti bizottságok közigazgatási hatáskörét megszüntette. A valóban teljes dezorganizáció felszámolásával azonban egyúttal megakadályozta a kormány az új típusú hatalmi és esetleg közigazgatási szervezetrendszer spontán megerősödését is. Az önkormányzatok újjáalakulása, s a régi tisztségviselők zömének hivatalba kerülése azt is jelentette, hogy ezt követően a közigazgatást érintő bármilyen javaslat nem léphetett fel valamiféle gyökeres politikai, társadalmi akcióterv igényével, pusztán a fennálló rendszer kritikájaként, korrekciójaként fogalmazhatta meg elképzeléseit.

A kedvező történelmi pillanathoz képest tehát megkésett a Nemzeti Parasztpárt közigazgatási reformjavaslata, amely ugyan szak-

mai és részben politikai viták keresztútjába került, de a bírálók sem jobbról, sem balról nem kérdőjelezték meg a reformjavaslat egyik pillérét, az önkormányzatiság gondolatát. E reformjavaslat a közigazgatás központi és területi szerkezetében és függelmi viszonyaiban is következetesen végig gondolta az önkormányzati típusú irányítás lehetőségeit, s egyben azt is bizonyította, hogy nem csak a demokratizálás, de az igazgatási munka racionalizálásának is eszköze lehet a reform. Két lényeges pontban különbözött a többi reformelképzeléstől. A községek, a helyi önkormányzatok számára lényegesen nagyobb önállóságot adott volna, és ennek garanciájaként felszámolta volna az akkori vármegyei szerkezetet. Az ellenállás fő célpontja éppen ez volt. A választóvonal lényegében – mint hamarosan kiderült – a centralizált vagy decentralizált közigazgatás között húzódott.

Beér J. a Magyar Kommunista Párt közigazgatáspolitikáját tartalmazó nyilatkozatáról még 1946-ban ezt írta: „A helyi önkormányzatok: a községi képviselőtestületek, a városi, vármegyei törvényhatóságok a demokratikus közigazgatás alapépítményei és védőbástyái. Az ország demokráciája annál erősebb, annál egészségesebb, minél jobban dolgoznak a községi képviselőtestületek, a városi és vármegyei törvényhatóságok (Beér J. 1946. p. 23.).

A két munkáspárt egyesülési kongresszusán azonban Rajk L. beszéde gyökeres fordulatot ígért a majdani helyi közigazgatás jellegét illetően: „...a népi demokrácia azonban olyan államhatalom, amely egyszersmind ki kell, hogy fejezze az egész dolgozó nép akaratát, s kell, hogy biztosítsa népünk demokratikus törekvéseinek és kulturális felemelkedésének valóra váltását. Éppen ezért a népi demokrácia szerkezetileg a centralizmus alapján kell, hogy felépüljön, (Csizmadia A. 1979. p. 556.).

A program alapján Beér J. (1948) részletezi a közigazgatás tervezett alkotmányos reformját. A változás lényegét, a centralizálás alapindokát Beér abban látja, hogy az új közigazgatás funkciója lényegileg bővül a gazdaság irányításával. A termelés szervezésére kell alkalmassá tenni a közigazgatást. A centralizált államszervezet iránti

igény alátámasztását Beér az önkormányzat jelentéstartalmának átértelmezésével oldja meg. Különbséget téve a reakciós polgári önkormányzat és a népi demokrácia önkormányzata között, ez utóbbi lényegét abban látja, hogy nincs és nem is lehet ellentét a helyi és a magasabb népi szervek között, mert mindkettő maradéktalanul az egységes néphatalom megjelenési formája. A szervezés alapja, a hatalom egysége következtében a demokratikus centralizmus, amely már belső logikáját tekintve kizárja az önkormányzatiság lehetőségét.

Az előzőekben vázolt koncepcionális politika bázisán a helyi-területi önkormányzatok szerepe fokozatosan visszaszorult. 1950-ig részesedésük a költségvetésből évről évre csökkent. Csekély irányítási hatáskörük miatt „dekoncentrált” szervek jöttek létre (például a gazdasági albizottságok), amelyek a központi irányítást voltak hivatva közvetíteni. Így ténylegesen és ideológiailag is „megtisztult” a terep a tanácsstípusú igazgatás kiépítése előtt.

Az első tanács törvény már a demokratikus centralizmus elvén építette fel a területi irányítást. Ez az elv nem volt azonban tisztázott, legfeljebb hangzatos körmondatokban sikerült elrejtteni ellentmondásait. Martonyi J. gondolatmenete rávilágít a kor felfogására. Eszerint: „Az állami feladatok biztosítására nélkülözhetetlen a központi irányítás, amely megköveteli, hogy a helységek a központ utasításait szigorúan betartsák. A választások, a lakossági kezdeményezések viszont a centralizmust az igazi demokráciával kapcsolják egybe” (Martonyi J. 1949).

A tanács törvény szigorú hierarchiát teremtett a kormányzat és a tanácsok, illetve az egyes tanácsszintek között, mégpedig az ún. kettős alárendeltség formájában, amely a horizontális és vertikális függőségek egyidejű rendszerét jelentette. Noha a tanácsok kiépítésével az egyik cél éppen az volt, hogy a helyi állami (ún. dekoncentrált) szervek zömét integrálják egy egységes és képviseleti szerv ellenőrzése alatt működő szervezettípusba, mégis maradtak kezdettől fogva olyan szakágazatok, amelyek függetlenedtek a tanácsoktól. A központi szerveket

továbbra is az jellemezte, hogy igyekeztek közvetlen szervezeti vonalaikat helyben kiépíteni (Beér J. 1962. p. 166.).

A centralizált irányítás és kettős alárendeltség, valamint a dekoncentrált szervek megmaradása mellett a helyi önállóság további szűkítését a hatáskörök erőteljesen centralizált megosztása eredményezte. A helyi tanácsok hatáskörébe alig kerültek gazdálkodási, gazdaságirányítási feladatok, s a mezőgazdaság irányításában kapott kiterjedtebb hatáskörök zöme is a járások, illetve a megyék szintjére települt. Ez a munkamegosztási rend tehát hamar világossá tette, hogy a centralizált irányításhoz fűződő igény nem annyira a gazdasági feladatokból, mint inkább hatalmi-politikai szándékokból táplálkozott. Erősen korlátozott volt a tanácsai tervezési kompetencia. A tanácsok beruházási és egyéb tervei a minisztériumok tervében szerepeltek, így a minisztériumok a tanácsok kereteit akár év közben is önhatalmúlag megváltoztathatták, s gyakran részesítették előnyben saját vállalataikat (Halász J. 1954). A tanácsok és a minisztériális irányítás alatt működő gazdálkodó szféra között a koordinációs jogosultságok formális biztosítása ellenére sem jött létre érdemi kapcsolat.

Az erős központi irányítás, a mindennapos operatív beavatkozások, a dekoncentrált szervezeti szféra növekedése, a megnyírbált helyi hatáskörök, a helyi tanácsok rendkívül alacsony társadalmi presztízse olyan nehéz helyzetet teremtett, hogy a kormányzat többször is nekiruszkodott az „államigazgatás racionalizálásának”. *Végző soron azonban e korszak társadalom- és gazdaságpolitikai célkitűzéseivel, valamint területfejlesztési elképzeléseivel adekvát irányítási struktúra volt ez.* Az erőltetett iparosítás, a túlzó területfejlesztési célok (új városok kialakítása, a vidék munkaerőgondjainak megoldása, valamennyi falu rádióval, telefonnal, villannyal való ellátása stb.), amelyek az első öt éves tervben nyertek megfogalmazást, értelemszerűen megkövetelték a rendkívül szigorú végrehajtást biztosító, monolit egységként működő politikai-igazgatási mechanizmust.

Nyilvánvaló, hogy a társadalom erőviszonyaiban sürgetett változások is a hatalom egysége elvének túlhajtását kívánták meg. E kívá-

nalom frappáns megfogalmazását adja *Beér J.* a következőkben: „A tanácsok az állam területének egy meghatározott részén fejtik ki tevékenységüket, a számukra biztosított széles hatáskörben mégsem egy területnek az állam egészéből kiszakított önkormányzata fejeződik ki, hanem a dolgozók államának egységes hatalma, a dolgozók egységes szuverenitása, a proletárdiktatúra egységes államhatalma. A tanácsok tehát nem a helyi államhatalom szervei, hanem az államhatalom helyi szervei” (*Beér J.* 1951. p. 595.).

A legitimitást átmenetileg biztosító propaganda, szociális demagógia azonban nem sokáig tudta a demokratikus látszatot fenntartani. Különösen a falusi kisközösségeket érő atrocitások, a nyílt politikai önkény a fiatal tanácsrendszer társadalmi presztízse számára rendkívül károsnak bizonyult. Az 1953 júniusában hozott párthatározat mind a gazdaságpolitikában elkövetett hibák, mind pedig az állami életben jelentkezett problémák felszámolása szempontjából döntő jelentőségű volt. A határozat szellemében indult meg a második ötéves terv és az új tanács törvény előkészítése is. Az 1954. évi második tanács törvény egyrészt növelte a képviseleti testületek súlyát, megszüntette a végrehajtó bizottságok felsőbb szakigazgatási szerveknek (minisztériumoknak) való alárendeltségét. (*Nagy Imre* például az MDP III. Kongresszusán igen szenvedélyesen ostromozta a korábbi gyakorlatot, amelyben a hatalmi szervek az igazgatási szervek erőteljes befolyása alá kerültek.) Az önkormányzatiság gondolata továbbra is burzsoá bélyeget kapott, s lényegében a képviselet és az igazgatás szervezeti szétválasztása mellett az igazgatás centralizált ellenőrzése még direktebbé vált. A tanácsok hatalmi jellegének erősítési szándékához illeszkedően valamelyest növekedett a tanácsok gazdasági szerepköre például azzal, hogy a helyi terv készítésében való részvétel jogát, a terv önálló megállapításának jogával váltották fel. A tanács törvény a városok nagy részét kiemelte a járások irányítása alól. Ezzel az intézkedéssel mód nyílt arra, hogy a városok a nagyobb önállóság birtokában közvetlenül intézkedhessenek a városfejlesztésben. A járások a városok irányításának lehetőségétől megfosztva még több gondot fordíthattak a

mezőgazdasági egységekkel való foglalkozásra. Tevékenységük másik súlypontja pedig a községi tanácsok operatív irányítása volt. 1954-ben egy minisztertanácsi határozat rendelkezett a tanácsok gazdasági megerősítéséről, amellyel lényegesen növelte a tanácsok irányítása alá tartozó vállalatok, intézmények körét. Ez idő tájt született rendelet egy új saját bevételi forrásnemről, a községfejlesztési hozzájárulásról, amely elvileg a tanácsi és gazdasági szféra közötti kapcsolatot kívánta erősíteni. Az akkori gazdaság- és területpolitika azonban lényegében semmilyen mozgásteret nem hagyott a községfejlesztés számára.

A második öt éves terv előkészítése idején (amely ugyan a végletekig kiélezett politikai helyzet miatt törvényjavaslattá nem formálódott) jelentős fellendülés következett be a területi tervezésben. Újra zöld utat kaptak a rajonírozási kutatások, amelyekben az ipartelepítési szempontok voltak domináns pozícióban.

Bár a korábbi években is többször felmerült, mégis rendkívüli izgalmat váltott ki a területrendezés megoldásának bejelentése 1956-ban. Az 1955-ben létrehozott területszervezési kormánybizottság előkészítő munkájának alapmotívuma a megyék és a járások számának a csökkentése volt annak érdekében, hogy az új egységek fejlődőképes gazdasági körzetek legyenek, lehetőleg essenek egybe az ún. gazdasági régiókkal. Az amúgy is feszült politikai helyzet, a tanácsi szféra erős ellenállása, s tulajdonképpen a reform nem megfelelő mélységű tudományos és politikai előkészítése miatt a Minisztertanács úgy határozott, hogy a tervezetet nem terjeszti az Országgyűlés elé.

Az 1956-os eseményeket követő konszolidációban a regionális vizsgálatok tényleges fellendülése elsősorban annak volt köszönhető, hogy a területi munkamegosztás aránytalanságai – különösen a mezőgazdaság szocialista átalakulásának felgyorsulása nyomán – élesebben felszínre kerültek, ráirányították a figyelmet a területi problémákra. Határozatok születtek az ipartelepítés helyzetéről, célként fogalmazták meg az elmaradott térségek iparosítását, a főváros gazdasági súlyának korlátozását. A második öt éves terv egyértelműen városcentrikus fejlesztési politikát alapozott meg.

A területi szempontok gazdaságpolitikai megerősödésével párhuzamosan a tanácsok szerepe is fokozatosan bővült a térségi gazdasági folyamatok befolyásolása terén, s általában az állami irányítási feladatok megoldásában. A központi irányítás tanácsokkal szembeni bizalmatlanság eloszlott, a tanácsrendszer a gyakorlatban is a központi feladatok helyi végrehajtójává vált.

A hatvanas évek közepe a tanácsigazgatás struktúrájának és egyben a terület- és településfejlesztésben betöltött szerepének az átalakulásával jellemezhető. A politikai hatalom megszilárdulása, a népesség területi átstrukturálódása, a mezőgazdaság szocializálása lehetővé, de egyben szükségessé is tette a tanácsai szervezeti integrációs folyamat felgyorsulását. (Csak egyetlen jellemző adat a folyamat intenzitására: míg 1963-ban a 3198 községből 2745-nek önálló tanácsa volt, és 453 község 195 közös tanácsba tömörült, addig 1967-ben az önálló tanáccsal rendelkező községek száma 2292-re apadt.). Az integráció egyrészt és zömmel a községi tanácsok körzetesítését jelentette, másrészt az erőteljes városodást. A tanácsok egyesítésének és körzetesítésének szükségessége igazgatási, racionalizálási szempontból tulajdonképpen nem volt vitatható. A szétaprózott tanácsrendszer községi apparátusai szakmailag nem voltak képesek a növekvő szintű igazgatási feladatokat megoldani. Már arra sem volt szükség, hogy az állami ellenőrzés a lehető legközelebb kerüljön a helyi társadalmakhoz. A községi képviselők felszámolása, majd az intézményi és társadalmi szféra körzetesítése azonban elvágta az utat a helyi közösségek politikai, intézményes érdekérvényesítése előtt (Veres M. 1978).

A településfejlesztésben betöltött helyi tanácsai szerep erősödését többek között az váltotta ki, hogy lehetővé tették a tanácsok és nem tanácsai szervek számára a „közös fedezeti forrású létesítmények” létrehozását. A községfejlesztés állami támogatásában is egy differenciált, városcentrikus rendszert alakítottak ki. A tanácsok szerepet kaptak a minisztériumi beruházások területi-helyi koordinációjában, s erőteljesen megindult a tanácsai vállalatok profilisztizációs folyamata is. Mindezek az intézkedések már előszelei voltak annak a kor-

szaknak, amelyet a gazdasági, s ehhez kapcsolódóan a tanácsi mechanizmus átfogó reformjának előkészületi munkálatai, az ezirányú tudományos kutatások fellendülése jellemeztek.

Az 1954-1971 közötti időszakban a területi-helyi közigazgatás lassan ugyan, de elindult azon az úton, amelyen a politikai rendszer felső szintjén hozott döntések és a helyi közösségek közötti transzmissziós szerepkörtől, egy felülről vezérelt társadalom által nyújtható önálló döntési lehetőségig elvileg el lehet jutni. A szigorúan centralizált irányítás fennmaradása mellett a tanácsi irányítás – „tömegszervező”, hatósági „végrehajtó” szerepét túlnőve – önálló politikai hatótényezővé alakítása felismert politikai és gazdasági szükségszerűséggé vált. E lehetőség materiális biztosítékait a gazdaság átalakulási folyamatai, a területi kérdések felértékelődése jelentették, politikai bázisát pedig a társadalmi, hatalmi viszonyok konszolidációja teremtette meg.

Az MSZMP IX. kongresszusa elfogadta a Központi Bizottság álláspontját a gazdasági mechanizmus átfogó reformjára, amelyet egyben kiindulópontnak tekintett az állami irányítás, a tanácsrendszer továbbfejlesztéséhez is. *1968-ban a gazdasági reform közgazdasági tartalmának jelentősége mellett az állami élet decentralizálásának is döntő lökést adott, szükségszerűvé tette a tanácsrendszer szerepének megerősítését, a hatáskörök, feladatok egyértelműbb elhatárolását.*

Az indirekt irányítási módszerek bevezetése, a tervezés karakterének és szerepének megváltozása, a tanácsrendszeren belül jelentkező problémák, megannyi indítékai voltak a tanácsi önállóság kiterjesztésének, s a tanácsszintek közötti munkamegosztási súlypontok áthelyezéseinek.

Már a gazdasági reform bevezetésének évében számtalan változás történt a tanácsi tevékenység vonatkozásában is. A tanácsi terv ténylegesen is önálló tervkategóriává vált. Módosult a tanácsok bevételi struktúrája, pénzalapjainak rendszere, növekedett a pénzfelhasználás szabadsága. A Központi Bizottság gazdasági reformra vonatkozó irányelvei előírták a népgazdasági terv részeként a területi tervek kidolgozását is, amelyekben a tanácsok szerepe a korábbinál erőtelje-

sebb hangsúlyt kapott (Győri L. 1967.). A KB-határozat a tanácsok alapvető feladataként a város- és településfejlesztést jelölte meg, egyben rögzítette a területi gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósításában a nagyobb önállóság szükségességét.

A tanácsok hatásköri megerősítése, önállóságuk növelése mellett tovább folyt a tanácsigazgatás területi-szervezeti struktúrájának korszerűsítési-körzetesítési folyamata. 1968-ban a kormány határozatot hozott a községek területszervezési irányelveiről annak érdekében, hogy a megindult integrációt egységes irányba terelje, s a településpolitikai célkitűzésekkel összehangolja. E határozat kutatási feladatul jelölte meg a községek irányításában, integrációjában alkalmazandó differenciált formák kialakítását, így például a községek városi irányítása, valamint a nagyközségi státus bevezetése feltételeinek elemzését.

A IV. ötéves terv előkészítése során kialakultak a területfejlesztés fő irányai is. Alapvető társadalompolitikai cél volt az életkörülmények területi kiegyenlítődése, amelynek egyik útja a foglalkoztatottság megfelelő területi arányainak kialakítása, a másik pedig a lakosság infrastrukturális ellátottsági szintjének területi közelítése volt, elsősorban az azonos településkategóriák között. A területfejlesztési célkitűzések megvalósítását 1970-től már elkülönült pénzügyi alapok is támogatták.

Kizárólag a teljesség igénye miatt a vonatkozó bőséges szakirodalom ellenére is szükséges kitérni az 1970-es évtized területi politikájának alapidokumentumaira, az 1971-ben hozott *területfejlesztési kormányhatározatra* és az országos *településhálózat-fejlesztési koncepcióra*. Ezek a dokumentumok a *harmadik tanács törvénnyel együtt jelentik azokat a pilléreket, amelyek meghatározták a területi politika gazdasági és igazgatási-irányítási kereteit*, fordulópontot eredményezve tartalmi és formai-szervezeti vonatkozásban egyaránt.

A területfejlesztés kettős célja a népgazdaság és az egyes területek erőforrásainak hatékony hasznosítása, a településhálózat korszerűvé, racionálisabbá tétele, egyidejűleg a területek foglalkoztatottsági és termelékenységi, valamint a települések ellátottsági színvonalának

közelítésével az egyes területek népességének anyagi és kulturális színvonalában meglévő különbségek mérséklése volt.

A településhálózat-fejlesztési koncepció településtípusonként meghatározta a gazdasági szerepköröket és a továbbfejlesztés irányait. A korábbi településhálózatfejlesztési tervtanulmányokhoz képest embercentrikusabban az életkörülményeknek, tehát társadalompolitikai szempontoknak elvben ugyanolyan jelentőséget tulajdonított, mint a gazdaságfejlesztési törekvéseknek. A központok hierarchikus rendje azonban előrevetítette a településfejlesztési eszközök városcentrikus elosztását. A településfejlesztés szociálisan nyilvánvalóan igazságtalan, erősen polarizált elosztási mechanizmusának következményei előre láthatóak, sőt lényegében szándékoltak voltak. A központi szerepkörrel nem rendelkező, „egyéb” kategóriába sorolt kb. 2000 kistelepülés gyakorlatilag kizáródott a fejlődésből.

Az 1971-ben hatályba lépett *harmadik tanács törvény talán legfontosabb módosító rendelkezése a tanácsok államszervezeti jellegének új meghatározása volt*, miszerint a tanácsok népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervek. A korábbi államhatalmi megjelölés – az akkori szakirodalmi értékelések szerint – nem megkülönböztető vonása a helyi szerveknek, míg az önkormányzati karakter kifejezi a tanácsok önállóságát és egyben a helyi közösségekhez, a helyi társadalomhoz való közvetlen viszonyát (Takács I. 1971, Varga J. 1971, Raft M. 1979). Az önállóság megnövekedett mértékét, a hatáskörök bővítését szervezeti oldalról szolgálta a tanács testületek szervezeti alárendeltségének a megszüntetése, a végrehajtó bizottság kettős alárendeltségének megtartása mellett. A központi irányítás alapvető jogosítványai a Minisztertanács kezébe kerültek. A tanácsok alapvető gazdasági feladata lett a törvény szerint a terület- és településfejlesztésről való gondoskodás, a lakosági szükségletek kielégítésének a megszervezése. E feladatok megvalósításához a saját pénzeszközökkel való önálló gazdálkodás elvét deklarálták. A korábbi szabályozástól eltérően differenciáltan határozták meg az egyes tanácsszintek feladatait, melyekből a megyei tanácsok elsődlegesen állami, míg a helyi

tanácsok önkormányzati karaktere domborodott ki. A törvény egyik központi kategóriája az együttműködés, a területi koordináció volt. Sem a területi koordinációról szóló külön jogszabály, sem a tanácstörvény nem adott azonban a tanácsok kezébe olyan jogosítványokat, amelyekkel a „területgazda” szerepkör hatékonyan gyakorolható lett volna. Az együttműködés az új jogszabályok kétségtelenül pozitív rendelkezései ellenére sem volt más, mint indirekt politikai kényszer a nem tanácsai szervek számára, amelynek hatékonyságát bármikor az erősebb gazdasági, sőt akár belső szervezeti, személyi érdekek is leronthatták.

A tanácstörvény megszüntette a járási tanácsokat, s a megyei tanács szervezetéhez tartozó járási hivatalok elsődleges feladatául a községi munka segítését jelölte meg. *A járások szerepének csökkenése illeszkedett abba a trendbe, amely a tanácsai irányítási viszonyokat, az irányítás területi struktúráját folyamatosan átrendezte.* Létrejött a nagyközségi státus, amely a városi funkciók közelítését szolgálta. A városkörnyéki község kategóriájának a bevezetésével a helyi – városi és községi – tanácsok közötti újfajta társulások, horizontális, sajátos területi alakzatot kirajzoló kapcsolatrendszerek kialakulása előtt nyitotta meg az utat. A konstrukció nyilvánvalóan a településhálózat-fejlesztési koncepció célkitűzéseit szolgálta azokkal a kompromisszumokkal, amelyeket a tanácsrendszer belső összefüggései és a speciális igazgatáspolitikai törekvések diktáltak. A forma a város számára nem adott irányítási jogosítványokat, s a kapcsolatokat tulajdonképpen a szabályozás szintjén a járási hivatalok számára biztosított hatósági körre és közvetítési funkciókra szűkítette le. 1971-től tehát a középszintű területi igazgatásnak két formája létezett, amelyeknek elvi eltérései már jelezték a területi igazgatás új folyamatainak irányát. A járások a községi érdekek kifejezésének, ütköztetésének és integrálásának közvetlen színterei voltak, míg a városkörnyékekben a város és községek között egy cleve más, helyenként konkuráló viszony keletkezett. Ugyanakkor nyilvánvalóan a járás továbbra is a megyei szoros ellenőrzés eszköze maradt, illuzórikussá téve a helyi tanácsai önállóság ígéretét.

A röviden vázolt programok determinálta időszakban tovább erősödött a városodás és városiasodás folyamata. A városcentrikusság az iparfejlesztést és az infrastrukturális beruházások koncentrálását egyaránt meghatározta. A fejlesztések zöme a felsőfokú központokba irányult, különösen a megyeszékhelyek fejlődése volt szembeötlő. Ezen persze nem is lehetett csodálkozni, hiszen a fejlesztési eszközök felosztásában a megyei tanácsok szerepe döntő volt. Sikerült ugyan az ország városhiányos térségeiben a kis- és középvárosok fejlesztésével egy arányosabb városhálózatot kialakítani, a községek fejlődésében azonban mindinkább nyomon követhetővé vált a különbségek növekedése, a polarizáció erősödése.

Az V. ötéves tervidőszak fejlesztési politikájában koncepcionális váltás nem következett be. A fejlesztések koncentrálásával párhuzamosan tovább zajlott a községi integráció folyamata, nagy ütemben folytatódott a városkörnyékek szervezése. A „tisztán vonzáskörzeti” szempontok mellett fontos szerepet játszottak belső igazgatáspolitikai érdekek, így a látszólag azonos forma sokhelyütt eltérő cselekvési lehetőségeket, más-más tartalmat takart. A szakirodalom a pozitív tapasztalatok, s egyáltalán a „vonzáskörzetekben” való gondolkodás eluralkodásának hatására egyre erőteljesebben követelte a konstrukció továbbfejlesztését, a járásek és a megyék szerepének újragondolását.

A tanácsok gazdasági hatáskörének kibővülése a rögzített elvekhez képest felemásan valósult meg. A helyi tanácsok bevételei és gazdálkodási szabadsága nem növekedett a kívánt mértékben, s a decentralizációs hullámok jószerével a megyék szintjéig értek el. Az V. ötéves tervidőszakot a központi irányítás erősödése jellemezte. Normatív kötöttségekkel igyekeztek a tanácsai beruházásokat az ágazati célkitűzések szolgálatába állítani, nem szűkült a célcsoportos beruházások köre stb. A központosítás nemcsak a szabályozás szintjén jelentkezett, hanem az irányítás mindennapi gyakorlatában is. Az ágazati minisztériumok utasítások, körlevelek tömegével, az ágazati orientációk érvényesülésének informális kikényszerítésével, a személyzeti jogosítványok felhasználásával, különböző központi pénzalapok

létrehozásával, s még számtalan módon törekedtek fennhatóságukat a területre kiterjeszteni, a tanácsi önállóságot csorbítani. A területi szempontok érvényesítéséért központi szinten felelős Országos Tervhivatal és Építésügyi- és Városfejlesztési Minisztérium nem tudta ebben a harcban a tanácsok pozícióit erősíteni. Sőt sok esetben éppen a megyék váltak színtereivé az „ágazati” és „funkcionális” érdekek közötti kormányzati konfliktusoknak. A kormány irányító tevékenysége is Tanácsi Hivatalán keresztül inkább kézi vezérlésnek volt minősíthető, hiszen a jelentkező gazdasági problémák tüneti kezelése a „legegyszerűbben” a költségvetési szférában valósulhatott meg. *A nyolcvanas évtized első éveiben újra találkoztak a terület- és településfejlesztés, valamint az igazgatáspolitikai korrekciók, illetve reformtörekvései.* A szakirodalomban kibontakozott vita az OTK felülvizsgálata és korszerűsítése és a VI. ötéves terv előkészítése köré csoportosult, míg az igazgatástudomány és a lassan megizmosodó politológia az igazgatás területi rendszerének reformja reményében élénkült fel (Vági G. 1981, Bartke I. 1982, Enyedi Gy. 1981, Kőszegfalvi Gy. 1981, Lackó L. 1982). A demográfiai mutatók, a fejlesztési forrásokból való részesedési arányok, az aprófalvakban fokozódó ellátási feszültségek nyomására 1980-ban már sor került az OTK módosítására. Az „egyéb település” kategóriájának felszámolásával indirekt kényszer fogalmazódott meg az arányosabb, társadalmilag igazságosabb elosztási struktúra kialakítása érdekében. A középtávú tervben szereplő – csekély – arányelmozdulás jótékony hatását is csorbította az ezt a tervidőszakot jellemző folyamatos elvonások sorozata. A tervek helyébe tulajdonképpen az ún. „cselekvési programok” léptek, amelyek a pénzügyi-gazdasági helyzethez való folyamatos alkalmazkodás stratégiái voltak, s gyakorlatilag az éves tervek vették át a gazdaságirányítás szerepét. Az aprófalvak fejlesztési, infrastrukturális problémáit még inkább kiélezték a tanácsi intézményszervezeti szférában lezajlott túlhajtott körzetesítések negatív következményei. Az aprófalvak ügye az igazgatás oldaláról a közösségi, képviselői intézmények hiányaként fogalmazódott meg. Viták kereszt-

tűzébe került az infrastruktúra-fejlesztésre fordított eszközök országos aránya, az életszínvonal-politika helyzete. Először került a településfejlesztés olyan megvilágításba, amelyben a racionális technokrata megfontolások mellett a szociális szempontok, a demokratizmus kérdése is erőteljes kontúrt kapott. E kérdéskörhöz szorosan kapcsolódott a tanácsi szféra településfejlesztésben betöltött szerepe, a tanácsi pénzeszközök forrásszerkezete stb. A gazdasági növekedés lassú üteme, illetve stagnálása a településfejlesztés szempontjából korábban elsődlegesnek tartott ipar szerepének a csökkenése, s egyáltalán a gazdaságirányítás új lendületet vett reformfolyamata felvetette a terület- és településhálózat-fejlesztés „intenzív szakasza”, az új elvek és eszközrendszer egymáshoz való viszonya tisztázásának a szükségességét.

A területi gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztési, valamint tanácsigazgatási problémák a hosszú távú tervezőmunkában, a településhálózat-fejlesztés 2000-ig szóló koncepciója kidolgozásában jelentkeztek elvi élel, s a válaszadás sürgető igényével. Az előzőekben jelzett tudományos, illetve társadalmi méretű vitára adott választ tulajdonképpen (normatív oldalról) a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól 1985-ben hozott országgyűlési határozat, a tanácstörvény és a választójogi törvény reformja, valamint a tanácsi gazdálkodást átalakító jogszabályok testesítik meg.

A területfejlesztés hatályos állami alapidokumentuma szakít a korábbi mereven hierarchikus fejlesztési központrendszerrel. A gazdaság intenzív és területileg arányos fejlesztésében a helyi erőforrásokra, a helyi adottságokra való fokozottabb támaszkodást célozza, különös figyelmet és központi támogatást ígér a gazdaságilag elmaradott térségek felzárkóztatására, s a sajátos adottságú (aprófalvas, határmenti, agglomerációs stb.) térségek fejlesztésére. Társadalompolitikailag tán legfontosabb azonban az a célkitűzés, hogy „... az urbanizáció, a korszerűbb életfeltételek a települések mind szélesebb körére terjedjenek ki”. Meg kell jegyezni, hogy a döntést megelőző vita lendületéhez és ívéhez képest „vérszegény” határozat markáns fejleszt-

tési ágazati és területi súlypontokat nem tartalmaz. Ez a fajta „liberalizmus” úgy is értékelhető, hogy a kormányzat nem vállalkozott a korábbi elosztási gyakorlat okozta károk „soron kívüli” felszámolására, a rurális térségekkel szemben valamiféle törlesztésre. Napjaink területi folyamatait elemezve pedig kiütközik, hogy a koncepció nem számolt az újonnan – a szerkezetváltással összefüggésben – fellépő területi problémákkal, a depressziós térségek kialakulásával. Ma már az is nyilvánvaló, hogy a területi politika az 1985-ös országgyűlési határozathoz képest lényegesen erőteljesebb váltásra kényszerül.

- A tanácsrendszer 1984 januárjában életbelépett reformja nyomán általánossá vált a városkörnyéki rendszer. *A települések irányítása és kapcsolatrendszere számára olyan keretek jöttek létre, amelyek a két-szintű területi igazgatás távlati céljának megvalósulását szolgálják.* A reform a korábbi ellentmondások egy részére egyértelmű választ ad, míg bizonyos dilemmák azonban továbbra sem vesztek aktualitásukból. A városok, városi jogú nagyközségek nem kaptak a körzet települései vonatkozásában irányítási jogosítványokat, a konstrukció a partner tanácsszervek együttműködésére épül. A községek jórésze azonban a megnövekedett önállóság birtokában sem nő fel a közeljövőben a városok partnereivé, s egyelőre homályos a községek közötti társulások materiális bázisa, megfelelő szervezeti formája. A reform bevezetését követő időszak igazolta az aggályokat: részben a városkörnyék határok sokszor mesterséges volta, de inkább a települések együttműködési hajlamának hiánya miatt nem vált intenzívebbé a vonzáskörzeti együttműködés, és a tanácsai gazdálkodás 1986-ban hatálybalépett reformja inkább bezárkózásra készítette a helyi tanácsokat.

A reform a helyi és megyei közigazgatási egységek jelenlegi arányaival számolva funkcióiban és perspektíváiban lényegében megerősítette a megyét, újra elutasító állami szintű választ adva a nyolcvanas évek elején is felbukkanó „megyevitára”. *Kulcsár K.* 1983-ban azt írja: „Továbbra is keresni kell azt a szerves egységet, amelyhez a közigazgatás – mint alulról kiépülő és a politikai rendszernek a

központtól távolabb eső eleméhez tapadó szervezet – funkcionális értelemben is szerveződhet” (Kulcsár K. 1983. p. 976.). Az egyszeri döntés azonban még nem jelenti azt, hogy a megnövekedett települési-helyi önállóság, a települések közötti intenzívebb kapcsolatok, a vállalati szféra szervezeti struktúrájának átalakulása miatt nem kellett volna gondolkodni a megyei irányítás szükségszerű funkcionális és strukturális korszerűsítésén. A megyei funkciók átrendeződésének egyik valószínűsíthető jellemzője az volt, hogy az intézmény- és helyi tanácsi irányítás operatív terheitől megszabadulva nagyobb tér nyílik a globális területi gazdaságpolitikai, koordináló tevékenységnek. Nyitva maradt az a kérdés, hogy a helyi tanácsok önkormányzati karakterének hangsúlyozódásával párhuzamosan hogyan módosul a megyei irányítási stílus, illetve gyakorlat. „Ellensúlyként” erősödik állami „hivatali” jellege, tovább szorítva a köteléket a kormányzati szférával? Avagy a decentralizáció folyamatát következetesen továbbvívva az a bizonyos „megyei érdek” jelenik meg a kormányzattal és a más megyékkel való kapcsolatokban? A megindult reformfolyamat „jövőképe” e tekintetben is bizonytalan volt.

A tanácsi gazdálkodásban bevezetett változások konzisztensek voltak a fejlesztési politikában, illetve az igazgatáspolitikában bekövetkezett módosulásokkal, koncepcióváltással. A helyben képződő pénzeszközök nagyobb aránya, a redisztributív források normatív elosztása, a megyék elosztó funkciójának valamelyest visszaszorítása, a gazdálkodási szabályok rugalmasabbá tétele, a központi költségvetéssel való kapcsolatok lazítása, a vállalkozás lehetősége, a lakossági erőforrásokkal való közvetlenebb kapcsolat megteremtése megannyi ígéretes biztosíték volt a tanácsi önkormányzat megvalósulására. Ennek ellenére, a gazdálkodás struktúráját, szemléletét tekintve ezek a módosulások legfeljebb korrekciók, semmint reformintézkedések voltak. A szabályozásban benne rejtettek olyan lehetőségek is, amelyekkel az elosztási arányok, s a gazdálkodási függőségi viszonyok visszarendeződhetnek. Nyilvánvalóan a gazdaság teherbíró képességének további romlása sem kedvezett a tanácsok gazdasági önállósodásá-

nak. Az akkortájt megfogalmazódott kételyek reálisnak bizonyultak. A reformot követő évek mérlege mutatja, hogy a fejkvóták megállapítása továbbra is városi érdekeket szolgál, s a központi céltámogatási prioritások is kemény törvényszerűségként uralják a helyi fejlesztési politikákat, már ahol ilyesmiről egyáltalán szó lehet, hiszen a tanácsok többsége egész egyszerűen pénzügyi krízisbe került, s még a meglévő intézmények működtetése is ellehetetlenült.

1985-öt követően tehát a területi politika és a közigazgatás olyan reformfolyamatot kezdett meg, amely ugyan szerves folytatása volt a korábbi évtizedek gyakorlatát meghatározó elméleti rendszernek, mégis a megváltozott körülmények között, megváltozott prioritásokkal és eszközrendszerrel új fejlődési szakaszt prognosztizált.

Tekintsük végig, hogy *a történeti visszatekintésből levonható konzekvenciák* milyen viszonyt sejtetnek a területfejlesztési és igazgatási politika között?

A területi politika soha nem hagyta és nem is hagyhatja figyelmen kívül a közigazgatás területi rendszerét, egyrészt mint egyik végrehajtó szervezeti szférát, másrészt egyre inkább mint a feladatok meghatározásában résztvevő partnert.

A területfejlesztés mindenkori stratégiájához – ha időben néha eltolódva is – hozzárendelődött az irányítás eszközrendszere formai és tartalmi tekintetben egyaránt. A növekedési pólusokra koncentráló, ipartelepítésen keresztül megvalósuló területfejlesztés centralizált irányítási és elosztási rendszert tett szükségessé. A tanácsai szféra jelentősége nyilván akkor növekedhetett, amikor az infrastruktúra szerepét felismerték a területfejlesztésben, s amikor a gazdaság teherbíró képessége lehetővé tette az életkörülmények termeléstől független ember- és nem munkaerőcentrikus fejlesztését. (Kivéve persze azt a kezdeti időszakot, amikor a beszolgáltatások, s a termelőszövetkezetek szervezésének nem túl népszerű feladata a helyi és járási tanácsokra hárult.)

A harmonizálási, megfeleltetési törekvéseket nyomon követhetjük az irányítás területi struktúrájának alakulásában is. Az ötvenes

évek centralizációjában a politikai uralmat és formális legitimitációt biztosító, elaprózott, túlzottan kiterjedt tanácssszervezetnek hullajtott funkciómerzsák nem tették szükségessé az integrációt, a horizontális kapcsolatokat. A létérdek a felülről lefelé mozgatható vertikális lánc működéséhez fűződött. A tanácssszervezet integrációja akkor került napirendre, amikor a megnövekedett feladatok megoldása a pénzügyi forrásokban és a szakmai hozzáértésben jelentkező szűk keresztmetszetek miatt ezt a formát tette szükségessé, illetve lehetségessé. A fejlesztések központokba koncentrálása pedig óhatatlanul kitermelte a város-központ intézményhálózata ellátási körébe vont települések kapcsolatrendszerének normatív rendezését. A városi vonzaskörzetek kialakulását követően törvényszerűen szorult háttérbe a járási igazgatási szint, nem beszélve a mezőgazdasági termelés szervezeti integrációját követő funkcióvesztésről.

A vonzaskörzetek igazgatási intézményesítése azonban soha nem jelentett olyan integrációs szintet, mint a járás, s gyakorlatilag erre nem is volt szükség. A városok, illetve körzetközpontok ellátási felelősségének rögzítése ugyanis lényegében helyettesítette a települések horizontális együttműködését. Egy centrális elosztó és a központi hely elvén nyugvó ellátási szisztéma a hierarchiával feleslegessé teszi a koordinációt. A modell racionalitása csak akkor kérdőjeleződik meg – napjainkban –, amikor a települések fejlesztési önállóságának minden korlátját fel kívánjuk számolni.

A nagytérsegek közötti fejlettségbeli különbségek felszámolásának területpolitikai célját szolgálta formailag a tervezési-gazdasági körzetek felállítása, egyáltalán a megyék közötti koordináció szorgalmazása. Értelemszerűen a területfejlesztés helyi-társadalmi erőforrásainak intenzívebb kihasználása sem képzelhető el a helyi irányítás, a helyi politika aktivizálása, a hatáskörök erőteljes decentralizálása, egy lényegesen nyitottabb és demokratikusabb döntéshozatali mechanizmus kialakulása nélkül, már ami napjaink területi politikájának alapmotívumát illeti.

Az igazgatás, irányítás harmonizálási törekvései azonban sok esetben ellentmondásosak voltak, s mint láttuk, nem értek el optimális hatásfokot. A követés szándéka legnehezebben a közigazgatás területi struktúráján keresztül tudott utat törni magának. A vonzáskörzetek számára napjainkig érinthetetlen tabu a megyék határa. Az ellentmondás gyakran a meghirdetett elvek között is fennállt. Gondoljunk csak arra, hogy a hetvenes évek koncentrált fejlesztési politikája számára milyen ideális volt a megyei tanácsok pénzügyi elosztó szerepe, s az erre épülő centralizáció gyakorlata, míg elviekben már ekkor a helyi szint megerősítésének szükségességét deklaráltuk, s hangoztatjuk azóta is. Az inkonzisztencia folyamatosan érezhető abban a vonatkozásban is, hogy a terület- és településhálózat-fejlesztés gazdaságpolitikai rangja erőteljesebben növekedett, mint a tanácsok állami irányításban betöltött szerepe. Ezt bizonyítja az a tény, hogy a területfejlesztési beruházások nagy része központi döntési kompetenciában maradt, s a látszólag helyi fejlesztési döntések zöme is céltámogatás formájában „felülről” befolyásolt volt. Ezek a tények világítanak rá arra, hogy a területfejlesztés és a területi irányítás elemei nem csak egymáshoz, sőt elsősorban nem egymáshoz viszonyítva vizsgálandók. Ahogy a terület- és településfejlesztés helyzetét és stratégiáját elsősorban a makrogazdaság lehetőségei, törvényszerűségei, prioritásai determinálják, úgy a területi igazgatás is az állami, illetve politikai irányítási rendszer egyik alrendszereként működve, elsősorban a saját szervezeti környezete által diktált feltételekhez igazodik, amelyek sok esetben ütközhetnek a területi politika szükségleteivel.

Végző soron tehát a területi politika sorsa is mutatja azon elképzelés tarthatatlanságát, hogy liberalizálható a gazdaság a hatalmi-irányítási szervezet struktúrájában és működési módszereiben végrehajtott változtatások nélkül.

A közigazgatás a politikai hatalom gyakorlásának egyik nem lényegtelen közege, amelyik maga is politikát formáló szervezet, s így elkülöníthető érdekeinek megfelelően képes környezetének viszonyait

hosszabb-rövidebb ideig, több-kevesebb sikerrel a maga képére formálni (Szoboszlai Gy. – Wiener Gy. 1980, Kulcsár K. 1973).

A közigazgatásnak immanens érdeke a status quo fenntartása, így mindig csak fokozatosan, kompromisszumosan, a struktúrát (és személyi állományt) csak utoljára érintve külső nyomásra alkalmazkodik a megváltozott gazdasági-társadalmi körülményekhez. A szervezetek ellenállása még lényegesen kisebb, zártabb szervezetek esetében is tény. Kimutatták, hogy az innovációra leginkább rákényszerülő gazdasági szervezetek reformjához is legalább 5-6 év szükséges (Naschold, F. 1972). Ezzel a visszahúzó erővel még akkor is számolni kell, amikor a „központ” valóban decentralizálni akar. Hát még akkor, amikor a decentralizációt folyamatosan recentralizáció kíséri.

A területi politika és területi igazgatás közötti időnkénti inkonzisztencia további oka, hogy jórészt még mindig elkülönült tevékenységi szféraként ékelődik be a területi politika a gazdaság- és társadalomirányítás országos rendszerébe. Ez mindaddig így is lesz, amíg egy valóságos politikai decentralizáció be nem emeli a „vidék hatalmát” az országos döntési folyamatokba.

A területfejlesztés, településfejlesztés a népgazdaság szükségleteiből, a területi igazgatás pedig a központilag meghatározott állami feladatokból deduktíve bontható ki, s mindig másodlagos maradt az egymásnak való megfeleltetés igénye. Bihari O. gondolatrendszerét felidézve hiányzik, illetve gyenge még a területi politikában a „hatalom elem” mellett az „egyetértés” szerepe (Bihari O. 1980). *A területi politika tartalmának és eszközrendszerének elsősorban a területi érdekekből kell táplálkoznia, s ezen érdekeknek a konszenzus útján kell összekapcsolódnia a kormányzati döntésekkel, enélkül valóságos összhang nehezen képzelhető el.* Ma már kimondható a felismerés, a területi irányítás tanácsai modellje erre alkalmatlan. *Autonóm, szerves területi politika csakis az önkormányzati irányítás keretei között bontakozhat ki.*

Az eddig leírtakban elsősorban gazdaságossági, racionalizálási, ha úgy tetszik hatékonysági kérdésként, illetve érintőlegesen szociális problémaként tárgyaltam a területi politika és az igazgatási rendszer

összefüggését. A hetvenes, de különösen a nyolcvanas évtized azonban egy további síkon is a területi kérdésekre irányította a figyelmet, amit legáltalánosabban a társadalom korábbinál határozottabb demokratizálási törekvéseinek nevezhetünk. Napjainkra megcáfolhatatlanul kiderült, hogy nem merev, nem örök határok azok, amelyek az állam-társadalom-egyén által vállalat feladatok között húzódnak. *Az új típusú, és új arányokat teremtő munkamegosztás új típusú politikai kapcsolatokat igényel az állam-társadalom és az egyén között.* Nem tekinthető véletlennek, hogy a tehervállalás arányainak elmozdulása markánsan jelentkezik a településfejlesztésben. Hívhatjuk ezt a jelenséget a „helyi sajátosságokra, erőforrásokra épülésnek”, igazságosabb „közteher-viselésnek”, mégis lényegében arról van szó, hogy az állam visszavonul a lakossági infrastruktúra fejlesztéséből. A munkamegosztásbeli, szemléleti változások azonban úgy következtek be, hogy állami-politikai irányítási rendszerünk sem struktúrájában, sem elveiben, sem működési módszereiben nem idomult igazán a megváltozott körülményekhez. A jelenlegi helyzet sem megnyugató. A költségvetési gyakorlat miközben nem enyhíti, sőt súlyosbítja a lakosság adóterheit, rontva annak jövedelmi viszonyait, ugyanakkor az állami feladatvállalás csökkentése is talán legmarkánsabban az ellátás területén jelentkezik. Az állampolgár szabadulása az állami gyámkodás alól – a krízis közepe – óriási áldozatokat követel, s az állam számára jelent egyoldalú előnyöket.

A civil társadalom kialakulásával, a demokratizálás határozott igénye feltétlenül jelentkezik a helyi-területi irányítás szintjén is. E szint önkormányzati típusú működéséhez azonban elengedhetetlen tudnunk, hogy a helyi-területi társadalmi-politikai közeg hogyan reagál a decentralizálásra és demokratizálásra. Mindenképpen egyet kell értenünk azokkal, akik a politikai reform lehetőségét a „politikai mikroközösségnek”, a „nemzeti társadalom részeinek” alapos megismeréséhez és elismeréséhez kötik (Bihari M. 1985, Csepeli Gy. 1985). Viszonylag kevés egzakt ismerettel rendelkezünk a helyi hatalom sajátosságairól, arról, hogy a jövőbeni nagyobb önkormányzati önállóságot, a leadott

hatásköröket *milyen feltételrendszer fogadja*. Feltétlenül üdvözlendő azok a tudományos próbálkozások, amelyek a makroösszefüggéseket a kis lokális valóságok mozaikjainak összerakásával akarják megállapítani (Böhm A. – Pál L. 1983, Köles S. – Varga Cs. 1988). Itt persze azonnal felidéződnek azok a viták, amelyek a kisközösségek és a makrotársadalom szerkezetének egyezéseire vagy különbségére vonatkoztak, s amelyek jelentősen megosztották a helyi közösségekkel foglalkozó nyugati polgári szociológusokat, s a helyi hatalom struktúrájának megítélésében is eltérő iskolák kialakulásához vezettek. Úgy vélem, sokkal kevesebbet tudunk a társadalom szerkezetéről és viselkedési sajátosságairól mikro- és makroszinten egyaránt, semmint hogy pálcát törhetnénk egyik vagy másik irányzat felett, vagy hogy mechanikusan kiindulópontként használhatnánk a helyi hatalom vizsgálatához. Be kell látnunk, hogy a lokális érdekek érvényesítését szolgáló mechanizmusok feldolgozásához jelenleg nem csak az elméleti alapok hiányoznak, hanem az empirikus tapasztalatok is. Értekezésem következő fejezeteiben a helyi közösségek, települések intézményi működésének empirikus vizsgálati eredményeivel törekszem a súlyos információhiányt valamelyest enyhíteni.

II. A HELYI ÉRDEKEK ÉRVÉNYESÜLÉSI FELTÉTELEI, A HELYI AUTONÓMIA FOGALMA

A címben megjelölt problémakör két fogalom tisztázását igényli. Egyrészt, hogy mit tekintünk helyi érdekeknek, illetve ezek hordozóinak, melyek tehát a helyi közösségek fogalmi kritériumai. Másrészt viszont elméleti megfontolás tárgyát kell képeznie, hogy jelenlegi állami-politikai intézményrendszerünkben, a marxista-leninista államelmélet alappilléreit lebontva mit tekintsünk helyi önkormányzatoknak, miután tisztáztuk, hogy e pillérek akadályozták a valódi helyi autonómiák alkotmányos és reális garantálását.

E fogalmak részletes kifejtésére nem vállalkozom, mert a dolgozat elsődleges céljának az empirikus tapasztalatok közreadását tekintem. Az elméletileg alapos és korrekt tisztázás önmagában külön tanulmányt igényelne, amire *Verebélyi I.* már vállalkozott (*Verebélyi I.* 1987). Hosszabb elméleti fejtegetések helyett bizonyos sarokpontok leszögezésén keresztül jelzem a magam megközelítését e két problémakörben, vállalva a kockázatot, miszerint felrúgom a disszertációírás szabályait.

1. A helyi közösségek fogalmi megközelítése

Az elmúlt évtizedek forradalmának tekinthető területi folyamatai olyan mértékig forgatták fel a különböző típusú települések, sőt nagyobb térségek társadalmát, funkcióit, hogy e folyamatos változások közepette a helyi társadalmakról nyert információk mindig csak provizórikus képet adhattak. Természetesen vannak forrásértékű

munkák, de ezek többnyire bizonyos időszakot makroszkopikusan jellemeznek (Tóth J. 1988, Vágvolgyi A. 1982 stb.). Az is tény, hogy a tudománypolitika inkább a makroszkopikus adatfelvételeknek kedvezett (vagy volt kénytelen kedvezni), s ez a szemlélet óhatatlanul elterelte a figyelmet az egyes esetekből táplálkozó vizsgálati technikákról, a társadalom „finomszerkezetéről”, a helyi társadalmak sajátosságairól.

Az absztrakcióval törvényszerűen együttjáró leegyszerűsítés kockázatát vállalva talán az is megállapítható, hogy ahogy az irányítás, a politika cél- és eszközrendszere a grandiózus, a társadalom és gazdaság makrostruktúráját felforgató léptékről lassan a csoport-érdekekkel, társadalmi-gazdasági alrendszerekkel, sőt az egyénnel való viszonyrendszer befolyásolásával szelidült, úgy értékelődtek fel, illetve váltak nélkülözhetetlenné a közösségekről szervezett emberközeli információk. Meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi rendszertváltó korszak újra nem kedvez a „finomszerkezetek” érvényesülésének. Újra a társadalmi érintkezés bázisait feszegetjük. Az átmenet talán annyiival lesz elviselhetőbb az egyén és kisközösségek számára, hogy egy lényegesen tagoltabb politikai mechanizmus vezényli, amelyik közelebb engedi a politika „kis szereplőit” a döntési folyamatokhoz.

Az urbanizáció számtalan tudományosan feldolgozott következményei közül viszonylag keveset tudunk arról, hogy a közösségek zárt világának az eltűnése, a különböző közösségek egymástól területileg és funkcionálisan is végbemenő elválása milyen feltételeket teremtett a lokális közösségek számára. Vannak-e egyáltalán ilyenek? – tesz fel időnként a kérdést. Tamás P. például így fogalmaz: „Nem azt állítom, hogy városi közösségek, szakmák, gazdasági szervezetek nem kívánnak maguknak érdekérvényesítési teret. De egyelőre én nem látom sem azokat a virtuális, sem azokat a valódi társadalmi magokat, amelyek köré ambiciózus reformtörekvések kikristályosodhatnak” (Tamás P. 1986. p. 117.). Szirmai V. viszont azt mondja: „A lakóhely szilárdan szembeszáll az iparosodással, az urbanizációval, a szervezeti viszonyok előretörésével, tehát mindazzal, ami a mindennapi életet a térben

elvileg kitágítja és a lakóhely köréből kiragadja” (Szirmai V. 1985. p. 438.).

A szervezetek századában, az emberi kötődések, értékek hierarchia nélküli polivalenciája idején vajon hol helyezkedik el a helyhez való viszony, vagy egyáltalán mi ez a hely? Lakóhely, munkahely, megye, ország? .. folytathatnánk az egyes embert érintő lehetséges helyi-területi dimenziókat.

A nyugati szociológiában több felfogás alakult ki a lokális és társadalom viszonyára, a helyi társadalom fogalmára vonatkozóan. R. König az erre vonatkozó szakirodalmat feldolgozva ahhoz az iskolához csatlakozik, amelyik a községet a társadalom egyik alapvető megjelenési formájának tartja a család mellett. A község – globális társadalom – az emberek területileg élő és területileg lehatárolt társulása. Ezen alaptézis mellett azonban vagy kilencven községfogalomról tud a szerző (König R. 1958). Érthető, hogy König számára nélkülözhetetlen az ökológia és a társadalomtudományok összekapcsolása, a község és közösség fogalmának elhatárolása. Ez utóbbi szerinte erősebb integrációs forma, amely túlterjed a szomszédság fogalmkörén. Mindenesetre e felfogás alapmotívuma a helyi és globális társadalom fogalmi összefűzése, még akkor is, ha a makrotársadalmi determinizmusok az ökológiai feltételeken keresztül érvényesülnek csak.

Már M. Weber felhívta azonban a figyelmet arra, hogy az újonnan képződő községek éppen az államhoz való erős kötődés, alárendeltség miatt már elsősorban nem a szomszédsági kötődésre, hanem a politikai közös cselekvésre alapozódnak, így lép előre a község, „hivatalos” karaktere, s határolódik el a szociológiai községfogalomtól.

Az újabb közösségképző tényezők keresése kétségtelenül összefüggött a községek zárt világának felbomlásával, azzal, hogy lakóik számára már nem jelentik a par excellence életteret. A részstruktúrákban élést a tradicionális társadalmakétól az különbözteti meg, hogy az élet különböző körökben játszódik le. A globális társadalomtól való függőséget már nem kizárólagosan, sőt sokak szerint nem is elsősorban a lokalitás közvetíti (Luckmann, B. 1970).

G. Burdeau is külön fejezetet szentel a hatalomgyakorlás földrajzi meghatározottságának, egészen Arisztoteleszig visszavezetve a politikai szervezet és földrajzi adottságok viszonyát, mégis a két szféra függetlenülése tendenciájának erősödésére hívja fel a figyelmet (Burdeau, G. 1964).

Az utóbbi évtizedben szinte tudományos evidenciává vált a helyi, „természetadta” közösségek felbomlásáról beszélni. Ennek oka egyrészt az ember intenzív kommunikációs (közlekedési) lehetősége a közvetlen lakóhelyi kapcsolatokon túli terjeszkedésre, másrészt az a folyamat, amelynek során a helyi közösség fokozatosan átalakul szociális egységből politikai egységgé, azaz megindul a „viszonylagos” másodlagos közösséggé válás útján. Meg kell jegyezni, vannak olyan kutatási eredmények, amelyek eleve megkérdőjelezik a hagyományos, szociális (szomszédsági) kötelékeken alapuló közösségek valamikori aranykorát, s bizonyítják, hogy a közösségképződésnek mindig fontos, ha nem legfontosabb eleme éppen a politikai részvétel volt (Lee, B.A. - Oropesa, R.S. - Metsch, B.I. - Guest, A.M. 1984).

A közösségek, „szomszédságok” politikai jellegét hangsúlyozva azonban még nem adtunk arra választ, hogy mit tekintünk e politikai kötődések tartalmának. Számos vizsgálat törekedett arra, hogy a lakóhelyi identitás tartalmát megfogja. A chicagói iskola hatására indultak például az NSZK-ban is olyan vizsgálatok, amelyek nagyvárosi térségekben elemezték a lakosság szomszédsági, területi összetartozás érzését. A vizsgálatok vezetője H. Klages rámutatott arra, hogy a közösségi orientáció addig képes mint szolidáris magatartás fennmaradni a szomszédságban, amíg közös a lakóhelytől függő szociális és gazdasági szükséghelyzet. Úgy válik azonban a közösség egyre inkább ceremóniális magatartásegyüttessé, illetve szelektív ismeretségi viszonyokká, ahogy a lakóhellyel kapcsolatos szükséghelyzet azonossága megszűnik (Korte, H. 1986). E megvilágítás fényében válik érthetővé, miért kínálnak a különböző településtípusok eltérő lehetőségeket a közösségek fennmaradására, képződésére, hogy miért őrzik közösségi

szokásaikat az apróbb falvak, s miért jellemzőbb a nagyváros emberére az elidegenedés.

Az előzőeket figyelembe véve tehát – véleményem szerint – *a lokális közösség embereknek olyan területi, szomszédsági alapokon szerveződő közössége, amely osztársadalmi meghatározottsága mellett első-sorban a földrajzi, ökológiai feltételekhez idomul, további fogalmi ismérve, hogy rendelkezik az elkülönült politikai részvétel, érdekérvényesítés esélyével, melynek közvetlen bázisát a lakóhellyel szemben támasztott igények, követelmények azonossága biztosítja.* A lokális közösségek integráltsági foka erősen függ a közös szokásoktól, történelmi tradícióktól, szubkultúrák érvényesülésétől, a „külső fenyegetettség” számtalan forrásától, a helyi társadalom összetételétől stb. *Pál L.* definíciója sok tekintetben hasonló a felfogásommal. Szerinte: „...helyi társadalomról akkor beszélünk, amikor egy település lakónépessége rétegszerkezetében a társadalom egészére jellemző munkamegosztási viszonyok a helyi adottságok által módosítottan jelennek meg és a lakópolgárok magatartásában az integrációra (ehhez kapcsolódóan az elégedettségre és a lakóhelyhez való kötődésre), valamint a település sorsát befolyásoló döntésekben való részvételre (s az ehhez kapcsolódó kooperációs magatartásokra) utaló viselkedésmódok a szomszédos településekhez viszonyítottan megkülönböztetett módon fejeződnek ki és e különbségek a lakóhelyhez kapcsolódó stratégiákban, személyes perspektívákban is megfogalmazódnak” (*Pál L.* 1985. p. 109.).

Ezek az absztrakt definíciók persze semmit nem árulnak el arról, hogy melyek a lényegi osztársadalmi és ökológiai determinánsok, s ezek milyen közvetítőrendszereken közlekednek a mikro és makro viszonylatában. Nem tudunk meg sokat arról sem, hogy emberek milyen nagyságú csoportja képes még helyi közösségként funkcionálni. Mint ahogy azt sem tudjuk, hogy melyek a lakóhellyel szemben támasztott homogenizálható igények stb. És – mint erről már szó esett – arra sincsenek örök receptek, hogy a lokális érdekérvényesítés milyen intézményeken keresztül történhet. Az viszont bizonyos, hogy a helyi közösségek nem azonosíthatók a közigazgatás vagy a településföldrajz

kategóriáival, határaik a tanácsi illetékességi területen vagy a település határain belül vagy éppen kívül is húzódhatnak. Az is egyértelmű, hogy a helyi közösségek tagjai nem egyeznek meg a statisztikai lakónépesség számával. E kizárásos módszer azonban még mindig meglehetősen homályos körvonalakat rajzol a helyi közösségekről. Nem tartható kizártnak, hogy a helyi közösségek annyira sokszínűek és különbözőek, hogy „ideáltípusuk” a tudományos absztrakció olyan szintjén alkotható csak meg, aminek már nincs is értelme. A fogalomalkotás kísérleteinek hasznát nem is annyira a megszületett fogalmakban kell látnunk, hanem abban a gondolkodási folyamatban, amely megalkotásukhoz vezet. E folyamatban elméleti, módszertani, szemléleti alapok tisztázódhatnak anélkül, hogy végeredményül frappáns definíció születne. A helyi közösségek, a helyi érdekek, a lokalitás letisztult fogalmának hiányában jutottam arra az elhatározásra, hogy a település egész társadalmával, és a közigazgatás és politika lakóhelyi intézményesült alapsejtjeivel operáljak, s figyelmemet elsősorban a közösségi érdekek szervezeti formáira irányítsam. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy nem pusztán a fogalmi kompromisszum készíttet erre a súlypontosításra, hanem annak a nézetnek az elfogadása is, hogy a primer (face to face) és a szekunder csoportok megkülönböztetése egyre mesterkéltebbnek tűnik. A közös gazdasági vagy társadalmi érdekek léte sokkal jobban köti egymáshoz az embereket, mint a szomszédsági vagy családi kapcsolatok. S ha tiszteletre méltó is az a törekvés, hogy az ember elszigetelődése, elidegenedése ellen a közvetlen, nem szervezeti kapcsolatokat erősítsük, mégis a realitások, az érdekkapcsolatok szervezeti megjelenítésének túlsúlyát mutatják (Beyme, K. 1971). Különösen igaz ez, ha a társadalomirányítás hatalmi viszonyait vizsgáljuk. J.S. Coleman a társadalomban két kapcsolatrendszeret különít el, a természetes személyekét és a személytelen korporációkét. E kapcsolatrendszer XX. századi átalakulásának lényege, hogy a természetes személy elveszítette hatalmát (Coleman, J.S. 1974). Normatív, a politika intézményeire koncentrálnak szemléletem érvényesülését már csak azért sem volt szükséges korlátoznom, hiszen a helyi

érdekérvényesítés intézményi, normatív rendjének tisztázását illetően is lemaradásaink vannak politikai, szociológiai és politológiai tudományterületen egyaránt. Így akár át is ugorhatjuk azt a tudománytörténeti periódust, amelyekben az USA-ban az empirikus szociológia (részvétel, közvélemény stb.) volt az uralkodó, míg a német – francia politikatudomány figyelmét szinte kizárólag a szervezeti, intézményi vonatkozások kötötték le. Jelenleg már a két szemlélet, irányzat konvergenciájának lehetünk tanúi. Ha számba vesszük a magyar társadalom területi struktúrájában lezajlott gyökeres fordulatot, ha nem feledkezünk meg a különösen kis településeket érintő drasztikus szervezeti integrációs folyamatokról, s ha mindehhez hozzávesszük az irányítás erősen centralizált s a politikai részvételt jobbra csak formálisan biztosító korábbi sajátosságait, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy napjainkban a helyi közösségek az imént tárgyalt fogalmi feltételeknek híján vannak. Politikai reformelképzeléseink sikere nagyrészt attól is függ, vajon tudjuk-e viszonylag rövid időn belül a közösségek hiányát pótolni, a gyakran tudatosan szétzilált közösségek hálóját újrászöni.

2. Az önkormányzatiság fogalmi ismérvei

A polgári felfogások vázlata

Az önkormányzatiság fogalma elvileg az állam és helyi közösség (illetve bármilyen érdekelttség vagy területiség alapján szerveződő társadalmi csoport) közötti kapcsolat egyik lehetséges modelljeként értelmezhető. Az önkormányzatiság sem szervezeti megoldásaiban, sem munkamegosztási szempontból nem modellezhető az idődimenziótól függetlenül. E tekintetben az önkormányzatnak legalább két fogalma van: a középkori és a modern XIX. századi. A korok eltérő értelmezése bizonyítja, hogy a kommunális (települési) önkormányza-

tiságban nincs semmi természetadta, illetve változatlan elem, hanem politikai tartalmát tekintve és strukturálisan is folyamatosan változik (Frey, R. 1976).

A feudalizmus korában a partikuláris önkormányzat eszménye szerint a nemesi vármegyék, szabad kerületek és bizonyos városok, valamint a földesurak a maguk területén önrendelkezési jogot kaptak, autonóm közigazgatási bírói és jogalkotó hatóságokká váltak. A királyi közigazgatásnak alig voltak területi tisztviselői. Az önkormányzatiság eredete kifejezetten a helyi ügyek intézésének igényéhez köthető (local government). Az önkormányzati jogok is olyan ügyek köré csoportosultak, amelyek eldöntésével nem lehetett a távoli központi állami hatalomhoz fordulni. A helyi ügyek önkormányzati típusú, önálló intézésének és intézményesülésének lehetősége elsősorban a városokban volt adott, és a központi hatalom által védett. *Szoboszlai Gy. és Wiener Gy.* kandidátusi értekezésükben részletesen elemzik a városi és falusi önkormányzatok gyökereit és sajátosságait egymáshoz, s a központi hatalomhoz való viszonyukat (*Szoboszlai Gy. – Wiener Gy. 1985*). „A városi levegő szabaddá tesz” igazsága éppen abban gyökeredzik, hogy a földesúri földtulajdonon alapuló kvázi közhatalom alóli mentesülést a városi jogok biztosítása tette lehetővé a városi polgárok számára. A városi jog nő át a modern XIX. századi önkormányzat felfogásba, amelynek pregnáns megjelenési formája volt a Stein – Hardenbergschen reform Poroszországban. Az állammal szembeni autonómia garantálása azonban mentes volt a demokrácia igényétől. A városi honoratior réteg mindenki mást kizárt az általuk gyakorolt privilégiumokból (*Ueltzhöffer, J. 1975*).

Az önkormányzatiság tartalma és érvényesülési tere úgy szűkült az idők folyamán, ahogy az állam funkciója és szervezete terjeszkedett. Az állam centralizációs törekvései nyomán aztán fokozatosan összefonódtak az állami és önkormányzati feladatok. *Magyary* az önkormányzatiság átalakulási folyamatát így jellemzi: „A lassú közlekedés és a nagy távolságok idején az állam helyett, az állam nélkül az állampolgárok által való önkiszolgálás volt. Ma, a posztindusztriális államban az

állammal való együttműködést, koadminisztrációt jelent, amelyet jórészt a hivatalos, szakképzett tisztviselők végeznek” (Magyary Z. 1942. p. 119.). Tomcsányi ugyancsak azt a felfogást vallotta, hogy nem helyeselhető az a vélemény, amelyik az önkormányzatokban nem az állami közigazgatás egyik szervezési módját látja (Tomcsányi M. 1940. p. 504.). Az egyik „tanítvány” pedig a következőképpen fogalmaz: „Az önkormányzat értelmét az adja meg, hogy bizonyos meghatározott adottságokból folyó közös érdekek által összehozott egyedek az ebből fakadó kérdéseiket saját anyagi és szellemi erejükből, saját érdekeiknek megfelelően oldják meg... Minél fejlettebb és differenciáltabb az egész összesség, az állam élete, annál inkább erősödik a közigazgatás tevékenységében ennek az érdeke. Ennek megfelelően halványul és kopik az önkormányzatokban védettek érdekeinek érvényesülése” (Kiss I. 1940. p. 11.).

Az önkormányzatiság tehát eredetileg praktikus munkamegosztási kérdésként jelentkezett az állam és a helyi közösségek, illetve ezek választott tisztségviselői és testületei között. A kérdés úgy és akkor vált politikai színezetűvé, amikor a helyi ügyek eldöntésének és intézésének egyben két eltérő, a kollektív (demokratikus) és bürokratikus (szakracionális) technikája találkozott.

E folyamat szorosan összefüggött azzal a váltással, hogy míg a feudalizmusban szerves egységet alkotott a föld birtoklása és uralása, addig a modern jogrendszerek kialakulásával a két dolog elválik, s a „terület ura” szerepkört a helyi politikai uralom, autoritás veszi át (Parsons, T. 1980).

Az önkormányzat fogalmi megközelítésében uralkodó álláspont mellett időnként megjelentek természetesen eltérő felfogások, melyek közös nevezője az önkormányzatok abszolút autonómiája, az állam kontra önkormányzat dichotóma hangsúlyozása volt. A liberális állam-esszme érvényesülésének, a polgár szerepdualizmusának (bourgeois-citoyen) kialakulása idején valóban a zárt községi autonómia látszott biztosítani a politikai jogokat a közigazgatással szemben.

„Franciaországban a XVIII. század folyamán olyan természetjogi gyökerű nézet alakult ki, amelyik az államhatalom Montesquieu-féle három ágazata mellett felfedezi – mint az államhatalom negyedik ágát – a helyi hatalmat: a „pouvoir municipal”-t. Ez álláspontjuk szerint a községet – a helyi ügyeiket illetően – éppen úgy megilleti, mint az egyes embereket a szabad döntés a saját magánügyeiket illetően” (Beér J. 1962. p. 13.). A helyi szervek önkormányzati jellegének ezen – Jellinek nyomán – politikai romanticista felfogása nem volt hosszú életű, s ennek elsősorban nem eszmetörténeti magyarázata van. A francia önkormányzatoknak – a francia forradalom ideje alatti rövid felvirágzása után – éppen Napóleon adta meg a kegyelemdöfést, és 1800-ban tökéletesen központosított igazgatást hozott létre, melyet a Code Napóleon mellett a másik „civil” és tartósan ható teljesítményének tekintenek (Braun, R. 1922).

Szentpéteri I. az európai társadalmakat vezérlő ideológiájuk és intézményi szervezeti rendszereik jellegét meghatározó sajátosságok alapján három típusba sorolja. „Az egyik alaptípus, amelyikben a liberalizmus elvein nyugvó gazdaság normálisan fejlődve, szervesen alakította a polgári társadalom elsődleges és másodlagos társas szervezeti rendszerét. A második típus, ahol a racionális, formális gondolkodással erősen befolyásolni próbálták a termelési viszonyok fejlődését, s az intézményi rendszerben, valamint az elsődleges és másodlagos társas szervek kapcsolatában a bürokratikus formák és eljárások korán túlsúlyra jutottak. A harmadik típusba az úgynevezett periferikus fejlődési utakra szoruló, a következetes polgári átalakulásban valamilyen mértékig megrekedő társadalmak tartoznak” (Szentpéteri I. 1985. p. 84., Gerschenkron, A. 1984).

Az angolszász típusú termelési viszonyokat mutató polgári társadalmakban tehát erős magánigazgatási szféra marad a közigazgatás mellett, s a termelésszervezetek tulajdonosai is társadalmi korporációkon keresztül mintegy maguk alkották az államot (Szentpéteri I. 1985, p. 291.). Ezekben az államokban is kialakul természetesen a bürokratikus szervezethez (Keynes közgazdasági elmélete alapján a

gazdasági közigazgatás, a jóléti állam koncepciója következtében pedig a szolgáltató bürokrácia épül ki), mindenestre ezek az államok erős demokratikus önkormányzati hagyományaik révén közvetítő rendszerekkel közelebb maradtak a társadalomhoz. Ennek ellenére ezekben az államokban sem értenek helyi önkormányzat alatt abszolút autonómiát. Érdekes módon még Amerikában sem, ahol pedig a községek, és politikai intézményeik előbb jöttek létre, mint a szövetségi állam, amelyhez a községek szabad elhatározásuk alapján csatlakozhattak. Amerikában sem kérdőjeleződött meg az állam elsődlegessége, s az a joga, hogy feloszlathatja bármelyik községet (*MacDonald, A.F.* 1949). Angliában, a klasszikus önkormányzatok hazájában a jogrendszer sajátosságából következően az önkormányzatokat nem illesztik alkotmányos normák az állami felépítésbe, helyzetük ezért erőteljesen függött az adott korszak társadalmi-politikai erőviszonyaitól. A helyi önkormányzatok tehát mindig rákényszerültek működésük, legitimitásuk képviseleti megerősítésére (*Nevil, J.* 1988).

A bürokratikus (francia²² német) típusú államfejlődésben az állam valósít meg olyan feladatokat, amelyek a másik típusban autonóm szférák belső fejlődésének termékeként jöttek létre. A modern állami paternalizmusban kialakult bürokratizmus az államügyek intézményesülését (területi szinten is!) a gazdasági élet szerkezeti átalakulására építi, így válik egyik legfontosabb irányítási eszközzé a költségvetési politika. *Somlai P.* érzékletesen írja le és jellemzi azt a folyamatot, amely az ipari országok egész államszervezetének változását, az „új merkantilizmus” kialakulását jelentette (*Somlai P.* 1972). *Habermas* klasszikus művének központi gondolata szintén az, hogy az állam jellegében bekövetkezett változásokat nem az állam által alkalmazott technikákban kell kimutatni, hanem a megjelenő új funkciókban (*Habermas, J.* 1973).

Ezekben az államokban az önkormányzatok a kiterjedt állami feladatok miatt eleve központi segísége szorultak, noha időről időre felbukkan az önkormányzatok megerősítésének a gondolata, elsősorban a demokratizálás igényéből táplálkozva. Végül is legfeljebb a nor-

matív, alkotmányjogi garanciák kiszélesítésére került sor anélkül, hogy a materiális és politikai feltételek reális biztosítékokat nyújtottak volna. Érthető, ha hamar kialakult bizonyos szkepszis a normatív garanciákat illetően, s az eredeti és származtatott (delegált) önkormányzati hatáskörök, illetve az önkormányzatok feletti célszerűségi és törvényességi felügyeleti jog megkülönböztetése inkább eljárási, sem mint államelméleti kérdésként vetődik fel. Az önkormányzati karaktert egyre kevésbé kötik akár politikai, akár normatív értelemben a saját hatáskörök terjedelméhez (Nawiaszky, H. 1946, Brohm, W. 1986).

A periférikus fejlődési típust, amit Szelényi I. (1973) gyakorlatilag azonosít a „porosznak” nevezett, tehát bürokratikus államfejlődési típussal, Szentpéteri azzal jellemzi, hogy ezekben az államokban (így Magyarországon is) sem a parlamentarizmus (korporatizmus) sem az igazgatási állam nem volt igazán fejlett. A „vegyes”, tehát nem kifejelett társadalmi-termelési viszonyokra „erőltetett” modernizáció programjával egy olyan szakszerűtlen bürokrácia gyakorolta az állami hatalmat, amelynek funkciója is meglehetősen torzult. Itt természetesen fonódott össze az önkormányzatok helyét és jellegét illetően a racionális munkamegosztás az uralmi-politikai szempontokkal. Az önkormányzati eszme ortodox érdekek szolgálatát is kiválóan betölthette (lásd centristák – municipalisták vitája), másik jellemzője pedig az volt, hogy gyakran még gondolatban sem társult demokratizmusal (gondoljunk a virilizmus, vagy cenzus intézményére!), amennyiben azon egyenjogúságot értünk.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az önkormányzatiság története során csak zárványokban jelentett az állammal szembeni autonómiát, zömmel inkább munkamegosztási kérdésként vagy a későbbiekben az állami feladatok társadalmazásaként fogalmazódott meg. Az önkormányzatok bármilyen függetlensége nem zárja ki azonban az állam felügyeleti jogát. A legtöbb nyugati polgári alkotmány garanciákat tartalmaz nemcsak az önkormányzati függetlenségre vonatkozóan, hanem az állam egységének megőrzésére vonatkozóan is. Napjainkra pedig szinte érdektelenné válik az autonómia, önkormányzatiság steril

jogi fogalmának a tisztázása. Zielinsky szerint a helyi közösségekkel, településekkel szemben támasztott felfokozott társadalmpolitikai igények a települési szint komplex érdekképviselési rendszerének megteremtését teszik szükségessé. Az egyes helyi alrendszerek helyi szinten megvalósult konvergenciája úgy ment végbe – mondja –, hogy nem alakultak ki ezen új együttélési-együttműködési rendszer játékszabályai. Ezen játékszabályok pedig már csak részben normatív kérdések (Zielinsky, H. 1982.). Ennek ellenére újra és újra megindult a vita az önkormányzatiság modern, alkotmányos fogalmáról és szabályozásáról, ugyanúgy mint tényleges érvényesüléséről. A nyugat-európai alkotmányos szabályozást és elméleti felfogásokat két kérdésben összhang jellemzi. Egyrészt a helyi önkormányzatokat az államszervezet részeként kezelik, ha nagyobb döntési önállóságuk is van a többi állami szervhez képest. Másrészt az önkormányzatok politikai tartalmát tekintve elfogadott, hogy ezen irányítási típust a demokratikus, képviselési és részben plebiszitáris hatalomgyakorlási mód jellemzi, ami immanens része az önkormányzat fogalomnak. Éppen ezért valamennyi „kommunális” alkotmányban standard elem, hogy a helyi önállóság határait a központi normaalkotás keretei közé szorítják, az önkormányzati jogokat kiterjedt bírói védelemben részesítik, korlátozzák a felügyeleti jogosítványokat, s a helyi szervezeti mechanizmus kötelező elemeiként írják elő a képviselőtestület és tisztségviselők választását (Erichsen, H. – Hoppe, W. – Leidinger, A. 1988). Noha az egyes alkotmányok tükrözik a nemzeti sajátosságokat, de egyben jellemző bizonyos alapvető elvekben és intézményekben az egységesítésre törekvés. Ennek legpregnansabb bizonyítéka az Európa Parlament 1985-ben alkotott kartája a községek helyi önkormányzatairól. Az önkormányzatiság alkotmányos valóságát tekintve ugyanakkor általánosan uralkodó vélemény a helyi önállóság drasztikus csökkenése, s a helyi vezetés oligarchizálódása, demokratikus deficitje, legitimációs krízise (Hesse, J. 1987, Mutius, A. 1983, Wagener, F. 1980).

A szocializmus államára vonatkozó első tudományos nézetek – mint ismeretes – a Párizsi Kommün tapasztalataira épültek. A Kommün értelemszerűen éppen a helyi önkormányzatok képét nem alakíthatta ki, de tervek, elképzelések fennmaradtak, s ezek lényegében a központi és helyi szervek, a centrális és önkormányzati apparátus egységére irányultak. A helyi önkormányzatok a centrális hatalom tömegbázisának formái, ugyanakkor a centralizmus legalizálásának alapjai lettek volna (Bihari O. 1963. p. 78.).

A marxista-leninista államelméletben az önkormányzatiság gondolata később többszörös vargabetűket írt le. *Lenin* az „Áprilisi tézisek”-ben még így fogalmazott: (az új állam) „Nem parlamentáris köztársaság – a munkásküldöttek szovjetjeitől ehhez visszatérni hátrafelé lépés volna -, hanem a munkás, béres és paraszt küldöttek országszerte alulról felfelé felépített szovjetjeinek köztársasága” [idézi (Beér J. 1962. p. 26.)].

Az első szovjet alkotmány megalkotásának idején még reális alternatívaként fogalmazódott meg a helyi szovjetek „...föderatív típusú laza szövetségének a gondolata, az egész államszervezet központból történő irányítása mellett. A gondolat nem kizárólag nemzetiségi kérdésként merült fel, hanem az üzemek, falvak, városok önigazgatásaként. Ne felejtjük el, ekkor még a központi irányítás ki sem épült” (Bihari O. 1969. p. 54.). Az önkormányzatiság mindig a demokratizálás törekvésével függött össze, illetve azzal a felfogással, hogy az államhatalom és a társadalom osztálytartalma a szocializmusban egybeesik, ami eleve kizárja a központi és helyi szervek érdekellentétét. A hatalom megszilárdulását követően azonban az önkormányzatiság eszméje a demokratikus irányítási módszerekkel együtt visszavonult, és burzsoá intézménnyé degradálódott (Zavadzka, B. 1984).

A helyi és központi szervek viszonyában is szinte axiómaként hatott az államhatalom egységének elve, ami a legmarkánsabban az 1936.

évi szovjet alkotmányban fogalmazódott meg. Az 1936. évi alkotmány gyökeresen átrendezte az államszervert sémáját, amely továbbra már „Nem alulról felépülő, egymásba kapcsolódó szervek sorozata..., hanem a lakosság akaratát összetételével közvetlenül tükröző szervek egységes láncolata” (Bihari O. 1963. p. 106.).

Az alkotmányozó tehát eldöntötte a vitát a „centralizált” vagy „föderalizált” államszerkezet kérdésében, s a demokratikus centralizmust az államszervezés valamennyi szféráját átható szervezeti és működési elvvé tette. A helyi szervek jogkörének forrását tekintve hosszú ideig nem rendelkezünk tudományos elmélettel. A demokratikus centralizmus, mint generális „szervező elv” és mint államelméleti fogalom első tudományos, monografikus feldolgozása is csak korlátozott publicitást kapott (Schmidt P. 1956). A demokratikus centralizmus akkori (s azóta sem igen változó) értelmezése szerint a helyi szerveknek biztosított önállóság bázisa delegált hatáskör, amelynek gyakorlásába a központi szerveknek – a központi érdekek védelmében – beleszólási lehetőségük van. Ilyen értelemben a helyi önállóság terjedelme nem más, mint a központban kitűzött feladatok helyi végrehajtása. Így aztán arra sem volt szükség, hogy az alkotmányozás során valamiféle természetadta helyi ügyeket a helyi szervek hatáskörébe utaljanak akár keretjelleggel, akár taxatív. Kétségtelen ennek megoldása a nyugati alkotmányos gyakorlatban is felemás. A legtöbb kommunális alkotmány nem határozza meg konkrétan a helyi önkormányzatok ügynevezett saját feladatait. Az általam ismertek közül erre csak a bajor kommunális alkotmány vállalkozott (Scholler, H. – Bross, S. 1984). Ugyanakkor szinte mindenütt érvényesül az ún. szubszidiaritás és az általános illetékesség elve, miszerint minden feladat helyi hatáskörbe tartozik, amelyik helyi érdekeket érint túlnyomórészt, s a felsőbb szervek csak azokat a feladatokat látják el, amelyekre a helyi szervek nem képesek.

Az 1936-os szovjet alkotmány szinte kizárólagos mintaként működött a szocialista államok kiépítésekor. Ez alól kivételt a jugoszláv modell képezett, amelyben az egyik alapsejt a község, s ezek

„épülnek egybe” a köztársaságok, illetve a szövetség irányító, képviselői szerveiben.

Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzatiság gondolata, mint az állam alulról fölfelé való építkezésének elve valós alternatívaként létezett a többi szocialista ország számára is, és nem strukturális, elvi, hanem praktikus, aktuális és politikai okok voltak azok, amelyek a szocialista országok zömét a 36-os alkotmány centralizált modelljének átvételére készítették.

Érthető, ha az önkormányzati gondolat újraéledésekor egy ideig különleges figyelem irányult a jugoszláv modellre. Ez az egyetlen állami irányítási rendszer a szocialista országok között, amelyben egészen a központi irányítás szintjéig következetesen végigviszik az önkormányzatiság föderatív gondolatát.

A magyar helyi-területi irányítási mechanizmus fejlődésében – mint már szó esett róla – mérföldkőnek kell tekinteni a *harmadik tanács törvényt*, amely először deklarálta a tanácsok önkormányzati karakterét. Az államelméleti alappillérek (demokratikus centralizmus, a hatalom egysége) változatlansága alapján azonban a deklarációt legfeljebb azon törekvésként kezelhetjük, hogy *fokozatosan optimális munkamegosztás alakuljon ki a helyi és központi szervek között*. Az önkormányzati jellegű tanácsok az egységes állami szervezet részei, helyük, szerepük a központi irányítással alkotott viszony, a fentről juttatott hatáskörök jellegének és terjedelmének függvényében értelmezhető csak.

1971-et követően az önkormányzatiság „visszafogott” értelmezése ellenére túlzó, illetve realitást nélkülöző elvárások fogalmazódtak meg a tanácsokkal szemben. Egyre több, korábban központi szinten ellátott feladat került ugyan tanácsai kompetenciába, de lényegében így egyre inkább mélyült a helyi tanácsok tényleges mozgásteré és a velük szemben támasztott követelmények közötti rés. A de iure és a de facto állapot közti diszcrepancia károkat okozott a tanácsok presztízsében, s megindított egy belső „bomlást” is, egyrészt a tanácsai testületek

háttérbe szorulását a végrehajtó szervezetekkel szemben, másrészt a formális és informális döntési szféra erőteljes szétválását.

A helyi tanácsok működésével kapcsolatos elégedetlenség párosult azzal a törekvéssel, amelyik az állami és politikai irányítás egészének decentralizálását és demokratizálását célozta. Az irányítási rendszer „reformjában” óhatatlanul jelent meg a már régóta ígért önkormányzati jelleg megvalósításának igénye, nem kizárólag a helyi-területi irányításban, hanem más társadalmi-gazdasági érdekcsoportosulások intézményesítése terén is.

A „reformmal” kapcsolatban azonban nagyon is reális aggályokból táplálkozó szkepszis volt tapasztalható 1986 táján. Vajon a településfejlesztésben kialakult új súlypontok (vagy súlyponttalanságok) az infrastruktúra fejlesztési forrásbázisában bekövetkezett áttrendeződés (elsősorban a helyi, lakossági források terhére!) és a tanácsrendszerrel kapcsolatos önkormányzati törekvések találkozása nem pusztán taktika? Az állami-politikai intézményrendszer alapjainak változatlansága, az elosztási viszonyok rögzültsége, a társadalom széles rétegeinek politikai retardáltsága mellett milyen garanciák voltak a lényegesen nagyobb helyi önállóságra?

C. *Offe* kapta egyszer azt a feladatot, hogy vitaindítót készítsen a kommunális autonómia lényegének tisztázásához. *Offe* vitriolos gondolatmenete a következő. A kapitalista termelési és értékesítési viszonyok a lokális autarkia kereteit szétrombolták. A közigazgatás racionalizálási folyamatában körzetesítették és a végsőkéig uniformizálták a helyi-területi irányítási szférát. Az elosztási viszonyok, az állam költségvetési politikája pénzügyi krízishelyzetbe hozta a helyi önkormányzatokat. Az átlagpolgár már rég nem érzi magáénak a helyi ügyeket. Így egész egyszerűen sem materiális (gazdasági), sem racionális (igazgatási), sem demokratizálási (társadalmi) szempontból nem értelmezhető a helyi autonómia. Vajon mi az oka annak – teszi fel *Offe* a kérdést –, hogy mindezek ellenére az alkotmányos szabályozás és az uralkodó politikai eszmerendszer is érintetlenül hagyja, sőt támogatja (deklarálja) a lokális autonómiát.

C. *Offe* szerint a kommunális autonómia csakis a központi állam „delegációs stratégiájának” köszönheti (árnyék) létét. Olyan „puffer, illetve filterzónaként” működik, ami kiválóan alkalmas arra, hogy a központi szint felelősségét elmossa, s a helyi szférára hárítsa. A helyi szféra viszont legitimációs és finanszírozási krízishelyzetében nem alkalmas a társadalmi, helyi szükségletek megoldására, a tényleges felelősségvállalásra (*Offe*, C. 1975).

Ezek után tegyük fel a kérdést, vajon mit lehetett érteni a nyolcvanas évek végén az önkormányzatiság eszméje, az ígért reform alatt?

1. Munkamegosztásbeli átrendeződést, következetesebb s nem újra meg újra visszatáncoló decentralizációt, gazdasági garanciákkal?

2. A helyi tanácsok szélesebb és közvetlenebb demokratikus alapon történő döntéshozatali rendszerét?

3. Egy „föderalizált” az önkormányzatiságot következetesen integráló állami felépítés kialakítása irányába tett első óvatos lépést?

4. Egy pluralizáltabb, a hatalom megosztásán alapuló politikai intézményrendszer egyik lehetséges megoldási elemét?

5. Vagy egészen egyszerűen „pufferzónát” abban a politikai bujócskában, amely az állami csökkenő tehervállalás és a társadalom növekvő igényei között zajlik?

A székepszis alapja az volt, hogy az államelméleti és politikai-intézményi fundamentumok mit sem változtak az elmúlt 40 évben. A párt helye, szerepe, irányítási módszere, belső felépítése változatlan, s az állami irányításban is inkább korrekciók, mint reformok jelentették a fejlődés állomásait. Az viszont bebizonyosodott, hogy az önkormányzatiság pusztá deklarációja, s az irányítási-politikai viszonyok működésbeli-eljárási jellegű demokratizálása az alapszerkezet és intézményi rend módosítása nélkül, s különösen az elosztási-tulajdonosi viszonyok újragondolása nélkül tüneti kezelés.

A könyv első kéziratának írása idején még csak aggályaimat fogalmazhattam meg a „reform” szándékaira vonatkozóan. Az azóta eltelt időszak markáns választ adott rájuk, s a formálódó alkotmány, az úgynevezett sarkalatos törvények, az önkormányzatokról szóló törvény

szabályozási koncepciója világosabb irányokat rajzoltak fel az irányítási területi rendjének továbbfejlesztése, pontosabban gyökeres reformja számára.

Mint már szó volt róla, egy monolit politikai mechanizmusra és centralizált, a hatalom egységét valló állami berendezkedésre soha nem lehet következetes önkormányzatiságot építeni. A politikai pluralizmuson, a szabad választásokon alapuló, a hatalmi ágak megosztását tiszteletben tartó alkotmányos rend tehát nélkülözhetetlen feltétele az önkormányzatoknak. Ezek a pillérek már szilárdnak tűnnek a jelenlegi jogalkotási folyamat alapján. Alapvető jelentőségűnek kell tekinteni azt az alkotmányos szabályozási, államelméleti felfogást, amelyik a különböző államhatalmi ágak egymást ellenőrző szerepét intézményesíti, s a túlhajtott centralizáció ellensúlyaként elfogadja a hatalom „negyedik dimenzióját”, a helyi önkormányzatok relatív autonómiáját.

Ezen autonómia alkotmányos biztosítékai megnyugtatónak tűnnek az önkormányzati törvény szabályozási koncepciójában. Az elképzelés szerint az önkormányzati szervek feletti irányítás szinte kizárólag magas szintű normákon keresztül történik, az állami felügyelet törvényességi szempontra korlátozódik, az önkormányzati jogokat közigazgatási, illetve alkotmánybíróági védelem garantálja. Az alkotmánybíróság előzetes normakontrolláló szerepe például megakadályozhatja, hogy a későbbi jogalkotási folyamatban az önkormányzati hatáskörök lényegileg szűküljenek. Az általános illetékesség és szubsidiaritás elve testesül meg abban a javaslatban, hogy a helyi önkormányzatok hatáskörébe kerül minden olyan helyi ügy, amit törvény nem utalt más szerv hatáskörébe.

A helyi önkormányzatok szervezeti felépítésére vonatkozó elgondolások is szakítanak a tanácsmodell korábbi strukturális jegyeivel. A kiterjedt önálló szervezetalakítási jog biztosítása mellett kötelező a képviselő testület létrehozása, megszűnik a centralizált irányíthatóság egyik legfontosabb lehetősége a végrehajtó bizottságok vertikális alárendeltsége, a helyi tisztségviselőket mind politikai, mind közjogi

felelősségük egyértelműen a testülethez, illetve a választópolgárokhoz köti. A jelenleg is hatályos harmadik tanács törvény ugyanis nem oldotta meg azt a régi dilemmát, amit *Erdei F.* 1970-ben már így jellemzett: „...ugyanaz a választott szerv – a tanács végrehajtó bizottsága – egyben az önkormányzat megvalósítója is, a központi kormányzat végrehajtó szerve is” (*Erdei F.* 1970. p. 29.).

Ugyan arról még heves vita folyik, hogy az önkormányzatiság jellegét a megyék is magukra öltsek-e, annyi azonban bizonyosra vehető, hogy az önkormányzati elvvel összeegyeztethetetlen az önkormányzati „szintek” közötti hierarchia, s az is egyértelműnek tűnik, hogy az irányítási-döntési mechanizmus súlypontjaivá a települések, a helyi önkormányzatok válnak. S noha a szabályozási koncepció nem számol az önkormányzati és állami-államigazgatási feladatok merev szervezeti szétválasztásával, mindenesetre garantálja, hogy az önkormányzati feladatkörben hozott döntés végleges, s a hivatali apparátus államigazgatási hatáskörében hozott döntések és eljárás sem szigetelődhet el teljesen a testületi ellenőrző tevékenységtől. A hivatali, államigazgatási munkához fűződő szakmai, törvényességi érdekek nem az ágazati irányítás, hanem a normatív szabályozás keretében érvényesülhetnek.

A helyi önkormányzatok központi érdekképviselője hosszú ideig nem volt megoldott, ami ugyancsak akadályozta egy „önkormányzat-barát” gazdasági, politikai és jogi környezet kialakulását, holott erre már a reformot jóval megelőzően is megfogalmazódtak javaslatok (*Zoltán Z.* 1969, *Sárközy T.* 1981). A most alakuló önkormányzati szövetségek érdekképviselői szerepét a törvény is rögzíteni fogja.

Azt mondhatjuk tehát, az önkormányzatokra vonatkozó szabályozási elképzelések európai léptékben is megállják a helyüket, ám a normatív rend kialakítása még nem garancia a tényleges önállóság megvalósulására. Az önkormányzati autonómia nem jelent omnipotenciát, hanem a helyi társadalom autonóm politikai és más típusú érdekvérvényesítési szervezeteinek partneri fellépését feltételezi, valamint a helyi gazdaság és intézmények ugyanilyen önállósulását tekinti kiindulási alapnak. *Dahrendorf* mutatott rá arra, hogy egy

hatalmi struktúra hasonló súlyú elemeinek találkozása lehet az egész szempontjából progresszív és dinamikus, de lehet defenzív és merev is (Dahrendorf, R. 1975. pp. 280-284.). A helyi politikai viszonyok esetében – nyilvánvalóan – a viszony jellege az általános politikai működés sajátosságaitól függ egyrészt, másrészt attól, hogy a társadalom és gazdaság különböző szférái számára milyen mozgásszabadság nyílik, s hogy a különböző érdekszférák helyi összehangolását milyen mechanizmusok szolgálják. Ezért kell az önkormányzatiság fogalmi feltételei tekintetében is a kizárólagos jogi szemléleten túllépni.

Az önkormányzatiság gazdasági garanciái

Többször felmerült már az eddigiekben is, hogy az önkormányzatok gazdasági önállóság, rendelkezési jog nélkül nem működhetnek. A tanácsi gazdálkodással, az infrastruktúra fejlesztésével összefüggésben is nagyon gyakran jelenik meg a redisztribúció fogalma. Polányi amikor megalkotta a gazdasági integrációs sémákra vonatkozó tipológiáját, figyelmeztetett arra, hogy ezek az integrációs formák (reciprocitás, redisztribúció, árucseré) nem képviselnek fejlődési szakaszokat, számos alárendelt forma jelen lehet a domináns mellett (Polányi K. 1976).

A redisztribúció igen eltérő ideológiák közegében is hasonló mértékben életképes, hasonlítsuk össze csak a welfare economics és a szocialista tervgazdálkodás ideológiáját. Nem helyeselhető a redisztribúció közvetlen összekötése érték kategóriákkal, mert a redisztribúció tartalmi megítélése lehetetlen a kitűzött célokkal, a redisztribúció által integrált gazdaság konkrét szükségleteivel, a betöltött funkcióval való összevetés nélkül.

Ugyanakkor tény az is, hogy egy társadalom irányításának centralizációs foka többek között éppen a jövedelmek feletti rendelkezési jogban történő állam – gazdasági szféra, illetve központi – helyi kor-

mányzat közti osztozkodással mérhető. A redisztribúció mindig feltételez egy elosztó központot (ennyiben a redisztribúció csak centralitásban érvényesülhet) és immanens elve a központi irányítás (Polányi K. 1976. p. 242.). Ennek ellenére az állami redisztribúciónak nem feltétlenül kizárólagos színtere a központi költségvetés. Gyakran figyelmen kívül marad például az, hogy a gazdaságpolitika, a gazdasági szabályozórendszer milyen hatást gyakorol az egyes területek fejlődésére, többek között az ágazati prioritások meghatározásával, illetve, hogy milyen nagy szerepe van az árrendszeren keresztüli átcsoportosításnak stb. A lényeg tehát az, hogy a területi önállóságot és a tanácsok önkormányzati típusú működésének financiaális, illetve tágabb materiaális biztosítékait illetően szimplifikálás lenne egyedül a tanácsi pénzszközök volumenét és forrásszerkezetét vizsgálni.

A pénzügyi autonómia illúziójával rég le kellett számolni még azokban az országokban is, ahol a redisztribúció szűk körben, az állami gazdaságirányítási, de különösen szociálpolitikai feladatokhoz kapcsolódva érvényesül és a gazdasági mozgások, a fejlődés fő rugója a piac. Sokáig népszerű modellként működött C.M. Tiebout (1956) elmélete, amely szerint létezik egy, a piaci mechanizmusnak megfelelő regulátor lokális szinten is, mégpedig a magángazdaság mozgása a kedvezőbb szolgáltatási és adóztatási feltételeket nyújtó települések irányában. Ez a modell azonban nem számolt – mint H. Wahl (1980) kifejti az életkörülmények, a gazdasági potenciál területi egyenletlenségeivel, és az ún. spill over hatással, ami a települések teljes gazdasági autonómiája esetén az optimálisnál rosszabb ellátást fog eredményezni számtalan településen. Wahl szerint az átfogó pénzügyi autonómia, amely ugyan politikai oldalról nagy előnyöket jelentene, ott leli határát, ahol a települések által nyújtott funkciók a helyi érdekeken túli érdekeket érintenek (vonzáskörzeti típusú ellátás, termelési kooperáció stb.). Éppen ezért manapság az állam és községek közötti financiaális kapcsolatokban a legmesszebbmenő decentralizáció esetén is legfeljebb annak követeléseig terjeszkednek, hogy a helyi, kommunális ellátási feladatokat lehetőleg saját, helyi pénzszközökből finanszírozzák (Lutzky, N. 1983).

Szinte minden önkormányzati rendszerben törekednek a saját adók arányának növelésére, a központi támogatások normatív, tehát nem célhoz kötött elosztására, az úgynevezett „aranyozott gyeplő” (céltámogatás) szerepének minimalizálására (Klein, R.R. 1987).

A célt tehát nem a gazdálkodás abszolút értelemben vett önállóságában kell megjelölni, hanem abban, hogy a redisztribúció kizárólag annyi funkciót töltsön be és csak annyi forrást kössön le, ami az állam tulajdonosi és gazdaságirányítási funkcióinak ellátásához elengedhetetlen, illetve ami a területi nivellációs törekvésekhez eszközül szolgál. *A lényeg tehát az, hogy a redisztribúció racionalizálási, hatékonysági szemlélet mellett működjék, s ne politikai-uralmi célok közvetítője legyen.* Ehhez pedig szervezeti garanciák kellenek, illetve az elosztás normatív útjának elsődlegessé tétele. Könnyen ellenvethető, hogy a redisztribúció ideológiája többnyire éppen a hatékonyság („tervszerűség”) vagy a szociális igazságosság nevében történt. Ha viszont – a tanácsi gazdálkodás berkeiben maradvá – szemügyre vesszük a pénzeszközök forrásszerkezetét, s a felhasználást, akkor kiderül, hogy vajmi kevés összefüggés mutatkozik a kommunális-infrastrukturális beruházások s a hatékonyság vagy éppen területi nivelláció céljai között (Wiener Gy. 1982). A korábbiakban vázolt történelmi gyökerek, az állam- és gazdaságfejlődés „perifériális” sajátosságai, valamint a szocialista tervgazdálkodás immanens törvényszerűségei folytán az állami irányítás és politikai mechanizmus, valamint a társadalom és gazdaság tényleges érdekstruktúrája és szükségletei közötti potenciálisan nagyobb diszkrepancia az elosztás funkcióit és intézményrendszerét erőteljesebben átszötte politikai-hatalmi elemekkel. Ferge Zs. kifejti, hogy a kapitalizmusban a piac logikája hat át nem gazdasági szférákat is, addig a szocializmusban a redisztribúció logikája gyűrűzik át az újraelosztáson kívüli területekre (Ferge Zs. 1975). A gazdaság „repolitizálódása” lezajlik a nyugati ipari társadalmakban is, de a két szféra (politika és gazdaság) viszonya kiegyenlítettebb, s egymástól bizonyos függetlenséggel rendelkeznek. Az állami intervencionizmusnak a gazdaság repolitizálására gyakorolt hatásáról rendkívül értékesek

Somlai P. megállapításai (*Somlai P.* 1972). Nem politikai elhatározás kérdése tehát a redisztribúció határainak visszaszorítása, hanem a gazdaság belső adottságainak függvénye is. Tény azonban, hogy az újraelosztás kiváló eszköze időnként pusztán a centralizálásnak, amely felszabdalja, közvetetté teszi az egyén, a csoport és a javak között a termelés és fogyasztás során kialakult viszonyokat. Közbeékelődik a hatalommal összefonódott redisztribútori szervezet. Az egy központból való irányíthatóság lehetősége éppen abból a helyzetből táplálkozik, hogy a társadalom és gazdaság egymástól mesterségesen szétválasztott különböző elemei az érintkezésükhöz szükséges információkat egy külső-felső normatív, de sokszor eseti politikai befolyásolási rendszertől kapják, amit jobb esetben tervnek hívnak, az utóbbi időkben már annak se. A terveket felváltotta a rövidtávra szóló, kiszámíthatatlan gazdasági szabályozók kusza szövedéke, amelyben a helyes stratégia kiválasztása szinte lehetetlen. A tulajdonosi természetes érdekeltséget felváltotta a kormányzati, költségvetési szervekkel folytatott alkufolyamatokban való helyezkedés, de az ebben elfoglalt pozíció a gazdaságpolitikák gyorsan változó kurzusában soha nem lehetett végleges.

Az elvonás ténye és mértéke mellett tehát nagy jelentőségű – témánk szempontjából – az elvont javak felhasználási szerkezete és az elosztás döntési mechanizmusa is. Az elosztási mechanizmusban gyakorlatilag nem létezik helyi, sőt megyei (területi) szint sem, hiszen a helyi és megyei tanácsok nem rendelkeznek olyan bevételek felett, amelyeknek létét vagy felhasználását, illetve volumenét vagy mindegyiket együtt ne központi jogszabály tenné lehetővé. A költségvetési terminológiát szemügyre véve is kiderül, hogy a népgazdaságban keletkezett jövedelmek megoszlása is csak a három fő jövedelemtulajdonos, úgymint a költségvetés, a lakosság és a gazdálkodó egységek között nyer értelmet (*Kupa M.* 1980). Ezen a helyzeten ugyan változtatott a tanácsai költségvetések „nettó” kapcsolódásának elve. Ám az állami támogatások magas aránya e függetlenséget látszólagossá teszi, nem is beszélve a tanácsai fejlesztési és működési források egyre

szűkebb volumenéről. A helyi-területi tanácsok tehát az elosztási viszonyokban nem rendelkező, hanem végrehajtó pozícióban, egyszerű felhasználóként, fogyasztóként intézményesültek. Ez az alaphelyzet még akkor is igaz, ha meghatározott keretek között a felhasználási módzatok, a gazdálkodás „szabadsága” alapján különböző önállósági fokozatok lehetségesek. A helyi-területi tanácsok szervek gazdálkodása mindig a központból közvetlenül vagy közvetve, ad hoc vagy normatív döntés útján célhoz kötve vagy általánként, de mindig juttatott források keretei között történik. „A községre rótt törvényes kötelezettségeknek, éppen úgy, mint az önkormányzati feladatoknak elsősorban az adja meg önkormányzati minőségét, hogy azok teljesítéséről a község saját vagyona és jövedelmei, valamint a községi tagok közszolgáltatásainak (községi adók) terhére gondoskodik” – írják már 1935-ben a községek közigazgatási reformelképzeléseiről szóló egyik munkában (*Alsó L.* 1935. p. 44.). Az önálló gazdálkodás ezen elemei (mint saját „községi” vagyon, tulajdon saját adó kivetésének joga) ma hiányoznak, mégis az a cél, hogy a tanácsok „területük gazdáiként” viselkedjenek. A jelenlegi reformelképzelések között szerepel az önkormányzati tulajdon intézményesítése és a helyi adóztatási jog biztosítása. Ezek a szükségszerű lépések azonban – egyelőre – a gazdálkodás alkotmányos, jogi biztosítékain keresztül a szemléleten változtathatnak csak, ám a materiális forrásokat aligha tudják tetemesen növelni a települések többségében.

Végeredményben tehát a redistribúció hazánkban alkalmazott gyakorlata (arányai és módszere) erőteljesen akadályozza az önkormányzati típusú helyi irányítás kialakulását, mert önállótlanyságot teremt, s a hatalmi mozgások centrumába a központi elosztó apparátusokat teszi. *Wiener Gy. – Szoboszlai Gy.* egyik cikkében így fogalmaz: „Tíz évvel a tanácsok önkormányzat koncepció meghirdetése után nyilvánvaló, hogy lehetetlen a társadalom intézményrendszerének egyik felét radikálisan megreformálni úgy, hogy a másik fele – a tervezés és a pénzelosztás rendszere – lényegében érintetlen maradjon” (*Wiener Gy. – Szoboszlai Gy.* 1981). A jövedelem átcsoportosítások miatt a területek

jövedelemtermelő potenciálja és tényleges fejlesztési forrásai közötti összefüggés gyakorlatilag egzakt módszerekkel nem mérhető. *Pongrácz A.* figyelmeztet arra, hogy a jövedelmek átcsoportosítása (gazdaság – lakosság, -gazdasági szféra különböző pólusai, lakosság különböző rétegei, központi költségvetés – tanácsi szféra, fontos társadalmi célok – állami feladatok között, gazdasági régiók – megyék településcsoportok között stb.) hatásmechanizmusának méréséhez egyelőre nem áll rendelkezésre megbízható módszertan (*Pongrácz A.* 1985). A redisztribúció „funkcionális profiltisztításához” nem rendelkezünk még tudományos alapokkal. Úgy vélem, emiatt nem hozhatott igazán gyökeres változást a tanácsi gazdálkodás 1986-ban életbe léptetett reformja sem. Nagy volt a valószínűsége annak, hogy a fejlesztésre fordítható pénzeszközök volumene (s ebben a saját – el nem vonható – forrásoké) nem növekedik. A pénzforrások megszerzésének normatív útra terelése ugyan növelhetné volna a gazdálkodás tervszerűségét és csökkentheti a paternalisztikus megyei tanácsi beavatkozás mozgásterét, de továbbra sem keletkeztek valóságos érdekkapcsolatok a tanácsi, a gazdálkodó és a lakossági szféra között. Sajnos a költségvetés reformjára vonatkozó jelenlegi tervezetek e tekintetben nem ígérnek döntő előrelépést. A helyi önkormányzatok tervezett adóbevételei között nem szerepelnek a helyi gazdaságból származó bevételek. A fiscus vitathatatlanul szorongatott helyzetére való hivatkozás ki tudja milyen időtávon, akadályozza egy szerves helyi gazdálkodási modell kialakulását. Így aztán a vállalkozói önkormányzatok stratégiáját kevés eszköz tudja csak támogatni.

Az országos és ágazati prioritások a pályázati rendszereken keresztül még mindig erős determinizmust jelentenek a helyi gazdálkodói-fejlesztési döntések számára. *Nagyobb önállóságról tehát legfeljebb a direkt beavatkozási lehetőségek csökkentése értelmében lehet beszélni.* Attól azonban még messze vagyunk, hogy községi vagyonról beszéljünk, s hogy a tanácsok valóban gazdálkodjanak, s ne a juttatott pénzeszközöket „költsék”.

Véleményem szerint máig nem rendelkezik a tudomány válasszal arra a kérdésre, amit *Szelényi I.* 1973-ban tett fel, hogy miként oldható fel az ipari és kommunális beruházások konfliktusa, hogyan biztosítható a kommunális fejlesztés hatékonysága, mik a garanciái a nemzeti vagyonnal való ésszerű gazdálkodásnak, a kommunális fejlesztés dinamizmusának? Ide kívánczik *Szelényi I.* lakonikus megállapítása: „A redisztributív területi gazdálkodásnak valószínűleg egy nagy tévedése, hogy a fejlődés visszaszorítása egy helyen fejlődést hoz létre másutt” (*Szelényi I.* 1973. p. 43.). Ugyanezen törvényszerűség másik oldalról való megközelítésére, *G. Myrdal* a Bibliából idéz: „Mert mindenkinnek, akinek van, adatik, úgyhogy bővelkedni fog, attól pedig, akinek nincs, még az is elvétel, amije van” (*Myrdal, G.* 1959. 33. old.). A válasz persze nem adható meg a „területgazdálkodás” keretei között, hanem mint már erről szó volt, a redisztribúció gazdaságban betöltött funkciójának függvénye. Mindenesetre a tanácsi-helyi önkormányzatiság is egyik „áldozata” – akár gazdaságossági, akár politikai szemszögből nézzük – annak a gazdaságirányítási szemléletnek, amelyben a jövedelemelosztás a piac helyett s nem annak komplementereként működik. Az igazsághoz persze hozzátartozik, hogy az önkormányzatok gazdálkodása mindig is a vállalati-vállalkozói és a költségvetési karakter között lebeg. A nálunk lényegesen erősebb nyugatnémet önkormányzatok számára is a „vállalkozó városok” amerikai modellje csak követendő minta, ám valószínűleg hamarabb jutnak el odáig, mint mi (*Duck Worth, R.P. – Simmons, I. – McNulty, R., Göb, R.* 1987).

Az önkormányzatiság társadalmi, politikai meghatározottsága

A helyi közösségekről szóló fejezetben már jeleztem, milyen fontos szemléleti kérdésnek tartom, hogy mit tekintünk a helyi érdekek hordozóinak. A helyi közösség fogalmának megalkotása nélkül is

bizonyos, hogy a helyi érdekképviselő feladata nem hárítható kizárólag a helyi tanácsi szférára. Nemcsak azért nem, mert jelenlegi helyzetükben a helyi tanácsok nem tudják ellátni ezt a feladatot, hanem azért sem, mert az érdekképviselő egyirányúsítása olyan homogén helyi érdekmechanizmust, olyan összetartó, egységes helyi társadalmat feltételez, amire semmilyen bizonyítékunk nincsen. A helyi érdekmechanizmus nem monolit, képviselőtének megoldása nem épülhet a tanácsi mechanizmus kizárólagosságára. A tanácsok által képviselt érdekek nem fedik tökéletesen sem a település, sem az ennél kisebb vagy nagyobb helyi közösségek érdekeit. A már említett jugoszláv modell például alkotmányos szinten is megkülönbözteti a helyi közösségeket és a községet. Az előbbiek létrejöhetnek településenként, településrészenként vagy több települést összefogva. A község, mint társadalmi-politikai alapközösség viszont több települést, többnyire járásnyi területet foglal magába. A lényeg tehát az, hogy alkotmányos lehetőség nyílik a legkisebb – s egyébként nem csak a területi alapon szerveződő – közösségek számára, hogy önkormányzati alapon működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezetet hozzanak létre „közös szükségleteik szolidáris kielégítése érdekében”. Ebből a megoldásból az a szemlélet olvasható ki, hogy *a helyi közösségeket érintő döntéseknek nem kizárólagos csatornája az igazgatás, hanem elkülönült politikai identitásuk van*, amivel számol az állami és társadalmi-politikai, intézményi döntési mechanizmus is. (Ide kívánczik az a megjegyzés, hogy a községi eljárások ilyen értelmű „politikai identitása” nálunk egyelőre éppen azért hiányzik, mert a helyi közösségeket érintő döntések kényszerpályán – a tanácsi mechanizmuson – keresztül haladnak, s csak a tanácsi hatáskörök nyelvére lefordítva válhatnak reális, végrehajtható döntésekké!)

A tanácsi mechanizmus sem területileg, sem az érdekek társadalmi-gazdasági meghatározottságát tekintve nem adekvát közegeivel. A területi inkonzisztenciát a szélsőséges integrációs folyamat idézte elő, illetve az a tény, hogy a közigazgatás területi struktúrája – érthetően – nem képes követni, aktuálisan tükrözni a területi közel-

ség alapján kialakuló „amorfi” társadalmi – gazdasági képződményeket.

Nem kellene idegenkedni attól, hogy bizonyos érdekek, bizonyos tevékenységek az állami irányítástól és célszerűségi felügyelettől függetlenül szerveződjenek. Az etatizmus talaján persze nehéz tudomásul venni partnerként nem állami szerveket. Azonban egy ilyenfajta váltás rendkívül jó hatást gyakorolhatna az állami szféra működésére is, miután a más szervezeti-politikai szférával való partneri és nem vertikális (paternalista) együttműködés során óhatatlanul módosulnának az alkalmazott munkamódszerek, érintkezési szokások. Ezen új típusú kapcsolatok elvét illetően meg kell szívlelni azokat a tapasztalatokat, amelyek a helyi irányítás bürokratikus kötöttségeiben jelölik meg a helyi állami szint alacsony politikai befolyásának okát. Egyre inkább kiderül, hogy a weberi bürokrácia-modellben feltételezett, tisztán technikai (szakracionális) megfontolások alapján működő, politikailag neutrális szervezeti környezet a bürokrácia számára lényegében fikció. A közigazgatásnak szervezeti közegéből kilépve le kell vetkőznie a bürokratikus érintkezési módszereket több olyan funkció gyakorlásakor, amelyek többnyire nem klasszikus igazgatási feladatok. *Funke* például a területi tervezés problémáit határozottan összeköti a tervező apparátusok bürokratikus kötöttségeivel. Ezek megakadályozzák, hogy a politikai egyezkedési folyamatokban ütőképes partnerek legyenek (*Funke, R. 1975*). Az önkormányzat működése szempontjából tehát arra kell törekedni, hogy szervezeti összetettségének azt az előnyt, miszerint különböző jellegű és funkciójú egységekből áll, kihasználhassa a helyi társadalommal, politikai és gazdasági intézményrendszerrel való rugalmasabb kapcsolatépítésre. Ehhez képviseleti testületeinek, bizottságainak, tisztségviselőinek nagyobb operativitását, mozgásszabadságát kell megteremteni.

A helyi irányítás működésének – éppen az előzőekben kifejtettek miatt – egyik szembeötlő jellemzője, hogy uniformizáltsága ellenére a helyi érdekek nem egyenlő hatékonysággal, eséllyel befolyásolják a központi döntéseket. Ebből az a tanulság vonható le, hogy a helyi hata-

lomnak, a helyi érdekcsoportoknak vannak nem formalizált hordozói is. Ezek jobbára a kijárás, lobbyzás illegitim módszerei, amelyeket inkább intuitíve, mint szisztematikusan tárt fel a magyar politikai szociológia, illetve politikatudomány. Az informális politikai folyamatok törvényszerűek minden olyan struktúrában, amelynek funkcionális fogyatékokosságai vannak, ahol a nem hivatalos struktúra hatékonyabban elégíti ki bizonyos létező szükségleteket, s „a politika személyes kötevéssé alakul” (Merton, R.K. 1980. p. 242.).

Az informális szféra feltárása azért rendkívül fontos, mert jelzi azokat a bizonyos reális szükségleteket, amelyeknek a formalizált struktúra már nem tud eleget tenni. A politikai folyamatokban az *informálitás* kiszorítására nem egyszerűen a demokratikus politikai nyilvánosság eszménye miatt van szükség, hanem azért, mert – véleményem szerint – *a mi politikai rendszerünkben diszfunkcionálisan működik*. Ellentmondásos módon az informális struktúra ott működhet biztonságosan és „demokratikusan”, azaz potenciálisan sokak számára hozzáférhető eszközként, ahol ezt a formális struktúra lehetővé teszi. Hipotézisem szerint ugyanis az informális döntésbefolyásolás csak viszonylag decentralizált, többszintű és -jellegű döntési centrumot tartalmazó, erős társadalmi kontrollt működtető, rugalmas működési módokat alkalmazó politikai struktúrákban képes azon feladatának eleget tenni, hogy a szükségszerűen viszonylagosan merev hivatalos struktúra diszfunkcióit átmenetileg kompenzálja. E feltételek, körülmények hiányában – véleményem szerint – csak *a további centralizálás, a hatalom további koncentrálásának és misztifikálásának eszköze*. A helyi hatalom kizárólagosan informális érvényesülését nem fogadhatjuk el, mert nem csak kontrollálhatatlan, bizonyos területek, csoportok számára elérhetetlen, de tartalmát tekintve sokszor antidemokratikus törekvéseket szolgál. Az ellenőrizhetetlen, korrupt érdekcsoportosulásokat, személyes hatalmi góccokat éppen az avathatja időnként és helyenként „a helyi hatalommá”, mert a helyi érdekérvényesítési folyamatok jó része szükségszerűen, a normatív rendből következően informális.

A tanácsrendszert és az egypártrendszert alapul vevő eddigi fejtegetéseim és dilemmáim feloldódni látszanak a politikai pluralizmus és az önkormányzati modell megjelenésével. A pártok megjelenése az eddig informalitásba vagy teljes hallgatásra kényszerített társadalmi csoportok számára alkotmányosan szabályozott lehetőséget nyújt a helyi politikában, s az önkormányzati testületekben való részvétellel. Miután pedig az önkormányzati törvény szabályozási koncepciója az önkormányzati jogok alanyaként nem a képviseleti testületet és szerveit, hanem a lakóhelyi közösséget jelöli meg, így megoldódhat a politikai közösség, igazgatási község ellentmondása, inkonzisztenciája. Ennek nyilvánvaló logikai következménye egyrészt az, hogy az önkormányzati jogok gyakorlásában meg kell jelennie a közvetlen demokratikus, plebiszitáris elemeknek, másrészt az, hogy az igazgatási integráció és az önkormányzati jogokat gyakorló szervezeti szféra elválhat egymástól, felszámolva azt az óriási politikai-hatalmi vákuumot, amit például a kisfalvak tanácsainak felszámolása eredményezett. Ebbe a hibába egyébként nem csak mi estünk. Európa-szerte rendkívül erőteljes integrációs folyamatok zajlottak le a 60-70-es években, s módszereiket tekintve sem mindegyik volt demokratikusabb, mint a miénk. Az NSZK-ban például a területi reform során 16.000 község politikai önállóságát szüntették meg, 20.000 helyen számolták fel a községi igazgatási szerveket, volt olyan tartomány, ahol falvak a közös testületben egyáltalán nem jutottak képviselethez. Kimutatták, hogy a reform során 250.000 képviselői helyet számoltak fel, semmibe véve azt az egyébként éppen a német kommunálpolitikusok által *F. von Stein* nyomán gyakran emlegetett elvet, hogy a kommunálpolitika lelkét a hely ismerete adja (*Henkel, G.* 1987, *Laus, E.* 1980). A hamarosan felismert problémák miatt megindult a gondolkodás a reform „reformján”, ami összekapcsolódik a területi fejlődés szerves modelljének a megalkotásával (*Bruder, W. – Ellenwein, T.* 1979).

Az önkormányzatiság politikai feltételei között csak formailag utolsóként a helyi társadalmak politikai retardáltságának felszámolását szükséges említeni. *N.W. Polsby* mondta, hogy a politikai apátia egy jól

funkcionáló modern demokrácia többé-kevésbé normál állapota (Polsby, N.W. 1963). A polgárság akkor aktivizálható, ha létfontosságú érdekeit látja veszélyben. Ilyenkor van szükség arra, hogy legális garanciák biztosítsák a lakóhely szerinti cselekvési lehetőségeket. A kérdés most már csak az, hogy ha a helyi társadalmak, közösségek nagy részének „létérdeke” fűződik a lakóhelyi körülmények javításához, az elosztásban kedvezőbb pozíciók, arányok kiharcolásához, akkor *mivel magyarázható nálunk a politikai közömbösség?* Habermas a jóléti állam legitimációs krízishelyzetéről írva kifejti, hogy kézenfekvő megoldás a politikailag neutrális nyilvánosság megteremtése (Habermas, J. 1971. p. 123.). A „strukturálisan biztosított állampolgári privatizmus” közömbössége ugyan valóban alkalmas a konfliktusok megkerülésére, ám a problémák progresszív megoldására aligha! Jelenleg a politikai és állami képviseleti intézményrendszer társadalmi legitimáltsága helyi szinten nem megfelelő, s ellentmondásos módon, ahogy lefelé haladunk az egyes politikai-hatalmi szervezettípusok hierarchikus szintjein, úgy csökken az alsóbb szervezeti egységek működésének társadalmi ellenőrzöttsége, úgy csökken a közvetlenül érintettek irántuk való figyelme. Úgy tűnik tehát, *ahogy csökken egy politikai-állami szervezeti egység mozgástere, önállósága, úgy veszíti el a közvetlen környezetével való kontaktust*, ami viszont óhatatlanul kitermeli a szűk mozgástéren belül hozott döntések antidemokratizmusát. A kör tehát bezárul.

A tömegkommunikációs eszközök által teremtett „nagy nyilvánosság” politikai attitűdjéről rendelkezésre álló gyér információk vagy éppen a korábbi választások tapasztalatai nemcsak alacsony politikai kultúráról árulkodnak (amit szeretünk jelentőségében felpuffasztani), hanem arról is, hogy az állampolgárok többsége számára közömbösek voltak a politika nemzeti makro- és mikrofolyamatai egyaránt.

A hatékonyan, ténylegesen működő politikai nyilvánosság megteremtése a lakóhelyen nem ígérkezik könnyű feladatnak. E nyilvánosság egyik feltételéről, a megfelelő intézményesítésről már esett szó. A szociológiai feltételt az jelenti, hogy az egyes részérdekek szervezhető-e, s mennyire konfliktusképesek. Offe szerint egy érdek

akkor szervezhető, „...ha a szociális csoport speciális érdekeként interpretálható, s a csoport szükségleteiként világosnak és fontosnak minősül” (Offe, C. 1969. p. 168.).

Ez azt jelenti, hogy vannak az érdekeknek olyan csomósodásai, amelyek egyszerűen általánosságuk miatt nem szervezhetők. Ilyen értelemben a helyi nyilvánosság is inkább fikció, hiszen nem más, mint egyes és csoportérdekekre széteső polgárság, amelynek a lakóhelyhez fűződő legáltalánosabb érdekei rendkívül nehezen interpretálhatók. *A politikai nyilvánosság helyi szintjét tehát nem monolit egységként kell elképzelnünk, amiből újólag egyenesen következik, hogy képviseleti-intézményi rendszerét is többtényezősként kell kialakítanunk.*

A politikai aktivitás másik fontos feltétele az egyének lakóhelyükkel, a helyi politikával kapcsolatos motivációja, harmadsoron természetesen rendkívül fontos a politikai kulturáltság is (Goldsmith, M. 1980).

Egyet kell érteni azonban *Bihari Mihállyal*, aki azt mondja: „Ha a politikai nyilvánosság fórumai korlátozottak és nem működnek megfelelően, akkor empirikus politikai felmérésekkel nem lehet feltárni, hogy végül is miféle politikai kultúrák élnek és hatnak a társadalomban ... a látens, nem nyilvános érdekluralizmus és politikai tagoltság mellett a 'terepszínűbe öltözött' (az első társadalomban megjelenő) politikai kultúrák is kiszámíthatatlanok, hatásuk felmérhetetlen egy-egy politikai döntés esetén” (*Bihari M.* 1985. p. 56.). Az önkormányzatiság politikai jelentéstartalma tehát az, hogy a helyi közösség – lényegében függetlenül belső tagozódásától, amely jobbra össztársadalmi meghatározottságú – kifelé egységesen (arctalanul) politikai egységként képviselhesse a lakóhelyhez fűződő érdekeket. A belső hatalmi viszonyok demokratizmusától vagy antidemokratizmusától lényegében „csak” az függ, hogy milyen módon születik konszenzus a külső érdekképviselő tartalmát illetően, illetve, hogy milyen a viszony a lakóhely egészeként szerepeltetett „közös” és a belső érdektagozódásban megjelenő csoportérdekek között.

Azt is mondhatjuk, hogy az önkormányzatiság politikai elismerése még nem teremt automatikusan demokratikus helyi hatalmi viszonyokat (*Schmidt P.* 1984), hiánya azonban kihúzza a talajt a demokratikus helyi politikai nyilvánosság megteremtése alól.

Az önkormányzatiság vagy még általánosabban a viszonylagos szabad politikai mozgástér tehát elengedhetetlen, de nem kizárólagos feltétele a helyi politikai viszonyok demokratizálásának. Emellett a belső garanciák (töbttényezőös döntési mechanizmus, társadalmi ellenőrzés, politikai kultúra stb.) kiépítése, megteremtése járulhat hozzá, hogy az önkormányzatiság fogalmának immanens része legyen a demokratizmus.

A helyi társadalmak politizálhatóságáról nagy viták folynak a szakirodalomban. A régi szlogenek, miszerint a községek a demokrácia iskolái (*Tocqueville, A.*), ahol áttekinthetőek a viszonyok és megvalósulhat a közvetlenség, egyre inkább csak a legkisebb falvakra igazak, s reálisnak tűnik *Dahl* aggálya, hogy a politikai egységek növekvő méretei az egyes polgár részvételi lehetőségét csökkentik, míg a kisebb egységekben fennáll a veszély, hogy a részvétel triviálissá válik, hiszen a társadalmi környezet átalakításának lehetősége csak egy parányi részecskére korlátozódik (*Dahl, R.* 1967. p. 957.). Az utóbbi években azonban a szkeptikus jóslatok ellenére határozott fellendülést tapasztalni, érdekes módon éppen a nyugati nagyvárosokban. Az élénkülés formái nem a hagyományos képviseleti és közvetlen demokratikus intézmények, hanem az ún. polgári kezdeményezések. Ezek tartalmi elemzése orientációt nyújthat arra nézve, hogy milyen célok, érdekek azok, amelyekben a polgárok a leginkább aktivizálhatók (*Gabriel, O.W.* 1983, *Jacob, I. – Zielinski, H.* 1980, *Wehling, H.G.* 1975). Mindezekről bővebben a későbbi fejezetekben lesz szó. Ehelyütt csak azt szükséges hangsúlyozni, hogy a helyi önkormányzatok kiépülése csak akkor jelent egyben demokráciát, ha az önkormányzati szerveződés egy aktív, politikailag szervezett, lakóhelyével azonosulni képes helyi társadalomba illeszkedik bele. A tényleges politikai decentralizáció nélkül az önkor-

mányzati szervezet pusztán az államszervezet egyik viszonylag önálló része, s nem összekötő kapocs az állam és civil társadalom között.

III. A HELYI HATALMI MECHANIZMUS SAJÁTOSSÁGAI EMPÍRIKUS TAPASZTALATOK ALAPJÁN

1. Kutatási előzmények

Az MTA Dunántúli Tudományos Intézetében az 1970-es évek elején indult igazgatástudományi vizsgálatok központjába a regionális (megyék közötti) együttműködés és a vonzáskörzeti igazgatási struktúra került. A figyelem éppen a területfejlesztés akkori stratégiája, a területi tervezés szükségletei, illetve a településhálózat átalakítási koncepciója hatására, elsősorban az igazgatás-irányítás szervezeti kérdéseire irányult. A kutatások elsődleges célja az volt, hogy arra keressünk választ, vajon a közigazgatás területi rendszerének felépítése, területi hatósugara, s a rendelkezésre álló koordinációs jogosítványok alkalmasak-e arra, hogy a gazdaságban és a társadalomban zajló területi folyamatokat kövessék és támogassák. Kutatási tapasztalataink szerint az igazgatás területi struktúrája és különösen a gazdaság területi mozgásai között vajmi gyér volt a kapcsolat. A gazdaság területi kapcsolatai alkotta „körzetek” nem nyújtottak kellő alapot sem a koordinatív igazgatási együttműködés számára, sem az igazgatás területi struktúrájának módosítására. Másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy erőteljesen működnek az igazgatás belső szervezeti, személyi érdekei is, minden – a struktúrát érintő – reformmal szemben. Szoboszlai Gy. és Wiener Gy. így fogalmaz e kérdésben: „...amenyiben a területi beosztás keretet ad a politikai hatalomgyakorlás térbeni munkamegosztásának, a területi beosztás kialakítása, átfogó vagy részletes módosítása politikai kérdés” (Szoboszlai Gy. – Wiener Gy. 1978). Másutt még markánsabban fogalmaznak: „A termelési szükségletek a hatalmi és érdekviszonyok közvetítésével alakíthatják ki az állam

területi beosztását, sőt azt is, hogy az adott társadalomban mit minősíthetünk hatékony, racionális igazgatásnak” (Berényi S. 1979). A szervezeti érdekek reformellenességéről ír továbbá F.W. Scharpf (1985), megállapítva, hogy a reformok hatékonysága attól függ, mennyiben sikerül kikapcsolni az érintett szervezetek ellenérdekeit a folyamatból. Az eltérés a különböző körzetek között persze nem okoz különösebb károkat addig, amíg a gazdálkodó egységek és a tanácsirányítás érdekeltségi viszonyait tekintve szinte független egymástól, amíg a gazdaságot érintő igazgatási döntések központi szinten születnek.

Az igazgatás területi struktúrája, az abban megjelent körzetesítési folyamatok (tervezési-gazdasági körzetek, helyi tanácsi integráció, városkörnyékek) vizsgálata azonban önmagában nem is nyújt elegendő információt az irányítás területi szintjének működési sajátosságairól, tényleges szerepéről. Kutatási tapasztalataink egyértelműen jelezték, hogy az irányítás vertikálisan lehet bármilyen tagolt, bázisát, tényleges társadalmi-gazdasági működési közeget a településekben kell látnunk. *Az igazgatás területi rendszerének alapkérdése végül is az, hogy feladataiból mennyit és hogyan tud az alapsejtben megoldani.* A területi irányítás vertikális és horizontális munkamegosztási viszonyainak alapvető jellemzője a helyi-települési szinten gyakorolható hatáskörök terjedelme s e hatáskörök gyakorlásának működési mechanizmusa. A területi irányítással foglalkozó empirikus kutatásokban szükségszerűen el kell jutni a helyi szintig, amelynek jelentősége időközben felértékelődött az állami irányításban is. A 80-as évek önkormányzati törekvésekkel jellemezhető igazgatáspolitikája adta meg – utólagosan – a helyi szintű irányítás empirikus vizsgálatának időszerűségét, éppen az alulról építkezés elvének reneszánszával.

A települési igazgatás- és politikai szociológiai vizsgálatoknak természetesen vannak magyar tudományos kutatási és elméleti előzményei. A közigazgatási szociológia megteremtése felé az első lépéseket tulajdonképpen a Magyar-iskola tagjai tették meg, amikor ténymegállapító módszerrel igyekeztek feltárni a közigazgatás területi

egységei, szervei és a lakosságuk közötti viszonyt. Különösen jelentős volt ebből a szempontból a Kiss I. által a tatai járásban vezetett vizsgálat (Magyary Z. 1939). A felszabadulás után a közigazgatás rendszer-szemléletű, illetve a tényleges politikai-hatalmi viszonyok szempontjából történő megközelítése követelményként a hetvenes évtized elején fogalmazódott meg a közigazgatás kiemelt szintű kutatását megalapozó tervtanulmányokban (Kulcsár K. 1973). Tény viszont, hogy a nyolcvanas évek elejéig kevés olyan vizsgálat volt, amely a településen lévő irányítási-koordinatív szervezeti és informális kapcsolatok egészét elemezte volna. A figyelem legfeljebb egy-egy szegmens, egy-egy szervezeti típus működésére irányult, de a település, mint egész, akár a potenciális közösségek szociológiai, akár az igazgatás irányítási-szervezeti szemszögéből mostohán kezelt, elhanyagolt kutatási terület maradt.

Ádám A. 1974-ben tett megállapítása a mai napig nem veszítette el érvényét: „Az általános szervezéstudomány és az ágazati szervezéstudományok viszonylag kezdeti hazai fejlettségi szintjével függ össze valószínűleg az a körülmény, hogy a megjelent szervezéstudományi tanulmányok többsége valamely konkrét szervezeti egységen belül vagy bizonyos szervezetsoport keretében végzendő, illetőleg egy-egy szervezetsoportra vonatkozó irányító- szervezőmunka módozatait és követelményeit taglalja, de a problémakör jelentőségéhez mérten csekély hazánkban azoknak a feldolgozásoknak a száma, amelyek az egyes szervezetek és szervezetsoportok közötti kapcsolódási formákat vizsgálják” (Ádám A. 1974. p. 15.).

A kis számú komplex igényű vizsgálatok tapasztalatai viszont azt sejtették, hogy e problémakör elemzése feltétlenül indokolt. A településeken kialakuló szervezeti és személyi, formális és informális kapcsolatrendszernek olyan kusza, kibogozhatatlannak látszó képet mutatnak, hogy szinte „fekete dobozként” működnek a területi és országos döntések számára. Nagy T. Gy. egy Nagykőrösön folytatott vizsgálat tapasztalatait ismertetve például megállapítja, hogy „... vertikálisan és horizontálisan is egymástól többé-kevésbé önálló sza-

bályozási és döntési struktúrákkal találkozunk, amelyek tekintetében az összhangot megteremteni a legalsó, a települési szinten kellene, amely végső soron minden szabályozás fókuszában áll” (Nagy T. Gy. 1978. p. 32.), továbbá, hogy: „Az elméleti és a kapcsolatok intenzitásában feltárulkozó, valamint a lakossági értékítélet alapján felrajzolt városi szervezeti struktúra eltérő jellege legalábbis azt mutatja, hogy a döntési és hatalmi folyamatok és viszonyok talán bonyolultságuk következtében, talán más okok miatt is, eléggé áttekinthetatlenné teszik a struktúrát, sok elemét tekintve érthetatlenné” (Nagy T. Gy. 1978. p. 38.).

Szabó B. és Kolosi T. Budapest XX. kerületében végzett vizsgálatuk eredményeinek közreadásakor kijelentik, hogy „...az informális döntési struktúrát nem sikerült még letapogatni sem” (Szabó B. – Kolosi T. 1973), ami utal arra a nehézségre is, hogy az ilyen típusú vizsgálatokhoz megbízható, kipróbált módszertani eljárások sem alakultak ki. A vizsgálatok csekély számát talán az is magyarázza, hogy az ilyen komplex interdiszciplináris kutatások számára nem nyújtott ideális feltételeket a kutatási intézményrendszer, s nem nyújt ma sem, kivéve azon szerencsés műhelyeket, amelyek vagy rendeltetésük, vagy kutatási profiljuk folytán interdiszciplináris összetételűek, mint a volt MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete vagy az MTA Regionális Kutatások Központja.

Kétségtelen azonban, hogy a nyolcvanas évek elején újabb lendületet vettek a helyi-települési szintű vizsgálatok, különösen az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetének „Helyi társadalom” elnevezésű műhelye szervezésében. Mint a cím mutatja, elsősorban szociológiai igényű kutatásról van szó, amelyben az irányítás intézményrendszere, s egyáltalán a kérdés politikológiai vonatkozásai kevésbé frekvenciált problémakörök. Ennek ellenére e kutatáshoz kapcsolódva tette fel a provokatív kérdést Gombár Cs. 1983-ban, hogy van-e helyi hatalom Magyarországon? Dolgozatom e fejezetében empirikus tapasztalataim közreadásával, s a kapcsolható elméleti fejtegetésekkel igyekszem három kis település példáján a helyi hatalom intézményes garanciáit számba venni.

2. A kutatás szemlélete és módszertana

Természetszerűen a kutatás szemlélete, módszertana szempontjából elsődleges jelentősége van annak, hogy mit vizsgálunk helyi hatalom címén, tehát mit értünk a helyi hatalom elnevezésen. A definiálás nem egyszerű, hiszen a „genus proximumot”, a hatalom lényegét illetően máig nem jutott igazán konszenzusra a politikatudomány. A hatalom kérdése az állam- és jogtudományok, a politikai szociológia és a politikatudomány számára egyaránt központi kategória, megközelítését illetően számtalan iskola alakult ki (*Alemann, U.V. – Forndran, E. 1974, Röhrich, W. 1975, Beyme, K. 1972, Burdeau, G. 1964, Sontheimer, K. 1962, Liebert, I.–Imershein, A.W. 1977, Kiss A. 1979, Lőrincz L. 1981, Miller, D. – Siedentop, L. 1983, Gombár Cs. 1982*). A lényegben, miszerint a politikai hatalom a társadalmi rendet biztosító látens vagy manifeszt energia, *Arisztotelestől Machiavellin, Weberen át a mai politikatudósokig konszenzus van. Ám, hogy mi ezen energia forrása (fizikai erő, gazdasági pozíció, ideológia), hogy milyen hatásmechanizmuson keresztül, milyen eszközök segítségével érvényesül (erőszak, jog, befolyás, elit, párt, állam), s miben testesül meg (döntésben, konfliktusban, kényszerítésben), s hogy megjelenési formáját tekintve milyen fajtái vannak (gazdasági, társadalmi, politikai, egyéni, közösségi), számtalan – szinte áttekinthetetlen – megoldás található a szakirodalomban.*

Egy empirikus vizsgálatban kiindulópontul az absztrakt hatalomfogalmak (mint *Weberé* vagy *Parsonsé* például) azért kevésbé alkalmasak, mert nehezen fordíthatóak le a konkrét módszertani eszközök nyelvére. Különösen érdekes *Parsons* teóriája, amely *Weber* formállogikai sémájához képest lényegesen konkrétabbnak tekinthető. *Parsons* a hatalom lényegét és funkcióját a pénz gazdaságban betöltött szerepének analógiaként írja le. Ennek lényege, hogy a hatalom olyan eszköz, amivel a politikai hatótényezők feletti kontroll megszerezhető. Olyan generalizált és szimbolikus médium, amelynek (mint a pénz ese-

tében is) nincs használati értéke, csak csereértéke, s a kommunikációt tölti be (mint a gazdaságban a kínálatok között) a politikai hatótényezők között. Ezen politikai hatótényezők a kollektív cselekvés számára szükséges források feletti rendelkezés, a nyilvánosság, a gazdasági javak egy része feletti kontroll és a legitimáció (Parsons, T. 1980). Célszerűbbnek mutatkozott olyan felfogások megismerése, illetve felhasználása, amelyek a hatalom lényegét konkrét kategóriákon, részelemeken keresztül kívánják megragadni. Deutsch például nem törekedett egy zárt hatalomfogalom megalkotására, hanem a hatalom lényegének, eredetének, „költségének”, funkciójának elemzésén keresztül rendszerszemléletű modellé gyúrta a hatalom teóriáját, amelyből különösen fontossá a hatalom kvantifikálási kísérlete, s ezen belül is a hatalom „költsége”, a célzott és ténylegesen ható hatalom megkülönböztetése vált (Röhrich, W. 1975).

Egyáltalán a vizsgálat szemléletében, módszertanában törekedtem valamiféle „rendszerszemléletre”, amennyiben a helyi hatalom intézményesült-rendjét tekintve kiindulási alapul azt elemeztem, hogy a helyi hatalomban potenciálisan (normatív) résztvevő szervek (alrendszerek) milyen környezeti hatásoknak vannak kitéve, mennyire képesek egymással együttműködni, s mit jelent számukra a külső-felső szervezeti befolyás.

Nem vitatva azt, hogy a hatalomnak (azaz a mások cselekvését befolyásoló vagy meghatározó absztrakt képességnek) vannak személyhez fűződő s egyéb informális forrásai, *érdeklődésem mégis a hatalom intézményes forrásaira, a jogi normákra és szervezetekre irányult.* Továbbá azt is elfogadva, hogy a hatalom „olyan generalizált szimbolikus medium” (Parsons), amelynek érvényesülése nem csak konfliktusszituációkban (tehát ellenállás esetén) képzelhető el, mégis a *helyi hatalom létét vagy nem létét elsősorban abban kívántam mérni, hogy konfliktushelyzetekben képes-e a felettes hatalommal szemben fellépni.*

Összességében tehát egy olyan hatalomfelfogással operáltam, amely *normákon, szervezeteken, pozíciókon keresztül bizonyos rendszert alkotó környezetben olyan erőként hat, hogy képes az egyes alrendszerek*

külső környezethez való alkalmazkodását a rendszer érdekei szerint befolyásolni, s ezzel környezetét koherens rendszerként működtetni, s amely a külső környezettel szemben konfliktusszituációban képes a rendszer belső kohézióját megőrizni, s eszközökkel rendelkezik akaratát érvényesítéséhez.

További szemléleti kompromisszumot kellett a tekintetben is kialakítani, hogy mit értek *helyi* hatalmon. Látszólag ennek eldöntésében, s a megfelelő módszertan kialakításában rendkívül gazdag tudományos forrásanyag állt rendelkezésemre, hiszen különösen az amerikai, angolszász szakirodalomban számtalan vizsgálat eredményei hozzáférhetőek. A helyi hatalmat érintő empirikus vizsgálatok virágzása, különösen az Amerikai Egyesült Államokban, az ötvenes, hatvanas évekre tehető. E vizsgálatok alapkérdése tulajdonképpen az volt, hogy demokratikusan irányítják-e az amerikai községet, s egyáltalán kik irányítják („who governs?”). A választ illetően gyakorlatilag két markáns irányzat, iskola alakult ki. *Lyndék* (Middletownban folytatott vizsgálataik alapján), illetve később *Hunter* és csoportja („Cibola”-ban végzett kutatásaira alapozva) a helyi hatalom birtokosait egy szűk, zárt oligarchiában jelölték meg, politológiai szempontból adaptálva az akkor utalkodó stratifikációs társadalomelméletet. A másik, *Dahl* és *Polsby* nevéhez fűződő ún. pluralista irányzat egyrészt szakított azzal a felfogással, hogy a helyi hatalom társadalmi összetétele mechanikusan leírható a társadalom makrostrukturális modelljével, másrészt egy összetételében szituációként változó pluralista modellben látja a helyi hatalom lényegét (*Dahl*, R. 1961, *Polsby*, N. 1960).

A két iskola számtalan követőjének vizsgálatai különösen abból a szempontból voltak jelentősek, hogy módszertanilag megbízható modelleket szolgáltattak e kutatások számára. A vizsgálatok metodikája határozottan tükrözte azt a scientista irányzatot, amelyik a természettudományos egzaktágú módszerek (rendszerelmélet, statisztika, kibernetika) alkalmazásával mennyiségi ismeretekkel és absztrakt rendszermodellekkel akarta gazdagítani a politológiai kutatások eszköztárát. Tény az is, hogy ezekben a vizsgálatokban egy idő után el-

hatalmasodtak a módszertani szempontok, amelynek veszélyeire éppen e módszerek egyik atyja, *K. Deutsch* is figyelmeztetett: „Rendkívül nagy rizikó lenne, ha a trükkökkel, modern metodológiákkal teli koffert olyan emberek vinnék magukkal, akiknek nincsenek klinikai tapasztalataik” (*Deutsch, K. 1966. p. 222.*).

A helyi hatalom vizsgálatában a két iskola eltérő kutatási módszereket alkalmazott (a reputációs-döntési, pozíciós eljárásokat), s sokan a különböző módszerekre vezették vissza az eredmények különbségeit (*Drewe, P. 1974, Bonjean, C.M. – Olson, D.M. 1964*). Így természetszerűen kifejlődött a módszerek ötvözésének igénye, s újabb és újabb módszertani, szemléleti felfogások kipróbálása a helyi közösségi kutatásokban (*Liebert, R. – Imershein, A. 1957, Aiken, M. – Mott, P.E. 1970*).

A rendkívül gazdag szakirodalom azonban csak nagyon nagy óvatossággal használható a mi viszonyaink vizsgálatakor. *Gremion* – aki szintén áttekinti egyik munkájában az amerikai helyi hatalomvizsgálatokat – részletesen kifejti, hogy miért nem használhatóak a „kontinentális” viszonyokra ezek az eredmények (*Gremion, P. 1976*). Az amerikai helyi közösség ugyanis elsősorban nem geográfiai meghatározottság alapján azonosítható, hanem olyan önálló politikai képződmény, amely intakt környezetével szemben, s jól elválasztható az intézményi környezettől, a vertikális irányítási viszonyoktól. Ezzel szemben Franciaországban az állam ellenőrzése alá vonja, bekebelezi a helyi közösségeket, s így strukturálisan nem is létezik helyi hatalom.

A nyugatnémet politikai szociológiában ugyanezért szintén későn indulnak meg a helyi közösség vizsgálatok, s nehezen adaptálták eleinte az amerikai módszereket (*Korte, H. 1986, Sonthheimer, K. 1971*).

Azokban az államokban, amelyek a fejlődés „kontinentális-bürokratikus” útját járták be *Szentpéteri* idézett tipológiája nyomán, ott a helyi hatalom kérdése egész egyszerűen nem értelmezhető a központi hatalommal való viszony nélkül, és annak befolyása strukturálisan más hatalmi viszonyokat eredményez helyi szinten (*Alemann, U. 1975*).

Az állam funkcióiról folyó vitában *Habermas* gondolatrendszerét továbbvive *Offe* dolgozott ki egy funkcionális modellt, az ún. kettős legitimációs koncepciót, amelyet a nyugatnémet kommunális vizsgálatokban a hetvenes évek második felében mintaként használtak (*Ellwein, T. 1973*).

E modellben a politikai és állami irányítási rendszer működését a gazdasági és a normatív legitimációs rendszer határozza meg, amelyből egyrészt egyértelműen látszik az állam fiskális függése, s másik oldalról a demokratikus legitimáció kényszere. Ez a kettős függés számtalan konfliktus forrása, amelyben az erőviszonyokra az alábbi sommás megállapítás jellemző: „Az állam gazdasági függése ott leli határait, ahol legitimációs bázisa veszélybe kerül” (*Alemann, U. 1975. p. 65.*). Az viszont *Habermas* idézett munkájából derül ki, hogy a legitimációt egy látszatnyilvánosság tartja fenn. E séma kommunális szinten egy további befolyásoló faktorról egészül ki, a felettes (tartományi – szövetségi) szint nyomásával. Ez a korrekció a kommunális részvétel rendszermodelljét illetően lényeginek minősíthető. Egyértelművé válik az alkotmányi szabályozás alapján is, hogy a kommunális szintre számtalan felsőbb szinten hozott elődöntés gyakorol hatást, illetve az is, hogy a gazdasági szféra befolyása helyi szinten direkter a központi szinten érvényesülőnél.

A francia községvizsgálatok viszont érdekes módon azzal a hipotézissel indultak, hogy a helyi igazgatást közvetlen társadalmi környezete sokkal jelentősebb mértékben befolyásolja, mint a jogszabályokban jelentkező központi akarat. A tapasztalatok azt mutatták, hogy ez akkor igaz csak, ha a helyi közösség tekintélyes notabilitások partnere, akik elérték az univerzális szabályok kijátszását (*Lőrincz L. – Nagy E. – Szamel L. 1976*), azaz végül is újfent a vertikális szolgáltat magyarázatul a helyi politikai viszonyok értelmezéséhez. Érdekes módon tehát a területi irányítás eltérően centralizált két modelljében egyaránt hamar felmerült az a fontos vizsgálati szempont, hogy a helyi hatalom intézményrendszere nem vizsgálható vertikális környezete nélkül, amelynek frappáns megfogalmazása úgy hangzik, hogy a ver-

tikalításban élvezett autonómia nélkülözhetetlen feltétele a hatalomnak helyben (Savelsberg, J.J. 1979). Ezt felismerve többen kísérletet tettek a vertikális és horizontális politikai viszonyok bonyolult összefüggésrendszerének modellezésére.

A nyugat-európai helyi közösségvizsgálatok ezen szemlélete az eltérő gazdasági-társadalmi berendezkedés ellenére is megszívlelhető, amennyiben nálunk sem lehet eltekinteni az irányítás mezo- és központi szintje befolyásának vizsgálatától. Sőt a kutatás elsődleges céljai közé éppen az a kérdés került, hogy képes-e az irányítás helyi szintje a település, helyi társadalom tényleges képviselőjére és kormányzására a központi (területi) hatalommal kialakított viszonyrendszerben. Ameddig e „külső” befolyás csatornáit, eszközeit, hatását pontosan nem ismerjük, addig értelmezhetetlenek a helyi döntési mechanizmusban kialakult csomópontok és erőviszonyok. Ezért kell egyetérteni Gombár Cs. kérdésfeltevésével. Nálunk egyelőre kérdés, hogy (elvileg) „van-e helyi hatalom?”, s csak ezt követően lesz érdekes Dahl kérdése, hogy „ki kormányoz?”. A települések zárt rendszerének felbomlása természetesen nagy kihívást jelentett az amerikai közszociológia számára is. Warren szerint a közösségek valamennyi rendszere egyre inkább állami, regionális vagy nemzeti szervezeti formákhoz kötődik, ami miatt az addigi intakt, zárt helyi hatalom koncepciók is felülvizsgálatra szorulnak (Warren, R.L. 1966, 1970).

A kutatás alapvető szemléleti pilléreit követően szükségesnek látszik az alkalmazott módszerekről is szót ejteni. A korábbiakból tán kiderült, hogy empirikus vizsgálataimban elsősorban a szervezetek, szerepek, pozíciók közötti kapcsolatok elemzésére törekedtem, s e kapcsolatok megtestesítőit a döntésekben láttam. A döntések és „nem döntések” töltik be azt a bizonyos integratív funkciót, amelyet a hatalom lényegként jelöltem meg. Baltimorban vizsgálták, hogy a fekete kisebbség érdekeit milyen következetességgel hagyja ki a város politikai életéből a fehér városvezetés. Ezt követően irányult a figyelem a csendben láthatatlanul ható politikai erőkre és vált vizsgálandó tényné a „nem döntések” szférája (Bachrach, P. – Baratz M. 1963, 1970). A

vizsgálatok konkrét célja tehát az volt, hogy az irányítás helyi szintjét alkotó, települési-szervezeti komplexum milyen belső formális és informális struktúrával rendelkezik, hol vannak e struktúra súlypontjai, a tényleges döntéshozók, illetve, hogy a település mint szervezeti egység hogyan viselkedik irányító szervezeti környezetével szemben. A településirányítás hivatalos rendszere mellett (ellen) kialakult nem hivatalos ún. „informális” rendszert, a szervezetrendszerek működésében és strukturális kapcsolataiban fellelhető eltolódásokat azért szükséges elemezni, mert csak így lehet megállapítani, hogy az informális rendszert kialakító szükséglet indokoltan követel magának intézményesülést, tehát a társadalom reálfolyamataiban gyökeredzik-e, avagy az informalitás partikuláris, negatív tendenciák érvényesülési tere, amelynek visszaszorítását a formális struktúra megerősítésével kell elvégezni.

Kiindulópontul jó fogódzót nyújtott *Szentpéteri I.* megállapítása: „A struktúrátípus alapfunkcióját és rendeltetését feladatainak az egész igazgatási rendszeren belül betöltött szerepe fejezi ki. A rendeltetés vagy alapfunkció meghatározása tehát mindig mint résznek az egészhez (az igazgatási struktúra fölött és alatt lévő mai struktúraelemek egész rendszeréhez) való viszonyításának kérdése. Az egészből kiszakítottan a struktúrátípus valódi funkciói nem állapíthatók meg” (*Szentpéteri I.* 1977. p. 59.).

Az első kérdés tehát az, hogy melyik szervezeti kört tekintsük településirányításnak, s ez a szint milyen funkciót tölt be az irányítási rendszer egészében. A válasz nem könnyű, hiszen a települést, mint egészet ilyen szempontból nem veszi figyelembe (vagy csak ritkán) az igazgatástudomány. Azt a megoldást választottam, hogy *a településen működő szervezetek teljes körét hipotetikusán olyannak tekintetem, amelyek a helyi döntéshozatalra befolyást gyakorolhatnak.* A településirányítási rendszer funkciója tekintetében pedig abból indultam ki, hogy egyik feladat természetesen a település – mint fizikai műszaki egység – üzemeltetése, fejlesztése, a másik pedig a település – mint társadalom – lakóhelyi magatartásának irányítása, befolyásolása,

továbbá a konfliktusok kezelése, a település társadalmának érdekképviselete a település környezetével szemben. A preconcepció pusztán arra szolgált, hogy a vizsgálati módszerek, s a vizsgált kérdéskörök alkalmasak legyenek e funkciók közötti rangsor megállapítására.

Először tehát számba kellett venni az adott településeken működő szervezeteket, s vizsgálni kellett azt is, hogy vajon a település közigazgatási státusa, ellátási szerepköre, a települések közötti munkamegosztásban betöltött helye mennyiben befolyásolja az intézményi ellátottságot, a szervezetek számát és típusbeli skáláját. Ez a feladat nem bizonyult különösebben nehéznek, hiszen nálunk a közigazgatási státus, szerepkör egyértelműen összefonódik a települési funkciókkal, jobbára meghatározza azt. Ettől az uniformizált intézményrendszertől alig-alig tud eltérést indukálni a település sajátos karaktere, tradíciója.

A helyi közösségvizsgálatok Amerikában hosszú ideig eltekintettek a település ökológiai sajátosságaitól, majd az ökológiai aspektusok bekapcsolásakor is eleinte figyelmen kívül hagyták a szervezeti vonatkozásokat. Az ökológiai paradigma végül is a községrszociológia legjelentősebb paradigmájává vált. *Park* Chicagóban folytatott vizsgálatai jelentették az első szakítást a teoretikus szociológia tudománnyal az empirikus vizsgálatok javára, bár idővel éppen a kvantumánia, a metodológia eluralkodása vezetett az iskola kríziséhez. Mindenesetre ez a paradigma volt az, amelyik az emberi társadalom együttélési formáit szorosan összekapcsolta a földrajzi tér sajátosságaival (Siewert, H.J. 1975). *Amikor az ökológiai iskola az extralokális kapcsolatok szervezeti következményeire is kiterjesztette elemzéseit, egy nagyon fontos dimenzióval bővült a helyi hatalmi struktúrák elmélete. Lincoln véleménye szerint például a helyi közösségekben a szervezeti uralkodás módja, formája az ottani funkciók típusának, valamint a funkcionális specializáció fokának függvénye lesz. Azok a mechanizmusok, amelyek által a szervezeti, irányítási központok irányítják az ágazati egységek működését, olyan jelentős csatornákká válnak, amelyek keresztlül a központi település uralkodik a „csatlósok” fölött.*

A lokális és extralokális uralkodás nem más, mint egyetlen folyamat – nevezetesen a hatalom és a források egy nagy gyűjtőközegben való koncentrációja (Lincoln, J.R. 1977).

Modellek jöttek létre a szervezetsűrűség és a helyi hatalom struktúrája közötti összefüggésekre vonatkozóan. Clark például azt állítja, hogy a gazdasági, szociális struktúra differenciálódása a hatalom szétterjedését, tehát döntésképtelenséget, azaz „alacsony koordinációs output nivót” eredményez (Clark, T.N. 1968). Többen viszont arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a szervezeti sűrűség magas szintje növeli a társadalmi részvételi esélyeket, megkönnyíti a kompromisszum lehetőségét (Coleman, I.S. 1957).

A településeken jelenlévő szervezetek számbavételét követően (ami, mint láttuk, már önmagában értékelhető szempontokat ad a helyi hatalmi viszonyokra vonatkozóan) a kapcsolatrendszerek elemzésére kerül sor. A településirányításban résztvevő irányító típusú szervek rendeltetésüknél fogva eleve nyitottak, azaz működésük során minduntalan kilépnek szervezeti keretükből. *A kapcsolatok intenzitási foka és településpolitikai jelentősége alapján feltérképezhetők azok a pályák, forgalmi csomópontok, ahol a település életét alapjaiban meghatározó döntési folyamatok haladnak.* Ezek kitapintására alkalmasnak mutatkozott az ügyiratok, dokumentumok elemzése, továbbá az olyan esettanulmányok, amelyek egy-egy jellegzetesnek tekinthető döntés meghozatalának teljes folyamatát kísérik végig. Miután a befolyásolási faktorok szituációként változhatnak, erősödhetnek, gyengülhetnek, éppen ezért kellett a vizsgálandó döntéstípusok és szervtípusok körét minél tágabban megvonni. A személyes kapcsolatokat feltárni képes háló-analízisre nem került sor, ami igencsak komoly kutatási kapacitásokat igényelt volna. A vizsgált települések kis mérete folytán természetesen számtalan adalék szolgált ezek szerepére. E vizsgálati elem elhagyása mellett csak igen gyenge érv persze, hogy nyugatnémet vizsgálati tapasztalatok nem találtak direkt összefüggést a hálózati analízis alapján a baráti, rokoni kapcsolatok és a községeen belüli befolyás mértéke között (Haasis, H.A. 1978).

Elkülönült vizsgálati szempontként szerepelt, hogy az irányítást végző szervek normákban lefektetett hatásköre és a konkrét döntésekben megjelenő működése között milyen kapcsolat van. Mint már utaltam rá, az alkotmányos valóság, a formalizált struktúra és a tényleges hatalmi súlypontok eltérése természetszerűen minden politológiai empirikus vizsgálat kimondott vagy hallgatólagos kiindulópontja. Az NSZK-ban például az egyes tartományok kommunális alkotmányai erősen eltérnek egymástól, különböző módon intézményesítve például a legislatív és igazgatási szervek kapcsolatát. Ennek ellenére a helyi hatalom vizsgálatok nagyon hasonló súlypontokat mutattak ki (*Derlien, H.U. – Gürtler, C. – Holler, W. – Schreiner, H.J. 1976*).

A legnehezebb probléma természetesen a döntések hatékonysága, a hatalom „költségének” mérése volt. A hatalmi döntések nem vákuumban hatnak, feltétlenül meg kell különböztetni tehát a döntés szándékolt hatását a ténylegesen elért hatástól, illetve következménytől. *A szervezet és környezete kölcsönhatásának állapotáról szerzett információk nélkülözhetetlenek az alkalmazkodás helyes stratégiáinak kialakításához* (Luhmann, N. 1962. p. 623.).

F. Naschold a hatalom költségének, árának mérésére azt az eljárást javasolta, hogy vizsgáljuk a döntéshozó által elért környezeti változást és nála a környezet okozta változásokat. A kettő viszonya minél jobban közeledik az egyhez, annál magasabb a hatalom ára (Röhrich, W. 1976). Külön könyvet szánt F. Naschold annak a problémának, hogy a szervezeti hatékonyság és a demokratizálás követelménye hogyan függ össze a szervezet és környezete viszonyának kérdéseivel, s végül is arra a következtetésre jut, hogy minden nehézség ellenére sem kilátástalan a szervezetek demokratizálásával párhuzamosan a hatékonyságot növelni, tehát a hatalom „árát” csökkenteni (Naschold, F. 1972).

A vizsgálatban a „társadalmi környezet”, a „szervezetlen” lakosság, a „közvélemény” kérdésköre egyrészt azért kapott helyet, mert önálló politikai, döntésbefolyásoló tényezőként számoltam vele a politikai döntési folyamatokban, másrészt azért, mert a lakossági

értékkitélet a helyi döntési-hatalmi struktúrának egyik olyan jellemzője, amely sokat elárul a politikai folyamatok nyíltságáról, legitimitásáról. A helyi társadalmak politikai aktivitásának vizsgálata pedig különleges jelentőséget nyer akkor, ha a jövőbeni önkormányzati struktúra működőképességére keressük a választ. A tényleges hatalmi súlypontok, az informális befolyásolási módszerek, a személyes tekintély szerepének elemzésére az interjúk nyújtottak alapot. A lakossági vélemények mérésére a közvetlen megfigyelés, üléseken való részvétel, beszélgetések tapasztalatai mellett kérdőívek biztosítottak információkat.

Összességében tehát e célok és módszerek határozták meg azokat az empirikus vizsgálatokat, amelyeket három településen, Pécsváradon (1982–1983-ban), Jakabszálláson (1985-ben) és Kiskunmajsán (1986-ban) folytattam. A vizsgálatok tapasztalatainak közreadásakor azt a megoldást választom, hogy a legkiterjedtebb, legalaposabb pécsváradi kutatás részletes ismertetésébe szövöm bele a másik két település esetében tapasztalt olyan elemeket, amelyek lehetőséget nyújtanak az összehasonlításra, s ezen keresztül egy viszonylagos mértékű általánosításra. Ezek az általánosítások azonban egyben olyan munkahipotézisül is szolgálnak, amelyek a további kutatások során várnak szélesebb empirikus bázison nyugvó igazolásra vagy éppen korrekcióra. Fontosnak tartom azt hangsúlyozni, hogy a három települést nem tekintem reprezentatívnak mintának a magyar településállományt illetően. A kiválasztás szempontjai sokkal inkább praktikusak voltak. Csak lényegesen kiterjedtebb minta alapján lehet témakörben általánosítható képet alkotni.

3. A vizsgált települések objektív kritériumokkal leírható jellemzői

Pécsvárad, Jakabszállás és Kiskunmajsa települési jellemzőinek ismertetésekor nem követem a modellértékűvé vált „kemsei” vizsgálat mintáját, pusztán olyan szükséges legkisebb magyarázó hátteret

kívánok felvázolni, amely a helyi hatalmi viszonyok ismertetéséhez nélkülözhetetlen.

Pécsvárad nagyközség Baranya megyében, Pécsről 19 km távolságra, a Budapest – Pécs főközlekedési út mentén fekszik. Keletkezését az időszámításunk előtti harmadik évezredre vezetik vissza. I. István apátságot alapított itt. Pécsvárad a XIV. század végére mezővárossá fejlődött, mint egyházi és nagybirtokközpont, fontos települése volt Baranya megye keleti részének. Gazdasági fejlődését mindvégig a mezőgazdaság uralta, továbbá a helyi ipar jelentősége volt kiemelkedő. Lakossága a török hódoltságot követő telepítő- és vándormozgalmak korában ugrásszerűen növekedett.

A lakosság jövedelmi helyzetében a döntő változást a XIX. század eredményezte, amikor is állandó lakosságszám mellett a lakóházak száma például közel kétszeresre emelkedett.

A növekvő lakosságot vallási és nemzeti ellentétek osztották meg. A népcsoportok izolálódtak egymástól, s inkább más községek azonos nemzetiségű csoportjaival tartották a kapcsolatot. Pécsvárad központi funkciói és földrajzi elhelyezkedése révén erőteljes igazgatási tradíciókkal rendelkezett. A XIX. század közepétől járásszékhely volt, illetve körjegyzőség központjaként funkcionált, rendezett tanácsa nem volt (Gálos F. 1960).

A felszabadulást követően a földosztás és a telepítések gyökereken módosították a társadalom szerkezetét, de a foglalkozási, termelési karakterét nézve mezőgazdasági jellegű település maradt, viszonylag nagyobb kézműves és alkalmazotti réteggel. A település, mint járásközpont a környező községekhez képest nagyobb arányban részesedett a termelő és infrastrukturális beruházásokból. Több mezőgazdasági szervezet alakult, illetve néhány ipari telephely jött létre, közüzemek üzemvezetőségei épültek ki, kialakultak a község kulturális és idegenforgalmi intézményei, egyre bővült a lakossági szolgáltatások köre, jelentősen gyarapodott a vonalas infrastruktúra-hálózat.

A község életében döntő változást jelentett 1966-ban a pécsváradi járás megszüntetése. Pécsvárad és társközségei – melyek száma

kettőről ötre növekedett – a pécsi járásba olvadtak. A község fejlődésében megtorpanás következett be. A bányászat visszafejlesztése megghiúsította a reményeket a tömeges lakásépítésekre vonatkozóan is. 1971-ben felszámolták az iskola gimnáziumi osztályát, amit a lakosság a visszafejlődés jeleként könyvelt el, s máig sérelmezi.

1978-ban megszűnt a pécsi járás is, Pécsvárad és környezete a közeli (de közlekedési szempontból nehezen elérhető) bányászváros, Komló irányítása alá került, amit a lakosság erős ellenérzéssel fogadott. Tulajdonképpen ezzel az aktussal vált igazán nyilvánvalóvá, hogy a mesterségesen fejlesztett iparvárossal, Komlóval szemben nem képes erős pozíciókat szerezni a központi, vonzáskörzeti funkciókkal és a lakosságsszámmal operáló településfejlesztési politikában.

Végül is az az összkép alakult ki, hogy bár a nagyközség a megyei településhálózat-fejlesztési terv szerint kiemelt alsófokú központ szerepkört kapott, mégsem tartozik a megye igazán dinamikusan fejlődő települései közé. A viszonylagos stagnálást az igazgatási szerepkörvesztés is befolyásolta ugyan, mégis elsősorban annak tudható be, hogy a község nem rendelkezik erős, dinamikus gazdasági bázissal. Ennek, valamint „szerencsétlen” földrajzi fekvésének (Pécs és Komló közelsége) köszönheti, hogy nem tartozik a megye által különösebben preferált településcsoportba, s még távlatokban sem csillantják meg a várossá válás esélyeit.

Jakabszállás Bács-Kiskun megye kisebb települései közé tartozik, Kecskeméttől 17 kilométerre fekszik.

Noha Kecskemét közelsége földrajzi tény, mégis meg kell jelezni, hogy 1876-ig a Kiskunság szerves területeként egyáltalán nem volt kapcsolata Kecskeméttel. A Három Kerület felosztásával Jakabszállás is vármegyei kötelékbe került, ekkortól fűzik igazgatási kapcsolatok Kecskeméthez. Jakabszállás határa szórványtanyákból állt, amelyben a tanyavilágnak nem volt szoros kapcsolata a központtal, a pusztai lakosoknak csupán egynegyede tartozott Jakabszálláshoz még a XVIII. században is.

1848 után indult meg a tömeges tanyásodás az intenzív állattartás és növénytermesztés fellendülése nyomán. A felszabadulás után tulajdonképpen csak az 1960-as évektől erősödtek fel az „urbanizációs” folyamatok. A hetvenes évtizedben a teljes lakásállomány közel egyharmada épült fel. Módosult a népesség foglalkozási szerkezete is, csökkent az agrárnépesség, az iparban munkát vállalók zöme ingázóvá vált. Az ingázási kapcsolatok máig is Kecskeméttel a legintenzívebbek, a beingázókból szintén legjelentősebb a kecskeméti lakosok aránya.

A Jakabszálláson működő gazdálkodó szervek skálája lényegesen szűkebb Pécsváradhoz viszonyítva, s az első szembeötlő különbség éppen a termelési szerkezetben van. Jakabszálláson szinte foglalkoztatási monopóliummal rendelkezik a környéken korábban működő 11 szövetkezetből létrejött „Népfront” szakszövetkezet. A monocentrikus gazdasági szerkezet természetesen direktebbé teszi a település fejlődése s a helyi termelőpotenciál közötti kapcsolatokat. A jakabszállási szakszövetkezet prosperál, a megye legjobb szövetkezetei közé tartozott, s mint látjuk majd szerepe a falu fejlődésében nagyon fontos volt. A szakszövetkezet rendkívül rossz minőségű földjeinek nagyobb része már közös művelés alatt áll. Bevételeinek több mint 70%-a nem az alaptevékenységből, hanem kereskedelmi, feldolgozó, ipari vállalkozásokból származik. A szövetkezet szerepe lényegében túlnövi a székhely község kereteit, kereskedelmi kapcsolatai az ország egészére kiterjednek, jelentős százalékban Budapestre, Kecskemétre, Szegedre irányulnak.

Jakabszállásnak szolgáltatási funkciói révén kiterjedt vonzáskörzete nincs. Infrastruktúrájának dinamikus, ugrásszerű fejlődését a tanyákról való beköltözés váltotta ki. E folyamat ellentmondásosságát jelzi, hogy míg a tanyai iskolákat sorra fel kellett számolni, addig a községben égetően szükségessé vált új iskola építése, amely a tanács teherbírását messze meghaladó forrásokat kötött le.

A hatalmi struktúra szempontjából tehát Jakabszálláson kevésbé differenciált viszonyok ígértek, egyrészt a szervezetek száma

és összetétele alapján, másrészt a lakosság lakóhelyhez fűződő viszonya alapján is. Ez utóbbi megállapítás némi magyarázatra szorul.

Pécsvárad – mint szó volt róla – infrastrukturális szempontból viszonylag jól ellátott község, fejlődési dinamizmusa egyenletes, illetve egy ideje inkább stagnáló, legfeljebb minőségi oldalról lehet mérni. Ezzel szemben Jakabszállás településsé sűrűsödését követően – a hatvanas, hetvenes évtized rendkívül extenzív fejlődési periódusa után is (tanyák villamosítása, vízellátás, iskolaépítés) még mindig alapvető infrastrukturális ellátási problémákkal küzd. *Az eltérő fejlődési fázisok a két település számára eltérő feladatokat jelöltek ki.* A helyi társadalom érdekei Jakabszálláson a lakóhelyi életkörülmények vonatkozásában kevésbé tagoltak. A lakók individuális céljai (a letelepedéssel, a falu extenzív növekedésével szoros összefüggésben) szükségszerűen és egyetemlegesen beépülhetnek a községpolitikai célokba. Pécsvárad lakossága viszont erőteljesen megosztott nemzetiségileg is, illetve különösen azért, mert kialakult egy erős alkalmazotti, értelmiségi réteg, amelyik munkahelye révén Pécshez kötődik, s igénystruktúrája sem harmonizál a hellyel jobban azonosuló más rétegekével.

Kiskunmajsa szintén Bács-Kiskun megyében lévő település, Kecskeméttől 50 kilométerre. Az első különbség már ebből a földrajzi helyzetből megállapítható. Vonzási viszonyai többirányúak, amit jelez az is, hogy egy ideig a kiskunfélegyházi, majd 1970-től a kiskunhalasi járáshoz tartozott, legszorosabb kapcsolata jelenleg Kiskunhalassal van. Rendkívül nagy kiterjedésű község, amelynek közel 14 ezer lakosából harminc százaléknyi a tanyákon él.

Kiskunmajsa a Jászkunság része volt. Több adat, dokumentum bizonyítja, hogy Majsa a kunok előkelő, fontos településének számított. A török kiűzése után a jászkun kerületek a Német Lovagrend birtokába kerültek, ami egyet jelentett a korábbi önkormányzati, kollektív nemesi kiváltságok megszűnésével.

Az újabb és újabb betelepítési törekvések nagy akadályá éppen a szabadparaszti gazdálkodás feltételének, a szabad földterületnek a hiánya volt. Amikor a XVIII. század közepén lehetővé vált a jászkun

kerületek földterületének megváltása (redemptio), fellendült ennek a településnek a fejlődése is. A társadalom tagozódását gyakorlatilag a redemptióban vállalt terhek mértéke döntötte el, s ez szabta meg a helyi hatalomban (közösségben) elfoglalt helyet is, ami a virilizmus intézményét színezte ezen a tájon.

A rideg állattartásra épülő gazdasági szerkezet csak a XIX. században módosult. Előretört a növénytermesztés, s végül is a századfordulóra alakult ki a mai arányokban a földművelés, a helyi ipar hagyományos szerepét kissé háttérbe szorítva.

Majsa 1837-ben mezővárosi jogot szerzett, amely hozzájárult a tanyásodás folyamatának fokozódásához. Az 1870-es népszámlálási adatok szerint 7333 lakosa volt a városnak. A szellemiek aránya feltűnően alacsony, s természetesen a lakosok zöme mezőgazdaságban foglalkoztatott volt, fele-fele arányban földbirtokosként, illetve napzámosként. A két réteg jövedelmi viszonyaiban – éppen a rendkívül rossz minőségű földek miatt – alig volt különbség, így meglehetősen kiegyenlített társadalomszerkezet alakult ki. A közösségben a mezőgazdaság szerepe szinte kizárólagos maradt (Csik A. – Kozma H. – Takács A. 1989).

A felszabadulást követően sem módosult erőteljesen a gazdasági összetétel. Az elsősorban könnyűipari kisszövetkezetek s a néhány gépipari gyáregység letelepedése nem hozott alapvető változást.

A mezőgazdaság szocialista átszervezése gyakorlatilag csak 1956 után gyorsult fel, amikor sorra alakultak a szakszövetkezetek, illetve egy termelőszövetkezet is. A hatvanas évektől kezdődően erősödött meg a helyi ipar, 1969-ben már az iparban foglalkoztatottak aránya az aktív lakosság 23%-át tette ki. Az ipari egységek jellemzője – tipikusan tekinthetően – a szervezeti és gazdasági önállótlanág, a néhány ipari szövetkezetet kivéve.

A szakszövetkezetek egyesülése a hetvenes évtizedben zajlott, s jelenleg gyakorlatilag két erős – most már termelőszövetkezetként működő – mezőgazdasági egység adja a mezőgazdasági termelés

keretét. Különösen a „Jonathan” Termelőszövetkezet szerepe kiemelkedő a városi jogú nagyközség fejlődése szempontjából, amelyik a megye szövetkezetei között igen előkelő helyet foglal el. A szövetkezet fejlődési dinamikája nem is annyira a tagok szövetkezettől származó jövedelmében, mint a település egészének fejlődésében mérhető. A termelőszövetkezet termelőberuházásai nagymértékben enyhítettek a foglalkoztatási gondokon.

Az infrastrukturális fejlődés is erősen összefonódott a szövetkezetek termelési érdekeivel. A vizsgálat idején még nem zárult le egy olyan beruházás, amelynek a település fejlődési útja szempontjából szimbólikus jelentősége is van. A Jonathán szövetkezet a község területén talált termálforrásra, egy egész gyógyüdülő-komplexumot épített. A község lakossága a parádés létesítményt lényegében annak köszönheti, hogy a tervek szerint komplex, s elsősorban mezőgazdasági termelési célokat szolgáló létesítményből – a pénzforrások beszűkülése, az ígért támogatások elmaradása miatt – gyakorlatilag a strand és motel megépítésére került sor. A „hivalkodó” beruházás mellett a község belterületén (nem beszélve a tanyákról) rendkívül nagy ellátási, infrastrukturális hiányosságok vannak. Többek között ennek tulajdonítható, hogy a nagyközség 1984-ben – a pályázat megyei támogatása ellenére – nem nyerte el a városi rangot.

Kiskunmajsa természeti erőforrásai, gazdasági potenciálja, földrajzi fekvése tekintetében nem volt olyan helyzetben, hogy az országos, illetve megyei településpolitika prioritásai alapján különösebb támogatást élvezhetett volna. Ennek „köszönhetően” fejlődése nem volt erőteljes, s forrásai szinte kizárólag a lakossághoz s a helyi gazdálkodó szervekhez kötődtek. A fejlesztési célok így szükségképpen kompromisszumosak voltak, s magukon hordták azokat az ellentmondásokat, amelyeket az érdekegyeztetésben kialakult egyenlőtlen erőviszonyok tápláltak. A település fejlődése a gazdasági célok függvényében alakult, az általánosabb településpolitikai céloknak nem volt elkülönült, hatékony eszközrendszere. (Ez utóbbi tulajdonképpen elmondható a másik két településről is. Érthető, ha – szándékaim szerint – a következő vizs-

gálati terepet a támogatott, prosperáló települések körében keresem majd.)

E fejlődési sajátosság erőteljesen rányomja bélyegét a község hatalmi viszonyaira. Kiskunmajsát sok tekintetben a szélsőségek, az ellentmondások, a sokarcúság jellemzi, lakossága erősen megosztott, kiváló terepnek bizonyult arra, hogy a helyi hatalom bonyolult személyi, szervezeti, társadalmi szövedékét illusztrálja. A vizsgálat lezárását követő évek bizonyították prognózisomat. Szinte törvényszerű, hogy e békétlen helyi társadalom a lassan kibontakozó nyilvánosság előtt elsőik közt hallatott magáról a tanácselnök ellen kezdeményezett visszahívási eljárással, illetve a Magyar Demokrata Fórum helyi szervezetének elsőik közti megjelenésével.

4. Az állami-politikai irányításban résztvevő szervek működésének sajátosságai

A kutatás során elfogadott fogalmak és az alkalmazott módszerek tárgyalásakor utaltam arra, hogy a helyi hatalom szervezeti keretként a településen található valamennyi szervezet összességét kezeltem, éppen azért, hogy a döntési folyamatok hivatalos centrumait (a tanácsot, pártot stb.) érő impulzusok valóságos szerepét, továbbá a ki-felé irányuló döntések tényleges sorsát feltérképezhessem. Nagy T. Gy. már említett munkájában elismeri, hogy a városi tanács többnyire a legfontosabb kérdésekben taktikai és stratégiai elődöntések következtében csak szentesíti a döntéseket, de a külső befolyás helyét, hatásmechanizmusát általában nem sikerült kimutatni. Ennek elkerülése érdekében terjedt túl a vizsgálat a par excellence „irányító szervek” körén.

Az adatgyűjtés központjába ennek ellenére a helyi tanácsokat helyeztem. Feltétlenül szükséges volt olyan „vonatkozási pontot” keresni, amelynek birtokában a szervezeti kapcsolatok nagyobb bizton-

sággal tárhatók fel. Ez a megoldás nem csak praktikus oldalról volt kézenfekvő, hanem azon tény alapján is, hogy a tanácsi szervezet az első számú, általános hatáskörű felelőse a településpolitikának, amely így szükségképpen kerül a hatalmi törekvések középpontjába.

A tanácsi szervezet

A magyar állami irányítási mechanizmus a képviseleti szervek prioritására épül. E prioritást a tanácsi mechanizmusban az biztosítja, hogy a tanácstestület a szervezet csúcsán helyezkedik el, hogy a belső munkamegosztás kialakításában a stratégiai jelentőségű döntések a tanácstestület hatásköréként fogalmazódtak meg, hogy az át nem ruházható hatáskörök rögzítésével ezeket a súlypontokat normatív garanciák igyekeznek stabilizálni, továbbá, hogy a tanácstestületek nem állnak a felettes tanácsi szint alárendeltségében, illetve a felettes végrehajtó bizottság szerepe törvényességi felügyeletre korlátozódik.

A tanácstestületek vizsgálatakor annak megállapítására törekedtem, vajon összetételük mennyire tükrözi a helyi erőviszonyokat, a társadalmi tagozódást, működésük során milyen jellegű és tartalmú döntéseket hoznak; ezek a döntések formális vagy tényleges döntések, mi a viszonya a testületnek saját szervezeti egységeihez, formai és tartalmi szempontból hogy érvényesül a befolyás a testületi döntésekre, s végezetül, hogy mi a hatása a testületi döntéseknek a községpolitikára. A testületek működésére vonatkozó információimat dokumentumelemzések, az üléseken való részvételből és interjúkból nyertem.

A testületek összetétele elemezhető abból a szempontból, hogy az irányítási-igazgatási egységben lévő területi egységek, területi alapon képződő lakossági csoportok (társközségek, településrészek, tanyák stb.) milyen képviseletet kaptak. A magyar választójogban törekvés volt arra, hogy a lakosság arányosan jusson képviselőkhöz, ezért a választókerületeket népességszám-arányosan alakították ki. Cél volt

továbbá az is, hogy a társközségek képviselete az alacsony lélekszám ellenére is megvalósuljon. Pécsváradon tehát – a törvényi szabályozásból adódóan – a tagtelepülések erőviszonyai visszatükröződtek a testület összetételében. (Sőt a választójogi törvény akkori módosítása alapján a társközségi tanácsstagok száma meghaladta a székhelyközségben választottakét, holott a népességi arányok nem ezt igényelték volna). A külterületi népesség képviselete sajátosan oldódott meg Jakabszálláson, ahol a 15 külterületi, tanyai választóközterben megválasztott tanácsstag közül csupán három lakott a tanyákon. A választásokon indított tanyai, rendszerint idősebb jelöltek jobbára alulmaradtak a faluban lakó, zömmel fiatalabb jelölttel szemben. Kiskunmajsán a 17 külterületi választóközter tanácstagja a tanyákon lakott.

Noha még nem ismeretes, hogy a helyi választások milyen modellt követnek a többpártrendszeren alapuló szisztémában, annyi azonban bizonyos, hogy az esetleges listás választási módszerrel nehezebb lesz az egy képviselet alá vont területrészek érdekeinek megjelentetése. A helyi választások során méginkább jellemző az a választási magatartás, hogy a személyesen ismert, helyben lakó jelöltet részesítik előnyben. Nyugatnémet politológiai vizsgálatok régóta bizonyítják, hogy a pártok szerepe erősen függ a település méretétől, s az a tapasztalat, hogy kistelepüléseken nagyobb arányt képviselnek a független tanácsstagok. A helyi pártok „kétarcú” politikára kényszerülnek majd választási esélyeik növelése érdekében. Tehát legalább olyan mértékben kell programjukban az adott település sajátos problémáit szerepeltetni, mint a „nagy párt” politikai orientációit (Lembruch, A. 1979).

A testületek összetétele természetesen abból a szempontból is elemezhető, hogy milyen mértékben tükrözi a helyi társadalom rétegzettségét. Itt nem szerepelhet kíváncsalmként a merev megfeleltetés, de kétségtelen, hogy a képviseleti arányok inkább a politikai döntésekhez való közvetlen kapcsolódás reális társadalmi esélyeit jelezték a vizsgálat időpontjában. Így kap jelentőséget az a tény, hogy jobb képviseleti aránnyal a vezető állásúak, szellemi foglalkozásúak, a párt-

tagok, illetve a középkorosztály rendelkeztek. E felállás realitásának misem jobb bizonyítéka, mint hogy a tanácsstagok aktivitása is erre a „privilegizált” körre esik. A megválasztott tanácsstagoknak mindhárom testületben közel harmada mondható – a hozzászólások, részvétel tükrében – aktívnak, egy másik harmad esetenként szól hozzá, míg a harmadik harmad a hallgatók, a „mindent megszavazók” passzív körét alkotja.

A testületek aktív rétegét zömmel azok a vezető állásúak teszik ki, akiknek megnyilvánulásai erőteljesen kötődnek az általuk „képviselt” szervezet, munkahely sajátosságaihoz, s sokszor kifejezetten a szervezet érdekképviselését látják el. *Az aktív tanácsstagok tevékenységének képviselői tartalma laza kapcsolódást mutat az általános réteghovatartozással.* A testületi tevékenységben ritkán jelenik meg a konkrét választókerület sajátos érdeke is. A testületi községpolitikai döntések a tagok (egy részének) szervezeti kötődései mentén alakulnak ki, s a község legáltalánosabb „társadalmi érdekei” nem a tagok kumulálható érdekeiben, hanem a „hivatalos községpolitikuskok” (tanácsi tisztségviselők, párt-népfront aktivisták) személyes befolyásában, tevékenységében testesülnek meg.

Ha a testületek struktúráját, s a személyekhez kötődő tevékenységek tartalmát és annak determinizmusait nézzük, akkor el kell fogadni *Bánlaky P.* azon véleményét, hogy a helyi közösségekben a csoportérdekek, az elkülönült részérdekek számára nincs legális érvénysülési forma (*Bánlaky P.* 1983). Mint láttuk, a tanács-testületek munkájában megjelenő érdekek elsősorban más szervezeti szférákhoz kötődnek, a település „globális” érdekeinek „szócsövei” a hivatásos politikuskok, s csak elvétve jelennek meg más érdekek, közösségek szervezethez nem kötődő szempontjai (mint például az ingázóké, a nyugdíjasoké, az értelmiségieké, a háztáji gazdálkodóké stb.).

Mint tudjuk, a testületek a kizárólag területi alapon nyugvó választások produktumai voltak. A jelölés, választás mechanizmusa még az esetleg jól körülhatárolható érdekcsoportok képviselésére is ritkán adott módot. Sajnos a spontán jelölések 1985-ös választásokbeli

gyakorlata sem ígérte, hogy intézményesítés nélkül, tehát jó előkészítés nélkül bővíülhet és differenciálódhat a képviseleti szervek társadalmi bázisa. A választások területi elve, s a tanácstagokat és választókat összekötő ún. limitatív imperatív mandátum ellenére is *a működő testületek tevékenysége a külső szervezeti formában intézményesülő érdekek körül polarizálódik*, s valóban ebben a képviseleti mechanizmusban a szervezeti formát nélkülöző részérdekek megjelenítése a szűk keresztmetszet. Reménytelen vállalkozásnak tűnik, hogy a területi elvű választáson alapuló egyetlen közhatalmi testület megoldja – már összetételénél fogva – egy település valamennyi érdekcsoportjának a képviseletét. Mindez csak akkor nem jelentene gondot, ha a közsg-politikai döntések nem koncentrálnának egyetlen szervezetbe, illetve ha a részérdekek képvisellete számára a politikai szerveződés lehetősége adott lenne, s a döntések jó része (amelyek nem kizárólag állami kompetenciába tartoznak) a szervezetek közötti kompromisszumokban születne. Ellenkező esetben egy másfajta tanácsi képviseleti szervezet (például kamarák, döntési kompetenciával bíró bizottságok stb.) oldhatja meg legfeljebb az egysíkú képviselet gondjait, ám a rendszer etatizmusa fennmaradna.

Visszatérve újfent a többpártrendszerű választási szisztéma várható hatására, azt lehet sejteni, hogy a testületek a jövőben sem lesznek képesek arányos képviseletet megvalósítani, demokratikusak lesznek viszont annyiban, amennyiben a tényleges pártpolitikai erőviszonyokat tükrözik majd vissza. Felvetődik azonban, hogy a pártok melletti fontos érdekszférák hogyan képesek majd befolyásukat érvényesíteni. Ha elfogadjuk azt, hogy a helyi politika társadalompolitikai és ideológiai meghatározottsága kevésbé markáns a „nagypolitikához” képest, akkor arra is gondolni kell, hogy legitim utakat biztosítsunk a más, tehát nem pártszerű módon szerveződő érdekcsoportok számára is az érdekérvényesítéshez. A jövőben a testületek összetételét már nem fogja az egyetlen párt mérnöki pontossággal megtervezni, persze ez egyáltalán nem baj. Megnyugtatóbb lenne a helyzet azonban, ha a pártok mellett a korporációk és egyesületek, az

ún. „választási egyesületek”, a pártokhoz hasonló ütemben szerveződ-
nének, enélkül ugyanis a helyi társadalmak képviseleti megjelentetése
meglehetősen hiányos lesz. Ez pedig óhatatlanul a képviseltek melletti
– elleni informális politizálás melegágyává válik, ami a pártoknak sem
lehet érdeke.

A testületek döntéshozatalában – vizsgálati tapasztalataim szerint
– nemcsak a tagok személyes befolyása érvényesült, hanem az üléseken
résztevő vendégeké is. Jogszába, helyi norma, illetve a szokásjog ren-
dezi a testületi üléseken résztvevők körét. A tanácsörvényben szabá-
lyozott kötelező meghívottak köre a tanácsal irányítási kapcsolatban
álló felettes szervek, szervezeti egységek vezetőiből, illetve más helyi
állami és társadalmi szervek vezetőiből kerül ki. Érdekes módon a
helyi gazdálkodó és szolgáltató szervek, intézmények vezetőit csak a
szervezetüket érintő napirend tárgyalására kell meghívni a törvényi
szabályozás szerint. A gyakorlat viszont azt mutatja, hogy az üléseken
résztevő vendégek zömét – községi tanácsok esetében – inkább a
felettes tanács szakigazgatási szerveinek vezetői alkotják. Az is
egyértelműen megmutatkozott, hogy a legfontosabb gazdálkodó szer-
vek és intézmények vezetőit tanács, de leginkább végrehajtó bizottsági
tagként vonják be a munkába.

A három testületnél a megjelenő vendégek körében és aktivi-
tásában eltérések mutatkoztak. Pécsváradon a helyi gazdasági vezetők
sokkal gyakrabban szóltak hozzá, illetve gyakrabban jelent meg a
megyei tanács egy-egy képviselője. (A három községben két-két év
testületi jegyzőkönyveinek tanúsága szerint egyébként a megyei tiszt-
ségviselők látogatásai rendkívül ritkák lehetnek.) A másik két testület
működésében viszont a vendégek zöme nem szólt hozzá a napi-
rendekekhez, s aktívnak elsősorban a társadalmi szervek meghívott
képviselői mutatkoztak, hozzászólásaik tartalmát tekintve azonban nem
befolyásolták a testületi döntést. E jelenség majd több más tényezővel
összevetve arra utal, hogy Jakabszálláson és Kiskunmajsán a szer-
vezetekkel, s a felsőbb irányítással való egyezkedés előzetesen vagy
legalábbis elsősorban nem a testületi üléseken történik. A kapcsolat-

tartás állandósult formáját pedig a társadalmi tanácselnök-helyettesi pozíció jelenti, miután a két település legfontosabb gazdasági szerveinek vezetője (Jakabszálláson), illetve középvezetője (Kiskunmajsán) tölti be ezt a tisztséget.

Pécsváradon viszont inkább az a gyakorlat honosodott meg, hogy az irányító szervek véleményét bizonyos döntésekkel kapcsolatban a testületi ülésen kívánják megismerni. A gazdálkodó szervekkel való kapcsolat nem szerepel olyan döntő stratégiai elemként, mint a másik két településen. A gazdálkodó szervezeti szféra személyes beépültsége és befolyása sem volt olyan kifejezett, mint a másik két tanács esetében. Ennek egyik oka nyilván a sporadikus gazdasági szervezet, a helyben lakó és erős befolyással, tekintéllyel rendelkező gazdasági vezetők hiánya, s ebből következően a tanácsi és gazdálkodó szféra elvileg és strukturálisan más viszonya. Nem kívánom természetesen a személyes vonatkozásokat sem elhanyagolni, de kétségtelen, hogy a három testület összetétele és működési sajátosságai alapján viszonylag hűen visszatükrözte a szervezeti hatalmi viszonyokat. A pécsváradai tanács-testület viszonylagosan nagyobb aktivitását tehát annak a „hatalmi szélárnyék” köszönhetette, ami a helyhez alig kötődő gazdasági-ellátó intézmények településpolitikai közömbössége, illetve a megyén belüli hatalmi periférikus helyzet folytán állt elő. Ez persze messze nem azt jelenti, hogy a testület a település sorsára ettől nagyobb befolyással rendelkezett volna, de azzal sem kellett szembenéznie, hogy rajta kívül erős hatalmi góccok lennének még, ahová átcsúsznak a helyi döntések. Kiskunmajsán és Jakabszálláson viszont a testületek formális működése egyértelműen jelezte, hogy a döntések a szervezeti szférát jószerevével megkerülik, legfeljebb „szentesítés” céljából térnek be a tanácsházára.

A „személyes” vonatkozásokhoz tartozik a tanácsi tisztségviselők szerepe. Mindhárom testületben egyértelműen kimutatható volt a tanácsi vezetők személyes befolyása a vitára és döntéshozatalra. Ezt persze az is alátámasztja, hogy a testületek elé kerülő napirendek

előterjesztője körülbelül 80%-ban a tanácselnök vagy a végrehajtó bizottság titkára volt a vizsgálat időszakban.

Természetesen az a tény sem hanyagolható el, hogy a vitát általában a tanácselnökök vezetik, akik nem is annyira magában a vitában, hanem annak lezárásában, összegzésében érvényesítik szempontjaikat.

A tisztségviselők emberi, személyes tulajdonságai rendkívül fontosnak bizonyultak a tanács szubjektív presztízshelyezete szempontjából is. Erre a jelenségre mindhárom településen adódtak példák. Pécsváradon a tanácstestületek és a tanácsi apparátus irányításán túl, a tanács külső szervekkel szembeni képviseleti funkciója is a végrehajtó bizottság titkárának a kezébe csúszott át. Jól illusztrálja ezt a helyzetet az az időmérleg, amit a két vezető hivatali elfoglaltságairól két kiemelt hónapban végeztünk. A titkár munkaidejéből lényegesen nagyobb arányt képviselt a vendégekkel, helyi vezetőkkel való megbeszélés. Tekintélye nagyrészt helyismeretére, „helybeliségére” (édesapja volt Pécsváradon a felszabadulás előtt a körjegyző) és igazgatási tapasztalataira, szakismeretére támaszkodott. Személyes tulajdonságai erőteljesen rányomták bélyegüket a tanács tevékenységére, amennyiben – mint később részletesen taglalom – nagy súlyt helyeznek a „szakmai racionalitásra”, a formális szabályok megtartására.

Jakabszállás fiatal, agilis tanácselnöke a községben rendkívül népszerű, a szervezési feladatokban nagy hatásfokkal működik közre. A tanácsi munka igazgatási, normatív vonatkozásaira nem helyezett olyan hangsúlyt, ennek érvényesítése az apparátus középvezetőire (s nem a tapasztalatlan új végrehajtó bizottsági titkárra) hárult. A tanácselnök azonban „politikai bölcsességét” a szakszövetkezeti elnöktől kölcsönzi, aki egyben a tanácselnök-helyettesi funkciót is betölti. Kettejük között a munkamegosztás végül is a döntés és annak végrehajtása, megszervezése mentén határolódik el. A tényleges tekintély és a populáris népszerűség közötti erőviszonyok teljesen világosan megmutatkoztak. A folyamatos „tanácsadáshoz” szükséges hivatali rutint

egyébként a szakszövetkezet vezetője többéves itteni tanácselnöki éve alatt érlelte.

Kiskunmajsán a korábbi tanácselnök „idegensége”, személyes tulajdonságai a tanács egészének presztízsét a mélypontra juttatták, mind az emberekkel, mind pedig a helyi vezetőkkel alkotott viszonyban. A vele készült interjú egy olyan politikus típusát rajzolja meg, amelyiknek stílusát az ötvenes évek gyakorlata és ideológiája formálta. A hetvenes években a helyi vezetőkre háruló új feladatok igényelte rugalmasabb, kompromisszumra kész taktika elsajátítása számára végül is mentalitásbeli és morális akadályokba ütközött. Az új tanácselnök kevés igazgatási tapasztalattal, azonban nagyobb politikai rutinnal (korábban a szomszédos városban országgyűlési képviselő volt) állt neki a tanács tekintélyének visszaszerzéséhez, tudomásul véve a tényleges erőviszonyokat, s a tanácsi érdekszféra érvényesülési korlátait. A vizsgálat időpontjában azonban még nem volt felhőtlen, s különösen nem bejáratott a tanácsi és külső szervek közötti kapcsolat, s emberi, baráti szálak sem segítettek még az elnököt a helyi politikai döntések előkészítésében. A hiányzó népszerűséget esetenként autoriter fellépéssel próbálta kompenzálni. Ráadásul számára már nem adatott meg a lehetőség, hogy fontos fejlesztésekkel, beruházásokkal az érdeklődés középpontjába kerülhessen.

Nyilvánvaló, hogy a vezető személyisége akkor üt át egy szervezet tevékenységén, ha azt elsősorban nem a kollektivitás (tehát a képviseleti elv), hanem inkább a bürokratikus vonások jellemzik. A jövő önkormányzati szisztémája sem tudja automatikusan megoldani ezt a problémát. Az önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója egyik alternatívaként helyi döntésre bízna az elnök (polgármester) megválasztásának módját. Az első számú tisztségviselő közvetlen választása nyilvánvalóan kisebb településeken alkalmazható könnyebben. Nemcsak azt kell azonban mérlegelni, hogy az elnök a választókhoz vagy a testülethez kötődjön erősebben, hanem azt is, hogy milyen jogosítványok illessék meg a hivatali apparátussal szemben. Nincsenek egyedül üdvöztető receptek, teljesen eltérő megoldások is

képesek ugyanazt a célt szolgálni. Jelen esetben azt, hogy a polgármester hatalma ne nőhessen túl a testületen, ugyanakkor legyen olyan önállósága, hogy a működés folyamatosságát biztosíthassa, képes legyen a hivatal ellenőrzésére, de egyben legyen a lakossággal érintkezni kényszerülő és kész populáris politikus. A többjelöltes választás, a visszahívás lehetősége, a polgármestert személyében megillető hatáskörök, a testületek valószínűsíthető aktivitása mindegyike garancia lehet, amiben viszont hiány lehet, az éppen a mentálisan és szakértelmében is rátermett személyiség, különösen a kisebb településeken.

Összességében a tanács-testületek összetétele, illetve a működésükben a hozzászólások száma, sorrendje, tartalma, hatása, a vendégek és a tisztségviselők befolyása jól tükrözi azt a presztízshierarchiát, amelynek a tanácsi döntések meghozatala szempontjából döntő szerepe van, illetve volt. A jövőbeni választások eredményeként létrejövő frakciók is erős befolyással lesznek a működésre. A többpárt-rendszeren nyugvó parlamentáris rendszerekben nem kis fejtörést okozott már a képviselők szabad mandátumának és pártjukhoz kötésének ellentmondása. Kiváló közvetítő eszköznek bizonyult a képviselő abszolút szabadsága és a pártpolitikai orientációk között a frakciók intézménye, ami jobbra azt jelenti, hogy a képviselők ugyan jogilag szabadok, de ettől az egyes frakciók még egységesen tudnak fellépni (Trachtemach, T. 1974). A frakciókban folytatott munka kiválóan alkalmas az érdekegyeztetésre és a hatékony döntéshozatali eljárásra anélkül, hogy feloldaná a képviselők egyéni, politikai felelősségét. Az is kétségtelen ugyanakkor, nagy a veszély arra is, hogy a frakciók egyezkedése a testületen kívül zajlik, s a testületi munka formalizálódik. Sok függ természetesen az adott pártok belső struktúrájától, működési elvétől is. A szigorúan centralizált, tagjai alávetésén alapuló szervezet mindig ambivalens helyzetbe juttatja képviselőit, tehát a valódi képviselői demokráciákban az ilyen rugalmatlan felépítésű pártok működésképtelenek.

A testületek működésének további jellemzőjét a tárgyalati napirendek és a hozott határozatok formai és tartalmi ismérveit rajzolja

körül. A három tanács a vizsgált időszakban évente 20-30 napirendet tárgyalt. Ezek túlnyomó többsége olyan tanácsi hatáskörökhöz tartozik, amelyek a testületnek a saját szervezetével, apparátusával való viszonya szempontjából elkerülhetetlenek, tehát végül is kötelezőek, s „ránézés-re” a napirendek nagyon sokszor a tervezés valamilyen fázisához vagy intézmények, szervezeti egységek beszámoltatásához kapcsolódnak.

Ennek ellenére a testületeknek viszonylag nagy mozgásszabadsága lenne abban, hogy figyelmüket, tevékenységüket milyen kérdésekre irányítsák. Ehhez képest az üléstervek elfogadása nem tartozik az „erősen vitatott” napirendek közé. Egyik testületnél sem volt arra példa, hogy – a ciklusosan visszatérő kérdéseken túl – maga határozott volna jó előre arról, hogy milyen kérdéseket kíván megtárgyalni.

Az éves munka tartalmát meghatározó üléstervet a testületek szinte mindig vita nélkül jóváhagyták. Kiskunmajsán például a tanácselnök írásban kérte a helyi szervek vezetőit, hogy tegyenek javaslatot a munkaterv összeállítására. A módszer nem bizonyult eredményesnek, a külső szervek nem mutattak nagy érdeklődést a tanácsülések munkája iránt. Arra sem volt példa, hogy a napirendi „egyebek” során tanácstagi kezdeményezésre valamilyen fontos kérdésben a testület állást foglalt volna. Más kérdés az, hogy éppen az „egyebek” körébe kerülnek azok az aktuális „kis” gondok, amelyek a lakosságot éppen foglalkoztatják. A lankadó figyelem, az előkészítetlenség miatt azonban az így elhangzó felvetések sokszor elsikkadnak, s az ülést vezető tanácselnök és a felvetést tevő tanácstag párbeszédéként zárulnak.

Az ülések tehát „jól” előkészített, kitaposott mederben zajlanak, „esetlegességek”, hovatovább indulatok ritkán zavarják meg a „rendet”. A hozott határozatok döntő százalékban vita nélkül születnek. Van olyan testület, amelyik elé egyetlen esetben sem került a vizsgált két évben alternatívákat tartalmazó előterjesztés. Az előterjesztések túlnyomó többsége nem módosul a testületi vita során. Az igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy rendkívül ritkán hangzottak el módosító igényű javaslatok. A tárgyalt napirendek legnagyobb része a tanács szervezetéhez kötődött, részben a

szakigazgatási tevékenység irányítása kapcsán. Az „érdemi” napirendek zöme fejlesztési kérdésre irányult. Jószerével ezekben a kérdésekben (továbbá elvétve személyi, vagy hatósági ügyben) hoztak a tanácstestületek döntésnek tekinthető határozatot. A határozatok zöme olyan fordulatokat ismétel, mint „tudomásul veszi”, „ajánlja”, „kezdeményezi”, „szükségesnek tartaná” stb. E megfogalmazások jelzik, hogy *a testület ritkán van olyan pozícióban, amelyben ténylegesen döntést lehet hozni, azaz, amikor a döntéshozó kezében van a döntés végrehajtásának biztosítéka, eszköze is.*

A tanácsülések leginkább akkor pezsdülnek fel, amikor a tanácsstagok kérdéseire, interpellációira kerül sor. E tekintetben is lehangoló azonban a statisztika. Az egyedi kérdések legnagyobb része „nem”, vagy csak a „következő tervidőszakban” teljesíthetőnek minősül. Többek között ez a tény is bizonyítja, hogy a tanácsstag és választókerülete közötti viszony csak formális lehet. A kapcsolatukat intézményesítő limitatív-imperatív mandátum „keretét” jelentő közérdek, szinte mindig győzedelmeskedik az egyéni felvetések, kérdések felett.

A tanácsülések dokumentumainak elemzése, s a személyes megfigyelés során az a meggyőződése alakult ki, hogy *a tanácstestület pusztán formalitásaiban tekinthető a községpolitika „csúcsszervének”.* Az ülések témája, hangulata inkább azt bizonyítja, hogy a tanácstestület ceremóniális tekintélye a működés legitimitását biztosítja. Sem a tanács alsóbb szervezeti egységei, sem a nem tanácsai szervek és intézmények, sem maguk a tanácsstagok nem várják el, hogy a tanácstestület programadó, tényleges kormányzati szerepkört vállaljon magára. Alapvető ellentmondásnak tűnik a testületi munka szigorú tervezése, ami azt feltételezi, hogy a képviselőt mindig stratégiai léptékű politikai döntéseket hoz, tehát ugyanúgy tervezhető, mint a parlamentek normalkötő munkája. A kommunálpolitikának azonban sokkal inkább sajátossága a szélesebb értelemben vett igazgatási, szervezési funkció, a helyi eseményekhez való folyamatos visszacsatolás, az igazgatási apparátus irányítása és ellenőrzése. Márpedig ez a funkció aligha tesz lehetővé szoros tervezést. A jövőben remélhetőleg háttérbe szorul a

testületek demonstratív, hierarchiában működő irányítási karaktere. Sokkal inkább fontos lenne egy dolgozó testületi habitus kialakítása, ami persze a képviselőktől, bizottságoktól, a pártoktól egyaránt nagyobb aktivitást igényel.

A tanácstestületek döntései között kiemelkedő szerepet töltenek be elvileg a tanácsrendeletek. *A rendeletalkotás olyan jogkör, amely az önkormányzati karakter megítélése szempontjából rendkívül fontos lehet.* Lényegében arról van szó, hogy a testület bizonyos helyi kérdések szabályozására normát alkothat, s annak érvényesülését kikényszerítheti. A három tanácsnál alkotott, hatályban lévő tanácsrendeletek elemzésekor az első, ami feltűnő volt, az a számbeli és témabeli hasonlóság. Ez nyilvánvalóan abból fakad, hogy a tanácsrendeletek alkotására rendszerint központi „külön” instrukció adásakor kerül sor (illetve vannak olyan rendeletek, amelyeket „meg kellett” alkotni), másrészt abból, hogy alig marad olyan életviszony, amelyben a központi jogszabályok hagynának helyi rendezést igénylő területet. A hasonlóság forrása tehát semmiképpen nem a három település közös sajátosságából ered.

E rendeletek szinte mindegyike olyan, amely nélkül ugyanolyan „rend” és „közmegegyezés” lenne. A magyar központi jogszabályok tengerében csak mesterséges kis szigetek azok a helyi életviszonyok, amelyek elsődleges helyi szabályozására egyáltalán lehetőség van. Ugyanakkor az is előfordult, hogy bizonyos kérdés helyi szabályozására lett volna szükség és igény, de ennek vagy normatív vagy eseti akadálya volt. Pécsvárad például rendeletet kívánt alkotni a településfejlesztő társadalmi munka helyi elismeréséről. Ebben a tárgykörben azonban megyei tanácsrendelet készült, így nem volt lehetőség helyi szabályozásra.

A polgári önkormányzati statútumok egyik nagyon fontos kompetenciája volt a saját szervezeti és működési rend meghatározása. Ennek a lehetőségnek még akkor is nagy jelentősége van, ha világtendencia a helyi igazgatás struktúrájának homogenizálódása (Wimmer, N. 1983). Ez alól kivételt az Amerikai Egyesült Államok jelent, ahol

például 1962-ben *Körntgen* 51 féle szabályozást tudott elkülöníteni a helyi igazgatás struktúrájára vonatkozóan (*Körntgen, E. 1962*). Nyugat-Európában elsősorban a föderatív államokban tapasztalható, hogy a tagállamok eltérő kommunális modelleket alkottak. A helyi szervek önállósága legfeljebb abban nyilvánul meg, hogy kialakítanak-e a lakossági kapcsolattartásra sajátos szervezeti formákat, biztosítanak-e szervezeti elkülönültséget területi egységek számára. A magyar önkormányzati törvény szabályozási koncepciója igen liberálisnak mondható, amennyiben szándékai szerint igen nagy teret biztosít a szervezetalakítás számára, például a bizottsági rendszerben, tisztségviselők számában, státusában stb.

A vizsgált három helyi tanács szervezeti és működési szabályzata – kivéve azokat a különbségeket, amelyeket a nagyságrend és a státus (községi, nagyközségi, közös, városi jogú nagyközségi tanács) determinál – bármikor felcserélhető lenne egymással s nagy valószínűséggel a többi helyi tanáccsal is. *A centrális irányíthatóság szükségleteiből következően a helyi tanácsok szervezeti felépítése erőteljesen uniformizált*, s ha elvileg van is egy szűk sáv alternatív megoldásokra, e szűk sávot is fiktívvé teszik a helyi szervezet kialakításához nyújtott központi és megyei instrukciók.

Kiss L. a helyi jogalkotás tapasztalt kutatója megállapítja: „... a tanácsrendelet-alkotás jelentőségének elfogadtatása szoros összefüggésben áll azzal a kérdéssel, hogy mennyire leszünk képesek e jogot keletkeztető tanácstestület önkormányzati működési feltételeinek az érdemi kialakítására” (*Kiss L. 1987. p. 187.*). Nyilvánvaló, hogy emellett is szükség van, hogy lebontsuk azt a hatalmas központi jogszabálytömeget, amelyik megbénítja a szervezetek és állampolgárok minden kezdeményezőkézségét. Ez a „dereguláció” jelenleg halad, most már csak arra kell ügyelni, hogy az új modellteremtés lázas igyekezete ne termelje újra a túlszabályozási hajlamot.

A *végrehajtó bizottságok* létszáma és összetétele is jelzi, hogy operatív működést fejtenek ki. Magukba koncentrálják azokat a személyeket, illetve szervezeteket, amelyek a községpolitikai döntések-

ben a legnagyobb befolyással rendelkeznek. Befolyásuk tehát nem a végrehajtó bizottsági tagságból, hanem az eredeti „elsődleges”, „professzionista” pozícióból származik. A végrehajtó bizottságok tagjai zömmel a tanácsi vezetőkön túl a pártvezetőkől, gazdasági, illetve intézményvezetőkől, a Hazafias Népfront tisztségviselőiből verbuválódnak. A végrehajtó bizottsági üléseken még szélesebb körben alkalmazák a meghívások módszerét, így egy-egy ülésen 5-10 vendég is részt vesz. A végrehajtó bizottsági üléseken többnyire tényleges vita folyik, éppen ezért itt már jelentősége van annak, hogy kinek van esélye szólni, s a munkában részt venni. (Ennek fényében érthető meg az a „kisebb csata”, amely Kiskunmajsán akörül zajlott, hogy a KISZ és a Hazafias Népfront képviselőitől megvonták a végrehajtó bizottság ülésére szóló állandó meghívotti jogot.) A tárgyalt napirendek száma lényegesen magasabb, bár ezek jó részét a különösebb vitát nem igénylő hatósági ügyek teszik ki. A napirendek tematikája gazdagabb, a hozott határozatok magasabb arányban jelentenek tényleges döntést. A végrehajtó bizottságok tevékenységében túlsúlyosnak mutatkozott a hatósági, különösen a lakás- és ingatlanügyek, a személyi döntések száma, s ezek után következett gyakoriságban a fejlesztési ügyek csoportja. Általános társadalom- és rétegpolitikai kérdések, a termelés, a foglalkoztatás problémái elvétve kerülnek napirendre. A végrehajtó bizottsági ülések is jól előkészítettek, gyakran írásbeli előterjesztés kész határozati javaslatokkal képezi a vita alapját, nagyon ritkán (de a tanácsülésekhez képest mégis gyakrabban) tartalmazva alternatív javaslatokat. Módosító igényű hozzászólások is elhangzanak, de elvétve fordul elő a határozati javaslat módosítása. A vb-ülések kevésbé ceremonálisak, inkább az „egymás között vagyunk” stílusa és nyíltsága jellemző. Ennek ellenére ezek az ülések is „jól előkészítettek”, a testületre elsősorban a jóváhagyás funkciója marad.

Mindkét típusú testület munkájának előkészítésében részt vesznek a *tanácsi bizottságok*, illetve a vizsgált időszakban Pécsváradon még működő tanácstagi csoportok. A bizottságok jobbra a szakembereket gyűjtik össze, tehát a testületi szervek elé kerülő döntések

ágazati, szakmai bázisát teremtik meg. Tény azonban, hogy a lehetségesnél lényegesen ritkábban választják az apparátusok az előkészítés ezen formáját. A végrehajtó bizottságok elé kerülő napirendek előterjesztői is elsősorban a tisztségviselők, továbbá a szakigazgatási szervek vezetői, dolgozói, s csak nagyon ritkán bizottsági vezetők vagy külső intézményvezetők, más szakemberek.

A tanácsi testületek, bizottságok köréből – véleményem szerint – nagyon hiányzik a településrészek képvisellete.

Pécsváradon a vizsgált időszakban (1982-1983) még tanácstagai csoportok működtek nemcsak a társközségekben (amelyek közben előljárássá váltak), hanem a falu területén jól elhatárolható településrészek tanácstagjaiból is csoportok alakultak (újtelep, hegyoldal stb.). A másik két tanyás település tanácsi szervezetében azonban a tanyák meglehetősen sajátos érdekeit elkülönült szervezeti részegység, testület, csoport nem képviseli. A testületi üléseken (különösen a végrehajtó bizottságban) rossz a „képviseleti arányuk”. Az időnként elő-előkerülő konfliktusok a tanya és a belterület között éppen a „szervezkedés” lehetőségének hiánya miatt jobbra nem tudnak megérlelődni. Sokszor éppen úgy kerülnek felszínre a tanyák problémái, hogy falubeli tanácstag vagy vezető „gyámkodik” a tanyai lakosság felett. Nyilvánvaló, hogy a településrészek képviseletének ilyenén megoldása nem hatékony.

Csak emlékeztetnék például a hajdani hegyközségekre, amelyek a falun, a politikai közösségen belül a szőlőtulajdonosok sajátos érdekeit elkülönült önkormányzati alapon érvényesítették (Koncz J. 1929). A lényeg tehát az intézményesült érdekképviselet lehetőségében van, ami elképzelhető a tanácsi mechanizmuson belül vagy ahhoz szorosan kapcsolva társadalmi formációként. Ez utóbbinak csak akkor van értelme, ha a szervezet önálló döntési jogosítványokkal is rendelkezik, és ha képes beépülni a községpolitika egész struktúrájába. Reménykeltő az önkormányzati törvény koncepciójának az a felfogása, hogy a bizottsági szisztéma alkalmazható területi egységek érdekképviseletére is. Természetesen csak akkor, ha az a felfogás kerül elfogadás-

ra, hogy a bizottságokat bizonyos kérdésekben önálló döntési hatáskör illesse meg.

A tanácsi testületek egymáshoz való viszonyának elemzéséhez a tárgyalt napirendek tartalmát, időzítését, a hozott határozatok jellegét, az előkészítés és a döntés viszonyát vettem alapul. A tárgyalt napirendek tükrében egyértelműen kihámozható az a törekvés, hogy a tanács-testületek elsősorban átfogó kérdéseket tárgyaljanak és biztosítsák a demokratikus legitimációt az alsóbb egységek működéséhez. Ehhez képest a végrehajtó bizottságokat nagyobb fokú operativitás jellemzi. Számításba kell vennünk, hogy egyik tanácsnál sem fordult elő (vagy nagyon ritkán), hogy a tanácsülés elé kerülő kérdést megelőzően a végrehajtó bizottság ne tárgyalta volna, és azt is, hogy a testületek közül a súlypont a végrehajtó bizottságra helyeződött. Ez a látszólag belső szervezeti súlyponteltolódás nagyon fontos mutatója a helyi tanács egésze településen belüli, illetve a vertikális irányítással szembeni helyzetének. *A végrehajtó bizottság kettős alárendeltsége folytán gyakorlatilag a megyei befolyás a tanács-testület tevékenységére is átgűrűzik azaz, hogy a helyi tanács-testület irányító szerepe nem érvényesül a végrehajtó bizottsággal szemben, sőt a képlet inkább megfordítva igaz.* Mindezekből nem az következik, hogy nincs szükség (különösen nagyobb településeken) egy operatívabb, a testületet és az igazgatási apparátust összekötő orgánusra. Szinte minden önkormányzati modellben ismeretesek ezek a szervezeti egységek (szenátus, közigazgatási bizottság, előljáróság, elnökség révén), s ahol ez hiányzik – pl. az angol önkormányzatoknál – ott akadályokba is ütközik a szektoralitás harmonizálása (Erichsen, H. – Hoppe, W. – Leidinger, A. 1988). Arra kell azonban gondosan ügyelni (a kettős alárendeltség felszámolásán túl), hogy ne válhasson e szervezeti lépcső a képviselő általános helyettesévé, illetve, hogy ne érvényesülhessen általános előkészítő szerepe (bár megjegyzem a finn modellben az elnökséget egyetlen testületi előterjesztés sem kerülheti meg!). A súlypontát helyeződés legfontosabb ellenszere azonban az, hogy a testületek aktív működése, politikai ereje képes legyen ellensúlyozni az igazgatás, s egy szűkebb pártelit hatalmi törekvéseit.

Kétségtelen azonban, hogy *tartós trendnek bizonyult az igazgatási rendszer kiépülésében és működésében a politikai hatalom koncentrációja polgári és szocialista viszonyok között is*. Éppen ezért tekintendő alapkérdésnek, hogy miként lehet a végrehajtó hatalom folyamatos ellenőrzésének rendszerét megteremteni. A szervezeti alárendeltség, a képviseleti szervek prioritásának biztosítása a hatáskörök megosztásával, a kizárólagos hatáskörök rögzítésével, úgy tűnik, önmagában nem elegendők.

Politikai szociológiai tény a reális döntések problémája, amelyre nem feltétlenül államelméleti síkon kell választ adni (*Bihari O.* 1969. p. 218). Feltétlenül szükséges tehát, hogy a tényleges hatalmi súlypontok keresésénél az igazgatási egységek önálló szerepével számoljunk.

A képviseleti szervek és az igazgatás viszonyában gyakorlatilag két politikai szociológiai kérdés vonható össze. Sajátos konvergenciának tekinthető, hogy az irányítás bürokratizálódásának és a bürokrácia politizálódásának világviszonylatban érzékelhető tendenciái ellen milyen módszerekkel próbálkoznak a különböző államelméleti, ideológiai viszonyok közepette. Az Amerikai Egyesült Államokban bizonyos kommunális modellekben a „city manager” politikai befolyástól való elszigetelését tekintik alapvető célnak, hogy a racionális, „bürokratikus” végrehajtás garanciáit biztosítsák (*Körmtgen, E.* 1962). A marxista-leninista államelmélet és igazgatástudomány viszont éppen a testületek és a szakigazgatás kapcsolatának hierarchikus jellegű szorításával kívánja a szakigazgatás közvetlen politikai befolyását csökkenteni, a formális és reális döntések szféráját egymással megfeleltetni. Az európai polgári demokráciákban is erősebb trendnek tekinthető az igazgatás formális alávetése a képviseletnek. Az önkormányzati modellben a hivatali apparátus helyzete szükségszerűen kettős, hiszen egyrészt a testületek határozatainak végrehajtását végzi, másrészt viszont ellát un. állami „átruházott” feladatokat, s ezek tekintetében a felettes igazgatási szerv felügyelete alatt áll. A semleges igazgatás gyakorlatilag fikció, s ezt különböző modellek, illetve elméletek tudomásul is veszik, s a politikai befolyásolás lehetőségét tényként kezelik. Az igazgatást

vezető főtisztviselők gyakran formálisan is párthoz kötődnek. Többen felvetették már, hogy különösen nagyvárosokban nem kellene idegenkedni a kabinetkormányzás modelljétől sem (*Schmidt, G. – Eichstaedt, J.* 1985).

Az egypártrendszerű politikai mechanizmus közepette azonban az önállósuló közigazgatás politikai befolyásolása is szükségszerűen egycsatornás. A pártbizottságok hivatali apparátusa, illetve kistelepléseken a párttitkár hatalmi szóval közvetíti a „politikai racionalitást” az „igazgatási racionalitás” megtestesítői irányába. Azt is mondhatjuk, hogy a politikai irányítás fő csatornája az igazgatás befolyásolása, ami nemcsak a helyi irányításra érvényes. A többpártrendszerben a pártok szerepe szükségszerűen átalakul, ám illúzió lenne arra számítani, hogy a pártok lemondanának az igazgatás befolyásolásáról. Ezért kell védeni a hivatalnokokat egy igazgatási szolgálati jog biztosította karrierrendszerrel, illetve ki kell alakítani azokat a köztes lépcsőket, amelyeken keresztül a hatalmi befolyás formalizálható.

Ugyanehhez a kérdéshez tartozik azonban a döntések szakmai és politikai tartalmában a harmónia, az optimum megvalósítása, a döntéshozatali mechanizmus ezen célnak megfelelő formálása is. Egyre inkább kiderül, hogy a politikai és szakismeretek elválasztása irreális igény. Ennek helyébe egy olyan pragmatikus modell lép, amelyben az eddig csak ideológiailag stabilizált hatalomgyakorlás (melynek legitimációs bázisa megbízhatatlannak bizonyult) egy tudományosan is levezethető érvrendszerre egyaránt támaszkodik, s lehetővé válik a kölcsönkapcsolat a „szakember és politikus” között (*Habermas, J.* 1963).

A szakigazgatási szervek szerepéről éppen azért kell tudnunk egyre többet, hogy optimális szervezeti és működési megoldást találjunk a demokratikus, s egyben racionális önkormányzati döntések számára. A közigazgatási funkciók változásához (szolgáltató és hatósági jelleg viszonya, társadalmasítás stb.) jobban alkalmazkodó, s egyben demokratikusabb szervezetre már vannak követhető minták. Világjelenségnek tekinthető például a „mátrix-szervezetek” kialakulása, amelyek hierarchikusan kevésbé tagoltak, egyre inkább felszámolják

az ágazati és funkcionális különbségét, s növekszik bennük a csoportmunka jelentősége. De nem használjuk ki azokat a lehetőségeket sem, amelyekkel éppen kisebb közösségekben lehetne az igazgatási munkát demokratizálni (Lőrincz L. 1982). Rendkívül fontos kérdés az is, hogy az igazgatás túlkapásaival szemben az állampolgár, ügyfél számára is védelmet biztosítsunk. Ezt szolgálhatná például esetenként a testülethez való fellebbezés lehetősége és a kiterjedt közigazgatási bírósági jogszolgáltatás. A tanácsai hatósági jogkörök felülvizsgálata során törekedni kellene arra, hogy a testületek döntsenek olyan hatósági, egyedi kérdésekben, amelyeknél a mérlegelés során nemcsak szakmai, jogszabályi szempontokat kell figyelembe venni.

A tanácsai szakigazgatási szervek szerepe egyrészt a testületi ülések előkészítésében, másrészt az ügyiratforgalomban, a tanácsok külső szervekkel való levelezésében, és a hatósági munkában testesül meg. A testületek munkájának befolyásolására az ad lehetőséget, hogy az előterjesztésekhez, a döntésekhez szükséges információk zöme a szakigazgatástól származik, illetve az is, hogy a tisztségviselők – akiknek túlsúlyos testületi szerepéről már szó volt – tevékenysége is szorosan kapcsolódik az apparátus működéséhez.

Már előzetesen szükséges kiemelni, hogy az ügyiratforgalomban megjelenő írásos kapcsolatok köre természetesen nem egyezik meg a teljes tanácsai belső és külső kapcsolatrendszerrel sem a partnerek, sem az érintett tárgykörök, sem a problémák mélysége vagy realitása szempontjából. *Az ügyiratforgalom legnagyobb része az ügynevezett hivatalos, illetve hivatali kapcsolatokat reprezentálja.* Óvakodtam tehát a dokumentumelemzés, vagy statisztikák alapján a direkt következtetésektől.

Az írásos kapcsolatok elemzése azonban „biztonságos” hátternek bizonyult a tanácsai irányítási és koordinációs viszonyok értelmezéséhez.

A Pécsváradon vizsgálatba vont kétéves tanácsai ügyiratforgalom statisztikai elemzése számítógépes adatfeldolgozással történt. Az adatfelvételt a tanács dolgozói kódlapok kitöltésével végezték. Az adatok kizárólag az iktatott ügyiratokra vonatkoztak, ezek közül

kiemeltük – és nem vizsgáltuk – a lakossági hatósági ügyeket, amelyek – véleményem szerint – erőteljesen torzították volna a helyi irányítási, koordinációs viszonyokról alkotott képet.

Az így vizsgált ügyirathalmaz 4.753 levélből, illetve iktatószám-mal rendelkező egységből állt. Az ügyiratok 57,4%-a érkező, 41,1%-a kimenő levél volt, 1,5%-ot tett ki a helyben maradó iktatott jegyzőkönyvek, ügyiratok száma. Viszonylag magas azoknak a tanácshoz érkező leveleknek a száma (a 2.724 érkező levélből 928), amelyek ún. „körlevelek” voltak. A körlevelek zömét a járási hivatal és a megyei tanács bocsátotta ki. E magas arány jelzi, hogy ez a helyi tanács (mint természetesen a legtöbb) olyan uniformizált irányítási struktúra alap-eleme, amelynek speciális vonásai, problémái az irányítási kapcsolatok hivatalos medrében kis mértékben érvényesülhetnek. A körleveleknek csupán 2,8%-át küldte a helyi tanács, ami viszont azt mutatja, hogy a helyi tanács ennek a szervezeti láncnak az utolsó láncszeme, amely a maga irányítási gyakorlatában már nem érvényesít hasonló „normatív”, uniformizáló eszközöket. (Sejteni lehet, hogy az irányító szervek és egy nagyvárosi helyi tanács közötti kapcsolatokban sokkal több a konkrét elem, s a városi tanács – a városban lévő nagy számú szervezettel szemben – gyakrabban érvényesíthet általánosított elvárásokat, azaz kevesebb az érkező körlevelek száma, s a helyi tanács is nagyobb számmal él a „normatív” irányítási formával). Az érkezett körlevelek 54,8%-át a járási hivatal, 29,4%-át a megyei tanács küldte, tehát a megye még e megyei viszonylatban nagyobb település esetében sem tart kiterjedt közvetlen írásos kapcsolatot. A helyi tanács kapcsolatainak, illetve tevékenységének „irányítottságát” mi sem jelzi jobban, mint az érkező levelek küldői között a megyei, illetve a járási szervek túlsúlya.

Az eddig felsorakoztatott adatok, úgy vélem, a durva arányok alapján is alátámasztják azt a véleményemet, hogy a helyi tanács kapcsolatrendszerét s működését sokkal inkább generálják a kívülről, a felettes igazgatástól érkező ingerek. Kevésbé jellemző a környezetet szervező, kezdeményező, „motorikus” funkció. *A helyi tanács – az ügy-*

iratforgalom tükrében – elsősorban válaszadásra berendezkedett szervezetnek tűnik.

Ha szemügyre vesszük azt, hogy a tanács milyen szervekkel került írásos kapcsolatba, kiderül, hogy a helyi koordinációs tevékenységet reprezentáló levelek aránya alacsony. Ez persze következik abból is, hogy a helyben lévő szervekkel szükségtelen írásban érintkezni. Viszonylag nagy százalékot képeznek a megyei gazdálkodó, szolgáltató, kereskedelmi szervekkel való írásos kapcsolatok, valamint a nem tanácsí igazgatási szervekkel történő levelezés. Ez a tény jelzi, hogy még egy ilyen viszonylag differenciált intézményhálózattal rendelkező nagyközségi tanács is ellátási, szolgáltatásszervezési feladatait, illetve szükségleteit jórészt a településen kívül nyújtózva tudja csak kielégíteni, és ami még fontosabb, nem az irányító jellegű szerv pozíciójából, hanem szinte kizárólag partneri jellegű koordinációval. Így érthető, hogy a tanácsok „ellátási felelőssége” nem normatív, „csupán” politikai felelősség. A földrajzi távolság eleve csökkenti az alkudozás lehetőségét, a helyi adottságoknak leginkább megfelelő kompromisszum esélyét. A partneri pozíció az ellátás megszervezésében csak akkor „kényelmes”, ha a tanács is képes bizonyos előnyöket, ellenszolgáltatást ígérni, nyújtani az adott szervnek a jobb szolgáltatás érdekében. Félreértés ne essék, nem amellet voksolok, hogy a tanácsok ellátási felelősségét hatalmi eszközökkel kellene megtámogatni. Sőt meggyőződésem, hogy kötelező ellátási feladatokat csak azon szűk körben kellene meghatározni, amelyek ellátását nem szabad kitenni az önkormányzatok mérlegelésének, eltérő pénzügyi erejének, mert a lakosságot ezen ellátások alanyi jogon illetik meg. Ám ezen kört egyértelmű finanszírozási bázison lehet csak megvonni. A valóban gazdálkodó, vállalkozó önkormányzatok ellátásszervező munkáját sokkal inkább a „szolgáltató közigazgatás”, mint a „hatósági közigazgatás” kell hogy jellemezze. Ehhez viszont nem csak az említett nagyobb gazdasági erő szükséges, hanem a lakossági ellátás jelenleginél sokkal tagoltabb, rugalmasabb szervezeti és tulajdoni rendje is. Monopolhelyzetben lévő szolgáltató nagyvállalatokkal szemben az önkormányzatok esélyei mini-

málisak. Az ellátás sokszínű vállalati, magánvállalkozási, „non-profit” és társadalmi önszervező formái konglomerátumában képesek csak az önkormányzatok az ellátásszervezésben szelektív, „piaci” politikát folytatni.

Az ügyiratforgalomban szembeötlően kis arányt képvisel a társadalmi és pártszervekkel való levelezés. Természetesen nem hiányolom, illetve keveslem az e szervekkel való írásos kapcsolatokat. Pusztán annyit lehet e tény alapján megjegyezni, hogy ezek a kapcsolatok „verbális, perszonális, informális” közvetítésekkel jönnek létre, ami talán kevésbé teszi lehetővé a tervezhetőséget, előre kiszámíthatóságot, az ellenőrzést, s a politikai felelősség tisztázását. *A két szervezeti szféra között a kapcsolatok a legkevésbé „szervezetiek”.* Egyik „szervezet” képviselőjével (tagjával, vezetőjével), „üzen” a másiknak. Az elvárások, információk közlésének szubjektív szűrése vagy korrekciója a két szervezet mint kollektív egész által már kontrollálhatatlan. A jövőben persze még kevésbé jellemzi majd a társadalmi-politikai szféra és az önkormányzati szervezet érintkezését a hivatali-írásos forma. Arra viszont fel kell készülni, hogy az önkormányzatok irányába sokkal gyakrabban fogalmazódnak meg állampolgári egyéni vagy csoportos kezdeményezések, amelyek megkerülik a képviseleti utat, és közvetlenül az igazgatást vagy a tisztségviselőt célozzák meg. Ezt a „kvázi” igazgatási munkát jó lenne szervezetenként formalizálni, mint ahogy erre a nyugati önkormányzati szervek berendezkedtek, külön szervező, információs, szolgáltató részlegek felállításával. Természetesen ez csak a nagyobb városokban válhat szükségessé. Kistélepeleéseken az elnöknek, polgármesternek az ilyen jellegű feladatai szaporodnak a társadalmi aktivitás fokozódásával egyenes arányban.

Bár az előbb jelzett megszorításnak, miszerint az ügyiratok elemzése csak a formális kapcsolatok feltérképezését szolgálja, s legfeljebb az érzékelhető hiányok, hézagok jelzik, sejtetik az informális szféra működési terét, mégis a vártnál is kevésbé sikerült felfedni az ügyintézés személyes mozzanatait, a szóbeli egyezkedési fázist. A két év 4753 ügyiratából csupán 61 levélben történt hivatkozás előzetes

megbeszélésekre. E hivatkozások az irányító szervekkel való levélváltásokban fordultak elő elsősorban. E kérdéskörhöz tartozik az is, hogy a levelek csupán 0,3%-a utalt stílusában a partnerek közötti személyes kapcsolatra. Úgy vélem e két mozzanat sejtetni engedi, hogy a kapcsolatok írásos lenyomata pusztán „ratifikálja” az előzőleg szóban megszületett konszenzusokat. Ez a gondolat átvezet ahhoz a felismeréshez, hogy *az ügyiratforgalom pusztán a döntési folyamat regisztrálására szolgál (legtöbb esetben) s nem a döntések, kapcsolatok tényleges közvetítője.* Egyáltalán tény az is, hogy az ügyiratforgalom jó része még formailag sem kapcsolódik döntési tevékenységhez. A teljes kimenő levelezésből 9,8% a tanács szervezeti életéről, 3,2% hatósági ügyintézésről, 2,9% a település különböző jellemzőiről, 35,5% egyéb (rendkívül sokrétű) kérdésről csupán informálta a címzettet, s csak 37,7%-a volt a kiküldött leveleknek olyan, amely nem információs tevékenységként értelmezhető. Megjegyzem ezen információknak a zöme nem is esett az ún. kötelező adatszolgáltatás körébe. Ezek az arányok – számomra – egyértelműen az irányító felsőbb szervek öncélú hatalmi virulenciáját mutatják.

Az a tény, hogy az ügyiratszám és a tényleges döntési aktusok száma messze eltér egymástól, azzal is magyarázható, hogy a döntési folyamat több fázisa megjelenik az írásos dokumentumokban, mégis elsősorban azzal, hogy a helyi tanács tevékenységében számtalan olyan elem van, amely nem teremt döntési szituációkat. Sőt, gyakorlatilag az ügyiratoknak csupán 8,4%-át lehetett úgy megítélni, hogy egy – a községet érintő – döntési folyamat valamelyik fázisát jeleníti meg. A tanácsai munka erőteljes elbürokratizálódásának beszédes mutatója ez.

Azt is nagyon jellegzetes aránynak tekintetem, hogy a döntéshez közvetlenül kapcsolódó ügyiratok közül (373 darab) 253 esetben a tanáccsal közölte más szerv a maga – tanácsot érintő – döntését, míg ebben a pozícióban a helyi tanács lényegesen kevesebbszer volt, s akkor is döntéseinek zöme „csupán” állampolgárra vonatkozott.

Vizsgáltam a döntéseket a tekintetben is, hogy melyik szervezeti körben születtek azok a döntések (összesen 249), amelyeket a címzett-

nek nem volt módja megváltoztatni, azaz nem volt lehetőség a döntést nem elfogadni, megfellebbezni, módosítani stb. E szempont szerint a megyei és járási tanácsi szervek, a nem tanácsi igazgatási szervek s a megyén belüli, de nem helyi gazdálkodó szervek azok, amelyekkel szemben a helyi tanács csak ritkán kerülhetett valóságos alkupozícióba.

Míg az eddig feltüntetett adatok inkább arra szolgáltak, hogy a tanács külső kapcsolatrendszerét jellemezzék, addig a tanácsi belső viszonyokra világít rá az a szempont, hogy az ügyiratok milyen százaléka kötődik a tanácsi testületi ülésen, falugyűlésen vagy más lakossági – közvetlen demokratikus – fórumon elhangzott kezdeményezéshez. Arra voltam kíváncsi, vajon a szakapparátus külső kapcsolatait mennyiben motiválják a testületi határozatok. A viszonylagosan magas testületi kötődést mutató – 20,3%-os – arányt bizonyára azzal lehet magyarázni, hogy ha adott ügyirat formailag-tartalmilag kapcsolható volt tanácsi döntéshez, akkor a levél a kódolás során ebbe az ügyiratcsoportba került. Nyilvánvaló tehát, hogy így például valamennyi a tanácsi tervben rögzített feladatokhoz tartozó ügyiratot a feldolgozásnál a testület által kezdeményezettnek kellett tekinteni. Talán realisabb az az adat, hogy az összes testületi kezdeményezéshez kötődő ügyiratból csupán 13,1% volt az, amely aztán konkrét döntéshez járult hozzá.

A tanács külső kapcsolatrendszerében a döntő súlyt a gazdasági, kommunális és kereskedelmi tevékenység kapta az ügyiratforgalom tükrében, s e gazdasági jellegű kapcsolatok többnyire pénzügyi – beruházási – koordinációs formát öltenek. Noha a tanács gazdálkodásával külön részben foglalkozom, már itt meg kívánom jegyezni, hogy a helyi tanács tevékenységében egészségtelenül túlteng – már ami a ráfordított energiákat illeti – a fejlesztési és ellátásszervezési munka, s valószínűsíthetően kevésbé frekvenciát, hézagosabban betöltött profil a helyi közösség szervezése, amelyért végül is ez a település – mint építészeti egység – funkcionál. Gyakran hallható az a tanácselnöki panasz, hogy sokkal inkább érzik magukat építési vállalkozóknak, semmint a helyi érdekek hivatott képviselőinek, „helyi politikusoknak”. Ez a jelenség nyilvánvalóan összefügg a „puha költségvetési korláttal” s a bürokratikus

koordináció erősödésével jellemezhető gazdaságpolitikával. A beruházási javak szűkös volta alkufolyamatokat indít el, amelynek esetlegesége, „titkossága” minden helyi politikusban kialakítja a kényszert a támogatás megszerzésére. Ez a – sokszor irreális – cél aztán szinte minden más feladatot háttérbe szorít. A tanácsok hiányzó társadalompolitikai érzékenysége, közösségsszervező aktivitása persze sok tekintetben érthető. Szoros irányítottságuk, csekély gazdasági erejük, a képviselők egyoldalú összetétele a helyi nyilvánosság hiánya mind-mind magyarázat lehet arra, miért távolodtak el szükségszerűen a helyi társadalmaktól. A jövőbeni politikai tagoltság és társadalmi önszerveződés – különösen a nagyobb településeken – pótolhatja, sőt hatékonyabban valósíthatja meg a helyi társadalmak politikai szocializálását. Nem feltétlenül lesz ez így a kistépüléseken. Ott az önkormányzatok politikai, közösségsszervező karaktere sokkal inkább érvényesülhet, az emberekhez való közelség – egy kritikusabb társadalmi közegben – ki is kényszeríti ezen funkciók gyakorlását.

Ha azt a kérdést tesszük fel, vajon a tanácsok átfogta tevékenységi spektrumon belül milyen erősségű a tanácsi befolyás, akkor válik fontossá az adatfeldolgozás azon szempontja, hogy az adott ügyiratban érintett probléma részét képezi-e a tanács konkrét, hatásköri jegyzékben nevesített feladatainak. A jogászok számára triviális megkülönböztetés feladat-hatáskör és hatósági jogkör között, politikai szociológiai szempontból azt a rendkívül fontos kérdést veti fel, hogy adott szerv normatív, de különösen materiális oldalról milyen mélységű és erősségű befolyással, „hatalommal” rendelkezik bizonyos életviszonyok terén. Noha a politikai hatalom nem kizárólagos forrása a normatív, kényszerítő erejű felhatalmazás, hiszen a hatalom gyakorlásának más jogi formát nem öltő energiái is vannak, de ha az irányítási mechanizmus adott szintjén a „csúcsra” helyezett szervnek még formális felhatalmazása is ingatag, úgy vélem, joggal kérdőjelezhető meg e pozíció reális érvényesíthetősége. *Az ügyiratok 5,9%-a tartozott csak abba a csoportba, ahol az érintett kérdés a tanács hatáskörét képezte. 75,4%-a az ügyiratoknak tematikailag érintette a tanács általánosan meghatározott*

feladatkörét, s 18,7%-a az ügyiratoknak olyan kérdésekkel foglalkozott, amelyek nem is tekinthetők kifejezetten tanácsi feladatnak. Ezek szerint a tanácsok, mint a helyi irányítás általános hatáskörű szervei tevékenységükkel átfogják a helyi szinten felmerülő gazdasági-társadalmi problémák szinte teljes skáláját, ugyanakkor *tényleges döntési, irányítási jogosítványaik e körnél lényegesen szűkebb határok között vonhatók meg.* Az is kiderül, hogy a tanácsot környezete felől sokkal több inger, kihívás éri, társadalompolitikai felelősségük jóval nagyobb, mint amennyiért az igazgatás normatív módon rögzített fórumrendszerében felelőssé tehető. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a *ténylegesen biztosított saját hatáskörök gyakorlása során már normatív úton is – az előzetes hozzájárulás, véleményezés, utólagos jóváhagyás intézményeinek beépítésével – a felsőbb irányító szervek beavatkozhatnak a helyi döntésbe, akkor nyilvánvalóvá válik az óriási szakadék a helyi tanáccsal szemben támasztott elvárások és a valóban önállóan teljesíthető feladatok között.* A hatáskörök megosztása az irányítási szintek között mindig fogas kérdés. Nálunk az eddigi megoldások sajátos, fordított logikát követtek. Míg a világon általában mindenütt az az elv, érvényesül, hogy a hatáskörök megosztásának elsődleges vonatkoztatási pontja a helyi szint, tehát a helyi érdekeket érintő ügyek helyi hatáskörbe tartoznak, s a hatáskör csak akkor csúszik feljebb, ha ez az érdekelttség már nem állapítható meg, s a végrehajtás feltételei is hiányoznak. Nálunk viszont az érdekek merev hierarchiája folytán a hatáskörök is fölülről lefelé araszolnak. Ráadásul a decentralizáció feltételül mindig a végrehajtás szakmai és materiális garanciáit szabták meg. A munkamegosztás kialakításakor tehát nem az volt a szempont, hogy a feladat természeténél fogva helyben gyakorolható optimálisan, s ehhez akkor biztosítani kell a gyakorlás feltételeit is, hanem megfordítva, a helyi szint akkor „kapott” hatáskört, ha gyakorlása garantálnak látszott. A legalsó szinttel szembeni bizalmatlanság tehát mindig szakracionális érvekbe burkolózott. Nem utolsó szempont az sem, hogy a hatáskörök megosztása, mint jogalkotási folyamat sem ismerte az önkormányzati érdekek közvetlen bekapcsolását, mint ahogy arra sem volt lehetőség,

hogy a mellőzött önkormányzatok a hatáskörmegosztás kérdésében például alkotmánybírósághoz forduljanak (*Scholler, H. – Bross, S.* 1984).

Látszólag formális, jogászcodó kérdés az, hogy a tanácsi – a levezetésben nyomon követhető – ügyek intézésének eljárási rendje jogszabályban rendezett-e vagy sem. A nem tanácsi feladatot képező ügyiratokat kizárva a felosztásból (18,7%), a fennmaradó ügyiratokban foglalt kérdések rendezéséhez nincs jogszabályban rögzített eljárási segédlet az esetek 75,5%-ában, s csupán az ügyek 5,8%-ának intézésénél beszélhetünk az eljárási kérdések teljes jogszabályi rendezettségéről. Az állami szervek érintkezéséből csak az a terület van szabályozva eljárási szempontból, amelyben az egyik szerv hatóságként (tehát hatósági jogkörrel, a kötelezés, kényszerítés eszközeivel felruházva) szerepel. Láthattuk a korábbi táblázatokból, hogy ez a tevékenységi kör többnyire lényegtelen a szervezetek közötti hatalmi viszonyok szempontjából. A hatósági kapcsolatok körét többszörösen meghaladó irányítási és koordinációs mellérendeltségi viszonyokban nincs a válaszadási kötelezettségnek és határidőnek, az indokolás formai és tartalmi vonatkozásainak – és ami különösen fontos – az adódó konfliktus feloldásának normatív módon rögzített eljárási rendje. A formai-eljárási garanciák hiánya persze nem jelentkezik akkor, ha a hatalmi viszonyok oldaláról kiegyenlített pozíciókban lévő szervezetek kerülnek egymással szembe, ahol a kölcsönös, materiális függőség szabja meg az érintkezési szabályokat. Sokkal inkább érezhető a hiány, az erősebbnek való kiszolgáltatottság, ha ténylegesen nem partnerek egyezkednek. A jogállamiságnak egyik jellemzője, hogy elsősorban a jogi kapcsolatok formáját, s nem a kapcsolatok tartalmát önti normatív formába éppen azért, mert nem a cselekvők autonómiáját kívánja korlátozni, hanem az egyezkedés játékszabályait teszi mindenki számára kötelezővé s így ellenőrizhetővé. A másik fontos sajátosság a kiterjedt bírói út biztosítása, ami nemcsak a jogszerűség, hanem a méltányosság érvényesítését is lehetővé teszi, s jobbára a községet, tehát az önkormányzatot az ügyféli jogállás illeti meg a más hatósággal szembeni

vitában, nem csak polgárjogi, hanem alkotmányjogi bíróság előtt is (Gallent, K. 1978).

A helyi tanács pozíciói tehát rendkívül gyengék még azon a területen is, ahol normatív módon rögzített koordinációs-ellátási feladataikat gyakorolják. De ha átcusznak az „állami kompetencia” szférájából a közösségi, önkormányzati síkra, e döntően politikai tevékenység már szinte semmilyen jogi bázisra nem támaszkodhat. Az ezt helyettesíteni képes társadalmi presztízs – mint erről még bőven lesz szó – ha hiányzik, akkor illúzió a helyi hatalom csúcsát a tanácsokban látni.

A tanácsi mechanizmus belső hatalmi viszonyai

A tanácsi belső szervezeti szféra működésének áttekintése után célszerű a belső hatalmi súlypontokat megjelölni, miután a településen jelentkező bonyolultabb kapcsolatrendszernek feltérképezésénél a tanács, mint egész szerepét ezen belső súlypontokra vissza lehet vezetni.

Láthattuk, hogy *a belső egységek működése szoros összefonódást mutat*. Ez már a normatív szabályozás alapján, s a szervezeti felállás folytán is törvényszerű. A tanácsi mechanizmus folyamatos továbbfejlesztésében fontos elem volt a szakigazgatási szervek pozíciójának módosítása, önállóságuk növelése, egyrészt a kettős alárendeltség megszüntetésével, saját hatáskörök biztosításával, s az önálló jogi személyiség deklarálásával. A belső munkamegosztási viszonyok világos elhatárolása a szakigazgatási tevékenység „önállósítása” azonban nem párosult a képviselői szerv megerősödésével, irányítási pozíciójának megszilárdulásával. Ilyen értelemben *nem feltétlenül pozitív jelenség a tanácsi belső kompetenciák tényleges összemosódása, ugyanis ez a tény lényegében a végrehajtó, igazgatási szervek túlsúlyával valósult meg*.

Ennek a negatív értelmű összefonódásnak lényegében nincsenek igazán normatív gátjai sem. A tanács és a végrehajtó bizottság közötti munkameosztás csak negatív oldalról nyert meghatározást a tanács át nem ruházható hatásköreinek megjelölésével. Ez a megoldás tehát nem akadályozza meg, hogy a végrehajtó bizottság egyre több döntést vonjon magához, illetve az újabb és újabb tanácsi hatáskörök megállapításánál sem érezhető törekvés arra a jogalkotásban, hogy a tanácstestület súlya az általa hozandó döntések számán és tartalmán keresztül erősödjön. Az összefonódás természetszerű forrása továbbá a végrehajtó bizottság és a szakigazgatás döntéselőkészítő szerepe is.

A tanácsi döntések összefonódása ellenére (illetve miatt) a tanácson belüli súlypont mindhárom településen a végrehajtó bizottság, amelyen belül a kifejtett aktivitás, tekintély alapján gyakorlatilag a tanácsi tisztségviselők, a helyi pártbizottságok vezetői, s a legfontosabb gazdasági egységek és intézmények vezetőinek szűk – 5–6 fős – csoportja a döntések tényleges birtoklója.

Amikor a tanácstörvény szellemével ellentétes súlyponteltolódás bizonyítékait, illetve indokait az alábbiakban pontokba szedve ismeretlem, kiderül, hogy a felsorolt tényezők zöme nem az informálisan érvényesülő személyi-szervezeti befolyás körébe esik, hanem olyan normatív-strukturális sajátosság, amely kitermeli a képviseleti testület gyengeségét, és ezzel a teherátvállalás kompenzáló reflexeit a másik szervezeti egységekben.

A tanácstörvény a belső szervezeti egységekre vonatkozóan egységesen deklarálja a hármas – népképviseleti, önkormányzati és államigazgatási – jelleget, mégis természetes, hogy a képviseleti szerv a hordozója elsősorban a „népképviseleti és önkormányzati” karakternek. Ebből persze az is következik, hogy *a módosult belső szervezeti súlypontok a tanácsot mint egészet is „viselkedésében” az államigazgatási karakterhez közelíti.*

Melyek tehát e súlyponteltolódás indokai:

– a tanácstestület szakaszos, ritka működése;

- a helyi érdekviszonyokat nem tükröző összetétele;
- a tanács elé kerülő napirendek időnként absztrakt, máskor indifferens jellege;
- a tanács által hozott határozatok keretjellege, az ügydöntő jellegűek kis száma;
- a végrehajtó bizottság generálisan érvényesülő előkészítő szerepe;
- az előterjesztések és határozatok szinte teljes egybeesése, azaz a tanácstagok nagy részének passzivitása;
- a végrehajtó bizottság által gyakorolt hatáskörök hatalmi szempontból erősebb szerepe;
- a tanács és végrehajtó bizottság aktív tagjainak személyi egybeesése.

Mindezen indokok összességében azzal a ténnyel függenek össze, hogy a tényleges politikai és igazgatási gyakorlat egyértelműen az igazgatási szervezetet tekinti partnerének.

A tanácsi tevékenység elemzése alapján a helyi döntési-hatalmi folyamatokban potenciálisan a tanács egy elsősorban igazgatási, normatív kötöttségek között működő, egy-(legfeljebb két-)személyi vezetést megvalósító szervezetnek mutatkozott. Döntéseinek zöme elsősorban saját szervezeti szféráit és kapacitásait érinti. A tanács a községpolitikai folyamatokban nem a lakosság, a település, hanem a tanács, mint szervezet érdekeinek képviselőre képes, bármennyire is törekszik elvileg a községi érdekek integrálására és szintézisére saját szervezeti keretein belül. Ezen helyzetet lényegében két fő tényezőre lehet visszavezetni. Elsődleges oknak a helyi tanács irányítási és normatív kötöttségét, azaz a centralizáció jelenlegi túlzott mértékét tartom, másodlagos okként (ami persze az elsővel szorosan összefügg) a tanács képviselői, testületi működésének hiányosságai jelölhetők meg. *A tanácstestület prioritásának csak formális érvényesülése óhatatlanul az igazgatási, szervezeti szempontok és érdekek elhatalmasodását váltja ki,* s

a tanács, mint egységes szervezet képtelenné válik „politikai” tényezőként résztvenni a községi döntési folyamatokban. Nem azt állítom tehát, hogy a tanács nem jelent hatalmi tényezőt a községpolitikában (mert akár a legerősebb befolyás is az övé lehet adott esetben), csak azt, hogy tevékenysége a településen kívüli irányítási centrumokhoz kötődik, „megbízásait” jobbára kívülről kapja, s ezzel működése igazgatási, s a legkevésbé „népképviselői, önkormányzati” karaktert ölt.

5. A helyi társadalmi-politikai mechanizmus sajátosságai

E szervezeti szféra vizsgálatában rendkívül sok módszertani nehézség adódott. Természetszerűen lényegesen kevesebb dokumentum állt rendelkezésre, hiszen az idetartozó szervek, szervezetek tevékenységét kevésbé jellemzi a levelezés, írásos formában is megjelenő döntés. A testületi ülések, megbeszélések rekonstruálására ritkán állnak rendelkezésre emlékeztetők, jegyzőkönyvek. Ezért az adatgyűjtés első sorban verbális információkra, s újólaga a személyes megfigyelésre, üléseken való részvételre támaszkodott. Nem elhanyagolható mennyiségű információkat nyújtott azonban a tanácsai dokumentumelemzés sem, hiszen e szervek tevékenysége szorosan összefonódik a tanácsokéval.

A pártirányítás sajátosságai a három településen

A három településen igazgatási státusuk és nagyságrendjük, valamint pártszervezettségük eltérései miatt különböző módon épült ki a pártirányítás szervezete.

Pécsváradon és Kiskunmajsán pártbizottság működött, amelyek a helyi alapszervezetek jó részének irányítási jogával rendelkeztek, sőt

Kiskunmajsa – városi jogú nagyközség lévén – pártbizottsága is betöltött bizonyos területi szerepkört a környező községek irányában. Jakabszálláson nem volt önálló községi alapszervezet sem, hanem a „Népfront” Szakszövetkezettel közös pártvezetőség alakult. A szervezeti felállás és a működés tapasztalatai is azt bizonyították, hogy a pártszervezet ott tud önálló politikai hatótényezőként szerepelni, ahol ehhez megvannak a viszonylag független szervezeti és személyi feltételek. *A pártbizottságoknak alapszervezeteik irányításán keresztül, illetve közvetlenül is erősebb befolyásolási lehetőségük van a községi szervekre, mint az alapszervezeteknek.*

A párt káderhatásköreinek telepítése a községekben szintén eltérően alakult. Pécsváradon a Komlói Városi Pártbizottság magához vonta a helyi vezetők zöme tekintetében gyakorolható káderhatásköröket. Jakabszálláson szintén nem volt helyben a fontosabb vezetőkre vonatkozó káderhatáskör. Kiskunmajsán viszont a pártbizottság kiterjedtebb hatáskörökkel rendelkezett. Mint kiderült, még az alapszervezetekhez decentralizált káderhatáskörök gyakorlásakor is kikéri a pártbizottság véleményét.

A párttestületek összetételében az alábbi sajátosságok mutatkoztak: Pécsváradon 29, Kiskunmajsán 45 tagú pártbizottság működött, Jakabszálláson 9 tagú pártvezetőség. A pécsváradi és kiskunmajsai pártbizottsági titkár függetlenített, míg a jakabszállási pártvezetőség titkára a szakszövetkezet egyik mérnöke. A pártbizottságokban is magas arányban szerepeltek a felsőfokú végzettséggel rendelkező és vezető beosztású tagok.

A végrehajtó bizottságok (és a pártvezetőség Jakabszálláson) szintén (ahogy ez a tanácsi végrehajtó bizottságoknál is megfigyelhető volt) a fontosabb szervezetek képviselte alapján állnak össze. Helyet kaptak tehát bennük a tanácselnökök, a fontosabb gazdasági egységek elsőszámú vagy helyettes – ritkábban – középvezetői, a Hazafias Népfront aktivistái és intézményvezetők.

A pártbizottságok ülésein sem zajlanak általában heves viták. A napirendek jó része kötelező, s azok ütemezésénél nem jellemző, hogy

előzetesen megtárgyalnának tanácsülés elé kerülő kérdéseket. A vendégek felettes pártbizottságok referensei, illetve helyi párttitkárok, más vezetők. A napirendek közül a pártbizottságoknál is jellemzően nagy arányban szerepelnek a szervezeti étellel kapcsolatos, illetve személyi kérdések. Általános község- illetve rétegpolitikai napirendek tárgyalására ritkán kerül sor. *A tanácsi és párttestületek által tárgyalt kérdések között gyakorlatilag valamiféle munkamegosztás, tematikai elkülönülés is tapasztalható. A párt ugyanis viszonylag gyakran foglalkozik a termelés, foglalkoztatás, a tanács pedig inkább az ellátás kérdéseivel.* Így viszont érthető, hogy szervezetileg is elválik a „felügyelt”, „koordinált” kör a két testület, szervtípus között. A párt gyakran tárgyalja a termelő, gazdálkodó szervezetben zajló gazdasági, de különösen párttevékenységet, míg a tanács figyelme az elsősorban saját felügyelete alá tartozó intézményekre irányul. Ez a jelenség természetesen nem véletlen. A gazdasági élet liberalizációs tendenciáival, a vállalati önállóság deklarálásával nem fért volna össze helyben, települési szinten sem az állam közhatalmi fellépése (erre legfeljebb a lakossági ellátásért viselt felelősség adhatott okot). A pártirányítás azonban nem lazult a gazdálkodó szervek irányában, sőt lényegében már „csak” ez az út kínálkozott a vállalatok tevékenységének befolyásolására. Az is nyilvánvaló, hogy ez sem történhetett célirányos párthatározatok útján, sokkal inkább alkalmazhatónak tűnt a párthatáskörökön keresztüli, személyes kontaktust feltételező kézivezérlés.

Vannak azonban bizonyos szervtípusok, illetve tevékenységfajták, amelyek községgpolitikai „kontrollja” rendkívül gyenge. Ebbe a körbe tartoznak azok a regionális szervezetek, amelyeknek telephelyei, üzemei biztosítják a helyi különböző speciális ellátó funkciókat, mint gázellátás, elektromosellátás, postai szolgáltatások, bizonyos kereskedelmi tevékenységek stb. Határozott tendenciaként lehetett kihámozni a testületek „beszámoltatási” tevékenységében ezeknek a helyben döntési kompetenciával vagy képvisellel sem rendelkező szervezet-típusoknak az elhanyagolását, ami persze nem a községgpolitikuskok szándékain, sokkal inkább e szervezetek hozzáállásán múlt.

A párt-végrehajtóbizottságok ülésein lényegesen gyakrabban születtek döntések tényleges viták eredményeként, különösen személyi kérdésekben való döntéseknél jelentkeztek markáns vélemények. A meghozott döntések természetesen a különböző szervezetekben dolgozó párttagok számára fogalmaztak meg feladatokat, illetve az általánosabb iránymutatások sem „avatkoztak be” formálisan a gazdálkodó szervek belügyeibe. *A párttestületek tevékenységét a dokumentumokon keresztül elemezve tehát a direkt, operatív befolyást érzékelni csak elvétve lehetett.* E tekintetben is jelentősége van a pártvezetők személyes tulajdonságainak. Különösen a pártszervezet működésében lehetett jól látni a vezető tisztségviselő nagyobb mozgásterét a testületekhez képest. A befolyásoláshoz szükséges hatáskörök, döntési lehetőségek erőteljesebben függetlenednek a testületi működéstől, hiszen az oligarchizálódás jelensége a legeggyértelműbben a párt működésében mutatkozott. A párttitkár tevékenysége számára nem szükséges oly gyakran a testület felhatalmazása. A testülettől kapott mandátum jellegtelen, a vezetők tevékenységét a testületek nem kontrollálják. A három település közül leginkább Kiskunmajsán volt tapasztalható, hogy a párt (és annak titkára) törekszik a községpolitika alapvető befolyásolására. Kétségtelen, hogy szervezeti, hatásköri szempontból is ez a pártbizottság rendelkezett a legkedvezőbb pozícióval, hiszen szervezetileg függetlenebb volt a másik két pártszervnél (városi jogából következően), több hatáskörrel rendelkezett a helyi szervek vonatkozásában. Ehhez társult az agilis, a helyi érdekviszonyokon kívülhelyezkedő, más településről bejáró párttitkár személyes karaktere, amelyben a határozottság mellett a járási pártirányításból átmentett autoriter módszerek uralkodtak.

A másik két településen nem volt igazán kihámozható a párt elkülönülő hatása a döntésekre, egyik testület, apparátus, titkár sem követelte magának a községpolitika direkt befolyásolásának jogát. E tartózkodó karaktert a titkárok személyisége és egzisztenciális helyzete is magyarázza.

A pártirányítás helyének, működési módszereinek helyi-települési törvényszerűségei tekintetében óvakodtam az általánosítástól. Ennek oka az, hogy a pártirányítás eszközeinek, módszereinek, korlátainak, szerkezetének szabályozása még az államhoz való alkotmányos viszonyban is hiányzik. Ez természetesen csak akkor jelentkezik hiányosságként, ha az egyetlen párt vezető szerepét az alkotmány garantálja, mint ahogy ez nálunk az alkotmány ez évi módosításáig megcáfolhatatlan jogi norma volt. A gondot „csak” az jelentette már az akkori alkotmányos gondolkodásban is, hogy amíg az alkotmányban szereplő más szervezetek kapcsolatrendszerét jogi normák szabályozták, addig a párt ezt a jogot saját „alkotmányának” kompetenciájába utalta, ezzel is érzékeltetve sajátos állam és törvények feletti helyzetét. Nagy valószínűséggel ezért is a pártszervek szerepe erőteljesen differenciálódik, több esetlegesség érvényesülhet a személyes és helyi sajátosságok nyomán. Az is bizonyos, hogy a pártirányítás vizsgálatára alkalmatlanok vagy legalábbis nem kizárólagos érvényűek a normatív-dokumentumelemző módszerek. A helyi közösségvizsgálatok számára egyik különösen nehéznek ígérkező feladat most már a pártok működését jobban megközelítő metodika kidolgozása.

Nem vitatom, hogy e tekintetben a politikai szociológiai módszereké a döntő szerep, de mégis jelzem, hogy a szervezeti pozíciók, a szervezet sajátos tulajdonságai semmiképpen nem hanyagolhatóak el a személyes karakter, a személyes befolyás jelentősége mellett. A személyes befolyás forrása – általánosítható vélemények szerint – szinte mindig a betöltött pozícióban rejlik, illetve a „mértékadó befolyás” ritkán táplálkozik személyes erőforrásokból (*Beckers, H.J. 1968, Kriesi, H. 1980*). A pártok – annak ellenére, hogy nem kívánnak igazán „szervezetként” működni „kifelé”, s így szervezetszociológiai, szervezéstanai módszerekkel nehezen is közelíthetők meg – szervezeti, normatív aspektusú vizsgálata mégis nélkülözhetetlen. Így például a pártok belső struktúrájának vizsgálata elkerülhetetlen a betöltött tényleges politikai funkció milyenségének értelmezése szempontjából. A pártok belső irányítási viszonyai és kontrollmechanizmusai erőteljesen hozzájárulnak

az elitképződéshez, amennyiben szoros szervezési elv alapján állnak fel és az alsóbb egységek, s a tagok mozgásszabadsága csekély. Az alapkérdés azonban az, hogy egy párt milyen funkciót tölthet be a politikai mechanizmus egészében (*Nassmacher, K.H. 1977*). Ha e tekintetben nincs elvileg és strukturálisan tiszta modell, akkor enélkül a helyi dimenziók értékeléséhez nincsenek megbízható fogódzók. Annyi a magam vizsgálataiból is kiderült, hogy a párt vezető szerepe nem egyenlő mértékben érvényesül a különböző irányítási szinteken. Hogy tényleges befolyása hogyan és milyen erősséggel hat, az a szervezet belső és külső működési feltételeitől egyaránt függ.

A kisebb települések pártszervei mindenesetre nem voltak olyan pozícióban, mint ami a politikai rendszer korábbi makroszkópikus modellje alapján várható lett volna. Csak felételezem, hogy a vizsgált időszak speciálisnak tekinthető a járási pártbizottságok megszűnése miatt. A párt helyi „hatalmi vákuuma” lehet, hogy csak az átszervezést követő átmenet jelensége volt.

Annyi azonban bizonyos, hogy egypártrendszer keretei között, különösen egy erősen centralizált irányítási modellben a *Michels*-féle oligarchizálódás vastörvénye még kiélezettebb formában jelentkezik, mint a pluralizmus közepette működő pártoknál. Ebből pedig szükségszerűen következik, hogy a párt részesedése a helyi hatalomból mindig erősen függ a pártvezető személyes ambícióitól, ám a befolyás elvi lehetősége a párt belső struktúráját tekintve csak akkor kiterjedt, ha azt „politikai hatáskörök” garantálják. Ezért aztán kisebb falvakban a helyi pártszervezetek káderhatáskörök hiányában aligha tudtak szert tenni erős hatalmi pozíciókra.

A jövőben a pártok helyi hatalmi potenciálja a választási eredmények függvényében alakult elsősorban. Hogy a választások közötti időszakban a pártszervezetek milyen módon vesznek részt önállóan a településpolitikában, az már szervezettségük, illetve a település méretének kérdése. Egy állandósult, megszilárdult pártstruktúrában azonban azzal kell számolni, hogy különösen a kisebb településeken a politizálás, közélet amorfabb, lazább, egyesületi és közvetlen formái

terjednek el. Az ún. bázisdemokrácia irányába mutató világtendenciák alól remélhetőleg mi sem fogjuk kivonni magunkat.

A Hazafias Népfront helyi bizottságai

E társadalmi szervtípus, illetve mozgalom volt a vizsgálat idején a lakossággal legszélesebb körben érintkező formáció, rendeltetéséből, felépítéséből és működési módszereiből adódóan is. A három település népfrontmozgalmi tevékenységéről is elmondható, hogy a legkevésbé jellemezte a szervezeti típusú működés, már ami a folyamatosságot, dokumentáltságot illeti. A bizottságok (és a tisztségviselők) tevékenysége nem meríti ki magát a mozgalmat, hanem ha időben és az érintett, bevont társadalmi rétegeket tekintve egyenetlenül is, de a lakosságot különböző tevékenységekre folyamatosan mozgósította. Szerepük mindig akkor erősödött fel, amikor a helyi társadalom nagyobb tömegeinek bevonására volt szükség, például a választások, falugyűlések alkalmával, társadalmi munka szervezésekor stb. A népfront tevékenységéhez az általános mozgósításon kívül az egyes kisebb szakmai, korosztályi, területi, nemzetiségi, kulturális stb. csoportok működési feltételeinek biztosítása is hozzátartozott. Pécsváradon például a lokál-patriotizmus egyik centruma, a várbaráti kör, a népfront keretei között működött. Jakabszálláson a népfront mozgatta az igen aktívnak és hatékornak bizonyult utcabizalmiak hálózatát. Kiskunmajsán viszont a tanyák felkarolása, s a fejlesztési tevékenység társadalmi támogatásának megszervezése került a népfront figyelmének középpontjába.

A Hazafias Népfront tevékenységét, a tanácsi és párttestületek igen gyakran tárgyalták, lényegében úgy is lehet fogalmazni, hogy a népfront működése testesítette meg formailag a legszélesebb és legnyilvánosabb községpolitikát.

A népfront tisztségviselőire is jellemző volt, hogy valamely intézmény, gazdasági szerv vezető állású alkalmazottai, ugyanakkor már

nem volt egyértelmű törekvés arra, hogy a párt vagy tanács végrehajtó bizottságának tagjai is legyenek egyben.

A népfrentbizottságok tevékenységüket egyébként jobbra nem adminisztrálták, szervezési feladataikat a tanács vagy a párt apparátusának technikai segítségével oldották meg (országosan is a legkisebb apparátust működtető társadalmi mozgalom), tagjaik között kevesebb a vezető és értelmiségi, és túlteng a nyugdíjasok aránya. Az egyik népfrent-tisztségviselő úgy fogalmazott, hogy a népfrentba azok a közéleti hajlamú emberek kerülnek, akik tartózkodnak a párttól. A „maradék elv” egyébként úgy is érvényesült, hogy a választások során „kiesett” jelöltek (tehát a póttanács tagi szavazatarányt el nem érők) zöme a népfrentbizottságok tagja lett. A részletesen elemzett döntési folyamatokban sem lehetett a népfrent elkülönülő, sajátos arculatát és szerepét kimutatni. Tisztségviselőinek függelmi viszonyain keresztül legfeljebb egyik vagy másik markáns érdekcsoportosulás számbeli fölényét biztosította esetenként. Azt egyetlen alkalommal sem lehetett megállapítani, hogy egy-egy mások által elhanyagolt, szervezetileg nem képviselt érdekszféra befolyásolási eszközéül, „intézményéül” szolgált volna. Tehát amíg a népfrent országos tevékenységében az utóbbi évtizedben határozott törekvés volt bizonyos sajátos problémák felvállalásával (környezetvédelem, településfejlesztés) az önálló profil keresése, addig a kistelepülések népfrentbizottságai a tradicionális önállótlan közvetítő szerepet töltötték be, a politika „szolgáló leányaként” hatalmi pozícióra sem aspirálva.

Összességében e szervezet felállásában, jellegében, működési módszereiben, önálló szervezeti hatásában olyannak tekinthető, amely a községpolitikai döntések számára *információs és transzmissziós csatornát jelentett, s olyanfajta katalizátort, amely ugyan részese, közlege, de nem eldöntője a politikai folyamatoknak.*

Miután eltérő nagyságrendű települések vizsgálatára került sor, így természetesen az „egyéb” társadalmi szervek, egyesületek körében erőteljes differenciák mutatkoztak. Pécsvárad például erőteljes kulturális és közéleti tradíciókkal rendelkezvén, igen széles skálán működtetett különböző egyesületeket, társadalmi szerveket. (1949-ig olvasóköri, vadásztársaság, iparoskör, temetkezési egyesület stb. működött). A vizsgálat idején is volt vadásztársasága, sportegyesülete, várbaráti köre, szakmaközi bizottsága. A kultúrház több nemzetiségi, illetve rétegcsoportosulás számára adott intézményi háttérrel, továbbá KISZ-bizottság és vöröskeresztes szervezet működött stb.

Jakabszálláson lényegesen szegényesebb a skála, s a „forszírozott” szervezeteken túl (KISZ, vöröskereszt, tűzoltó egyesület) nem is jött létre más társadalmi szervezeti csoportosulás. A viszonylag magas vallásos réteg viszont a helyi plébános által jól aktivizálható a közösségi célokra. (A plébános „kiváló társadalmi munkás” elismerésben részesült például a helyi tanács részéről.)

Kiskunmajsa a mezővárosi múlt ellenére sem támaszkodhatott kiterjedt kulturális, közéleti tradíciókra. A vizsgálat idején is egyik legnagyobb gondjának tekintette a helyi vezetés a lakosság aktivizálását. A kutatás során nem sikerült egyik társadalmi szervezet szerepét sem kimutatni. A tanáccsal való kapcsolatok hiányát a tanácsi vezetés éppen akkortájt próbálta együttműködési megállapodásokkal felszámolni.

Az aktivitás tekintetében tapasztalható különbségek döntő forrása valószínűsíthetően a két tanyás és a dunántúli település lakosságának erősen eltérő életmódja. Kiskunmajsán az utóbbi időben megtelepedett értelmiség egyébként is nagyon szűk rétege nem vállalja az „élesztő” szerepét, s a néhány elszigetelt próbálkozás a helyi közélet felfrissítésére kudarcba fulladt. A két település tanyás szerkezetéből adódó foglalkozási rétegződés és életmód szinte lehetetlenné teszi a közösségi

életet. Az iparban foglalkoztatottak, alkalmazottak, értelmiségiek kiegészítő jövedelemforrása is a gazdálkodás.

Lényegében azt lehetett megállapítani, hogy ez a társadalmi szervezeti szféra egyáltalán nem vagy alig tudott olyan befolyást szerezni, amely a községgpolitikai döntési folyamatokba tartósan beépült volna. Az is figyelemre méltó azonban, hogy az időnként, helyenként felerősödő „autonóm” közösségi mozgások legfeljebb akkor tudtak a „hivatalos” községgpolitika szférájáig hatolni, ha sikerült annak valamelyik pozicionáriusát vagy szervezeti egységét a kezdeményezés számára megnyerni.

A közvélemény előtt oly misztikus vadásztársaságok nyilvánvalóan nem a helyi közélet egyesületei. Politikai szerepüket „pusztán” az a tény garantálja, hogy többnyire prominens tagjai (hiszen a vadászat privilégium) kiválóan alkalmasak lobbyszásra. Ettől előnyöket a vadászterepet nyújtó helyi társadalmak csak akkor remélhettek, ha valamilyen módon erős személyiséggel sikerült képviselőhöz jutniuk a vadásztársaságban. Ezek az „egyesületek” sokkal inkább „politikai rezervátumokként” léteztek a település határában, misztikus szimbólumaként a helyi, megyei és országos oligarchiáknak.

A helyi egyesületek politikai szerepét illetően a polgári államokban végzett kommunális kutatások többnyire egészen más eredményre jutnak. Az is kétségtelen, hogy ezekben az államokban lényegesen kiépültebb szervezeti szféráról van szó. (Luckmann az általa vizsgált kisvárosban, Brettenben 70 egyesületről számol be 6000 taggal, ami a lakosság 60%-át teszi ki!) Kimutatták, hogy az egyesületi tagság indikációja lehet a későbbi politikai aktivitásnak, arra is felhívták a figyelmet, hogy az egyesületek kiváló fórumai a fontosabb politikai hatótényezők egyezkedésének (Beckers, I. 1968). Ugyanakkor arra is figyelmeztetnek a nyugati politikai szociológiai munkák, hogy az egyesületek keretei közti közélet többnyire nem ölt politikai karaktert, inkább arra szolgál, hogy bizonyos érdekcsoportok szervezetiileg közelebb kerüljenek a politikai döntések tényleges köréhez. Még erősebben igaz ez a helyi egyesületekre (mint ahogy a helyi pártokra is), amelyek

csak nagyon lazán kapcsolhatók ideológiai vagy társadalompolitikai orientációkhoz. Az egyesületek nagyon sokszor pótcselekvést jelentenek az igazi politizálás lehetőségének hiánya miatt, ahogy már *Max Weber* is irónikusan jegyezte meg: Ahol csak énekelnek, ott nem kell nyugtalankodnod! Annak ellenére, hogy az egyesületek, érdekcsoportok politológiai megítélésében erőteljes tudományos nézetkülönbségek vannak (*Beyme, K. 1971*), annyi bizonyos, hogy szerepük erősítése rendkívül kívánatos lenne, akár a politikai irányítás demokratizálásának, akár decentralizálásának, az uniformitás felszámolásának célját nézzük. Ennél talán csak az fontosabb, hogy korábbi társadalomirányítási, politikai praxisunk nagy ellentmondásaként az oly szélsőséges méretű politizáltság és integrációs törekvések ellenére vagy éppen emiatt az autonóm személyiségek alig-alig színesítik a kisebb-nagyobb társadalmi csoportokat. A kisközösségek és az autonóm személyiségek egymást feltételező fogalmak. Mindkettő megerősítéséhez hozzájárulhat a kevésbé politizált egyesületi élet.

A gazdálkodó szervek befolyása a települések belső hatalmi viszonyaira

Nem szorul hosszas magyarázatra, hogy a községpolitikai döntéseket potenciálisan befolyásoló szervezeti kör áttekintésénél különös figyelmet fordítottam a termelőszférára. A gazdálkodó szervek szerepe a helyi politikában már csak azért is a tudományos érdeklődés tárgya, hiszen olyan szervezeti szféráról van szó, amelyik par excellence nem politikai tényező, ugyanakkor közhellyé vált a gazdálkodó szféra túlsúlyos politikai szerepét felemlíteni. A probléma sajátos vonása, hogy az állami-politikai-gazdasági szféra közötti kapcsolatoknak a közigazgatási tartalma is csak részlegesen tisztázott, ám alkotmányos és igazgatási, irányítási vonatkozásai még homályosabbak.

Maga a gazdaságirányítás funkciója és szervezete sem vitáktól mentes fogalom, már ami forrását és tartalmát illeti. Annyi bizonyos,

hogy az állam és a gazdaság viszonya hierarchikus, még akkor is, ha a vállalatok, szövetkezetek önállósága a gazdálkodás tekintetében egyre nagyobb. „A gazdaság és az állam összefüggése a kisajátítók kisajátítása után még az öngazgatási rendszer legextrémebb felfogása esetén is szükségképpen nagy mozgásterületet ad az államnak és szerveinek... Ahol az állami tulajdon túlsúlya fennmarad, ott az állami funkciók aránya ennek megfelelően alakult, és az új gazdasági mechanizmusok felállítása során sem vonult ki az állam a gazdaság területéről” (Bihari O. 1969. p. 332). E viszony közgazdasági tartalma formailag jórészt a költségvetési kapcsolatokban jelenik meg, amelyről tudnunk kell, hogy lényegében tartósan nem csökken a nemzeti jövedelem központosított hányada. Ha azonban azt a kérdést tesszük fel, hogy például a jövedelmi-elosztási viszonyrendszer egyben munkamegosztást, funkciómegosztást is jelent-e a társadalom irányában az állam és gazdaság között, akkor a választ a költségvetési kapcsolatok alapján már nehéz megadni. A vállalat célrendszere is meglehetősen összetett, amelyben gyakran az „állami” (például szociálpolitikai) feladatok szerepe növekszik meg.

Még kevésbé lehet a gazdaság és állami-politikai irányítás viszonyát tisztán leírni területi szinten. A regionális és helyi gazdaság-irányításban a tanácsok helye és szerepe tisztázatlan, illetve miután jobbra koordinatív tanácsai hatáskörökben jelenik meg, így lényegében szabályozatlan (Horváth Gy. 1989), ugyanúgy időről időre, illetve településenként változik a termelősféra településfejlesztő funkciója. Állam, önkormányzatok és gazdaság eddigi bonyolult, sokszor diszfunkcionálisan működő viszonyrendszerében a tulajdoni reformmal alapvető változások következhetnek be. Helyi, területi vonatkozásban egyik legfontosabb lépés az önkormányzati tulajdon intézményesítése lesz, amelyik normatív alapjaiban és szemléletében módosítja a helyi gazdálkodás, fejlesztés jellegét, és tisztázni fogja – remélhetően – az önkormányzatok és a gazdálkodó szervek, személyek viszonyát. A módosulás lényege, hogy tulajdonosok állnak egymással szemben. Az önkormányzatok szabadabb gazdálkodási, vállalkozási tevékenysége,

illetve tulajdonosi fellépése remélhetően gyökeresen felszámolja azokat a patriarchális, egyoldalú függőségeket, ami a helyi tanácsok és a gazdálkodó szervek kapcsolatát jellemezte, s amelynek következményeit törekszem bemutatni a továbbiakban.

Különösen sok a bizonytalanság, ha a gazdálkodó szerveket politikai döntéseket befolyásoló politikai tényezőként szemléljük. Bognár J. mondta: „...indokoltnak tűnik, hogy a gazdaságpolitikai és az irányítási rendszer közötti összefüggések és kölcsönhatások elemzésében a politikai struktúra és mechanizmus kérdései nagyobb teret kapjanak” (Bognár J. 1985. p. 416.).

Állami, politikai irányítási rendszerünk tulajdonképpen formálisan nem veszi figyelembe a gazdálkodó szervek sajátos érdekeit, s képviselőjük lényegében az informalitás szférájába utalt kérdés. (E tekintetben kivételnek tekinthető a Gazdasági Kamara tevékenysége vagy a szövetkezetek országos képviselőtének mechanizmusa.) Ez persze nem azt jelenti, hogy a gazdasági szervek speciális érdekei ne érvényesülnek. *Madarász T.* például éppen város, illetve helyi politikai összefüggésében hívta fel a figyelmet arra, hogy az ipartelepítés lényegében a „...vállalati igazgatók összességének joga lett, s e jog gyakorlásának pusztán befolyásolására nyílik mód” (*Madarász T.* 1971. p. 205.).

A gazdasági érdekek informális érvényesülése nem elszigetelt magyar, s nem is új jelenség. 1789-et tekintik például az amerikai lobbyizmus születésnapjának, amikor az első vámtörvény meghozatalakor célkitűzésként jelent meg a kongresszus döntéseinek befolyásolása. A XIX. században külön társaság alakult Philadelphiában a nemzeti ipar támogatására (*Beyme, K.W.* 1971). Persze magyar példát is lehet hozni arra, hogy a gazdasági hatalom sokszor egészen nyers, leplezetlen formában deformálta a hivatalos irányítási struktúrát területi szinten is. *Benisch A.* könyvében beszámol arról, hogy milyen nehezen ment az ún. uradalmi vagy eszmei községek felszámolása, illetve a közigazgatási integrálása (*Benisch A.* 1940). Hosszú ideig voltak tehát olyan területi egységek, ahol a földesúr hatalma mellett nem érvényesült az állami közhatalom. Voltak azonban a gazdasági hatalomnak

közjogilag is legalizált intézményei, gondoljunk például a virilizmusra. Nyilvánvalóan addig nem volt szükség külön intézményesítésre, amíg a gazdasági hatalom, a föld birtoklása egyet jelentett a politikai hatalomból való privilegizált részesedéssel. Amikor a két hatalmi tényező elválik, fokozatosan kialakultak a polgári demokráciákban lényegében az iparosítással párhuzamosan az elkülönült intézmények a gazdasági érdekek politikai megjelenítésére (hearing, korporációk stb.). A korporációk szerepét illetően sokan odáig jutnak el, hogy a nyugati ipari államok liberális demokratikus társadalmi-politikai berendezkedésének egy új fokozatát, formációját lássák a korporatizmusban (Kriesi, H. 1983).

A gazdasági hatalom interpretálására iskolák alakultak a politikai elméletben (Mills, W.G. 1962, Galbraith, J.K. 1970). A helyi közösségi hatalmat vizsgáló munkák zöme is azt bizonyítja, hogy a közösségek különböző csoportjai közötti kereszteződések a gazdasági és politikai szféra között a legerőteljesebbek (Nix, H.L. 1974). Nálunk is viszonylag hosszú ideje politikai és tudományos feladatnak tekintik a gazdálkodó szervek politikai szerepének tisztázását és szabályozását. A kérdés manapság új formában vetődik fel, ahogy a politikai struktúra és az alkotmányos rend is alapjaiban változik. Amíg a gazdasági érdekek országos intézményesülésének korporációs formái már körvonalazódnak (bár e tekintetben is bőven vannak kérdőjelek), addig nyitott kérdés egyelőre, hogyan érvényesülnek majd a gazdasági érdekek az önkormányzati egységekben. Annyi bizonyos, hogy a két szféra közötti együttműködési kötelezettség deklarálása (ahogy ezt a harmadik tanács törvény tette) nem járható út. Az együttműködés „állami autoriter” módszerei nem lehetnek hatékonyak, s nem lennének konzisztensek egy önkormányzati gondolkodással. Ugyanakkor az önkormányzatok oldalán még nem sorakoztathatók fel olyan gazdasági garanciák, amelyek a jogi kényszerítés helyett az érdekeltség oldaláról képesek lennének a helyi gazdasági koordinációra. Az önkormányzati modellben újra végig kell gondolni tehát a lakossági ellátást, s a helyi gazdasá-

got optimálisan működtető koordinációs mechanizmust (Kulcsár K. 1973, Berényi S. 1979).

A pécsváradi 44 munkahelyen közel 2800 főt foglalkoztatnak. Ez a 44 munkahely összesen 54 lakóhelyről verbuválódó népességet alkalmaz, amelynek még a felét sem teszi ki a pécsváradi lakosok köre. Értelemszerűen így a pécsváradi munkahelyek helyhez kötöttsége kisebb, s a munkahelyeken akkumulálódó munkavállalói és állampolgári érdekek elválása bármikor jó kibúvó a települési érdekek intenzívebb támogatása alól. Mint már említettem, Pécsváradon nincs igazán jelentős, prosperáló gazdasági egység. Csupán hat olyan gazdálkodó szerv van, amelyeknek száz főnél lényegesen több foglalkoztatottja van. Ebből három olyan szövetkezet, amelyeknek székhelye is Pécsváradon van, tehát szervezetileg önállóbb a többi gyáregységnél, telephelynél, részlegnél.

A helyi termelőszövetkezet gyenge adottságú, gazdasági eredményei nem kiemelkedőek. A szorosabb gazdasági kapcsolatot éppen az akadályozta, hogy a nem nyereségesen működő gazdálkodó szervek pénzeszköz-átadásait normatív módon szankcionálták a vizsgált időszakban. A termelőszövetkezet vezetője ugyan aktív részese volt a közösségi döntési folyamatoknak, de nem vállalkozott a közséfejlesztés önkéntes támogatására, mondván, hogy a szövetkezet elsődleges dolga a termelés. Tény az is, hogy a szövetkezet éppen bizonytalan gazdasági helyzete miatt elsősorban a megyei tanáccsal, mint felügyeleti szervvel, illetve a járási pártbizottsággal, mint a káderhatáskör birtokásával törekedett a jó kapcsolatok fenntartására, hiszen segítséget is onnan várhatott.

A pécsváradi székhelyű ÁFÉSZ működési területe messze túlterjed a nagyközségeen, így együttműködési kötelezettsége éppen a túl sok partner miatt nehezen kérhető számon. A tanács maga is lemondott róla, mint patrónusról, hiszen éppenséggel a tanács adott támogatást az ÁFÉSZ helyi beruházásához.

Működik Pécsváradon egy építőipari szövetkezet is, amely nyereséges, működésében viszonylag önálló, vezetése szintén beépült a

helyi politikai döntésekbe. E jó viszonyt azok a szituációk árnyékolják csak be, amikor a helyi tanács a szövetkezettel szemben a megrendelő pozíciójában lép fel. *A szövetkezet abból az ellentmondásos helyzetből, ami a gazdasági érdek, s a központi településsel szembeni lojalitás között feszül, jobbra a gazdaságosság mellett döntve kerül ki.* Ritkán részesíti tehát előnyben viszonylag hosszú időre lekötött kapacitásából a helyi, kisebb hasznot hozó, rövid határidejű megbízásokat.

A még említésre méltó további gazdálkodó egységek szervezeti önállósága Pécsváradon már csak részleges vagy névleges. A helyi gépipari gyáregység ugyan önelszámoló, tehát bevételeiből eredő jövedelmével önállóan rendelkezik, viszont a fejlesztési alapját a pécsi központ koncentrálja, így ilyen célú pénzeszközök átadására nincs lehetősége.

Az erdőszet működési területe szintén túlterjed a településen, a foglalkoztatottak 40%-a nem pécsváradi, nem rendelkezik önelszámolási jellegű önállósággal, ami miatt a helybenlakó agilis, közéleti vezető segítsége is legfeljebb a társadalmi munka szervezésére terjedhet ki.

Jakabszálláson a politika és gazdaság viszonya lényegesen egyszerűbb és áttekinthetőbb. A prosperáló szakszövetkezet mellett a másik gépipari gyáregység tőkeereje és foglalkoztatási szerepe elenyésző. A szakszövetkezet 1648 tagjából és alkalmazottjából 812 Jakabszálláson lakik. (A helyben foglalkoztatott aktív keresők száma mindössze 960!) A szövetkezet vezetője és tagjai erősen beépültek a helyi politikai mechanizmusba. A szövetkezet nyeresége kevésbé „csurog” át helyi infrastrukturális beruházásokba, inkább a tagok jövedelmébe, segítsége inkább a társadalmi munkában, illetve befolyásának a település számára történő hasznosításában jelenik meg.

Kiskunmajsa újabb típusnak tekinthető gazdasági szerkezete, a jelenlévő szervezeti típusok miatt. Itt is, ahogy Pécsváradon szektorálisan és ágazatilag szélesebb szervezeti kör vesz részt a foglalkoztatásban, viszont nagyobb a szerepe a mezőgazdasági termelésnek és lényegesen kisebb a nem anyagi ágaknak. Az ipari munkahelyek több-

nyire önállóan gazdasági egységek, szerepük a mezőgazdasági szövetkezetekhez képest elenyésző. Mint már említettem, a legnagyobb hatalmat, illetve befolyást a közsépolitikában a „Jonathan” termelőszövetkezet gyakorolja, amely tartósan nyereséges gazdasági egység, s jelenléte számtalan községi érdekű infrastrukturális beruházásban is tettenérhető. Hatalmi súlyát csak fokozza az elnök személyében rejlő „befolyáskészlet”, amelynek hasznosulása viszont nem jelenik meg olyan direkt kijáró tevékenységben, mint Jakabszálláson. A településen tapasztalható „szervezeti sűrűség” miatt formálisan nem annyira domináns e szövetkezet képviselője a település hivatalos politikai struktúrájában, bár az elnökhelyettesek, illetve középvezetők a tanács és párttestületek tagjai között szerepelnek, viszont az azóta nyugdíjba vonult elnök maga nem is vállalt helybeli közéleti funkciót, kapcsolatai megyei, illetve országos szintig nyúltak.

A három település három típus szerint építette ki a politikai és gazdasági intézményrendszer közötti kapcsolatokat. *Pécsváradon* a sporadikus és erőtlen gazdasági struktúrának megfelelően a gazdasági szervek képviselője a vezetők közéleti tevékenységén, testületi tagságán keresztül formálisan megoldott, ugyanakkor *a gazdasági szféra szerepe nem hangsúlyos a politikai döntésekre.*

Kiskunmajsán a széttöredezett gazdasági struktúra ellenére van domináns termelési ág és *domináns gazdasági egység, amelyik település-politikai szerepét nem is törekszik a hivatalos struktúrákba beépíteni.* A politikai és gazdasági szféra kapcsolata kiegyensúlyozatlan, konfliktusokkal terhes, ugyanakkor kimutatható haszna van a településnek a gazdasági prosperálásból. Képletesen szólva a településen két hatalmi centrum működik, amelyik más körökben és szinteken vonja meg a maga befolyási zónáját. Többen leírták már a szakirodalomban azt az esetet, amikor a monopolhelyzetben lévő gazdálkodó szervezet kifejezetten távol tartja magát a helyi politika intézményeitől, s ezzel olyan hatalmi vákuumot teremt, amelyben az információk és a támogatás hiánya miatt döntésképtelenség állhat elő (*Kriesi, H.P. 1980, Dahl, R. 1961*). A sorozatosan jelentkező konfliktusokban a helyi vezetés felőr-

lódik, képtelen integratív funkcióját betölteni, a település hatalmi szférákra szakad, önállóságának morzsáit is felszippantja magába a vertikális szervezetek „atyáskodó” beavatkozása. Vannak olyan községtanulmányok, amelyek kifejezetten a gazdasági hatalom helyzetét vizsgálják.

Érdekes ebben a sorban a német Wolfsburgban 1960-ban végzett, majd 1980-ban megismételt vizsgálat (*Herlyn, U. – Schweitzern, U. – Tessin, W. – Lettko, B.* 1982). A Volkswagen Művek befolyása a viszonylag kis városra mértékében jottányit sem változott, csak a módszerei alakultak át. A Művek hivatalosan kivonult a politikából, a kapcsolatok az igazgatási szakemberek érintkezésére szorítkoztak. A két – nem egyenrangú – hatalmi szféra konfliktusait általában arra vezetik vissza, hogy a Művek fejlesztési stratégiájának gyakori változásaihoz nem képes a várospolitikai alkalmazkodni, másrészt például a környezetvédelem területén nyílt érdekellentétek jelennek meg.

Jakabszállás politikai struktúrája e két szervezeti szféra viszonyában homogénnek, *formálisan és informálisan is tökéletesen összeépülnek* tekinthető, ahol – Kiskunmajsával ellentétben – a gazdasági érdekek dominanciája konfliktusok nélkül érvényesül. (Érdekes módon e típusok szinkronban voltak – lehet, hogy törvényszerűen? – a helyi ténylegesen első számú, tehát legtekintélyesebbnek tekinthető vezetők egyéniségével is.)

A három típus végigtekintése után csokorba szedhetők azok a tényezők, amelyek a gazdasági és politikai szféra kapcsolatát a helyi politikai struktúrában meghatározzák.

1. A településen jelenlévő gazdálkodó szervek száma, szektorális hovatartozása, egymással való kapcsolata.

2. A gazdálkodó szervek szervezeti önállóságának mértéke. Úgy tűnik, a szövetkezeti (tulajdoni és szervezeti) forma közvetlenebb, jobb feltételeket kínál a horizontális koordináció számára. Talán éppen a tulajdonosi jogok gyakorlásának másfajta módja, a földdel s a tagsággal való szorosabb viszony készteti a szövetkezeteket a településpolitikai célok beolvasztására, figyelembevételére.

3. A gazdálkodó szervek működésének eredményessége, s az eredményesség forrásának a helyi adottságoktól való függése vagy függetlensége, s az elért nyereség hasznosításának helye, döntő jelentőségű a helyi politika és gazdaság viszonyában is. Talán éppen ez a tény bizonyítja leginkább, hogy az önfenntartásra képes település politikai összetartása szükségképpen nagyobb.

4. A gazdálkodó szervek foglalkoztatásban betöltött szerepe. (Itt nem csak arról van szó, hogy a helybeli lakosok milyen arányát foglalkoztatja az adott gazdálkodó egység, ami nyilván egyenes arányban van a politikai döntések befolyásolási esélyével. Nagyobb települések esetén ugyanakkor a helyi gazdálkodó szervnek a központi településsel való szolidaritását nehezítheti, ha viszonylag sok ingázót foglalkoztat. Pécsváradon például több olyan szerv is volt, amelyet a helyi társadalmi munkák szervezésekor éppen az ingázó dolgozók ellenállása miatt nem lehetett megnyerni.)

5. A gazdálkodó szervek vezetőinek személyisége, egyéni pozíciókészlete, lakóhelye. Egyértelműen bebizonyosodott, hogy a nem helyben lakó vezetővel rendelkező gazdasági egységek nehezebben illeszkedtek a községpolitikába. Mind az ingázás, mind a helyi vezetők kisebb aránya ugyanis a lakóhelyi és munkavállalói érdek elválását erősíti fel, ami tehát akadályozza a községpolitikai döntésekben a két érdekszféra közelítését.

A gazdasági szféra tehát markáns eleme a községi hatalmi folyamatoknak, s éppen a szabályozott alapokon nyugvó intézményesítés hiányában eltérő módon érvényesül befolyása. Amikor a gazdaság érdekképviseleti formáin gondolkodunk, nem szabad elfeledkezni arról, hogy olyan érdekszféráról van szó, amelyik feltételeiben, megtartásában, hatásában olyannyira differenciált képet mutat, hogy szinte lehetetlen valamennyi település számára egységes modellt ajánlani. Annyi azonban az önkormányzatiság szempontjából bizonyos, hogy a tranzaktív típusú kapcsolatok feltételeinek hiánya bázisától fosztja meg a települési önállóságot. Talán a gazdasági hatalom és a helyi önkormányzatok ellentmondásos viszonya mutatja leginkább, hogy a sziget-

szerű, autark települések eltűnésével hogyan változott meg az önkormányzati szervezeti mechanizmus jelentősége. *Elcock* (1982) hasonlata, mely szerint az önkormányzat több léggömböt tart a kezében, ezek zsinórhosszúsága, felhajtóereje különböző, de mozgásukat, repülésüket mégis egy marokból korlátozzák – noha rendkívül szellemes – ám véleményem szerint sok esetben nem állná ki a gyakorlat próbáját, egy-egy léggömb magasba repítheti a zsinórokat tartó embert. Az önkormányzat ugyanis képtelen magába integrálni a település valamennyi érdekét, ahogy ezt a politikai szociológiában mondják, nem konfliktusképes. Egy pluralista szisztémában nem tud magába olvasztani annyi funkciót, amelyek visszatartásával, „cseréjével” más érdekcsoportok magatartását blokkolhatná. Az önkormányzatok által képviselt érdekek nem foghatók össze egy általános települési „közjoba”. Az önkormányzatok tehát konkrétan meghatározott felelősségük, funkciójuk mellett, legfeljebb egyik szervezeti terepét adhatják a települési szinten lecsapódó érdekek egyeztetése, koordinációja számára (*Zoll, R. 1972*).

Az intézmények szerepe a községpolitikában

A tanácsok tevékenységét elemezve vált egyértelművé, hogy a települési kapcsolatrendszernek szempontjából még a tanács által irányított intézmények zöme is (iskolák, óvodák, egészségügyi hálózat stb.) olyan autonóm egységként kezelhető, amelyek a tanácstól való irányítási és munkajogi függelmi viszonyok ellenére is a községpolitika formálásának „saját joga” közvetlenül részesei.

A községi tanácsok által irányított viszonylag differenciált intézményhálózat a kulturális, oktatási, egészségügyi, illetve kisebb részben a kommunális ágazatban működik. A helyi irányítású szervek messze nem teljesítik a helyi szinten felmerülő ellátási feladatok egészét. E tekintetben Kiskunmajsa van a legszerencsésebb helyzetben, hiszen „városi jogával” több intézménytípust működtet, mint a másik két

tanács. A tanácsok tehát ellátási feladataik jó részét nem helyi szervezetekkel kell hogy megszervezzék, aminek nehézségét nemcsak a földrajzi távolság, hanem a függelmi vagy érdekeltségi kapcsolatok hiánya is fokozza. E tekintetben is a legnehezebb a regionális méretű ellátási szervezetkolosszusokkal való kapcsolattartás, holott olyan ellátási típusokról van szó, mint közlekedés, energia-, víz-, gázellátás, posta stb.

A helyi intézmények irányítása egyrészt direkt jogosítványokkal (alapítás, munkáltatói jogok, fenntartás-működtetés, fejlesztés), másrészt különböző mélységű és típusú felügyeleti, ellenőrző-tevékenység útján, valamint az általános községgpolitikai irányító-, szervezőtevékenység keretében zajlik. Az intézetirányító tevékenységben a helyi hatalom érvényesülése és formálódása szempontjából az egyik gond abban jelölhető meg, hogy a fenntartás és a szakmai felügyelet a tanácsi szervezeti szintek között megoszlik. A helyi tanácsok befolyása az intézmények működésére lényegesen kisebb, mint a felettes tanácsi szakfelügyeleté. A tanácsi szakigazgatási tevékenység kettős irányításának elve kiterjedt az intézményirányítás struktúrájára is (*Verebélyi I.* 1982). A különböző intézmények vezetői kiépítik (kiépíteni kénytelenek) a maguk szervezeti-személyi kapcsolatait a szakmai (és részben munkáltatói) irányítást gyakorló megyei-városi szervezetekkel. Ezen kötődéshez képest kevesebb befolyást biztosítanak a fenntartó tanács munkaiügyi-személyzeti jogosítványai, költségvetési beavatkozási lehetőségei, valamint a testületek által gyakorolt indirekt irányítómunka és beszámoltatási tevékenység.

A települések mindegyikén olyan összeütközésekre bukkantam, amelyek abból a szituációból származtak, hogy a helyi tanácsi hatásköröket a szakfelügyelettel szembeni konfliktusban csak formálisan lehet érvényesíteni. Sajátosan helyi ügyek elintézése helyeződik így – gyakorlatilag intézményesen – külső, felső szervezeti szintre.

A politikai folyamatok személyhez kötöttségének jellegzetes bizonyítékaiként a vizsgálatok idején mindenütt voltak „kisebb háborúk” intézményvezetők kinevezése, eltávolítása körül. A „küldött ember”,

„helyi ember” körüli kötélhúzások látszólag a szakmai rétermettségek címkéje alatt folytak, holott az új vezető személye mindig úgy volt fontos, hogy milyen függelmi viszonyok elkötelezettje lesz. Az intézményirányításban megoszló hatáskörök „aknamezőt” képeznek a helyi és felettes irányítási szint érintkezéséhez, ahol a vertikális alá-fölérendeltségi viszonyok nem biztosítanak kizárólagos hatalmat a helyi irányító szintnek. Persze a kérdés úgy is feltehető, hogy az intézmények tevékenységében milyen módon biztosítható a szakmai (ágazati) szempontok és a fenntartás, valamint a speciális közszéppolitikai igények helyes aránya. Ebben a lényegében három döntési szintet magába foglaló kérdéskörben, ahol sajátosan keverednek az intézmény, a fenntartó tanács és a szakmai felügyelet érdekei, jelenleg az irányítás szakmai vertikális ágának súlya nagyobb a kelleténél. További gond az is, hogy a szakmai felügyelet jogosítványai több területen módot adnak a helyi hatáskörök bújtatott elvonására (Müller Gy. 1985), de szubjektívizmusra, protekcionizmusra is.

A fontosabb intézmények vezetői többnyire tagjaivá válnak a helyi testületeknek, kötődésük általában szoros a külső szakmai, irányító szervekhez, létezésük feltételei felülről is meghatározottak. Mindez persze csak akkor jelent problémát, ha a külső szakmai és a helyi szervek között bizonyos helyi intézményi kérdésben véleményeltérés alakul ki. Az általam vizsgált konfliktusok zöme a szakmai felügyelet javára dőlt el. A konklúzió ebből az, hogy a helyi tanács még irányítási, munkáltatói jogosítványainak birtokában sem tud – elvileg mindegy, hogy reális vagy irreális, racionális vagy irracionális – törekvéseinek érvényt szerezni. Itt érdemes arra a település-, illetve szervezettársadalmi tételre kitérni, amely megkülönböztet a lokalitásban egy vertikális és horizontális struktúrát, s vallja, hogy az urbanizációval a település külső vertikális szervezeti kötődései erősebbekké váltak. Továbbá létezik a bürokratikus szervezett és primer struktúra, amelyben szintén az utóbbi (a családi, szomszédsági-stb.) metszet a kisebb jelentőségű (Nemes F. – Szelényi I. 1967). Az intézményirányítás részproblémája is visszavezethető ezen alapidilemmákra.

A helyi tanács, mint a vertikális, bürokratikus helyi-szervezeti mechanizmus központja azonban mégsem képes a helyi politikai folyamatok tényleges centrumává válni, s helyzeti, normatív előnyét reális befolyásra váltani. Így van ez még abban a vertikális-bürokratikus láncolatban is, amelyben a helyi intézmények jó része a tanács alárendeltjeként funkcionál. Érthető tehát, hogy még kevésbé érvényesíthető ez a normatív befolyáskészlet a horizontális struktúrák irányában, ahol az irányítási jogosítványok helyébe a koordinációs igény vagy kényszer lép, s ahol „partnerkapcsolatokban” kell az ellátási felelősségből adódó feladatokat megoldani. Azt is mondhatjuk, hogy a helyi tanács a vertikális irányítási szisztéma tagjaként jószerével csak a hátrányokat szenved, míg a szervezeti lánc alsóbb láncszemeivel szemben hierarchikus pozíciója nem biztosít előnyt a kapcsolatépítésben. Visszatérve tehát az előbbi horizontális-vertikális, bürokratikus-primer dilemmára, végül is az a helyzet, hogy a horizontális és primer struktúrák úgy vesztették el szerepüket a lokalitásban, hogy nem kompenzálja ezt a „bürokratikus”, s gyakorlatilag szinte felszívódik a vertikális struktúrában. Újólág hangsúlyozni szeretném, hogy a helyi tanácsi pozíciók erősítését e tekintetben is azon feltétel mellett szorgalmazom, hogy a működés demokratizmusa minőségileg változik. Ezen feltétel hiányában ugyanis a helyi vezetők hatalmaskodása esetenként csak ronthatja a helyi intézmények tevékenységét. Az önkormányzati törvény előkészítése során nagy dilemma, hogy vajon az erős önkormányzatok koncepciója hogyan egyeztethető össze az intézeti – önkormányzati – önállósággal, illetve milyen úton érvényesüljenek a szakmai elvárások. Ha lemondunk az omnipotens önkormányzatokról, a „minden hatalmat a szovjeteknek” jelszónak is búcsút mondva, s ha az irányítás módszere elsősorban normatív lesz, akkor úgy vélem megvalósulhat az intézmények működésében a településpolitika, a fogyasztók, a szakmaiság, s az intézmény saját érdekeinek egyensúlya. Ha az ellátás szervezeti és finanszírozási formái gazdagodnak, s a költségvetési szervek mellett megjelennek a nonprofit szervezetek, önszervező és társadalombiztosítási, valamint vállalkozási formák, akkor a tanácsok jelenlegi

nyomasztó felelőssége is oldódik a lakossági ellátásában. Arra azonban ügyelni kellene, hogy az állam közvetlen, vagy az önkormányzatok felelőssége az állampolgári alapszükségletek kielégítésében ne szívódhasson fel valamiféle piaci liberalizmus jegyében.

A lakosság, mint politikai tényező, s mint közvélemény

A helyi politikai folyamatokra potenciálisan hatni képes tényezők számbavételekor – módszertani szempontból – a legnehezebb a „nem szervezett” lakosság szerepének a vizsgálata volt. Itt nem „csak” arról a *Gombár Cs.* által érzékeltetett problémáról van szó, hogy a politikai kultúra kutatásában milyen elmaradásaink vannak (*Gombár Cs.* 1982), hanem arról is, hogy a lakosságot egyszer mint aktivitási tényezőt (közvetlen demokrácia), másrészt mint a helyi politikai folyamatok tükrét (közvélemény) kellett kezelni. *Wiatr* 1973-ban egy nemzetközi összehasonlító helyi közösségvizsgálatot megalapozó tanulmányban a helyi politika megközelítését a következő dimenziókban tartja lehetségesnek, annak megválaszolására, hogy mi magyarázza a helyi döntéshozás különbségeit és azonosságait:

- a) a politikai rendszer szerkezeti jellemzői (például a helyi autonómia mértéke);
- b) a helyi társadalmi-gazdasági viszonyok;
- c) a helyi vezetés jellemzői;
- d) a nyilvános részvétel mértéke és típusa;

E kutatási tematika és szemlélet éppen abban különbözött a korábbi helyi közösségvizsgálatoktól, hogy a részvétel dimenzióját komplex politikai-társadalmi közegbe ágyazta (*Wiatr, I.* 1972).

A vizsgálat során az érdekelt, hogy a lakosság közvetlen részvételének vannak-e esélyei a helyi politikai-hatalmi struktúrában, s mennyire követett gyakorlat ez a három mintatelepülésen. Továbbá arra volt lehetőség, hogy kérdőívek útján tájékozódjak a lakosság

ismereteiről, véleményéről, arról, hogy a lakossági értékítéletek tükrében milyen a helyi hatalmi hierarchia. Nem törekedtem tehát a politikai kultúra „mélydimenziói”, az értékek és attitűdök vizsgálatára. Bizonyos vélemények szerint erre a kérdőíves módszer egyébként sem alkalmas. „Ha a társadalmi attitűdöket olyan részlegesen összerendezett szokásrendszerként határozzuk meg, amelyek meghatározott körülmények között vezérelni tudják a viselkedést, akkor az attitűdök megállapításában az emberek tényleges társas-társadalmi helyzetekben tanúsított viselkedésének tanulmányozására kell támaszkodnunk. Kérdőíves adatok alapján nem tulajdoníthatunk a megkérdezetteknek attitűdöket” (*Lapierre, R.T.* 1981. p. 106). Ugyanakkor nem volt lehetőségem arra, [ahogy ezt *Hann* például Tázlárón megtehetette (*Hann, C.M.* 1980)], s ami elterjedt módszertani követelmény az ilyen vizsgálatokban), hogy hosszabb ideig szinte együtt éljek a vizsgált települések lakosságával.

Tapasztalataim alátámasztják *Gombár Cs.* véleményét, miszerint a politikai antropológiai vizsgálatoknak, továbbá a politikai lélektannak a szempontjai, eredményei rendkívül fontosak lennének a helyi politikai mechanizmusok vizsgálatában is. Bizonyára hatnak a helyi politikai kultúrára például a „pannon” vagy „jászkun” mentalitásbeli különbségek, egy-egy településen latensen továbbélő tradíciók, nemzeti ségi sajátosságok. Ezek kutatásában, egyáltalán figyelembevételében jelentős eredményeket ért el vizsgálateim befejezése óta *A. Gergely A.* (1988, 1989).

A három település lakosságának politikai magatartására alkalmazható az a jelenség, amelyet *Habermas* a közszféra és magánszféra tendenciaszerű összefonódásának, s a szociális- és intimszféra polarizálódásának párhuzamos folyamatával ír le (*Habermas, J.* 1971). A politikai közömbösség és tájékozatlanság olyan szituációval párosul, amelyben az egyén intimszférája egyre inkább szűkül, míg a társadalmi viszonyok „agresszív” átpolitizálódása zajlik. E szétválásnak és összefonódásnak eltérő fázisait sikerült tettenéerni a három településen. Volt már arról szó, hogy a területi, lakóhelyi összetartozás ott erősebb, ahol

a lakóhellyel kapcsolatos elvárások homogénebbek, ahol az életkörülményekkel kapcsolatos szükséghelyzet közös. Éppen e folyamat másik oldalával, az urbanizációval, az emberi tevékenység zárt települési kereteinek szétrombolásával kötik gyakran össze a tradicionális közösségek felbomlását. Tönnies dichotómiája közösség és társadalom között közvetlenül kapcsolódik a falu és város megkülönböztetéséhez (Tönnies, F. 1983).

Éppen ebből a megfontolásból következően a kérdőívekben rákérdeztünk a lakóhely, illetve környék állapotával való elégedettség-re, illetve azokra az igényekre, amelyek a településfejlesztéssel kapcsolatosak. E válaszok tükrében Pécsvárad társadalmi egyrészt nagyságrendje, másrészt nemzetiségi, foglalkozási összetétele következőben nem mutatott határozott kohéziót. A lakóhelyhez való kötődés talaja a különböző csoportok esetében más és más volt, s ezeket az eltérő tartalmú és erősségű vonzódásokat nehéz a községpolitikai közös célok köré összefogni. Jakabszállás lényegesen koherensebb, a tanács társadalmi támogatottsága intenzívebb. (A település elnyerte a Hazafias Népfront Országos Tanácsa nemzeti zászlaját a társadalmi munkavállalás aránya miatt.) A településfejlesztési feladatok egyelőre a lakosság egészének (vagy legalábbis nagy részének) erős és azonos érdekeken nyugvó aktivitását váltja, pontosabban kényszeríti ki. *Ez a település még abban a „szerencsés” helyzetben van, hogy lakóinak individuális céljai szükségszerűen beépülnek a községpolitikai célokba.* Nem arról van tehát szó, hogy Jakabszálláson demokratikusabb politizálás folyik vagy népszerűbbek a helyi vezetők, s ezért erőteljesebb a közvetlen társadalmi támogatás, a legitimáció. Hanem pusztán arról van szó, hogy a községpolitikai döntések tartalmát egyértelműen, szinte alternatíva nélkül jelölik ki a soron következő fejlesztési feladatok, s az ehhez rendelkezésre álló szűkös anyagi eszközök. Az egymásra utaltság mértéke nagy, az együttműködés kényszere adott. A két települési közösség összetartozása nem két különböző minőség, hanem ugyanazon minőség két különböző fázisa.

Rátérve a kérdőívekből kihámozható tapasztalatokra, általánosan mondható, hogy a válaszadók zöme csak részben volt elégedett a környezetével. Határozott különbség alakult ki a tekintetben, hogy melyek a fontos fejlesztési célok. Jakabszálláson alig volt szóródás a fejlesztési prioritások megjelölésénél. (A válaszadók közel 70%-a a gyógyszerterületet tartotta a legfontosabbnak.) Pécsváradon viszont erősen megoszlottak az igények, éppen azért, mert már esélyek mutatkoznak különböző szűkebb rétegigények kielégítésére.

Több kérdés irányult a lakosság helyi politikai viszonyokról, személyekről, eseményekről meglévő ismereteire, információira. A helyi politikai, tanácsi, gazdasági vezetők személye a legtöbb válaszadó számára ismert volt, ugyanakkor az országgyűlési képviselő vagy a tanács tag személy szerinti ismerete nem volt jellemző (kivéve Jakabszállást, ahol az akkori közeli választások miatt a megkérdezettek több mint fele ismerte a tanács tagját). A településen kívüli vezetők nevét csak elenyésző százalékban tudták megjelölni. A válaszadók zöme úgy nyilatkozott, hogy nem tudnak a helyi „politikai” eseményekről, vendégek látogatásairól, a tanács, illetve végrehajtó bizottsági ülések programjáról vagy döntéseiről.

Különböző kérdésekkel törekedtem a helyi vezetők, illetve szervtípusok tényleges hatalmi szerepéről kialakult lakossági véleményt megismerni. Érdekes módon Pécsváradon – noha a tanácsi vezetés lakossági kapcsolataira lényegesen kevésbé volt jellemző a mindennapos érintkezés – a megkérdezettek zöme jól érzékelte a tényleges hatalmi súlypontokat, így például a végrehajtó bizottság titkárának erőteljes befolyását (amiben bizonyára közrejátszott a család közigazgatásban betöltött tradicionális szerepe is). Amikor a szervezeti típus alapján kellett rangsort kialakítani, akkor a helyi tanács került az élre. Ezt követte a megyei tanács, helyi pártbizottság, megyei pártbizottság, helyi gazdálkodó szervek némelyike. Jakabszálláson viszont a válaszadók döntő többsége a tanácselnököt tartotta a legbefolyásosabb embernek, s a szakszövetkezet elnöke a második helyre szorult. Általánosan jellemző volt a helyi párttitkárok szerepének alulértékelése.

Például Jakabszálláson a 200 válaszadó közül csupán ketten sorolták első helyre a párttitkárt. Érdekes módon itt a válaszadók negyede a papot is – ha a rangsorban utolsóként is – a falu tekintélyes vezetőihez számította.

Úgy vélem, e tekintetben magyarázatot ad a települések szervezetközi, közsgépolitikai integrációs működési módszereinek különbsége és a lakossági értékítéletek eltérő információs bázisa.

Pécsváradon a végrehajtó bizottság titkára látta el a reprezentációs feladatokat is, s a tanácsi „politizálás” jobbára ragaszkodott a „hivatalos”, „írásos” módszerekhez. A jogszabályokat tisztelő szakember kevésbé hajlott az informális egyezkedési stílusra. Jakabszálláson a szervezeti működés jól elválik a személyes operatív kapcsolatoktól. Ez utóbbi viszont a lakosság szélesebb rétegei számára nem látható. Az érzékelhető jelenségek alapján természetes, hogy az örökmozgó, szervező, szereplő tanácselnökökben látják a falu első emberét. A szakszövetkezet elnökének befolyása a lakosság számára direkt módon nem érzékelhető. A pártirányítás sajátos, kevésbé „látványos” módszerei, s egyáltalán konkrét helyzete, gyenge befolyása magyarázatot ad a lakossági véleményekre.

A lakosság nemcsak értékítéletei tekintetében támaszkodik rendkívül alacsony és ingatag információs bázisra, hanem a helyi eseményekről, személyekről szóló ténybeli ismeretei is gyérek. Csak a válaszadók egy szűk rétege tudott bizonyos helyi politikai döntésekkel kapcsolatos konfliktusokról. Jó példa volt erre, hogy Pécsváradon olyan ügyről sem tudtak a megkérdezettek – viszonylag nagy százalékban –, amit pedig még a megyei lap is több esetben tárgyalt, illetve amelyben a vezetés több helyi fórumot is rendezett. Pécsváradon rákérdeztünk arra, hogy a tanács kikéri-e a lakosság véleményét döntései előtt, amire a válasz többnyire az „esetenként” változat volt.

Lényegében a tanácsok a lakossággal való folyamatos kapcsolattartást a tanácstagokon keresztül oldják meg, miután *gyakorlatilag nem létezik helyi nyilvánosság*, s a helyi tanácsi vezetőkkel való személyes kapcsolatok a lakosság szűk rétegét hálózzák csak be. A személyes

információk hiányát pedig nem oldja fel a tömegtájékoztatás, a helyi sajtó, amelyik szintén ún. szűk keresztmetszet. Itt jegyzem meg, hogy a helyi sajtó hiánya nemcsak információs szempontból jelentkezik, hanem többek között lemondunk egy olyan politikai, érdekartikulációs, konfliktusfeloldó fórumról, amelynek fontos politikai szerepét a nyugati polgári politikai-szociológiai vizsgálatok egyértelműen kimutatták. A legtöbb, általam megismert empirikus községvizsgálatban önálló témaként szerepelt a helyi újság elemzése. Noha elméletileg elfogadott, hogy a helyi sajtó funkciója lenne egyrészt a helyi politika hivatalos szerveinek kritikája, továbbá a nem artikulált helyi érdekek beemelése a kommunálpolitikába, mégis a vizsgálati tapasztalatok mást mutatnak. A helyi sajtó sok esetben nem más, mint a helyi vezetés „önarcképe”, a helyi politikusok „szócsöve” (Zoll, R. 1973, Hippler, I. – Kutteroff, A. 1982). Mindez arra figyelmeztet, hogy a helyi nyilvánosság médiumainak kiépítése még messze nem teremt tényleges helyi nyilvánosságot, amelynek fogalmi köréhez hozzátartoznak a közvetlen demokrácia intézményei, az állampolgári beleszólás különböző formái.

A lakossági véleményekről, magatartásról gyűjtött tapasztalatokat olyan idézetek ismertetésével zárom, amelyek úgy vélem, sokat elárulnak e nehezen „adatosítható” dimenzióról. A pécsváradi kérdésívben volt lehetősége a válaszadónak a helyi közélet fejlesztésére javaslatokat tenni, illetve a községi politikáról véleményyt mondani:

- A testületek a valóságos gondokkal foglalkozzanak.
- Olyan ember legyen vezető, akinek szívügye a falu sorsa, haladása.
- Olyan vezetőt, akit valóban a községi többség akar, s aki helyi lakos és lokálpatrióta.
- A falugyűlés legyen a falu legfontosabb döntéshozója.
- Új, fiatal vezetők kellenek, mert a mostaniak 20 év alatt nagyon elkényelmesedtek.
- A lakosság érdekeit a lakosság tudná csak következetesen érvényesíteni. De olyan testület nem létezik, ahol a rangokat

félretéve az egyszerű polgárokból álló közösség széles körű fóruma döntene.

- Fizetett tanácsi emberekre csak a hivatalos ügyintézkést bíz-
nám.
- Nézzenek körül az udvarában és télen előtte a járdát. Saját
magára sem igényes, hogy legyen a közre.
- A gazdálkodó szervek vezetőinek adnám a vezetés jogát a
pénzösszegek előteremtése miatt, hiszen nekik érdekük, hogy
a község minél jobb legyen.
- Felénk csak akkor néznek a tanácsi vezetők, ha egy-két lakos
feljeleníti egymást.

Mielőtt az önkényes és egyoldalú válogatás vádja érne, jelezném, hogy viszonylag kevesen vállalkoztak ezen kérdés megválaszolására. Voltak elégedettséget tükröző válaszok is, de kétségtelen, hogy a kérdést zömmel az elégedetlen, ugyanakkor a politikai kérdések iránt fogékonyabb réteg válaszolta meg.

A lakosság közvetlen részvételi lehetőségeit a jogi szabályozás meglehetősen szűkmarkúan kezeli. Mintha még mindig léteznének azok az előítéletek, amelyek a közvetlen demokrácia „polgári intézményei” vonatkozásában hosszú ideig uralkodtak. Az állam visszaszorulásának romantikus elképzelésével úgy vélték hamarosan bekövetkezik a társadalom önigazgatása, ami feleslegessé teszi a demokrácia közvetlen és közvetett formáinak megkülönböztetését (Szentpéteri I. 1965). Tény ugyan, hogy az 1971-es tanácstörvény új, közvetlen demokratikus fórumként bevezette a falugyűlést, de nem szánt neki döntéshozó szerepet. A falugyűlések gyakorlata – a három községben is – azt mutatja, hogy legfeljebb a lakosság hangulatának tesztelésére alkalmasak, hiszen a jelzett lakossági igények zöme a tanácsi vezetés számára is ismert, s a megoldás jobbára független attól, hogy a falugyűlés nyomtatékot adott-e neki. A falugyűléseken kialakult részvételi arányok sem teszik lehetővé (50-100, nagyon ritkán 150-200 ember) azt, hogy ezt a fórumot a lakosság széles rétegei szempontjából részvételi forma-

ként kezeljük. Figyelemre méltó egyébként a falugyűlések szervezési folyamata, ami – számomra – azt bizonyította, hogy a látszólag közvetlen demokratikus intézmények működtetése tekintetében is fennállnak a formalizálási, „manipulálási” kényszerek. A falugyűlések-re jórészt az intézményeken keresztül történik a meghívás, így jobbra az „aktívák” vesznek részt rajta, akiknek más fórumok is rendelkezésre állnának a véleménynyilvánításra. A falugyűlések számtalan bürokratikus teherrel járnak a tanácsok számára, így a vezetők fanyalgása érthető.

Jakabszálláson az utcabizalmiak (akik többnyire nem azonosak a tanácsstaggal) szervezik a lakossági társadalmi munkákat, továbbítják a tanácshoz az információkat. Ez a virulensnek mutató forma természetesen újra összefügg azzal a ténnyel, hogy a jakabszállási lakosság falufejlesztési aktivitását olyan kényszerhelyzet eredményezi, amely amíg fennmarad, addig serkenti is a lakosság közéleti megnyilvánulásait.

A kiskunmajsai lakosság közéletéről árulkodik az az idézet, amelyet a település történetét 1981-ben megíró szerzőktől kölcsönzök. „A földdel való heroikus küzdelem nem tette lehetővé, hogy a bácskai parasztok módjára legalább idősebb korukban felszabadultan éljenek, politizáljanak, részt vegyenek a közügyek intézésében. Így a politikai szereplést átengedték (kényszerűségből és nem közömbösségből) az újonnan jött idegen eredetű értelmiségnek, akik – tisztelet a kevés kivételnek – nem tekintették szívügyüknek Majsza sorsát, boldogulását. A kezdeti időktől eltekintve nem volt jellemző településünk lakóira a közösségi tudat, az egészséges lokálpatriotizmus” (Csík A. – Kozma H. – Takács A. 1981. p. 166).

A lakosság közéleti magatartásáról szerzett információk, még ha részlegesek is – azt mutatják, hogy a helyi politikai vezetés kapcsolatai egyelőre nem jelentenek szilárd támogatást a megnövelt helyi önállóság demokratikus gyakorlásához. Az uralkodó politikai attitűd közömbös, sőt esetenként ellenséges. Ennek okául a politikai kultúra, illetve kulturátlanság kétségtelen szerepe ellenére, elsősorban a közvetlen

demokrácia intézményeinek és a helyi információs rendszernek a hiánya jelölhető meg. De nem érdemes elhallgatni azt sem, hogy az emberek zöme tisztában van azzal, hogy lakóhelyük sorsa jobbra nem helyben dől el.

Az önkormányzati modell – a szabályozási koncepció szerint – eleve megosztja az önkormányzathoz való kollektív jogot a képviselői szerv és a lakosságot megillető közvetlen demokratikus fórumok – népszavazás, népi kezdeményezés – között. A néprésvétel tömeges formái mellett a politikai gyakorlat remélhetőleg kialakítja azt a széles közéleti skálát, amelyen a lakóhelyi döntéshozatal és ellenőrzés zajlik. Amíg kis falvakban elképzelhető, hogy a lakók gyűlése is gyakorolhasson önkormányzati jogokat, addig nagyvárosokban a szavazás, illetve városrészekben megszervezett formák mutatkozhatnak életképesnek. Megjegyzem, hogy a közvetlen demokrácia kiterjedt alkalmazásával szemben is bőven vannak érvek. (Svájcban – a közvetlen demokrácia hazájában – például azon falvakban, ahol nem is jönnek létre képviselők, az évi 2-3 gyűlés, az 5-10%-os megjelenési aránnyal, nem feltétlenül demokratikusabb egy jól működő, profi „parlamentnél” (Hangartner, Y. 1988).

Egyre erőteljesebb törekvés tapasztalható másutt azonban arra is, hogy a helyi politika legitimációs deficitjét a közvetlen plebiszcitáris demokrácia új formáival pótolják (Oberndorfer, P. 1976, 1981).

6. A szervezetközi és személyes kapcsolatok rendszerének elemzése, a helyi politikai elit körének meghatározása

Elméleti-módszertani alapok

A szervezetközi kapcsolatok tárgyalása elkülönítetten azért indokolt, mert ezek hordozzák magukban a települési-helyi hatalom alapvető

jellemzőit. A hagyományos elitelméletek a szervezetek szerepét a személyes hatalom forrására szűkítették le. Viszonylag új az a felfogás, amely a szervezetek önálló politikai szerepét felismeri a helyi politikában (Turk, H. 1977), s a személyeket a szervezet céljainak alárendelt hivatalnokoknak vagy képviselőknek tekinti (Coleman, I.S. 1974). Szervezet és személy viszonya tehát nem elválasztható, még akkor sem, ha kisebb településeken a személyes befolyásrendszernek tradicionálisan saját – szervezettől független – bázisa is van. A szervezetek autonómiája annál nagyobb a személyekkel szemben, minél differenciáltabb egy település társadalmi rendszere. Ez a struktúra ki-településeken homogénebb, így itt sokszor nehezen választható le a szervezetek és a személyek hatalma egymástól (Pappi, F.U. – Melbeck C. 1984).

A szervezetközi kapcsolatok vizsgálatára több módszer is kínálkozott. A *normatív megközelítés* arra mutat rá, hogy a jogilag szabályozott irányítási és koordinációs kapcsolatok hogyan rajzolják meg a helyi szervek formális hierarchiáját és kötődéseit. Kétségtelen, hogy elsősorban a tanács szerepe volt így értékelhető, hiszen az egyéb szervezeti szférák *horizontális* kapcsolatait alig szabályozza jogi norma, egyrészt a szervezet típusa miatt (társadalmi szervek esetében), másrészt azon elvi felfogás miatt, amely a településen belüli koordinációs, integrációs, kommunikációs folyamatokat legfeljebb deklaratívén ösztönzi, de semmiképpen nem tartja szükségesnek szisztematikus és részletes szabályozásukat.

A korábbiakból kiderült, hogy a helyi hatalom állami letéteményese a tanács, amelynek összetétele is azt szolgálja, hogy lehetőleg a maga szervezetében fogja össze a településen jelentkező legfontosabb réteg-, illetve szervezet- és funkcióspecifikus érdekviszonyokat. Ez a legalizált hatalmi koncentráció a tanácsi tényleges hatáskörökön keresztül nem tud érvényre jutni a településpolitikai döntésekben. Naschold foglalkozik a tanácstípusú szervezettel kapcsolatos tudományos nézetekkel. Utal arra a nézetcsoportha is, amely szerint a tanácstípusú szervezetnek ugyanaz az előnye, mint a hátránya, a multifunk-

cionalitás, ami lényegében megbénítja, formálissá degradálja a működést (Naschold, F. 1972). E hatalom „megcsonkításának” fő forrása a tanács meglehetősen szoros és többszatsornás vertikális alárendeltsége, az irányító szervek sokfajta tényleges beavatkozása, illetve a normák „fenyegetése” az illegitim befolyásolási eszközök alkalmazása esetére. A másik – hatásában lényegesen kevésbé érvényesülő – nyomást a településen belül jelentkező, a tanácsitól elkülönülő érdekcsoportok befolyása jelenti. Láthattuk, hogy e horizontális szférában különösen a gazdasági szervek és intézmények kerülhetnek szembe a tanácsi érdekekkel.

Duverger vertikális és horizontális konfliktusmodelljének mintájára gyakorlatilag e két befolyászóna által szabadon hagyott terület tekinthető a tanácsi autonómia érvényesülési körének, amibe tapasztalataim szerint közel sem a községpolitikai szempontból legfontosabb döntések tartoztak (Ágh A. 1985). A normatív modell nem akkor lenne optimális, ha a helyi tanács ezen – különösen horizontális – befolyástól mentesen dönthetne. Hatásköreinek maximális érvényesülése csak akkor jogos elvárás, ha – mint jelenleg, illetve a vizsgálat idején – a tanács szinte az egyetlen szerv, amelyik a település, mint egész, továbbá a helyi társadalom egészének és részeinek egyaránt megtestesítője.

Ha a helyi érdekek egy tagoltabb és döntési kompetenciával felruházott egységeket tartalmazó szervezetrendszerre volnának bízva, akkor lehetne az egyes elemek befolyását a tényleges erőviszonyoknak kitenni, különösen, ha az erőviszonyok konszenzusos partneri kapcsolatokban kristályosodhatnak ki. Jelenleg azonban a tanács a kizárólagos hordozója a „helyi” érdekeknek, s ha ezen funkcióját csak részben képes érvényesíteni, nincs más olyan szervezet, amely a kompenzációt elvégezhetné. Csakis ezen összefüggésben „kevesellem” a helyi tanács normatív megbízatásának hatályosulását a tényleges erőviszonyok tükrében.

A helyi hatalmi hierarchiák kihámozása a helyi szervezeti és személyes kapcsolatrendszerekből természetesen elsősorban politológiai, politikai szociológiai módszerekkel történhet. Az amerikai, angolszász

politikai szociológia a helyi hatalom vizsgálatának módszertanában erőteljesen megoszlik. *T. Goldsmith* egyik munkájában öt irányzatot jelöl meg a helyi, elsősorban városi politikai folyamatok vizsgálatában (*Goldsmith, T. 1980*). Az egyik legrégebbi modell az intézményes modell, amely szerint a helyi politikai folyamatokat főként az határozza meg, hogy a helyi közérdek milyen intézményes, alkotmányos keretek között valósul meg. A „közösségi hatalom” modell, amely az 1950-60-as években uralkodott, arra irányította a figyelmet, hogy ki hozza a döntéseket. E kérdésre (who governs?) adott válasz alapján – mint a korábbiakban szó volt róla – két markáns irányzat alakult ki. *F. Hunter* a helyi hatalmat egy szűk oligarchiában látta megtestesülni (elit-elmélet), míg *R. Dahl* és *N. Polsby*, akik nem a reputációban, hanem a döntésben és a pozícióban jelölték meg a hatalom forrását, a helyi hatalmat egy pluralizált struktúrában rajzolták körül. A vita nagy hatással volt a helyi hatalomvizsgálatokra, s idővel több módszertani eljárást dolgoztak ki a reputációs, döntési-pozíciós technika ötvözésére (*Hunter, F. 1970, Dahl, R. 1961, Polsby N. 1960*). Ez a kutatási modell, illetve módszertan tette lehetővé a formális és tényleges hatalom alanyainak elkülönítését, a hatalmat ellenőrzők azonosítását. E vita korlátait, s egyben a következő vizsgálati modellt frappánsan fogalmazta meg *Wilson*: „Egyre jobban megértjük, hogy ki kormányoz, de azt kevésbé, hogy milyen eltérést okoz az, hogy ki kormányoz” (*Goldsmith, M. 1980. p. 33.*). A harmadik kutatási irányzat éppen erre keresett választ, amikor a helyi politikát, mint a környezeti változásokra reagáló rendszert fogta fel. A politika rendszerszemléletű megközelítése *Easton* nevéhez kötődik a kezdetekkor, majd a hetvenes években általánosan követett elvvé vált. Ebben a modellben, az empirikus és matematikai módszerek kiterjedt alkalmazásán túl, rendkívül fontos elem az „intra” és „extra” környezet megkülönböztetése. E felfogás vezetett azonban az ún. szociológiai redukcionizmus jelenségéhez, amelyben a környezeti hatások abszolutizálásával figyelmen kívül maradt a cselekvő ember, annak értékei, ideológiája. Éppen ezért a negyedik modellben az ideológián és a döntéshozók személyén van a

hangsúly. Az ötödik *Castells* nevéhez fűződő irányzat rövid idő alatt a városszociológia egyik uralkodó paradigmája lett. Az osztálykizsákmányolás folytatódása a fogyasztási folyamatban, az állam és helyi kormányzat viszonyában a várospolitikában jelenik meg. *Goldsmith* kifejti, hogy egyetlen perspektíva elfogadása kizárja a többi modell lehetséges értékeit. A megoldás tehát nyilván a modellek és módszerek szintetizálásában rejlik.

Az általam alkalmazott módszertani ötvözet megfelel annak a koncepciónak, amely szervezethez kötött, társadalmi és személyes hatalmi pozíciót különböztet meg, amely jelentkezhet külön-külön és kumulálódva is a helyi politikai döntésekben (*Kriesi, H.P.* 1980).

A helyi politika számomra különösen a tekintetben volt „rendszer”, amennyiben a „rendszer” képes vagy nem képes önállóságot környezetével (vertikális irányítási közegével) szemben megőrizni, illetve amennyiben képes „kifelé” egységesen fellépni, s a maga belső konfliktusait belső energiákból megoldani. Ezért érdekelt a külső irányító szervek „mérhető” „mértékadó” befolyása a helyi döntési folyamatokra.

A személyes és szervezeti összefonódásokból kirajzolható elit

Hazánkban is elfogadott, sőt szorgalmazott gyakorlat volt a kölcsönös képviselők rendszere. A különböző irányító testületekben tehát törvényszerűen helyet kapnak a legfontosabb helyi szervek első számú vagy középvezetői az illető testület politikai rangjától függően. A kölcsönös képviselők eredményeként fellépő személyi összefonódások, a néhány személynél felhalmozódó pozíciók a formális struktúra lényegi tulajdonságává váltak.

Pécsvárad és Kiskunmajsa nem olyan kis települések, ahol a funkcióhalmozás magyarázható lenne a kevés rátermett és vállalkozó ember ismert indokával. *A szervezetek közti rendszeres kapcsolat egyik*

garanciájának bizonyult ez a megoldás. Az összefonódások három fő csomópontjának a tanács, a párt, s a fontosabb gazdálkodó szervek, illetve intézmények tekinthetők. A vezetői szintű kölcsönös képviselő a tanács és a párt végrehajtó bizottságaiban valósul meg. A gazdálkodó szervek vezetői viszont nem törekszenek feltétlenül a tanács vagy a párt vezető testületeinek tagjaivá válni. Kiskunmajsán a szövetkezet elnöke például határozottan távol tartotta magát a helyi politikai-állami szervek tevékenységétől, s a gazdaság érdekeit e szervek döntéseiben alacsonyabb szintű gazdasági vezetők képviselték. A szövetkezet elnökének politikai kapcsolatai a megyéig és tovább vezettek. A politikai „absztinencia” tehát csak lokális szinten jelentkezik. Általában jellemző volt, hogy a gazdálkodó szervek vezetőinek bevonása sokkal inkább a helyi politikai vezetés érdekében állt, semmint megfordítva. Ez abból a helyzetből következik, hogy a gazdálkodás kedvező feltételei sokkal kevésbé kötődnek a „helyhez” (talán a föld minőségét, természetföldrajzi adottságokat kivéve), mint a település általános fejlődésének esélyei a prosperáló gazdasághoz. Nem ez lenne a helyzet akkor, ha az önkormányzat mint tulajdonos, mint hatóság vagy vállalkozó különböző stratégiákkal maga is befolyásolhatná a gazdaság telephelyválasztási döntéseit. Az infrastrukturális állandósult hiány pedig legfeljebb a nagyvárosokat hozza olyan helyzetbe, hogy „válogathat” a letelepedni kívánó gazdálkodók között.

A személyi összefonódásokkal feloldódik a testületek választásánál kizárólagosan alkalmazott területi elv, így csatornázhatók be a települési szinten jelentkező ágazati és funkcionális, szervezeti érdekek. A megoldás racionális indokai ellenére is *tény az, hogy a kölcsönös képviselők rendszere melegágya a felelősség elmosódásának, a Bihari M. által „szervezeti egymásba czúszásnak” nevezett jelenségnek (Bihari M. 1980).* Felerősödhetnek így a szervezeti diszfunkciók anélkül, hogy kielégítést nyernének latens szükségletek. A személyi összefonódások, a társadalmi funkciók halmozódása nem magyar jelenség. Általánosítható az a vélemény, hogy minél erősebb a szervezeti összefonódás az egyes alrendszerek között, annál nagyobb tere nyílik a

személyeknek a szervezettől független, önálló cselekvésre (*Pappi, F.U. – Melbeck, C. 1984. p. 537.*). Az is bizonyos, hogy egy-egy szervezet, személy befolyásának erőssége nagymértékben függ a nyújtott szolgáltatás, funkció fontosságától és helyettesíthetőségétől.

Az érdekegyeztetés „köztes” szervezeti formáinak létrehozásával szabályozott, nyílt és ellenőrizhető módon lehetne befolyásolni az egyes szervezeti szférák és azok képviselőinek tevékenységét. *Nix* utal arra, hogy a különböző szervezetek harmonikus együttműködését jól szolgálják az ún. „koordináló csoportok”, amelyek paritásos alapon, szervezett formában terelik a szervezetközi alkukapcsolatokat (*Nix, H.M. 1974*). Más szerzők az egyesületek ilyen irányú szerepét regisztrálják (*Beckers, H.J. 1968*). Az egyeztetés terepe azonban legtöbbször maga az igazgatás.

Pécsváradon és Kiskunmajsán egyaránt használatos forma a pártbizottság által összehívott koordinációs értekezlet. Hatékonyságuk, szerepük eltérő, ami összecseng a pártszervek szerepében meglévő differenciákkal. Pécsváradon kevésbé alkalmas az egyeztetésre, a gazdálkodó szervek bevonására, míg Kiskunmajsán az első társadalmi munkafelajánlások mindig itt hangzanak el. Pécsváradon az egyébként is akadozó gazdasági koordináció számára jobb eszköznek bizonyult a párt gazdaságpolitikai munkabizottsága. Itt csak a párt tagjai képviselik magukat, s ez a szűkebb kör inkább képes a megegyezésre. Jakabszálláson a párt szervezetileg alig képes elkülönülni a szövetkezettől. A kapcsolatok személyes jellege, a partnerek kis száma, a szakszövetkezet elnökének tekintélye a szervezetközi kapcsolatokat szinte kizárólagosan személyes síkra tereli. A kölcsönös szervezeti képviselőre gyakorlatilag azért nem hárul integratív funkció (bár formailag megvalósul), mert a testületek már csak a személyes egyeztetések során hozott elődöntések szentesítését végzik.

A szervezetközi kapcsolatrendszer a három településen az állandósult elemek mellett eltérő formákra építkezik. A kölcsönös képviselő, ami végül is a döntési folyamatban a szervezethez kötődő pozíciókészleten alapul, nem mindig érvényesül tiszta formában. A tár-

sadalmi, illetve személyes pozíciókészlet helyettesítheti a szervezeti kötődést. Az azonban sokkal gyakrabban fordul elő, hogy a személyes presztízs hiánya lerontja a szervezeti pozícióból következő részvételi esélyeket. Pécsváradon például a nyugdíjba vonult szövetkezeti elnök személyes pozíciókészlete alapján is tagja maradt a fontosabb vezető testületeknek, míg Kiskunmajsán egy korábbi vezető tekintélyének kizárólagos szervezeti forrását éppen az bizonyította, hogy a pozíció elvesztésével rendkívül hamar kiszorult a politikai elitből.

A személyes összefonódások rendszerében a gazdálkodó szerveknél találhatók eltérések. A gazdálkodó szervek vezetőinek politikai aktivitása valószínűleg összefügg az adott gazdasági egység településen belüli szerepével, de kiváltképpen általános gazdasági szerepével. Lassan nálunk is kibontakozó trend, hogy a hivatalos politikai és gazdasági hatalmi struktúrák helyi szinten úgy válnak ketté, ahogy a helyi gazdasági egységek bekapcsolódnak az országos, illetve regionális gazdasági munkamegosztásba, illetve piacokba (Clelland, D.A. – Form, W.H. 1970). (Ennek tüneteként kezelhető a többmegyes infrastrukturális szervezetek függetlenedése vagy éppen a majsai szövetkezeti elnök helyi politikai „absztinenciája”).

A szervezeten belüli kapcsolatok, a tényleges hatalmi hierarchia ki-tapintására a döntési technika mutatkozott igazán alkalmasnak. A döntési folyamatok elemzéséhez olyan eseményeket választottam ki, amelyek kifejezetten konfliktusszituációkat testesítettek meg, s amelyek a települések élete szempontjából nagy jelentőségűek voltak, illetve amelyekben – az érintett kérdés közérdekű volta miatt – a lehető leg-szélesebb szervezeti és társadalmi kör vett részt. Noha a kizárólag konfliktusos döntésekre szorítkozó, Dahl által kidolgozott technikát sokan támadták, azonban az általam alkalmazott egyéb vizsgálati eljárásokkal kiküszöbölhető volt az eredmény egyoldalúsága.

A pécsváradai vizsgálat idején tanúja lehettem egy olyan eseménynak, amelyben a község vezetése nyílt, mondhatni látványos összeütközésbe került egyrészt a helyi társadalom bizonyos csoport-jaival, másrészt a megyei vezetéssel. Jakabszálláson és Kiskunmajsán

egy-egy fejlesztési döntés utólagos rekonstruálására nyílt módomban, amely alkalmasnak bizonyult a helyi községpolitikai jelentőségű döntések „folyamatmodelljének” és végrehajtási eszközrendszerének a fel-tárására.

A pécsváradi konfliktus forrása a község összevont rendezési terve volt. A terv körül kialakult huzavona tartalmailag a városias jellegű továbbfejlődést, az építkezések gazdaságos kivitelezését szorgalmazó helyi tanácsi és pártvezetés, valamint a népi építészeti emlékek megőrzéséhez, a település falusias képéhez ragaszkodó megyei tervező szakapparatús ellentétét jelentette. A pécsváradiak titkon a várossá válás jövőképévé nagyították az egyes utcákra, épületekre vonatkozó építészeti javaslatok milyenségét, míg a megyei szakapparatús a szakma értékeinek védelmét vállalta magára. A konfliktus azonban nem csak szakmai, gazdaságossági szempontok ellentétét hordozta, hanem egyben amolyan presztízsharc is volt. Vajon meddig terjedhet a helyi hatalom döntési kompetenciája, milyen eszközök vannak a helyi és felsőbb szintű hatalom nyíltan jelentkező ellentétének a levezetésére, mik az esélyei a helyi érdekek érvényesülésének. E kérdések vonatkozásában majdnem lényegtelen, hogy melyik félnek volt szakmailag igaza. A folyamat és annak kimenetele az, amely elméleti konzekvenciák levonására alkalmas.

A megyei tanács központi jogszabály alapján kötelezte a helyi tanácsokat rendezési tervük elkészítésére. Pécsváradon a hetvenes évek végén vált szükségessé új összevont rendezési terv készítése. Az előkészítési tervkonceptiót egy megyei tervezővállalat készítette el. A tervkonceptió lényegesen eltért a korábbi rendezési tervtől. A tanácsülésen a vita eleinte csak az ABC-áruház elhelyezése körül folyt, aztán beletorkollott abba a kérdésbe, hogy a faluközpontot eredeti állapotában meg kell-e tartani, avagy városias jelleggel újjáépíteni, s a szolgáltató intézményeket hol kell majd elhelyezni. A tanácsülés, az ABC helyét kivéve, elfogadta a tervezetet. A megyei építési hatóság érzékelhette, hogy a terv elfogadása majdan ellenállásba ütközhet, ezért a megyei tanács múzeumi és műemléki albizottsága kihelyezett ülést tart

Pécsváradon. A bizottság állásfoglalásában a faluközpont megőrzését szorgalmazza és indítványozza a várbaráti kör újjászervezését.

A bizottság üléséről cikk jelent meg a megyei lapban, amit indirekt fenyegetésnek is lehet tekinteni a helyi vezetés további ellenállásának megtörésére. A helyi tanács végrehajtó bizottsága elé került a falu műemléki helyzete. A helyi vezetők itt határozottan kiálltak amellett, hogy a műemlékek körét a lehető legszűkebben kell megvonni. A várbaráti kör meghívott elnöke (mellesleg a megyei lap újságírója) a műemlékek védelmét hangsúlyozta. Időközben a pécsi Műszaki Főiskola egy csoportja megbízást kapott a pécsvárad műemlékek jegyzékének elkészítésére.

A megyei tanács elnökhelyettese a községben tett látogatása során a kompromisszum lehetőségét vetette fel. Annál meglepőbb a következő tanácsülés elé kerülő tervdokumentum, amely továbbra sem változtat a koncepcióján. A helyi tanács engedményt tett. Elfogadta az ABC elhelyezési javaslatát, csak a népfront elnöke kísérelte meg a közvéleményre hivatkozva a módosítást. Ebben az időszakban éppen be kellett számolnia a tanácsnak a megyei végrehajtó bizottság előtt. A beszámolót előkészítő helyi végrehajtó bizottsági ülésen felvetették, hogy érinteni kellene a beszámolóban a várossá válás perspektíváját. A helyi vezetők javaslatára mégsem tértek ki nyíltan erre a kérdésre. A megyei tanács végrehajtó bizottsága a tanács munkáját értékelő határozatában úgy fogalmaz, hogy „a falukép kialakításában sokkal nagyobb igényességre kell törekedni.” A döntési procedúra második évének végére készült el a tervprogram, amely rádöbentette a helyi vezetést arra, hogy a tervező szerv, s mögötte a megyei vezetés nem adta fel eredeti álláspontját. A helyi erőviszonyok tisztázása érdekében a népfront és a várbaráti kör vitát szervezett a rendezési tervről. A több mint száz résztvevő között ott voltak a két ellentétes koncepció hangadó képviselői, mégsem robbant ki nyilvános vita a terv érzékeny részeiről. Újabb szakértői megbeszélés következett, ahol a megyei főépítésszt nem sikerült határozott állásfoglalásra kényszeríteni. A tervezővállalat viszont levélben sürgette a tanácstól a program mielőbbi elfogadását, s a terve-

zési díj kifizetését. A tanács vezetői azonban a soron következő tanácsülésre nem „viszik be” a programot, csupán a végrehajtó bizottság foglalkozott vele, ahol szintén nem sikerült megállapodni. A tanács vezetői újra nyilvános vitát kezdeményeztek, amelyre meghívást kaptak a helyi tanácstagok, a megyei tanács illetékesei, a tervezők, a helyi értelmiség kiemelkedő egyéniségei. A pro – kontra érvelés kioltotta egymást, a terv csak fenntartásokkal nyert elfogadást. Az időközben elkészült műemléki jegyzék – amelyet az országos műemléki főhatóság jóváhagyott – a helyiek szerint irreálisan sok épületet vont védelem alá, amely felett parázs vita kerekedett a tanács következő végrehajtó bizottsági ülésén. A jegyzék, s a koncepció egyetlen harcos védelmezője, a tanács építésügyi előadója volt (aki egyébként tagja a megyei építészeti bizottságnak), később többször nyílt összeütközésbe került helyi tanácsi feletteseivel. Az elkészült tervet megtárgyalta a megyei tanács illetékes bizottsága, s a helyi tanácsnak javasolta az elfogadást kisebb módosításokkal. A helyi tanács végrehajtó bizottsága most már határozott elutasító állásfoglalásra kényszerült. Alkalmi bizottságot alakított egy ellenterv elkészítésére. A bizottság elnökekül a végrehajtó bizottság nyugdíjas szövetkezeti elnök tagját delegálták. A bizottság a rövid idő miatt ugyan nem készített tervet, de véleményét a tanács és a párt-végrehajtóbizottság együttes ülése elé vitték, ahol újra résztvettek a tervezők, a megyei szervek képviselői, s a várbaráti kör elnöke. A vita újra sikertelenül zárult. A tanácsülést elhalasztották azzal, hogy a tervezők vizsgálják felül az elhangzott vélemények alapján a tervet. Újabb újságcikk jelent meg. A megyei építési albizottság üléséről tudósítva az újságíró kötélhúzásnak nevezte a vitát, s egyértelműen elmarasztalta a pécsváradi vezetőket. A helyi tanács végrehajtó bizottságának titkára ragadott tollat, higgadt érveléssel támasztva alá a „korlátoltnak” kikiáltott helyi vezetés álláspontját. A választ még két cikk követi, mindkettő a megyei, illetve „szakmai” álláspont védelmében. A döntési folyamat immáron negyedik évében a tanács kérdőíveket küldött ki a lakosságnak. A végrehajtó bizottság a terv hivatalos változata mellett egy „saját” alternatív javaslatot is beterjesztett a tanácsülés

elő, amelyről előzetesen tájékoztatta a megyei építészeti hatóságot. A tanácsülés – a megyei vendégek jelenlétében – a helyi változatot fogadja el. Ezt követően a Komló Város Tanácsa Végrehajtó Bizottságának titkára törvényességi kifogást emel a határozat ellen, mert a helyi tanács nem vette figyelembe a megyei szakhatóság véleményét, amelynek a döntés vonatkozásában egyetértési joga van. A helyi tanács nem várta meg a megyei végrehajtó bizottság intézkedését, határozatát hatályon kívül helyezte, s a kicsiny változtatásokat tartalmazó tervet végül is elfogadta.

Mi derül ki ebből a döntési folyamatból? *Először az ügy hátteréről szolgáló normatív konstrukciót vegyük szemügyre.* A rendezési terv elfogadása helyi tanácsi hatáskör, amelyet azonban a megyei építési szakhatóság egyetértési joga csorbít. A konfliktus lehetőségét már a szabályozás magában hordozza, a feloldás mikéntjével viszont már nem foglalkozik, mert a hierarchikus irányítási szisztémában a döntőbíró a felettes szerv. Nem is feltételezi a jogalkotó, hogy a „szakmai szempontokkal” szemben hathatós más érvek a helyi szervek tarsolyában egyáltalán lehetnek. (A legerősebb eszköz a hierarchikus felettes szintek kezében látszólag mindig is a szaktudás, s a döntéshez lényegesen több és „magasabbrendű” információ.) *Lényegében azonban egész egyszerűen hiányzik annak a konfliktushelyzetnek a megoldási mechanizmusa, amely a helyi tanács és a felettes tanács valamely szerve közt nyilvánosan robban ki.* A hatályos tanácstörvény szerint a Minisztertanács dönt a helyi tanács és megyei tanács végrehajtó bizottsága közötti vitában. Ez a szabályozás arra az elvre épül, hogy a tanácstestületek hierarchikus alá- és fölérendeltségének megszűnésével, a helyi tanácsok politikailag is „felkészültek” lesznek arra, hogy a felettes tanácsi szinttel szemben nyíltan is fellépjenek. Továbbá olyan hatalmi-politikai erőviszonyokat, s olyan demokratikus légkört feltételez a törvény, amelyben a helyi tanácsok (és annak vezetői!) minden hátrányos következmény nélkül vállalhatják a konfrontációt. Egyáltalán nem meglepő, hogy a jogszabályokban egyébként jártas pécsváradi vezetők nem fordultak a Minisztertanácshoz, illetve annak Tanácsi Hivatalához.

A döntési folyamat kezdettől fogva több csatornán futott. Az egyik a „hivatalos”, amelyhez a testületi ülések sora, valamint a két igazgatási szint levélváltásai tartoznak. A másik csatorna informális volt abban az értelemben, hogy olyan egyezkedési módokat használtak, amelyek nem előírt, kötelező formák voltak, s nem tartoztak a formalizált döntési folyamathoz. Ilyennek tekinthető a sajtóvita, a várbaráti kör szerepe, az ad-hoc társadalmi bizottság felállítása, a lakossági kérdőívek kiküldése, illetve a lakossági fórum. Ugyanakkor egyértelműen látszott, hogy a helyi vezetés nem törekedett a személyes kapcsolatok mentén kialakítható befolyásolásra, de az is, hogy az eszközök közül a megyeiek voltak erősebbek (szakvélemények, sajtó, felügyeleti jogok).

Az informális egyezkedési folyamatokat jobbra intuitive lehet kikövetkeztetni éppen a formális struktúra diszfunkcióiból, de a tényleges kimutatásukra, elemzésükre nincsenek igazán alkalmas, kidolgozott módszerek. Azt érdemes először megvizsgálni, hogy elméletileg egyáltalán hol ad teret a döntési struktúra az informális egyezkedési folyamatoknak. *P. Gremion* már említett munkájában részletesen foglalkozik azzal, hogy miért gyökeresen más a kontinentális országokban az állam és önkormányzatok viszonya. Hosszasan elemzi azt a struktúrát, amelyen keresztül a „periféria hatalma” érvényesülhet. A helyi hatalom társadalmi, személyes bázisát azzal a notabilitás-hálóval írja le, amely az állam és a helyi társadalom közötti közvetítést ellátja. A centrális, hierarchikus irányítás azonban megtörik – „diszkontinuus” – a helyi közösségekig vezető láncolatban. A megyei hivatalnokok, prefektusok normatív és egzisztenciális helyzete olyan, hogy a perifériával érzett szolidaritás a központ ellen működik, a „horizontális területiség” aláássa a „vertikális lojalitást”. A helyi hivatalnok beilleszkedése révén helyi notabilitássá válik.

A területiség, mint informális cselekvő erő a rendszer elbürokratizálásának és centralizálásának tagadása. Tehát éppen a centralizáció egyenes következménye, hogy a hatalom helyi szinten a központ felé, illetve felől közvetítő „peremen” rakódik le. Ennek a helyzetnek azonban alapfeltétele a notabilitás-háló olyan mozgásszabadsága, ame-

lyet egzisztenciájának „kétlábassága” és a normák inkább engedő, mint tiltó oldalának érvényesülése biztosít. Ez a „perem” gyakorlatilag intézményesített formában működik, ugyanis a központi, tartományi hatalom helyi képviselője szervezetileg független pozícióban tart kapcsolatot a helyi önkormányzatokkal, s lényegében szervezeti pozícióját használja fel – eredeti rendeltetésének ellentmondva – a helyi érdekek védelmére. A magyar állami irányítás hierarchiája viszont „kontinuus”, az állami irányítás szervezetileg összeépült az „önkormányzati” struktúrával, így a kettő közötti közvetítés valószínűsíthetően másként történik. A helyi érdekek képviselőinek kapcsolatrendszere más típusú függelmi viszonyok mentén alakul ki azon a bizonyos peremen a központ és a lokalitás között. Erre tulajdonképpen két közvetítő intézmény létezik, a megyei tanácsstagok és az országgyűlési képviselők egyéni választókerületben választott csoportja. Egyrészt azonban nem választ minden község megyei tanácstagot, illetve nem rendelkezik saját képviselővel, másrészt – és természetesen ez a fontosabb – a tanácsstagok helyzetüknél és jogosítványaiknál fogva nem jelentenek hatékony biztosítékot a helyi érdekek megyei testületen belüli érvényesítésére. Ennek oka egyrészt az, hogy a testületi döntések prioritása megyei szinten is megkérdőjelezhető, másrészt pedig e testületekben is sajátosan ötvöződik a területi elv a más típusú érdekviszonyokkal. Az országgyűlési képviselők többsége is eltávolodik az egyes kistépülések érdekeitől. A képviselőket és tanácsstagokat a választókkal összekötő ún. limitatív imperatív mandátum meglehetősen gyenge normatív és erkölcsi kapcsolatot jelent.

Miután kevés csatorna létezik a helyi érdekek közvetítése számára, érthető, ha mindhárom településen „virágzó közéletet” tapasztalhattam a választások idején. Világosan kirajzolódtak a képviselőjelöléseken a települések ellentétes érdekei, pontosabban az a ragaszkodás, hogy lehetőleg a helybeli legyen a jelölt. E szempont még akkor is fontosabbnak bizonyult, amikor a másik település jelöltje személyében, pozíciójában egyértelműen alkalmasabbnak ígérkezett a képviselői funkció ellátására. A jelölési folyamatok településen kívüli

(megyei) befolyásolására lehetett viszont következtetni olyankor, amikor a helyi tekintélysorrendben alig jegyzett személyre bízták a megyei tanácstagságot. A „lehetőségről” való lemondás ott volt könnyebb, ahol nem a hivatalos csatornákra helyeződött az érdekközvetítés funkciója. Kiskunmajsán és Jakabszálláson is egy-egy, a helyi döntéseket alig befolyásoló középvezető, valamint a tanácselnök lett a megyei tanács tag. Pécsváradon viszont nem sikerült a Gremion-féle analógiára „notabilitás-hálót” kimutatni. Éppen ez a tény mutatja, hogy *nem működnek biztonsággal azok a mechanizmusok, amelyek a helyi érdekek „külső” érvényesítésére hivatottak.* Tapasztalataim szerint a személyes hatalom legtöbbször valamilyen szervezeti háttérre támaszkodik, s a szervezet által nyújtható előnyökből táplálkozik, így a „notabilitások” kijáró szerepe sem válhat immanens elemévé a helyi hatalomnak. Kijárók ugyanis vagy vannak vagy nincsenek egy-egy településen, attól függően, hogy rendelkeznek-e olyan szervezetekkel és „vezérekkel”, akik lehetőségeiket befolyássá tudják alakítani a központtal történő alkufolyamatokban. A települési autonómia kérdéseként a nyugati szociológiai irodalomban gyakran felmerül az ún. „határon állók” szerepe. *Luhmann* szerint az autonómia lényegében képességet jelent az önmaghatározásra, arra, hogy a rendszer környezetével való kapcsolatait egy saját, szelektív kritériumrendszer alapján maga határozza meg, illetve szükségletei szerint formálja. Az autonómia nem egyenlő az autarchiával, sőt alapfeltéte a környezettel való cserekapcsolatok harmonikus rendszere (*Luhmann, N. 1971*). Ha a cserekapcsolatok problematikusak, ha a település nem képes az önmaghatározásra, akkor különösen fontossá válik a közvetítő pontok szerepe (*Luhmann, N. 1972. p. 220.*). A nyugatnémet politológiában ezért irányul nagy figyelem például a polgármesterre, mint a felettes szinttel való közvetítés kulcsfigurájára. *Savelsberg* össze is kapcsolja a település önállóságának mértékét a közvetítők szerepével. Minél kisebb az autonómia, annál inkább növekszik a közvetítők szerepe a községi döntési folyamatban (*Savelsberg, J.J. 1979*). Pécsváradon a vizsgált időszakban nem voltak ilyen személyek, illetve szervezetek.

Érdekes módon Pécs a nagyváros, a hatalmi centrum közelsége negatív következménnyel járt Pécsvárad érdekvédelme szempontjából. Mint már szó volt róla, ez a nagyközség viszonylag nagyarányú alkalmazotti és értelmiségi réteget mondhat magáénak, amelynek jó része Pécssett dolgozik, sőt vezető pozíciót tölt be. Ezen „kijárók” szerepe azonban minimálisnak mutatkozott a helyi döntésekben. Kettős kötődésükből határozottan a munkahelyi bizonyult erősebbnek, sőt éppen a rendezési terv körüli vita során alakult ki egy olyan „ellenzéki” csoport, amelyiknek pécsi kapcsolatai jó bázisul szolgáltak a pécsváradi vezetőikkel való szembeszegüléshez.

Jakabszálláson és Kiskunmajsán viszont voltak kijárók, akik notabilitásként funkcionáltak a megyei irányítással való kapcsolatokban. Ugyanakkor a „kijárás” sajátossága az volt, hogy *nem a település általános érdekeinek közvetítésére szolgált, hanem az adott szervezet (s valószínűsíthetően nem véletlen, hogy gazdálkodó szervezet) speciális érdekeinek védelméből, érvényesítéséből származó melléktermék* volt a helyi társadalom közös haszna. S, mi volt ez a közvetett haszon? Erre a két település egy-egy eseményének ismertetésével törekszem válaszolni. Jakabszálláson a vizsgált időszakban fejeződött be egy nyolctantermes általános iskola építése. Az iskolát eredetileg négytantermesnek tervezték, s ehhez szerezték meg a felsőbb tanácsi hozzájárulást. Hallgatólagosan azonban az iskolát nyolctantermes formában kezdték építeni, s megindult a hajsza a többletköltségek megszerzéséért. Itt lépett be a notabilitás szerepe. A helyi tanács nem jelentett volna garanciát a megye számára a grandiózus és „fedezethiányos” vállalkozáshoz. A megye sem vette azonban nyíltan tudomásul a terv megváltoztatását, de hallgatásával végül is beleegyezett a tervmódosításba. A képlet tehát úgy áll, hogy a vállalkozás kockázatát gyakorlatilag egyedül a helyi tanács és annak vezetője vállalta, de maga mögött tudva a szakszövetkezet elnökének támogatását, s a megye indirekt biztatását. Elkezdődött tehát az akció, amelyben csodálatra méltó bátorsággal (vagy naivitással?) szervezte meg a tanácselnök az iskola felépítését. Az indulásnál 3 millió forintos megyei tanácsi támogatás 8 millióra

duzzadt, s a felépült iskola 9-10 millió forintos fedezetével, s ténylegesen kifizetett értékével szemben 18-20 milliós értéket képvisel! A különbözet a lakosság társadalmi munkájából és kis részben a szakszövetkezet támogatásából tevődött össze. Az iskola körül végzett társadalmi munkáért a falu elnyerte a Hazafias Népfront Országos Tanácsa „Nemzeti Zászlaját”.

Az iskola nem épülhetett volna fel, ha a megye az indirekt felhatalmazást a házárdírozó vállalkozásra meg nem adja. Bizony szükség volt olyan pénzügyi megoldásokra is, amelyek nem voltak teljesen szabályosak. (A gyönyörű épületet gyakorlatilag a tanács házilagos brigádja emelte, amelynek pénzügyei körül nem volt minden rendben, mint ezt egy utólagos megyei pénzügyi revízió megállapította!)

A településnek nyújtott előny tehát sokszor nem csak a diszkrecionális döntési kompetenciában valósul meg (jelen esetben a felsőbb tanácsai pénzügyi támogatásban), hanem a normatív kötöttségek feloldásában is, ami már a megyei törvényességi felügyelet körébe tartozik. Ez utóbbi negatívuma, veszélyessége nem annyira a „zsiványbecsület” alapján megsértett normativitásban van, hanem abban, hogy a kockázatot az alárendelt (a helyi tanácselnök) vállalta egyedül, s az engedményt paternalista kegyként fogadta el. A másik tanulság, hogy a „kijárási” egyszerűen abban is megnyilvánulhat, hogy jelen van egy olyan potenciális gazdasági vagy hatalmi tényező, amely hallgatólagosan akár, de garanciát jelent a kisebb befolyású, a nyílt színen alkudozó szervezet (személy) mellett. Könnyen kiszámítható, mi lett volna, ha az akció kudarcba fullad. Az iskola természetesen nem épül fel, s olyanok bűnhődnek, akik egy, a struktúrából kitermelődött házárdjáték áldozatai. A normativitás kijátszása nem mindig jó ügyért történik, s nem azok a kedvezményezettek, akik „rászorulnak”. Ez a kérdés azonban már nem a szervezet felépítésének, működési elvének, hanem társadalmi töltésének, demokratizmusának jellemzője. (E jelenség az, amely manapság a szárnyait bontogató nyilvánosság kitüntetett figyelmét „élvezi”. Ambivalens érzelmeim vannak a korrump tanácsai tisztségviselők, vezetők felelősségre vonásakor. Noha a politikai küzdelmek-

ben szükségszerű a felelősség megismerésének, ugyanakkor nem feledkezhünk meg arról, hogy a szisztéma lényegéből következő jelenséggel állunk szemben, amelyet pusztán személyek kicserélésével nem lehet felszámolni.)

Kiskunmajsán szintén egy fejlesztés sorsa tartott tükröt a helyi érdekképviselői játékszabályok elé. A nagyközség határában termálvizet találtak. Hasznosításán eséllyel csak a „Jonathan” Termelőszövetkezet vezetése törhette a fejét, hiszen egyedül ők rendelkeztek olyan tőkével, ami bármilyen megoldást garantálhatott. Mint már szólt róla, az eredeti koncepció a termálvíz komplex hasznosítására szólt, amelyből első fázisban a gazdasági érdekeket szolgáló fejlesztések, majd a termálfürdő és gyógyüdülő készült volna el. A hatalmas beruházáshoz a szövetkezet nem kapott támogatást az ígéretek ellenére, így egy minimális programot dolgozott ki. Az a döntés, hogy a létesítmények közül először a strand és motel épül fel, látszólag a tanács vagy általában a nem termelő érdekszféra befolyását igazolná. Ezt a feltételezést „csupán” az cáfolja, hogy ezen – a település szempontjából rendkívül kiemelkedő – beruházást a tanácsi testületek ebben az időszakban nem tárgyalták. Továbbá az is ellentmond a feltételezésnek, hogy a tanács pénzügyi eszközökkel alig-alig tudta támogatni a beruházást. Ennek ellenére a strand megépülése úgy kerül a köztudatba, majd később a testületek elé is, mint a kiskunmajsaiak évtizedes álmának beteljesülése. A felépült strand a ráfordított pénzt és munkát tekintve szinte kizárólag a Jonathan teljesítménye, azonban mégis a település egészének attrakciója is. A közvetett haszon az idegenforgalom megjelenésével, az üdülőtelep felépülésével, a „reflektorfénybe” kerüléssel jelentkezik majd. Mindebben a helyi tanács szerepe meglehetősen kicsiny, s nem szubjektíve, hanem objektíve az kell, hogy legyen. Amikor például költségvetési üze me kapacitását átengedte a strand építése számára, szükségszerűen vállalni kellett az egészségház átadási határidejének csúszását. Jellemzőnek tekinthető az a vita is, amikor a tanács a nemzeti zászlóval elnyert pénz felét a strandépítésre, a másik felét pedig az iskolai WC-k felújítására javasol-

ja felhasználni, amelyeknek higiéniai állapota miatt a Köjál felszólalt. Természetesen többen nem értettek egyet a felhasználási javaslattal. A tanács ellentmondásos helyzetét az is jelzi, hogy rendezési tervének korszerűsítése alkalmával többször is szóba kerül a szennyvízelvezetés katasztrofális állapota, a falu központjának siralmas úthelyzete. Ilyen körülmények között a strand látványos támogatása még akkor is elhibázott lett volna, ha a tanács több fejlesztési lehetőséggel rendelkezik. A strand és a helyi társadalom tényleges kapcsolatát jelképezi az is, hogy a község lakói szinte nem tudták megközelíteni, mivel hosszú ideig nem épült meg a strandhoz vezető kerékpárút.

A strand megépítése összességében tehát a termelőszövetkezet gazdaságpolitikai vagy személyes érdekelttségével függött össze. A beruházáshoz a tanács tulajdonképpen csak kényszerpályákon kapcsolódott, segítsége, támogatása sok tekintetben közvetett volt. (Például az üdülőtérület parcellázásakor a tanács segítsége abban jelent meg, hogy lemondott bizonyos előnyökről, bevételekről, amelyek az ingatlan-értékesítésből, -hasznosításból származtak volna.)

A strand olyan léptékű beruházás volt, amire a termelőszövetkezet a megyei vezetés erkölcsi támogatása, sőt ösztönzése nélkül nem vállalkozhatott volna. A település számára is fontos, s jövője szempontjából sem érdektelen fejlesztés azonban a gazdasági szervezeti szférában maradt mindvégig, és tanácsai és politikai támogatása a megyei szintről származott, függetlenül a helyi állami-politikai vezetéstől. Ez viszont azt is jelenti, hogy a kijárási szerepe és jelentősége a település globális fejlődése szempontjából csak részleges és esetleges, a szűkebb gazdasági érdekek függvényében értékelhető.

E döntési folyamatok elemzése rámutatott arra, hogy sok tekintetben kialakulatlan, számtalan esetlegességnek kitett a helyi érdekek és a központi, megyei érdekek közötti – a normatív mellette-ellene kialakult – informális viszony. A *Gremion* által leírt hatalmi modellben szinte szükségszerűen alakul ki a notabilitások uralma a helyi bürokrácia periférikus szegmentjeinek és a helyi közösségek képviselőinek a metszéspontjában, s szerepük az állam centralizációs törekvéseivel

egyenes arányban növekszik. A magyar irányítási struktúrában a hatalom egységének elve, az igazgatási és képviseleti struktúra összeépítése mellett egy titokzatos ingoványos, kitaposott utakat nem tartalmazó mező köti össze a „centrumot” és „perifériát”. Az esélyek és módszerek, eszközök rendkívül sokszínűek. Annyit lehet már róluk sejteni, hogy bizonyos típusú érdekek (gazdasági-termelési) könnyebben találnak utat a felsőbb vezetéshez. Az is látszik, hogy hatékonyabbak a személyes kapcsolatok a formális presztíznél, pozíciónál, s az is valószínű, hogy a kompromisszumok nemcsak a diszkrecionális döntések körében jöhetnek létre, hanem a normativitás megkerülésével is. Ez utóbbi lehetősége úgy válik egyre általánosabbá, ahogy a normák értelmezése relativizálódik. *Marshall* például tíz olyan tényezőt sorol fel, amelyek állandó bizonytalanságot eredményeznek a szabályok értelmezésében (*Marshall, G. 1983*). A lényeg azonban az, hogy a normativitás, törvényesség érvényesüléséhez általános érdekelttség kapcsolódik-e vagy sem. A manapság gyakran emlegetett jogállamiság – profán hasonlattal ugyan – olyan, mint a bizalom elve a KRESZ-ben. A biztonságot éppen az jelenti, hogy bízhatok abban, hogy az engem is kötelező szabályokat mindenki más ugyanúgy betartja. Az ellentmondás különösen annak fényében aggasztó, hogy a helyi közösségek számára jó és rossz személyes, informális befolyás ugyanúgy érvényesülhet, ellenőrzése, ellensúlyozása, láthatatlansága miatt lehetetlen. *Széles körű empirikus kutatásokra lenne szükség, hogy politikai rendszerünkben az informális érdekérvényesítés „kijárásos” módszerének elméleti és gyakorlati összefüggéseire fény derüljön.* Ennek a mechanizmusnak a szerepe vajon milyen mértékben prognosztizálható a jogállamiság intézményeinek kiépülésével. Valószínűsíthetően a lobbizás szerepe visszaszorul a diszkrecionális döntések szférájába, amely viszont az államigazgatási tevékenység marginális területe lesz. A lokális érdekek szempontjából pedig az izgalmas, hogy a települések fejlődésében vagy éppen hanyatlásában van-e magyarázó értéke a meglévő vagy hiányzó helyi befolyásnak, hatalomnak, s vajon a normativitás erősödése valóban esélyegyenlőséget teremt-e.

Az előbb ismertetett döntési folyamatok természetesen belső – településen belüli – hatalmi viszonyok értelmezéséhez is segítséget nyújtottak. A pécsváradi rendezési terv feletti döntés folyamata például világosan mutatta, hogy a helyi vezetés megosztott. Lényegében egyetlen állandó hatalmi koalíciót csak a tanács, pártbizottság és a hazafias népfront vezetése alkot, míg az intézmények, gazdálkodó egységek, s a „szervezetlen” helyi társadalom hangadóinak „szövetsége” alkalmi, nem stabil. A helyi érdekek halmazát a tanács vezetése artikulálja „közérdekké”, s ez a szervezet jelenti a súlypontot a helyi döntésekben. A formalizált és informális struktúra tehát szervezetiileg nem tér el, csupán abból adódik differencia, hogy a szervezeti döntés jobbra személyi, elit döntési körre szűkül le. Jakabszálláson az iskolaépítés is bizonyította az integráció magasabb fokát. A tanács és vezetőjének tényleges befolyása kisebbnek bizonyult a formalizáltnál, s egyértelműen tükröződött a szakszövetkezet elnökének személyes hatalma. E hatalom sok tekintetben direkt beavatkozásban is megnyilvánult, amire a tanácsban betöltött tisztség is lehetőséget nyújt. Jobbra nincs is szükség erre, mert tekintélye, s a szervezet érdekei távollétében is evidenciában vannak. Más kutatási tapasztalatok is megerősítik, hogy a gazdaság vezetői általában háttérben maradnak, ám befolyásuk nem is a közszereplések számától függ (Pappi, F.U. – Melbeck, C. 1984).

Kiskunmajsán az erős összefonódás a szervezetek nagyobb száma, a település nagyságrendje miatt sem lehetséges. Egyes szervezetek szerepe nem is követhető nyomon az irányítás tanácsai fókuszából. Annyi azonban bizonyos, hogy a tanácsai koalíció inkább a kisebb gazdálkodó szervezetet foglalja magába, a párttal és a hazafias népfronttal való összefonódás nem olyan erős, s a település gazdasági nagyhatalma nem törekszik a helyi vezetőkkel való szövetségre. A szövetkezet elnöke helyben nem vállalt közéleti megbízatást, például a szövetkezet tevékenységét tárgyaló tanácsülésen sem jelent meg. Az elnökhelyettesek is csak ímmel-ámmal látnak el közéleti feladatokat. A strandépítés jelezte ezeket az erőviszonyokat. Valószínűsíthető, hogy a tanács és a szövetkezet érdekösszeütközése esetén a szövetkezet nagyobb eséllyel

őrizheti meg pozícióit, annak ellenére, hogy formalizáltan nem épült be a helyi hatalmi struktúrába. Egy gazdálkodó szervezet hatalmi szerepét természetesen sokkal nehezebb kimutatni, ha közvetlenül nem jelenik meg a községpolitikában. Miután azonban a hatalom, befolyás forrásai és eszközei sokkal szélesebbek a döntési folyamatban való részvételnél (gondoljunk csak a döntések visszatartásának lehetőségére stb.), ezért nem szabad lemondani e problémakör vizsgálatáról. Olyan szervezetek is befolyást gyakorolnak a helyi döntésekre, amelyeknek székhelye nem is az adott településen van. *P.E. Mott* tanulmányából például kiderül, hogy a Ford és a General Motors is „ad arra”, hogy az érdekszférájába tartozó legkisebb településen is érvényesítse befolyását (*Mott, P.E. 1970*).

A vizsgált döntési folyamatok arra is rámutattak, hogy bármennyire távol van a lakosság és a helyi állami-politikai intézményrendszer egymástól, ami a támogatást, információkat, a részvételt illeti, *mégsem teljesen közömbös a lakosság szerepe bizonyos konfliktushelyzetekben*. A rendezési terv feletti döntés során például a pécsváradi tanács többször is kísérletet tett véleményét szélesebb társadalmi bázissal megerősíteni, nem igazán sikerrel. A lakosság közvetlenül érintett szűkebb rétegét kivéve nem aktivizálódott holmi szolidaritástól, etikai vagy racionális meggyőződéstől, lokálpatriotizmustól indítatva. Így a lakosság „nyomása” sem működhetett hatékonyan a helyi vezetés fegyversúlyában. Jakabszálláson viszont a tanácselnök maga mögött tudhatta a lakosság támogatását, ami nyilvánvalóan megkönnyítette a kockázat vállalását.

A döntési folyamatok azonban azt is jelezték, hogy a lakosság véleménye közvetlenül már csak azért sem kerülhet be a döntést befolyásoló tényezők közé, mert ennek csatornája öntörvényűen, „magától” nem működik, csak ha a szervezetek, vezetők némelyike esetlegesen mozgásba hozza. Még ilyen községpolitikai szempontból alapvető jelentőségű eseményeknél sincs a társadalmi nyilvánosság biztosítva.

A kutatásom egyik feltételezése szerint a helyi politizálás jellegzetessége, hogy erőteljesen a fejlesztési források megszerzésére

irányul, arra „rendezkedett be”. Így elmozdulnak a helyi közösségek szervezéséhez, irányításához elengedhetetlen politikai funkciók természetes arányai, s az erre felépülő szervezeti-döntési struktúrák. Nyilvánvaló ugyanis, hogy minél nagyobb szerepet tölt be a gazdaság integrálásában a redisztribúció, és minél centralizáltabb társadalomirányítási mechanizmus épül ki, annál erőteljesebb hatalma lesz a redisztribútori funkciót betöltő szervezetnek, annál magasabban helyezkedik el ez a szervezet az irányítási hierarchiában. A politikai mozgások iránya szükségszerűen az elosztó centrum felé mutat. *A fejlesztési források szűkös volta pedig azzal színezi a helyzetet, hogy még inkább felerősödnek a politikai mechanizmus diszfunkcionális és informális jelenségei.* Különösen így van ez olyan települések esetében, amelyek nem rendelkeznek elegendő saját gazdasági bázissal, s nem élveznek támogatást sem.

Egyébként maga a településfejlesztés olyan szektor, amelyben a helyi irányítás formális koordinációjára leginkább szükség van, s így kiválóan alkalmas a döntési folyamatokban rejlő hatásmechanizmusok vizsgálatára. *Dahl* is úgy látta, hogy a jelölés és városfejlesztés terén született döntések módszertani szempontból a leginkább alkalmasak a döntési technika alkalmazására (*Dahl, R.* 1961).

Vegyük először szemügyre a három helyi tanács bevételi forrás-szerkezetét. A három településen eltérő az állami hozzájárulás, illetve a felsőbb tanácsi támogatás súlya. E tény önmagában keveset mond, hiszen a struktúrát egy nagyobb jelentőségű beruházás felforgathatja, továbbá a felhasználási adatok mutatják, hogy az állami lakásépítés tette például kedvezőbbé Kiskunmajsa helyzetét. Az újraelosztás más és más következménnyel jár a központi érdekek szempontjából preferált és diszpreferált településeken. A diszpreferált (stagnáló vagy sorvadó) településeken nem jelennek meg redisztributív, s ezzel jobbra kötött felhasználású jövedelmek. Ebben az esetben a központtól való függést a pénzeszközök szűkössége teremti meg, lehetetlenné téve bármilyen gazdasági tranzakciót (értve ezen gazdálkodó szervezetől pénzeszközök átvételét, lakossági erőforrások mozgósítását).

Miután a saját bevételek önálló fejlesztéseket nem tesznek lehetővé, ezért a viszonylag kismértékű központi (megyei) hozzájárulás megszerzésének az az ára, hogy a saját bevételi forrás is a központi, megyei orientációk áldozatául esik. Pécsváradon például két tervidőszak fejlesztéseinek forrásait elemezve azt lehetett megállapítani, hogy szinte nem volt olyan beruházás, amely ne függött volna megyei támogatástól. A hetedik öt éves terv tervezésénél is az volt tapasztalható például Kiskunmajsán, hogy a megyei céltámogatások determinizmusa nagyobb súllyal került számításba, mint a helyi igények sürgősségi sorrendje. Diszpreferált települések esetében a redisztribúció gyakran elszívó hatást fejt ki, s a visszajuttatás keskeny csatornácskái is elegendőek a helyi gazdálkodási tevékenység determinálására. E tekintetben mindhárom település rossz helyzetben van, mert a gazdálkodó szervek befizetéseiből csak kisebb arányban részesednek, egyrészt azért, mert a telephely vagy más önálló gazdasági egység a központ szerinti település tanácsának adózik, illetve azért, mert a két érintett megyében a városi-községi hozzájáruláson a községi tanácsoknak a megyei tanáccsal kell megosztózni, sőt Jakabszállás egyáltalán nem részesedett a városi-községi hozzájárulásból.

Preferált településen az újraelosztás mechanizmusa más, illetve a preferálás módja is többértű. Egyrészt kisebb az elszívó hatás, nagyobb a helyben maradó jövedelmek aránya. Mindenesetre a nagyobb pénzeszközökkel való gazdálkodás is kötött, a támogatások pántlikázva érkeznek. A preferálás jobbra a központi szerepkörű településeket érinti, ami viszont azt jelenti, hogy a preferálás egyenlő a központilag meghatározott (körzeti) ellátási kötelezettség vállalásával. Ezek a kötelezettségek viszont nem mindig esnek egybe a helyi igényekkel vagy azok jelentkezési sorrendjével. A fejlesztési forrásszerkezet, illetve a felhasználás elemzése végül is arról győzt meg, hogy *a helyi tanácsok a fejlesztési források megszerzésekor és felhasználásakor elsősorban nem helyben kénytelenek kapcsolatokat kiépíteni és mozgósítani.* Fejlesztési stratégiájuk és feladatuk a településen kívülről, az irányítás centrumából fogalmazódik meg. A megosztott bevételek, a lakossági

adók és befizetések, a társadalmi munka, s az átvett pénzeszközök (mint a helyi jövedelmekkel szorosabb korrelációt mutató bevételi forrásfajták) összességükben sem képesek az elosztó centrumtól független fejlesztési stratégiát finanszírozni.

A helyi kapcsolatrendszerket alkotó valamennyi szervezet és társadalmi csoport abban érdekelt, hogy a felülről származó pénzeszközöket megszerezze. E tekintetben tehát helyi szinten alig akadnak konfliktusok. Súlyos gondok hárulnak viszont a helyi kapcsolatok erősségére amiatt, hogy a tanács a felhasználás terén szinte teljesen gúzsba kötött. A központi pénzeszközök megszerzése csak kompromisszumok árán lehet eredményes. Ezeket a kompromisszumokat a tanács sokszor a lakosság vagy általában a helyi igények rovására kénytelen megkötni.

Tartós tendenciának bizonyult a lakossági források egyre fokozottabb igénybevétele. A lakossági adók, pénzbeli hozzájárulások szerepe növekszik, míg a lakosság beleszólása a fejlesztési célok meghatározásába (éppen a központi orientációk miatt) korlátozott. Különösen a két alföldi településen volt megfigyelhető, hogy a tanács időnként kénytelen háttérbe szorítani a szociálpolitikai szempontokat a gazdálkodásban, mert bevételei a tervek szorítása miatt csak itt befolyásolhatóak valamelyest.

A társadalmi munka a községfejlesztés nélkülözhetetlen velejárójává vált. A kényszerhelyzetből táplálkozó „zsarolás” hosszú távon bizonyára inkább közömbösséget és ellenszenvet vált ki, különösen akkor, ha nem növekedik a tervezés és egyáltalán a településfejlesztés demokratizmusa és társadalmi legitimációja. Kétségtelen, hogy a közös munkában, a kalákázásban közösségi erő rejlik, de csakis a kölcsönösség, az önkéntesség és partnerség körülményei között. A „településfejlesztő társadalmi munka” jelenlegi sajátosságai messze vannak ettől.

A fejlesztési, működtetési eszközök szűkössége miatt a lakossági igények kielégítése időben csak kullog az igények jelzése, jelentkezése után. Ezen elcsúszásért a közvetlen felelősséget a helyi tanács viseli.

Objektíve áll elő az a helyzet, hogy a helyi tanács a lakosság szemében adókivető, tiltó, kegyeket osztó hatóság inkább, mint népképviselői-önkormányzati szerv. Ugyanakkor a lakosság „állammal” szembeni elvárásai is szinte kizárólag a helyi tanácsnak címződnek (különösen így van és lesz ez rurális térségekben). A lakossági igények és a tanács által teljesíthető szolgáltatások közötti távolság egyre nagyobb. Ebben a helyzetben a helyi szintet a központ felől érő demokratizálási nyomás kísértetiesen hasonlít C. Offe „pufferzóna” elméletére.

A tanács helyi gazdasági és társadalmi szervekkel alkotott kapcsolattrendszere a településfejlesztésben kevésbé közvetlen. A három településen eltérő a gazdálkodó szféra szerepe, de annyiban hasonló, hogy nem képvisel jelentős arányt a községfejlesztés (tanácshoz rendelt) forrásai között. Az indirekt, illetve a tanácshoz nem kötött szerep nagy is lehet, de ennek „demokratikus” befolyásolására nem nyílik mód. Lényegében a gazdaság helyi hatalomban „virilista elven” részesedik akkor is, ha nem „áldoz” a településfejlesztésre. (Ebből a szempontból majdnem mindegy, hogy azért, mert nem tud vagy azért, mert nem akar.) A gazdálkodó szervekkel kialakult viszony esetleges, *nem beszélhetünk tervszerű, közös érdekeltséget teremtő tartós kapcsolatokról.* A gazdasági szabályozórendszer, s a tanácstörvényben vagy más forrásokban megjelenő ideológiai, társadalompolitikai kíváncsi más forrásokban megjelenő ideológiai, társadalompolitikai kíváncsi közötti különbség ellentmondásos helyzetbe hozza a gazdálkodó szerveket, s szinte megalázó alkudozásokra kényszeríti a tanácsokat. *A tanácsai és nem tanácsai gazdálkodó szervek óhajtott együttműködése lényegében sem ideológiájában, sem gazdasági és normatív garanciáit tekintve nem tisztázott kérdés.* Ha a makrogazdasági fejlesztési folyamatokat alulról, a település szintjéről nézzük, akkor az derül ki, hogy egymásnak ellentmondó érdekekre, esetlegességekre esik szét a felülről „jól fésült”, racionális és hatékony szabályozás rendje. A visszacsatolás makroszintre a statisztika jótékony közreműködése folytán újra eltünteteti az ellentmondásokat.

Vizsgálataim megállapításai aktuálisak maradtak a normatív elosztást intézményesítő tanácsai gazdasági reform időszakára is, annyi

eltéréssel, hogy kétségtelenül valamelyest csökkent a megyék újraelosztó szerepe. A fejkvóták differenciálása és a céltámogatások rendszere gyakorlatilag konzerválta a struktúrát, az állandó restriktciók viszont teljesen szétzilálták a tanácsi gazdálkodást.

A készülődő költségvetési reform továbbra sem „lépi meg” azt a régi kívánalmat, hogy összekapcsolja a helyi gazdaságot az önkormányzatok fejlesztési lehetőségeivel. Ez pedig azt jelenti, hogy a redisztribúció logikája fennmarad, az önkormányzati modell gazdasági megalapozása ingatagnak ígérkezik.

Külön kell foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy *milyen szerepet játszanak az emberi – személyes tulajdonságok a helyi politika struktúrájában és stílusában*. Az emberi tényezők, a szubjektív adottságok csak valamely szervezethez, pozícióhoz kapcsolódva érvényesültek. *A személyes hatalom minősége, mennyisége végül is abban jelent meg, hogy a normatív felkínált pozíció adta lehetőségeket milyen módon használják fel a feladatok megoldásában*. Pécsváradon a személyes kvalitások a szervezeti pozíciót gyengítő irányban érvényesültek, de volt arra is példa, hogy az intézményvezető pozícionálisan gyengébb presztízsét utólag a személyes tulajdonságok és befolyás eredményeként megerősítették társadalmi, közéleti funkciókkal.

Jakabszálláson a személyes és hivatalos befolyás harmonizálására törekedtek. A szövetkezet elnökét társadalmi tanácselnök-helyettesnek választották. Ugyanakkor a Hazafias Népfront elnöke – szövetkezeti felvásárlóként lakossági népszerűségét elveszítve – meg is „bukott” a választásokon.

Kiskunmajsa volt a legtisztább példa a *személyes hatalom viszonylagos önállósulására*. A szövetkezet elnökének hatalma kizárólag a prosperáló gazdaságra épült, s helyi politikától való formális távolmaradása ellenére is befolyása szinte korlátlanul érvényesült. Településen kívül nyúló kapcsolatai minden helyi konfliktusból kiségtették.

A legfontosabb – véleményem szerint végül is az -, hogy egyik településen sem lehetett olyan emberre bukkanni, aki szervezeti háttér

nélkül, pusztán személyes tulajdonságai révén komoly befolyást gyakorolt volna a hatalmi döntésekre. Ez alól kivételnek egy kiskunmajsai gimnáziumi tanár látszik. A liberálisan gondolkodó, az akkor még illegálisban működő fővárosi ellenzékkel kapcsolatot tartó értelmiségi évekig üldöztetésnek volt kitéve a helyi hatalom részéről, s bizony a helyi társadalom nagyon szűk rétege volt szolidáris vele. Amikor az MDF a politikai porondra lépett, e tanár hamarosan a vezetésbe került, létrehozta a majsai helyi szervezetet, több látványos politikai akcióba kezdett (pl. a tanácselnök visszahívását kezdeményezte). Elképzelhető, hogy e tanár politikai befolyása a következő választások során intézményesül. Mindez nem cáfolja az informális befolyás forrásáról mondottakat, hiszen egy bomló, pluralizálódó politikai struktúra az átmenet idején szükségszerűen csak „kivülről” mozdítható. Az állandósult, konszolidált működés, különösen ha az a jogállamiság igényével lép fel, vissza kell, hogy találjon a formalizált keretekhez.

* * *

Miután végigvettük az egyes szervezetek belső működési sajátosságait, objektív érdekeltségi viszonyait, a településen belül kialakult kapcsolatrendszeit, a lakossági vélemények s az emberi tényezők tükrében is felvázoltuk a helyi hatalom struktúráját és főszereplőit is azonosítottuk, megkísérelhetők valamiféle modell leírása a helyi hatalom szerkezetéről.

E modellalkotáshoz segítségül hívom *H.L. Nix* idézett munkáját, amelyben a helyi hatalom modelljeit egyrészt a hatalomban résztvevők pozícióinak forrásai, a funkciók, valamint az együttműködési struktúrák alapján írja le. A hatalmi döntésekben vállalt funkciók alapján megkülönböztet *legalizálókat*, (az irányító állami és önkormányzati szervek vezetőit), az *effektorokat* (a közösség számára döntő funkciókat ellátó szervezetek, egységek kulcsfiguráit, akik a döntések tartalmát

elsősorban alakítják), az *aktivistákat*, akik a társadalmi nyilvánossággal való kapcsolatokat szervezik, biztosítják, és az *általános nyilvánosságot*, amely az emberek egyszeri, eseti befolyását és közvéleményszintű nyomását foglalja magába. A modell csábít arra a megoldásra, hogy a tanácsot és a pártot a legalizálókkal, az effektorokat a gazdasági-intézményi szférával (feltételezve e szerepek időnkénti összefonódását, illetve felcserélődését), az activistákat a Hazafias Népfronttal és más társadalmi szervezetekkel azonosítsuk, s a lakossággal mint az időnként porondra lépő, de többnyire a háttérben maradó közvéleménnyel számoljunk. *H.L. Nix* az együttműködési struktúrák szerint megkülönböztet konvergáló, dupla, pluralista és amorf elitet. Az osztályozás alapja a hatalomban osztozó szférák száma és egymáshoz való viszonya. A modellek közül a leginkább hasonlónak a konvergáló elit piramidális változata látszik. Ebben a hatalom különböző pólusai egymással konvergálnak, piramisszerű összeépülésük csúcán egy formálisan szervezett csoport áll, amelyben képviselettel rendelkeznek a különböző szervezetek, csoportok.

A modellezés egy komplexebb változatát alkotta meg *Mott*, aki a hatalom konfigurációit a helyi közösség társadalmi, gazdasági jellemzőinek és politikai intézményrendszerének összekapcsolásával írja le (*Mott, P.E.* 1970. pp. 85-99.). A társadalmi tényezők közül a lakosság számát, etnikai összetételét, migrációját, gazdasági-jövedelmi helyzetét és osztálytagozódását tartja a helyi hatalom „bifurkációja” szempontjából fontosnak. A gazdasági tényezők közé a gazdasági szerkezetet, a település földrajzi helyzetét, a jelenlévő szervezetek differenciáltságát sorolja. A hatalom integrációs sémáit öt típusban foglalja össze (centralizált, teljesen centralizált, egyensúlyi, teljesen decentralizált, decentralizált), amelyekben a hatalom tényezői eltérő mértékben és módon működnek együtt.

E modellek közül a decentralizált modellek közelítenek elvileg az általam tapasztaltakhoz. Ezekben a centrifugális erők negatív módon hatnak a politikai koalíciókra. Az integrációra törekvés más és más formákban, stílussal történik. Az egyik modellben úgy, hogy egy

csoport törekszik az integrációt a maga érdekei köré fűzni, a másikban pedig a konszenzusos módszerek tartják fenn a különböző pólusok közötti szükséges egyensúlyt.

A polgári politikatudományból vett analógiák még ilyen formai megközelítésben sem alkalmasak azonban a befolyásolási módozatok, az együttműködési módszerek leírására. A Coleman-féle „csere-modell” egyik legáltalánosabb sémájává vált a közösségeken belüli hatalmi típusú tranzakcióknak, s mint az elnevezés sejteti, a konszenzus, s nem az uralom módszere a tipikus a helyi politikában (Coleman, I.S. 1973). Csakhogy – tapasztalataim szerint – nálunk még ezek a „szövetkezési” formák tisztázatlanok, láthatatlanok, kiszámíthatatlanok. A lényeg azonban végül is az, hogy ezek a modellek elsősorban azért nem alkalmazhatók, mert olyan valóságos hatalmi képletből forrtak ki, amelyben a helyi közösség, település viszonylagos önállósággal rendelkezik a hatalom településen kívüli szintjeivel szemben, s amelyben a hatalom egyes szervezeti és személyes szereplői is viszonylagos autonómia birtokában működhetnek. *Az irányítás nemzeti és lokális szintje a centralizáció mértéke szempontjából tehát szorosan összefügg.* Nálunk a településen működő szervek zöme nem rendelkezik olyan fokú szervezeti önállósággal, s nem diszponál olyan jogok és javak felett, amelyeknek birtokában intakt módon, önállóan dönthetne vagy részese lehetne helyi közös döntéseknek. *Végül is a három településen folyó „politizálás” nem testesít meg helyi hatalmat, inkább valamiféle „helyezkedésről”, alkalmazkodásról van szó, amelyben a helyi szervek egymáshoz való horizontális viszonya sok tekintetben másodlagos.*

A helyi kompetenciában hagyott döntésekben vagy egyáltalán az alkalmazkodás stratégiáinak kiválasztásában az egyes szervezeti típusoknak annyi esélyük van érdekeiket érvényesíteni, amennyi önállóságot kaptak a saját, vertikális szervezeti láncuk felsőbb elemeitől. Így válik érthetővé, hogy a gazdálkodó szervek hatalmi súlya miatt érvényesülhet, s miért nem válhat vezérlőjévé a tanács a helyi döntési folyamatoknak. A különböző szervezetek közti viszony nehezen jelle-

mezhető állandósult és általánosítható sajátosságokkal. A települések hivatalos irányítási struktúrájából csak egy szűk sáv működik. A tényleges befolyás e szűk sávjába a hivatalos politikai struktúrának nem minden eleme kerül be, s a szervezeti típusok sem a maguk teljességében. Többször a vezetők vagy egy aktívabb testületi mag határozza meg a szervezetek működését. További fontos jellemző, hogy a helyi politikai folyamatokban résztvevő elit jobbára az objektíve (pozíciójából eredő) technokrata, professzionista rétegből kerül ki, amelyiknek nagyobb beavatkozási lehetősége a döntési folyamatokba éppen abból származik, hogy a helyi politikai-irányítási rendszernek az igazgatási, végrehajtási jellegű elemei a virulensek. A tényleges hatalmi és a par excellence állampolitikai struktúra nem egyezik meg egymással. *A legjelentősebb elmozdulást egyrészt a gazdálkodó szervek politikai túlsúlya, másrészt a tanácsí szféra relatív gyengesége jelenti, harmadik jellemzője pedig az elitista jelleg, a társadalmi nyilvánosság hiánya.* A magam vizsgálatai helyben, kistépüléseken tehát nem igazolták a monolit, egycentrumú pártirányítás teóriáját. Ez következik a párt centrális szervezethez is, ami sejteti, hogy az államirányítás magasabb szintjein épül össze igazán a párt és állam irányító tevékenysége. Továbbá azt a sajátosságot is előrevetíti ez a jelenség, hogy a kistépülések nem válnak perspektivikusan sem a pártpolitizálás színtereivé. A többször egy vagy esetleg két pont körül integrálódó hatalmi struktúra legfeljebb a többi helyi szervhez való viszony alapján rajzolódott ki. Az a szerv, személy szerezhette fölényt a többivel szemben, amelyiknek a legnagyobb esélye van az irányítás felettes szintjének támogatását megszerezni, megőrizni. Alig van azonban olyan életviszony és döntés, amelynek kialakításához, szabályozásához elegendő lenne a helyi információ, a helyi döntési kompetencia, a végrehajtás helyi garancia-rendszere.

A helyi szervezeti, politikai, társadalmi kapcsolatrendszer konglomerátuma nem képes tartós együttműködésre. A kohézió hiánya éppen az egyes szervezeti szférák eltérő, de alapvetően szoros vertikális „ágazati” irányításának a területi-helyi befolyással szembeni

erősebb érvényesülésével magyarázható. Azt is mondhatjuk tehát leegyszerűsített summázatként, hogy a *helyi politika elitizmusa a nagy politika centralizmusával egyenesen arányos*.

Az irányítási függőséggel megosztott helyi hatalmi rendszer nem tart össze, s úgy tűnik, objektíve nem képes erre. A lokalitást – már említett szükségzerű felbomlását követően – egy területileg felszabdalt, sporadikus, túlírányított, ugyanakkor összerendezetlen struktúra váltotta fel. A lakópolgár többirányú kötődése, az irányítási centrumok eltávolodása, a döntések elszemélytelenedése, az elosztási viszonyok központosítása alapvető akadályává vált összetartó helyi hatalom kialakulásának. Ugyanakkor éppen ezek a jelenségek és következményeik mutatják leginkább a lokalitás helyreállításának szükségességét is. Érdekes módon mind a gazdasági hatékonyság, mind a társadalmi-politikai megújulás, demokratizálás vagy a személyiség fejlődése szempontjából egyre gyakrabban a lokalitás szerepe kerül előtérbe. Az épített és természeti környezettel, a kisközösségekkel alkotott viszonyban keletkezett óriási gondok a lakóhely szerepének hibás leértékeléséből származhatnak.

Veszélyes lenne azonban megoldás helyett ideológiát, jelszavakat gyártani. *Concha Gy.* fogalmazott így: „A jelszavak felmentenek bennünket állításaink szabatos körülírása alól, ezért oly gyakori a használatuk; legtöbbnyire igen általános, leggyakrabban homályos irányokat, törekvéseket jeleznek, nagyon bonyolult jelenségeknek határozott mivoltát iparkodnak képzeletünkben felidézni” (*Concha, Gy.* 1907. p. 1.). A lokalitás jelenségének tisztázása sokrétű tudományos feladat, amelyben helyet kell, hogy kapjanak szociológiai, szociálpszichológiai, közgazdasági, etnográfiai, történeti, földrajzi szempontok. Nem állítom azt, hogy a lokalitás felbomlásában kizárólag a politikai-irányítási viszonyok centralizációja játszott szerepet. Az legfeljebb támogatta, gyorsította a gazdasági társadalmi koncentrációs folyamatokat. Mindenesetre a hatalom területi jelenségeinek megismerése fontos adalékokat szolgáltatna e folyamatok értékeléséhez, s egyben az irányítás decentralizáltabb rendszerének kiépítéséhez is. Az

autonómia egészséges mértékű lokalizmust feltételez, ami megakadályozza, hogy a községet a környezeti orientáció felszippantsa, feloldja mint egységet. A lokalizmus mindazon érdekek, értékek rendszere, amely kifejezetten a helytől származik, és képes a kívülről érkező határokat szűrni (*Savelsberg J.J.* 1982). A lokális erők harca a központosítással, „racionalizálással” szemben egy új típusú társadalompolitika tárgya lehet (*Schnur, R.* 1970).

IV. A HATALOM TERÜLETI DIMENZIÓINAK VIZSGÁLATA – EGY KUTATÁSI PERSPEKTÍVA

Az előzőekben közreadott kutatási eredményeim szerint a helyi kapcsolatrendszer kivülről, felülről való meghatározottsága jóval erőteljesebb a központi társadalom- és gazdaságpolitikai célkitűzések érvényesüléséhez fűződő érdekek indokolta szintnél. A helyi szervek, különösen a helyi tanácsai és pártszervek ilyen fokú önállótlanága megakadályozza a települési szintű érdekek markáns képviselését és érvényesítését, a települések közösséggé formálódását. Nem arról van szó, hogy nem születnek helyi döntések, hogy a helyi szervek nem rendelkeznek semmiféle befolyással a helyi életviszonyokra, hogy ne lennének olyan döntési centrumok, amelyeknek a helyi társadalom felett valamiféle hatalma van. Ez a hatalom azonban kizárólag végrehajtó hatalom, s kutatásaim során nem leltem nyomát az önkormányzati jellegű hatalomnak. *Elsődleges tudományos feladat tehát, hogy a helyi-települési önállóság központi irányítással szembeni kritériumait kidolgozzuk.*

E tekintetben alkotmányos, szervezeti, normatív, gazdasági és szociológiai feltételek tisztázására van különösen szükség. Az államhatalom és területének viszonya soha nem harmonizálható a görög poliszok formájában, ahol a közösség-község fogalommal automatikusan és természetesen összekapcsolódott a politikai szuverenitás és autonómia. Amikor az állam már területileg tagolódik, akkor a területi alapon szerveződő csoportok államhoz való viszonya mindig feltételezi a hatalom, a funkciók megosztását. Az is bizonyos, hogy az emberiség univerzális szervezési elve a hierarchia (Prigozsinszki, A.I. 1985). Hozzáteszem mindaddig, amíg az államilag szervezett társadalomnak nincs alternatívája.

Az állam és a helyi közösség kapcsolata nem modellezhető az időtől függetlenül. Éppen ezért kell, illetve célszerű számba venni a központi és helyi kormányzatok viszonyára vonatkozó aktuális megol-

dásokat, hogy vajon melyek azok a sajátosságok, amelyek e viszonyrendszer jelenlegi helyzetét nemzetközi szinten is általánosságban meghatározzák. Úgy tűnik, a területi beosztás, az államszerkezet, a gazdasági fejlettségbeli és elosztási viszonyok, a szakmai-rationális és politikai aspektusok intézményesítési megoldásai a hatalom ideológiai, tartalmi vonatkozásaitól függetlenül is összevethetők.

A helyi döntési mechanizmusok nem eléggé nyíltak és demokratikusak. Ennek fő okát abban látom, hogy a települések a helyi társadalmak sajátos, kifejezetten helyhez kötődő érdekei az irányítási-politikai rendszerben nem kapnak primer érvényesülési formát. Időnkénti, helyenkénti megjelenésük a szervezetek látens vagy diszfunkcióinak „köszönhető”.

A hatalom területi sajátosságai, helyi-területi működési módszerei és megjelenési formái nálunk jobbra ismeretlen kutatási témát jelentenek, holott a helyi-területi sajátosságok a helyi hatalomnak számtalan variációját alakíthatják ki valamilyen – egyelőre alig ismert – törvényszerűségi rendszer mentén. Többnyire *Hawley* és *Friedman* nevéhez kötik azt a politikatudományi irányzatot, amelyik a helyi hatalmi struktúrát a területi munkamegosztás keretében igyekszik értelmezni, s a polarizált fejlődés elméletébe ágyazni (*Friedman, J. 1969*). *Friedman* innovációmodelljében az autoritási viszonyok területi rendje a centrum (mag) elitjének a perifériához való viszonya olyan elem, amelynek decentralizált jellegén az innováció terjedési esélyei múlnak. A hatalom területi megoszlása nem olvasható ki kizárólagosan a hivatalos szervezetben megjelenő autoritási viszonyokból. E felismerés nyomán *Friedman* követői arra tesznek kísérletet, hogy egy-egy terület, térség, település társadalomnak nyújtott funkcióiból, a hatalom potenciális intézményeinek elhelyezkedéséből tárják fel a hatalom földrajzi centrumait, illetve decentrumait. Ezért teszi fel a kérdést *Iblher* is úgy, vajon fővárosa vagy fővárosai vannak a Német Szövetségi Köztársaságnak, s nyilvánvalóan egyenes összefüggést lát például a főváros szerepe és egy nemzet, ország centralizált politikai struktúrája között (*Iblher, P. 1970*). Persze a kérdésfeltevés nem új nálunk sem, hiszen

már *Weis I.* is párhuzamot vont Franciaország elpárizsiasodása, illetve Budapest szerepe és a nemzet ereje között (*Weis I.* 1927). Az ökológiai megközelítés – mint erről már szó esett – a politikatudományban olyan dimenziót jelentett, amellyel tisztábban lehet a helyi és extralokális hatalom viszonyát értelmezni. A lényeg tehát az, hogy a hatalom „területileg dinamikus” jelenség, ami felveti, hogy az irányítás szervezeti – területi uniformizáltsága ellenére a hatalom területileg egyenlőtlenül oszlik meg, s nyilván más és más hatalmi potenciál halmozódik fel helyben. *Hawley* fejti ki, hogy az uralkodás dimenziója a nemzeti munkamegosztásban a városok-települések közötti sajátos szerepdifferenciálódásban jelenik meg. A funkciók hierarchiája rendezi el végül a települések közti hatalmi viszonyokat is. A helyi közösségek kulcsfunkciói – a hatalom területi rendje szempontjából – azok, amelyek a település gazdasági és politikai „exportszektorában” helyezkednek el (*Savelsberg, I.I.* 1979).

A területileg uniformizált irányítási, politikai struktúra nem számol azzal, hogy léteznek a társadalomnak, gazdaságnak területileg elkülönülő sajátosságai. Az uniformizált és meglehetősen szegényes politikai intézményrendszer nálunk nem engedi, nem engedte az ellentétet, illetve egyszerűen „más” érdekek intézményes megjelenítését. Ez a „másság” egyrészt megjelenik azonban úgy, hogy eltorzul a formális hatalmi struktúra (például politikai, érdekképviselői funkciók helyeződnek ki nem politikai szférákba), másrészt úgy, hogy a látszólag azonos érdekérvényesítési esélyek ellenére más-más hatásokkal befolyásolják az egyes területek (perifériák), a központi döntéseket. Mindez tehát azt jelenti, hogy a centrális politika beavatkozik a települések „exportszektoraiba”, kiszívja a környezettel való érintkezés természetes belső erőforrásait, s az egyetlen centrumhoz képest az egész vidéket „perifériává” teszi.

Gondoljunk például arra, hogy a megyék súlya, szerepe tekintetében milyen jól érzékelhető és számszerűsíthető differenciák vannak, vagy hogy Budapest politikai túlsúlya mennyire nem a főváros tanács törvényben formalizált státusából táplálkozik. Látszólag azonos

státusú települések gyökeresen eltérő fejlődési dinamikájához is köze van a hatalom területi megoszlásának. Mindezek felismeréséhez azonban nincsenek igazán módszerek, amelyek vizsgálatok sorozatában csiszolódhatnának ki. Az amerikai vagy a német politikai szociológiában és politológiában úgy vonultak be bizonyos városnevek a szakirodalomban (Middletown, Regional City, New Haven, Cibola, Syracuse, Bretten, Wertheim, Wolfsburg), mint modellek, amelyek összehasonlításával megrajzolható az amerikai helyi közösségek szintetizált hatalmi modellje.

Nálunk a szükségesnél lényegesen kevesebb vizsgálat folyik ebben a kérdéskörben. Azon sajátosságok, amelyek a hatalom területi megoszlását, s szűkebb értelemben a helyi hatalom képét formálják, egyelőre ismeretlenek. Ezért csak hipotetikus igénnyel lehet felvázolni azokat a vizsgálati szempontokat, amelyek segítségével e törvényszerűségek – megfelelő összehasonlítási alapot teremtve – kihámozhatók.

1. Milyen összefüggés van a helyi társadalom összetétele, a lakosságszám, s a helyi hatalom szerkezete és külső érvényesülési esélyei között. *P. Rossi* válaszol fel egy modellt, amelyben a helyi hatalom intézményi, hatalmi összetétele mellet a társadalom jellegét hangsúlyozza (*Rossi, P. 1960*). Megállapítja, hogy az intézményi struktúra arra adhat választ, hogy a politikai intézmények mennyire válnak el a társadalmi intézményektől, míg a politikai testületek összetétele azt képes visszatükrözni, hogy mennyire képesek e testületek a közösség valamennyi tényleges érdekének küzdőterei lenni. A helyi hatalom társadalmi összetétele alapján „piramidális”, „elitista”, „polilit” és „amorf” hatalmi struktúrákat különít el, amelyek közül az első kettő konvergál, a másik kettő pedig divergál. E struktúrák nagymértékben függenek a politikai intézmények (elsősorban pártok) társadalmi bázisától, a professzionista politikusok osztály – státus jellemzőitől, s egyáltalán a helyi társadalom rétegstruktúrájától.

Mások arra voltak kíváncsiak, hogy egy sajátos réteg viszonylag nagy súlya befolyásolja-e a hatalom struktúráját. *Beckers* már idézett munkájában (*Beckers, H. 1968*) például bizonyítja, hogy az ingázók

nem tudnak elkülönült érdekközösséget alkotni, s felszívódnak a helyi hatalom általános struktúrájában.

Clark szintén vizsgálta a hatalom társadalmi meghatározottságát, s feltételezte, hogy minél nagyobb az aránya a professzionista politikusoknak, annál monopolistább a hatalom, s minél heterogénebb a lakosság értékrendszere, annál több pólus alakul ki a helyi politikai életben (Clark, T.N. 1965).

A magam tapasztalati is sejtetnek összefüggést a helyi társadalmak tagozódása, s a helyi hatalom struktúrája között, de elmélyült szociológiai vizsgálatok híján csak e vizsgálatok szükségességének jelzésére szorítkozhatok.

2. Fontos kérdés, vajon hogyan befolyásolja a helyi hatalom integráltságát a jelenlevő intézmények, szervezetek sokrétűsége, önállósági foka, funkciója. Turk említett munkájában kidolgozott egy mutatórendszert, amelyben a „szervezeti sűrűség” indexe döntő szerepet kapott, s feltételezése szerint egy szervezetiileg gazdag településen a hatalom eleve decentralizáltabb (Turk, H. 1977).

3. Az előző kérdésekkel szorosan összefügg az, hogy a település földrajzi helyzete, funkciói különösen térbeli funkciói milyen hatást gyakorolnak a hatalmi struktúrára. A településen kialakult szervezeti sűrűség nyilvánvalóan a települési funkcióktól függ, az utóbbi viszont – elméletileg – a település természeti, gazdasági potenciáljától. Itt lépnek be azok a földrajzi, illetve ökológiai aspektusok, amelyek egy rendkívül izgalmas dimenzióját jelenthetik a hatalom, irányítás tudományos megközelítésének. E kérdéskörrel, illetve összefüggésrendszerrel rendelkezésre állnak monografikus igényű munkák is, de elsősorban arra vállalkoznak, hogy a földrajzi szemlélet univerzalizását igazolják, olyan széles skálán akár, mint a madárdal típusok földrajzi eloszlása vagy a választási földrajz (Kirby, A. 1982). Egyébként a közigazgatásföldrajz képviselői maguk elismerik, hogy nem tudják figyelembe venni az átfogó társadalopolitikai és rendszerpolitikai feltételeket, s a jogi és intézményi alapelemeket (Benzing, A. – Gaentzsch, G. – Mading, E. – Tesdorpf, J. 1978). Arra van lényegesen kevesebb vállalkozás, hogy a

nem területi tudományok (esetünkben a politológia) törekedjenek szervesen beépíteni a területi, környezeti aspektusokat. Természetesen erre is van azért bőven példa. Különösen fontos e tekintetben *Lincoln*, illetve *Clark* idézett munkája, amelyekben a lokális és extralokális hatalom összefüggéseit s a település területi funkcióit kapcsolják össze a humán ökológia kibontakozásának hatására. Munkájukban a „csatlós város” fogalma az a szimbólum, amely felhívja a figyelmet a közösségi struktúra kívülről irányított szektoraitól való függőségére. Ez a függőség a belülről kifejlesztett és irányított szervezeti formák gyengülését eredményezi. Így válik a „csatlós város” autonóm közösségből egy strukturálisan kikényszerített munkamegosztás alárendelt egységévé. Az uralkodás, irányítás két dimenziója a településen belül összekapcsolódik. Az egyik dimenzió a közösség vertikális, bürokratikus kapcsolatrendszere a nagyobb (nemzeti) társadalmi rendszerhez, a másik dimenzió a településen belüli egységek hierarchiája. A dimenziók összekapcsolódásában egyik „bekebelezheti” a másikat, érvényesülésük eltérő lehet (*Lincoln, J.R. 1970*). Ez a dimenzió – úgy vélem – egyik legfontosabb magyarázó elve lehet a helyi hatalom arculatának. *Clark* vizsgálati tematikát dolgozott ki arra vonatkozóan, hogy a település egyes szektorainak vertikális és horizontális függőségi rendszere hogyan befolyásolja a hatalmi struktúrát helyben, s hogyan erősíti vagy gyengíti a település autonómiáját (*Clark, T.N. 1968*). *Warren* viszont odáig jut, hogy a vertikális kapcsolatok megerősödésével az egész eddigi közsgkutatási koncepciók felülvizsgálatra szorulnak (*Warren, R.L. 1970*). A városszociológiában bekövetkezett paradigmaváltást szemléletesen írja le *Hill*, amikor a helyi hatalmi és szociológiai vizsgálatok korlátait, elemzési kereteit kifogásolja: „A láb elemzése mondhat nekünk az elefántról, mint egészről valamit, de semmiképpen sem mindent” (*Hill, D.M. 1984. p. 313.*).

A földrajzi elhelyezkedés tekintetében is vannak olyan determinánsok, amelyek erősen hatnak a helyi hatalom struktúrájára. Szó esett már arról, hogy például a nagyváros, a hatalmi centrum közelsége hatalmi vákuumot teremthet helyben. S egyáltalán egy település

(el)zártága vagy nyitottsága erősen hat a belső kohézióra. Izgalmas kutatási perspektíva a hatalom etnoregionális képe (*Gergely A. 1988, Wehling, H.G. 1985*).

4. Fontos szempont lehet, hogy milyen törvényszerűségek mentén törnek utat a helyi hatalom befolyásolásában az interperszonális kapcsolatok, a személyes tulajdonságok. Ezek ismerete segíthet csak abban, hogy a nyílt és ellenőrzött szervezeti kapcsolatok feltételeit megteremtsük.

5. Vizsgálandó kérdés az is, hogy lehetősége van-e a települési, helyi társadalmi tradícióknak az érvényesülésre, hogyan képesek megjeleníteni a hivatalos struktúrában a speciális sajátosságokat.

6. A szervezetközi kapcsolatok és tényleges hatalmi erőviszonyok tükrében kérdéses, melyek azok a nem kifejezetten politikai szervezetek, amelyek de facto hatalmi funkciót töltenek be.

E vizsgálatok azonban – újra hangsúlyozni szeretném – igazán akkor válnak szükségessé, s igazán akkor hozhatnak hasznos információkat, ha a helyi hatalom ezen ténylegesen helyi dimenziója mellett egyre inkább erősödnek a vertikális dimenzióban a lokális érdekek érvényesülési esélyei. *Gombár Cs. azon kérdése tehát, hogy van-e helyi hatalom Magyarországon, kategórikus nemmel válaszolható meg, ha a helyi hatalom vertikális dimenzióját vizsgáljuk. E dimenziót Gombár Cs. a következőképpen fogalmazta meg: „...a társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és érdekirányultságok olyan politikai transzformációi..., amelyek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása” (Gombár Cs. 1983. p. 123.).*

A horizontális dimenzióra csak úgy lehet rákérdezni, hogy „kié a helyi hatalom Magyarországon?” Ez a kérdés viszont már feltételezi a helyi hatalom létét, ami egyelőre meglehetősen vitatható. A hatalom, legfeljebb két fokozatban képzelhető el, az egyik az öngazgatás vagy autonómia, a másik a tényleges befolyás, a részvétel lehetősége a reál vonatkozó külső-felső döntésekre. A két forma, illetve fokozat közösségtípusonként változva lehet ideális. Ha azonban igazán egyik

fokozat sem valósul meg helyi szinten, addig nem különösen érdekes a helyi közösségek hatalmi szerkezetét vizsgálni.

Kevenhörster kiindulópontként azt rögzíti, vizsgálni kell, vajon az irányítás, a politikai akaratképzés decentralizációja keretet ad-e egy hatékony, innovációra képes helyi kormányzás számára. A másik (és hozzáteszem második) – nem kevésbé – fontos feladat pedig annak vizsgálata, hogy a helyi irányítási, kormányzási viszonyok kellően demokratikusak-e, s eleget tudnak-e tenni a település politikai konfliktuskezelő és szolgáltatást, üzemelést szervező funkcióknak (*Kevenhörster, P. 1977*).

Dolgozatomból kiderült, hogy nagy jelentőséget tulajdonítok a helyi politikai-irányítási viszonyok szabályozásának és intézményeinek, s jobbára visszavezethetőnek tartom a működési problémákat a szervezeti-normatív keretekre. *Vilhovcsenkó* mondta, hogy a formális szervezet csak tervrajza a funkcionális kapcsolatoknak (*Vilhovcsenkó, E.D. 1974*). Ebben a megállapításban azonban az is benne van, hogy a statisztikailag fontos elemek tiszteletben tartása feltétlenül fontos, mert enélkül az építmény összeomlik. Nem fölösleges tehát számba venni azokat a szervezeti megoldásokat, amelyek különböző módon a helyi kommunális önállóság strukturális biztosítékait megteremtik. Az utóbbi időben elszaporodtak azok a nemzetközi összehasonlító munkák, amelyek feltételezik, hogy van lehetőség bizonyos tapasztalatok szintetizálására és adaptálására. A területi-helyi kormányzatok összehasonlításában hosszú ideig az igazgatás területi kiterjedése volt az elsődleges vonatkoztatási pont. Napjainkra azonban felismerték, hogy a sajátosságok nem annyira a külsődleges struktúrákból, hanem a tényleges funkcionálásból hámozhatók ki, ezért a komparációnak fel kell ölelnie a szociológiai, politológiai, kulturális, történeti és antropológiai vonatkozásokat is (*Wimmer, N. 1983*).

Halász J. is egy funkcionális és komplex összehasonlító szemlélet mellett foglalt állást, amennyiben a nemzetközi összehasonlítás szükségességét különösen három területen tartja fontosnak, egyrészt az igazgatás politikai rendszerben betöltött szerepe, másrészt a szervezeti

racionalitás biztosítása, harmadrészt pedig a struktúra hatékonyságát befolyásoló tényezők mibenléte terén (Halász J. 1974).

A helyi irányítás-kormányzás nemzetközileg is érvényesülő fejlődési sajátosságai közül egyik alapvető jellemzőnek tekinthető, hogy a helyi önkormányzatok világszerte krízishelyzetben vannak. A krízis alapvető megnyilvánulásai a hatáskörök elszegényedésében, a finanszírozási gondokban, s a demokratikus legitimáció hiányában, megingásában jelölhetők meg. Bowman és Hampton a helyi kormányzatok helyzetében alapvető fordulatot érzékel. A helyi kormányzatok kettős nyomás alatt működnek, egyrészt a központi kormányzat beavatkozásai, centralizálási törekvései, másrészt az aktivizálódó lakosság (például zöld mozgalmak) fokozódó részvételi igénye közepette (Bowmann, M. – Hampton, W. 1983, Hesse, J.J. 1987). Általános tendencia, hogy növekszik a helyi kormányzati egységek mérete, az urbanizáció, az integrálódó szolgáltatási rendszerek, valamint az igazgatás racionalizálási törekvései hatására (Meny, I. 1985, Krane, D. 1986). Közös sajátosságnak tekinthető az is, hogy a központi kormányzat beavatkozása a helyi kiadások növekedése miatt elsősorban a finanszírozáson keresztül érvényesül, egyrészt azzal, hogy a helyi költségvetésekben növekszik a központi források aránya, másrészt azzal, hogy a támogatások jobbára célhoz kötötten érkeznek (West, K. 1985).

Az is megfigyelhető, hogy a helyi önkormányzatok funkciói attól függően alakulnak, hogy milyen méretű településről van szó, s hogy milyen más intézmények vesznek át funkciókat. A funkciók átvétele történhet társadalmi szervezetek, társulások részéről, de ugyanolyan erős trend a dekoncentrált állami szervek beavatkozása például a tervezésbe (Rodenstein, M. 1975). A műszaki infrastruktúra kiépítése, működtetése is egyre inkább állami kézbe kerül, míg a szociális gondoskodás különböző területeit a magánszféra, illetve a társadalmi szervezetek vonják fennhatóságuk alá. Az önkormányzati, „autonóm” típusú működés ellen hat a helyi testületek, tanácsok tevékenységének professzionalizációja, az igazgatási tevékenység túlsúlya. Plurális helyi politikai viszonyok esetén jellemző – különösen akkor, ha erős a helyi

pártok kiépülése —, hogy a helyi érdekképviselőt át-átcsúszik a párt-politika szférájába. A pártok azonban alulról fölfelé elsősorban információs filterként működnek, felülről lefelé pedig az uralmi viszonyokat közvetítik, s nem a lakosság és a közigazgatás közötti véleménycserét szolgálják (*Helinke, W.-Nassmacher, K.H.* 1976). Van persze ezzel ellentétes vélemény is. Egyik frappáns megfogalmazás szerint a pártok „marketing” részlegként tevékenykednek a helyi közigazgatás számára (*Nassmacher, K.* 1972). Általános elégedetlenség tapasztalható a helyi politikai viszonyok demokratizmusával kapcsolatban. Egyre inkább hangsúlyozzák a helyi kormányzatok politikai minőségének erősítését. Sajátos formákat vezetnek be a hagyományos politikai intézmények működésének továbbfejlesztése mellett. Így a tervezés demokratizmusa és általában a szakmai és laikus szempontok közötti konfliktusban az utóbbi esélyegyenlősége érdekében az „advocacy” vagy „Anwaltsplanung” intézményét (*Davidoff, P.* 1965, *Obendorfer, P.* 1981), a polgárok fórumát, és iniciatíváit, az ún. „tervezési sejteket” (*Gabriel, O.W.* 1983). *Lényegében nincs egységes és optimális modell a helyi politikai viszonyok reformjára vonatkozóan.* Sokan megkérdőjelezik már a pluralizmus egész valóságát is. *Gudrich, és Fett* a pluralizmusból egyedül annak központi kategóriáját tartják igazán megőrzendőnek, a toleranciát (*Gudrich, H.-Fett, S.* 1974). *Dahrendorf* szerint a pluralizmus pusztán hatalmi vákuumot takar, s demokratikus pluralizmus csak felszíne a valóságos viszonyoknak, amely mögött ott van a politikai, gazdasági, katonai hatalmi háromszög (*Dahrendorf, R.* 1968). Mások szintén erősen összekapcsolják a makropolitikai viszonyok és a helyi önállóság és demokrácia tényleges lehetőségeit (*Perthaler, P. – Wimmer, N.* 1982).

Mindezek után milyen summázat adható a magyar helyi önkormányzatok jövőjére vonatkozóan? Az első és legfontosabb, hogy a decentralizáció legalább olyan fontos és szükségszerű reformelem kell, hogy legyen, mint a demokratizálás és pluralizálódás. A területi decentralizáció alkotmányos garanciája az önkormányzati modell megteremtése lehet, amely nem csak a helyi döntéshozás számára ad

szabadabb mozgásteret, hanem egyben a kormányzati döntések „önkormányzatbarát” profilját is kell, hogy biztosítsa. Erős területi de-centrumok nélkül a reform csak féloldalas lehet. Az önkormányzatokat azonban ne tekintsük ún. „természetvédelmi területnek” (*Trachternach, T. 1974*), tehát ne tapadjanak e fogalmakhoz illúziók, mégoly hangzatos jelszavak formájában sem, mint a történelmi tradíciók, a „demokrácia iskolái” stb. Az önkormányzati modell mindenkor és mindenhol annyira képes, amennyit az önkormányzatok társadalmi, politikai, gazdasági környezete lehetővé tesz. Időben kellene tudatosítani az önkormányzatok és a pluralista politikai fejlődés sajátos viszonyát is. A helyi politizálás pluralizmusa többet, illetve mást jelent, mint a parlamenti demokráciát működtető többpártrendszer. A helyi politikai, hatalmi viszonyok pluralizmusa az alábbi követelményeket jelentheti:

- A település hatalmi viszonyait nem fedheti le, nem olvaszthatja magába egyetlen, omnipotens önkormányzati-képviselési szervezet. A helyi közhatalmi önkormányzat mellett hasonló autonómiát kell, hogy élvezzen a helyi társadalom a maga politikai és egyéb szerveződéseivel, a helyi gazdaság a maga termelő és ellátó funkciói révén, a helyi intézményhálózat a „fogyasztó” lakossággal, s az önkormányzati szervekkel való kapcsolataiban.

- A legtöbb település területileg is érdekszférákra bomlik, tehát az általános települési érdekek mellett meg kell jelennie a döntési mechanizmusban a területi alapon körülhatárolható részérdekeknek.

- A helyi politika soha nem igazán a pártpolitizálás színtere. A pártok érdekközvetítő-artikuláló szerepe helyben mindig kiegészül ideológiák, társadalmi rétegződés mentén aligha szervezhető csoportosulások, közösségek döntésbefolyásoló tevékenységével.

- A helyi önkormányzat, a település hatalma sohasem támaszkodhat kizárólagosan belső erőforrásokra. Az önkormányzatok különböző területi alakzatokat felrajzoló szövetségei funkciók cseréjét bonyolítják, amelyek kisebb-nagyobb részeket szakítanak ki a települési autonómiából a közös, egyeztetett döntés számára.

- A település mint egész egyben állam, önkormányzat, vállalkozás, civil társadalom, autonóm egyén pluralizmusát olvasztja magába, amely szférák nemcsak egymásba, hanem saját vertikális szervezeteikbe integrálódnak. E bonyolult kapcsolatrendszert autoritással integrálni nem lehet, csupán a közös lokalitáson nyugvó szolidaritás harmonizálhatja. Nix ezt a következőképpen fogalmazta meg: „Alkalmazkodó község nem az, ahol közéleti harmónia és összhang uralkodik, hanem az, amelynek különböző csoportjai kölcsönös függőségüket szervezett rendben, kompromisszumban és konfliktusfeloldó rendszerben egyeztetik (Nix, H.L.1974. p. 326.).

IRODALOM

- ADÁM A. 1974: A tanácsi szervek összehangoló tevékenysége. Bp., MTA Állam- és Jog-tudományi Intézete.
- ADÁM A. 1987: Az egyesületek és szövetségek szerepe. – *Pártélet*. 2. sz. pp. 29-35.
- AFANASZJEV, V. 1976: *Társadalmi információ és társadalomirányítás*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- A. GERGELY ANDRÁS 1988: Etnoregionalis alternatíva egy helyi társadalomban. – CSEFKÓ F.–SZIRTES G. (szerk.): *Településfejlesztés, helyi társadalom, önkormányzat*. Pécs, MTA RKK, MSZMP Baranya Megyei Bizottsága Oktatási Igazgatósága. pp. 126-134.
- AIKEN, M.–MOTT, P.E. (szerk.) 1970: *The Structure of Community Power*. New York, Random House.
- ALBONICO, R. 1979: *Nebenamtlich-Nebenbei. Selbstverwaltung in kleinen Gemeinden*. Farnas, Verlag Pro Vita Alpina.
- ALEMANN, U.–FORNDRAN, E. 1974: *Methodik der Politikwissenschaft*. Stuttgart, Kohlhammer.
- ALEMANN, U. (szerk.) 1975: *Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- AMMON, A. 1967: *Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden*. Berlin, Duncker/Humboldt.
- ANDORKA R.–HARCSA I. 1983: A magyar községek társadalmának változásai az elmúlt tíz évben. – *Társadalmi Szemle*. 2. sz. pp. 39-49.
- ANGELUSZ R. 1976: Közvélemény és társadalom. – *Valóság*. 11. sz. pp. 1-12.
- ANTALFFY GY. 1979: *Állam, politikai rendszer, társadalom*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ANTALFFY GY. 1985: A szocialista állam döntési rendszeréről. – *Állam és Igazgatás*. 12. sz. pp. 1073-1085.
- ATTESLANDER, P.–HAMM, B. (szerk.) 1974: *Materialien zur Siedlungssoziologie*. Köln, Kiepenheuer und Witsch.
- AZOVKIN, J.A.–SEREMET, K.F. (szerk.) 1983: *Mesztnüce organü vlaszti szocialiszticeszkogo goszudarsztva*. Moszkva, Izd-vo Nauka.
- ÁGH A. 1984: *A politika világa*. Bp., Kossuth Kiadó.
- ÁGH A. 1985: A politikai konfliktusok elméletéhez. – *Társadalomkutatás*. 2. sz. pp. 19-33.
- BAYER J.–HARDI P. 1985: *Pluralizmus*. Bp., Kossuth Kiadó.
- BALÁZS J. 1982: A közigazgatási reform első lépései Franciaországban. – *Állam és Igazgatás*. 12. sz. pp. 1100-1108.
- BARABASEV, G.V.–SEREMET, K.F. 1985: A szovjet szocialista köztársaságok szövetségének alkotmánya és a tanácsok fejlesztésének elméleti problémái. – *Jogtudományi Közöny*. 12. sz. pp. 692-698.

- BARNETT, R.R.-TOPHAM, N. 1977: Evaluating the Distribution of Local Outputs in a Decentralized Structure of Government. – *Policy and Politics*. 6. sz. pp. 51-70.
- BARTKE I. 1982: Az 1970-es évtized településfejlesztésének értékelése. – *Földrajzi Közlemények*. 2. sz. pp. 107-119.
- BÁNLAJY P. 1983: Amikor a nem hivatalos kapcsolatok „hivatalossá” alakulnak. – *Műhely*. 6. sz. pp. 13-25.
- BÁNLAJY P. 1987: A kisebb települések helyi politikája és az értelmiség. – *Társadalmi Szemle*. 5. sz. pp. 42-50.
- BECKERS, H. 1968: *Die kommunale Machtstruktur in einer Pendlergemeinde*. Köln, Carl Heymans.
- BEÉR J.-CSIZMADIA A. 1966.: *Történelmünk a jogalkotás tükrében*. Bp., Gondolat.
- BEÉR J. 1951: Helyi tanácsaink államhatalmi jellege. – *Állam és Igazgatás*. 11-12. sz. pp. 593-606.
- BEÉR J. 1962: *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960)*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BEYME, K.V. 1971: *Interessengruppen in der Demokratie*. München, Piper Verlag.
- BEYME, K.V. 1980: *Die politischen Theorien der Gegenwart*. München, Piper Verlag.
- BENISCH A. 1940: Az eszmei (uradalmi) községek alkonya. – *Közigazgatástudomány*. 1. sz. pp. 16-42.
- BENZIG, A.-GAENTZSCH, G.-MADING, E.-TESDORPF, J. 1978: *Verwaltungsgeographie. (Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum)*. Köln, Carl Heymans.
- BERÉNYI S. (szerk.) 1979: *Az urbanizáció hatása a közigazgatásra az európai szocialista (KGST) államokban*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BERÉNYI S. (szerk.) 1979: *Városkörnyéki községek igazgatása városi tájban*. Bp., ELTE Államigazgatási Tanszék.
- BÉKESI L. 1973: A tanácsi költségvetési szabályozórendszer funkcionálásának tapasztalatai. – *Állam és Igazgatás*. 10. sz. pp. 923-936.
- BÉLLEY L. 1984: *Gazdaságirányítás és infrastruktúrafejlesztés*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BÉRCESI F.-KISS L. 1979: A központi és a helyi jogalkotás kapcsolatának néhány elvi és gyakorlati kérdése. – *Állam és Igazgatás*. 10. sz. pp. 898-908.
- BIBÓ I. 1986: *Válogatott tanulmányok*. Bp., Magvető Könyvkiadó.
- BIDDULPH, H.L. 1983: Local Interest Articulation at CPSU Congresses. – *World Politics*. 1. sz. pp. 28-52.
- BIHARI M. (szerk.) 1980: *Közigazgatás és politika*. Bp., Kossuth Kiadó.
- BIHARI M. (szerk.) 1982: *Politika és politikatudomány*. Bp., Gondolat.
- BIHARI M. 1985: *Politikai rendszer és szocialista demokrácia*. Politikatudományi Füzetek. 6. Bp., ELTE.
- BIHARI M. 1985: Politikai kultúra és demokratikus reformok. – *Társadalomkutatás*. 2. sz. pp. 50-59.
- BIHARI O. 1963: *Az államhatalmi-képviselési szervek elmélete*. Bp., Akadémiai Kiadó.

- BIHARI O. 1969: *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BIHARI O. 1980: Hatalom és egyetértés. – *Jogtudományi Közlöny*. 6. sz. pp. 349-355.
- BOGÁR L. 1983: *A fejlődés ára*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BOGÁR L. 1986: A területi kedvezmények kárvallottja. – *Tervgazdasági Fórum*. 2. sz. pp. 82-87.
- BOGNÁR J. 1985: A gazdaságpolitikai és irányítási koncepciók fejlődése. – *Közgazdasági Szemle*. 4. sz. pp. 408-417.
- BOKOR P.-NÉ-KULCSÁR D. 1984: A tanácsok településfejlesztési tevékenységének pénzügyi háttere. – *Állam és Igazgatás*. 5. sz. pp. 401-412.
- BONJEAN, C.M.-OLSON, D.M. 1964: Community Leadership. Directions of Research. – *Administrative Science Quarterly*. 4. sz. pp. 278-300.
- BOWMAN, M.-HAMPTON, W. 1983: *Local Democracies. A Study in Comparative Local Government*. London, Longman Cheshire.
- BŐHM A. 1984: Társadalomszerkezet, település, helyi társadalom. – *Társadalomkutatás*. 3-4. sz. pp. 69-84.
- BŐHM A.-PÁL L. 1983-1988: *Helyi társadalom I-VI*. Bp., MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete.
- BŐHM A. 1986: Részvétel és kooperáció a helyi társadalomban. Bp., Kézirat.
- BÖHRET, C. 1970: *Entscheidungshilfen für die Regierung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- BRAUN R. 1922: A helyi önkormányzat. – *Szocializmus*. 4. sz. pp. 202-208.
- BROHM, W. 1986: Eigenständigkeit der Gemeinden. – *Die Öffentliche Verwaltung*. 10. sz. pp. 397-408.
- BRUDER, W.-ELLWEIN, T. 1979: Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. – *Politische Vierteljahresschrift*. 10. Sonderheft.
- BULLING, M. (szerk.) 1984: *Verwaltung im Kräftefeld der politischen und gesellschaftlichen Institutionen*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- BURDEAU, G. 1964: *Einführung in die politische Wissenschaft*. Bonn, H. Luchterhand Verlag.
- CASTELLS, M 1978: *City, Class and Power*. London, Macmillan Press.
- CLARK, T.N. 1965: *Who Governs, where and when*. Chicago.
- CLARK, T.N. 1968: Community Structure, Decisionmaking, Budget Expenditures and Urban Renewal in American Communities. – *American Sociological Review*. 3. sz. pp. 576-593.
- CLARK, T.N. (szerk.) 1974: *Comparative Community Politics*. New York, SAGE Publications.
- CLELLAND, D.A.-FORM, W.H. 1970: The Economic Dominants and the Community Power. – AIKEN, M.-MOTT, P.E. (szerk.): pp. 326-343.
- COCKBURN, C. 1977: *The Local State*. London, Pluto Press.
- COLEMAN, J.S. 1957: *Community Conflict*. New York, The Free Press.
- COLEMAN, J.S. 1973: *The Mathematics of Collective Action*. London, Heinemann Books.

- COLEMAN, J.S. 1974: *Power and the Structure of Society*. New York, W.W. Norton Company.
- CONCHA GY. 1985. *Politika*. I. kötet. Bp.
- CONCHA GY. 1907. *Megint jelszavak*. Bp.
- COX, H.–MORGAN, D. 1973: *City Politics and the Press*. Cambridge University Press.
- CSEFKÓ F. (szerk.) 1987: *Állam, tércapcsolatok, demokrácia*. Pécs, MTA RKK, JPTE.
- CSEPELI GY. (szerk.) 1980: *Előítéletek és csoportközi viszonyok*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- CSEPELI GY. (szerk.) 1981: *A kísérleti társadalomlélektan főárama*. Bp., Gondolat.
- CSEPELI GY. 1985. Magyar neurózis. – *Társadalomkutatás*. 2. sz. pp. 60–63.
- CSÍK A.–KOZMA H.–TAKÁCS A. (1981): *Kiskunmajsza története*. Kecskemét.
- CSIZMADIA A. 1979: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Bp., Gondolat.
- DAHL, R. 1961: *Who Governs?* New Haven, Yale University Press.
- DAHL, R. (1967): The City in the Future of Democracy. – *American Political Science Review*. 4. sz. pp. 457–469.
- DAHRENDORF, R. 1968: *Gesellschaft und Demokratie im Deutschland*. München, Deutscher Taschenbuch Verlag.
- DAVIDOFF, P. 1965: Advocacy and Pluralism in Planning. – *AIP Journal*. 4. sz. pp. 426–441.
- DÁNIEL T. 1976: A szocialista elosztás elvéről. – *Pénzügyi Szemle*. 3. sz. pp. 187–197.
- DEGRÉ A.–BÓNIS GY. 1971: *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- DELEON, P. 1986: Trend in policy sciences research: determinants and developments. – *European Journal of Political Research*. 1. sz. pp. 3–22.
- DERLIEN, H.U.–GÜRTLER, C.–HOLLER, W.–SCHREINER, H.J. (1976): *Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem*. Meisenheim, Hain Verlag.
- DEUTSCH, K.W. 1966: *A Design for Political Science*. Philadelphia, Scope.
- DEUTSCH, K.W. 1969: *Politische Kybernetik*. Freiburg, Verlag Rombach.
- DUCKWORTH, R.P.–SIMMONS, J.–MCNULTY, R. 1987: *Die Stadt als Unternehmer*. Bonn, Verlag Bonn Aktuell.
- DUNCKELMANN, H. 1976: *Lokale Öffentlichkeit*. Stuttgart, Kohlhammer Verlag.
- DURKHEIM, E. 1986: *A társadalmi munkamegosztásról*. Bp., MTA Szociológiai Kutató Intézete.
- ELCOCK, H. 1982: *Local Government. Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. London and New York, Methuen.
- ELLWEIN, T.–ZIMPEL, S. 1969: *Wertheim I. Fragen an eine Stadt*. München, Juventa.
- ELLWEIN, T. 1976: *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- ELLWEIN, T. 1973: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- EMENLAUER, R.–GRYMER, H.–KRAMER, T.–RODENSTEIN, M. 1974: *Die Kommune in der Staatsorganisation*. Frankfurt, Suhrkamp.

- ENYEDI GY. 1981: A településfejlesztési politika néhány új eleméről. – *Területi Statisztika*. 2. sz. pp. 139-148.
- ENYEDI GY. 1982: A településhálózat átalakulása. – *Válság és megújulás*. Szerk.: VAS H. Bp., Kossuth Könyvkiadó. pp. 181-197.
- ENYEDI GY. 1986: *Település és társadalom*. Bp., MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete.
- ERDEI F. 1970: *Város és vidéke*. Bp., Szépirodalmi Kiadó.
- ERDEI F. 1977: *Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- ERDEI F. 1980: *A magyar társadalomról*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- ERICHSEN, H.–HOPPE, W.–LEIDINGER, A. (szerk.) 1988: *Kommunalverfassungen in Europa*. Köln, Kolhammer Verlag.
- ETZIONI, A. 1967: *Soziologie der Organisationen*. München, Oldenburg Verlag.
- ETZIONI, A.–HALEVY, E. 1980: *Political Manipulation and Administrative Power*. San Francisco, Routledge and Kegan.
- EVERS, A.–LEHMANN, M. 1972: *Politisch-ökonomische Determinanten für den Kommunen der Bundesrepublik*. Offenbach, Verlag 2000.
- Falu és közigazgatás. – *Új Forrás*. 1984. 2. sz.
- FALUDI A. 1971: Die Reform der Lokalverwaltung in Grosbritannien. – *Raumforschung und Raumordnung*. 3. sz. pp. 112-125.
- FERGE ZS. 1975: Társadalompolitika, szociálpolitika és a központosított újraelosztás típusai. – *Közgazdasági Szemle*. 6. sz. pp. 709-725.
- FICZERE L. 1981: Gazdaságirányítás és közigazgatás. – *Jogtudományi Közlöny*. 6. sz. pp. 445-453.
- FORGÁCS I. 1980: Döntési részvétel a politikai testületben és az információ néhány problémája. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 3-4. sz. pp. 301-310.
- FORGÁCS I. (szerk.) 1982: *Válogatás a polgári politikatudomány fejezeteiből*. Tudományos szocializmus füzetek. Bp., Művelődési Minisztérium.
- FORGÁCS I. (szerk.) 1982: *Polgári elméletek a pártokról és a politikai magatartásról*. Tudományos szocializmus füzetek. Bp., Művelődési Minisztérium.
- FORGÁCS I.–VEREBÉLYI I.–WIENER GY. 1982: *A helyi tanácsi önállóság, önkormányzati jelleg*. Bp., Államigazgatási Szervezési Intézet.
- FORJÁN GY. 1969: *A tanácsi önkormányzatok gazdasági alapjai*. – *Állam és Igazgatás*. 9. sz. pp. 769-786.
- FREEMAN, L.C.–FARARO, T.J.–BLOOMBERG, W.–SUNSHINE, M.H. 1963: Locating Leaders in Local Communities. – *American Sociological Review*. 4. sz. pp. 791-798.
- FREEMAN, L.C. 1968: *Patterns of Local Community Leadership*. Indianapolis, The Bobbs-Merrill comp.
- FREY, R. (szerk.) 1976: *Kommunale Demokratie*. Bonn, Verlag Neue Gesellschaft.
- FRIEDMANN, J. 1969: *A General Theory of Polarized Development*. Los Angeles, University of California.
- FRIEDMANN, J. 1971: *The Implementation of Urban-Regional Development Policies*. REHOVOT Conference. Israel.

- GABRIEL, O.W. (szerk.) 1983: *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*. München, Minerva.
- GALASKIEWICZ, J.-KROHN, K.R. 1984: Positions, Roles, and Dependencies in a Community Interorganization System. – *The Sociological Quarterly*. 4. sz. pp. 527-550.
- GALBRAITH, J.K. 1970: *Az új ipari állam*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- GALBRAITH, J.K. 1984: *The Anatomy of Power*. London, Hamish Hamilton.
- GALLEN, K. 1978: *Gemeinde und Verfassung*. Graz, Leykam Verlag.
- GÁLLOS F. 1975: *Tanulmányok Pécsvárad középkori történetéhez*. Pécs, Dunántúli dolgozatok. 8.
- GÁLLOS F. 1960: Vázlatok Pécsvárad kialakulásának és középkori mezővárosi fejlődésének történetéből. – *Janus Pannonius Múzeum Évkönyve*. pp. 159-183.
- GERGELY T. 1978: Az igazgatás kérdései az agglomeráció szociológiai vizsgálatában. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 2-3. sz. pp. 140-154.
- GERSCHENKRON, A. 1984: *Gazdasági elmaradottság történelmi távlatból*. Bp., Gondolat.
- GESER, H. 1980: *Kleine Sozialsysteme*. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 2. sz. pp. 205-239.
- GICZI L. 1986: A tanácsrendeletek hatása a helyi viszonyok alakulására. – *Állam és Igazgatás*. 10. sz. pp. 949-956.
- GOLDSMITH, M. 1980: *Politics, Planning and the City*. London, Hutchinson.
- GOMBÁR CS. 1980: A politikai antropológiáról. – *Magyar Filozófiai Szemle*. 4. sz. pp. 596-605.
- GOMBÁR CS. 1982: A politikai hatalom kérdéseiről. – BIHARI M. (szerk.): pp. 447-502.
- GOMBÁR CS. 1982: A magyar politikai kultúra megismerésének lehetőségéért. – BIHARI M. (szerk.): pp. 612-662.
- GOMBÁR CS. 1983: A helyi hatalom hermeneutikája. – BÖHM A.-PÁL L. (szerk.): pp. 78-147.
- GOMBÁR CS.-LENGYEL L. 1986: A társadalmi reform kérdéseiről. – *Társadalomkutatás*. 1. sz. pp. 112-124.
- GÖB, R. 1987: Kommunale Wirtschaftspolitik. – *Archiv für Kommunalwissenschaften*. 1. sz. pp. 66-87.
- GÖRÖG T.-S. HORVÁTH J. 1986: Meditációk a szocializmus politikai intézményrendszeréről. – *Világosság*. 2. sz. pp. 83-91.
- GÖTZ, V.-PETRI, W. 1980: Die Verwaltung und Gebietsreform in Niedersachsen. – *Die Verwaltung*. 1. sz. pp. 37-56.
- GRAUHAN, R.R. (szerk.) 1975: *Lokale Politikforschung*. Frankfurt, Campus.
- GREMION, P. 1976: *Le pouvoir périphérique*. Paris, Edition du Seuil.
- GRUNOW, D.-WOHLFAHRT, N. 1984: Methoden-anwendung in der empirischen Organisationsforschung. – *Zeitschrift für Soziologie*. 3. sz. pp. 243-259.
- GRUSIN, B.A. 1971: *A vélemények világa*. Bp., Gondolat.

- GUDRICH, H.-FETT, S 1974: *Die pluralistische Gesellschaftstheorie*. Stuttgart, Kohlhammer.
- GULÁCSI G. 1985: Irányítási reformok és működési problémák a tanácsi gazdálkodásban. – *Állam és Igazgatás*. 6. sz. pp. 553-564.
- GULÁCSI G.-JUHÁSZ P. 1986: Településfejlődés, decentralizálás és községgazdálkodás. – *Tervgazdasági Fórum*. 2. sz. pp. 58-71.
- GVISIANYI, D. 1972: *Szervezés és irányítás*. Bp., Kossuth – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- GYARMATI GY. 1981: Politikai szempontok érvényesülése a tanácsrendszer előkészítő munkálataiban. – *Történelmi Szemle*. 2. sz. 154-190.
- Ifj. GYENES A. 1983: Környezetek és szervezetek. – *Társadalomkutatás*. 4. sz. pp. 41-56.
- GYÖRI L. 1967: A tanácsi szervezés rendszere az új gazdasági mechanizmusban. – *Állam és Igazgatás*. 2. sz. pp. 97-111.
- HAASIS, H.A. 1978: *Kommunalpolitik und Machtstruktur*. Frankfurt/Main, Haag-Herchen Verlag.
- HABERMAS, J. 1963: *Verwissenschaftliche Politik in demokratischer Gesellschaft*. Kézirat.
- HABERMAS, J. 1971: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Bp., Gondolat.
- HABERMAS, J. 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt, Suhrkamp Verlag.
- HAHN, H.-SCHRÖDER, O. 1985: *Sozialistische Heimatliebe und sozialistische Kommunalpolitik*. Potsdam-Babelsberg.
- HAJDÚ Z. 1987: *Településhálózat és közigazgatási területszervezés a Dél-Dunántúlon*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HALÁSZ J. 1969: A tanácsi képviselet tartalma és a helyi érdekek képviselete. – *Társadalmi Szemle*. 9. sz. pp. 84-92.
- HALÁSZ J. 1973: A közigazgatás fejlesztésének indokai és társadalmi jelentősége. – *Állam és Igazgatás* 7. sz. pp. 577-587, 8. sz. pp. 699-713.
- HALÁSZ J. 1974: A szocialista közigazgatás fejlődése és összehasonlító vizsgálatának metodológiai problémái. – *Állam és Jogtudomány*. 1. sz. pp. 40-61.
- HALÁSZ J. 1981: Erdei Ferenc 1946. évi közigazgatási reformterve és Beér János. – *Beér János Emlékkötet születésének 75. évfordulójára*. Szerk.: TAKÁCS I. Bp., ELTE. pp. 55-65.
- HALL, R.-QUINN, R. (szerk.) 1983: *Organizational Theory and Public Policy*. Beverly Hills, SAGE Publications.
- HANDY, Ch.B. 1986: *Szervezetek irányítása a változó világban*. Bp., Mezőgazdasági Kiadó.
- HANGARTNER, Y. (1988): *Die kommunale Selbstverwaltungen in der Schweiz*. – ERICHSEN, H. et al. (szerk.): 1988. pp. 91-108.
- HANKISS E. 1980: *Közösségek: válság és hiány*. – *Valóság*. 9. sz. pp. 12-26.
- HANN, C.M. 1980: *Tárlár: a village in Hungary*. Cambridge, University of Cambridge.
- HANNAN, M.T.-FREEMAN, J. 1984: *Structural Inertia and Organizational Change*. – *American Sociological Review*. 4. sz. pp. 149-165.

- HAWLEY, A.H. 1950: *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York, Ronald.
- HAYEK, F.A. 1986: *The Road to Serfdom*. London, Ark Paperbacks.
- HAYNESS, R.J. 1980: *Organisation Theory and Local Government*. London, Allen and Unwin.
- HELD, D.-ANDERSON, I.-GIEBEN, B. et al. (szerk.) 1983: *States and Societies*. New York, New York University Press.
- HELINKE, W.-NABMACHER, K.H. 1976: Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik. – FREY, R. (szerk.): pp. 125-142.
- Helyi hatalom és önkormányzat. – *A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve*. Bp., 1984. pp. 189-209.
- HEMPEL, V. 1985: *Staatliches Handeln im Raum und politisch-räumlicher Konflikt*. Forschungen zur Deutschen Landeskunde. Trier.
- HENCZ A. 1973: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- HENKEL, G. 1987: Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum. – *Archiv für Kommunwissenschaft*. 1. sz. pp. 118-121.
- HIPPLER, I.-KUTTEROFF, A. 1982: *Medien und Macht im lokalen Kommunikationszusammenhang*. München, Minerva.
- HERLYN, U.-SCHWEITRER, U.-TESSIN, W.-LEITTKO, B. 1982: *Stadt im Wandel*. Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- HESSE, J.J. (szerk.) 1987: *Zur Situation der Kommunalen Selbstverwaltung heute. Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*. Heidelberg, Nomos Verlag.
- HERITIER, A.W. 1980: *Politikimplementation*. Meisenheim, Hain Verlag.
- HORVÁTH GY. 1989: *A regionális gazdaság-szervezés fejlődése és intézményei*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HORVÁTH T. 1986: Az önkormányzat közjogi fogalma a magyar polgári közigazgatástudományban. – *A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve*. pp. 50-67.
- HÖPKEN, W. 1984: *Sozialismus und Pluralismus in Jugoslawien*. Oldenburg, Südost Institut.
- HUDSON, J.R. 1984: Mills and Hawley on Power. – *Sociological Perspectives* 4. sz. pp. 371-393.
- HUGGER, W. 1984: Policy-Studien-ein neuer Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher Fortbildung? – *Verwaltung und Fortbildung*. 3. sz. pp. 117-137.
- IBLHER, P. 1970: *Hauptstadt oder Hauptstädte?* Opladen, F. Leske Verlag.
- JACOB, J.-ZIELINSKI, H. 1980: Kommunale Identität. Kritik und Versuch einer Inhaltsbestimmung. – ZIELINSKI, H. (szerk.): pp. 248-278.
- JACKSON, I. 1971: *The provincial Press and the Community*. Manchester University Press.
- JÄNIEKE, M. (szerk.) 1972: *Herrschaft und Kriese*. Opladen, Köln.
- JANN, W. 1981: *Kategorien der Policy-Forschung*. Speyer, Speyerer Arbeitshefte 37.

- JANN, W.-KRONENWETT, E. 1979: *Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des politisch-administrativen System der BRD*. Speyer, Speyerer Forschungsberichte. 9.
- KAISER, J.H. (szerk.) 1984: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- KALENSZKY, V.G. 1983: *Az állam, mint a szociológiai elemzés tárgya*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KARA P.-KILÉNYI G.-KÖKÉNYESI S.-VEREBÉLYI I. 1983: *A városkörnyéki igazgatási rendszer működése*. Bp., Államigazgatási Szervezési Intézet.
- KAWALEC, W. 1979: *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich*. Warszawa, PIW.
- KERÉKGYÁRTÓ I. 1983: Adalékok Marx közösségelméletéhez. – *Magyar Filozófiai Szemle*. 3. sz. pp. 352-383.
- KEVENHÖRSTER, P.H. (szerk.) 1977: *Lokale Politik unter executiver Führerschaft*. Meisenheim, Hain Verlag.
- KILÉNYI G. 1986: Gondolatok a tanácsi szervezet továbbfejlesztéséről. – *Állam és Igazgatás*. 5. sz. pp. 432-456.
- KIRBY A. 1982: *The Politics of Location. An Introduction*. London, Methuen.
- KISS A. 1979: *Politikai elmélet – politikai gyakorlat*. Bp., Kossuth Kiadó.
- KISS I. 1976: *Az urbanizáció és a közigazgatás összefüggéseinek szemléleti alapjai és problémái*. Bp., ELTE Államigazgatási Tanszék.
- KISS I. (szerk.) 1940: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Bp.
- KISS L. (1987): A tanácsi (önkormányzati) jogalkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése. – CSEFKÓ F. (szerk.): pp. 180-189.
- KLEIN, R.R. (1987): *Kommunale Finanzen*. – HESSE, J.J. (szerk.): pp. 98-127.
- KOLLER, H. 1983: *Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftsführung*. Basel, Helbing and Lichtenhahn.
- KOLOSÍ T.-SZABÓ B. 1973: *Kerületi döntés és munkamegosztás*. – *Szociológia*. 3. sz. pp. 317-461.
- KONCZ J. 1929: *Községi igazgatás*. Bp.
- KORENEVSZKAJA, E.J. 1984: *Mesztvűe szovetű v uszlovijah territorialnoj koncentracii proizvodstva*. Moszkva, Izd-vo Nauka.
- KORNAI J. 1983: A puha költségvetési korlát. – *Tervgazdasági Fórum*. 3. sz. pp. 1-17.
- KORNAI J. 1983: *Bürokratikus és piaci koordináció*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- KORTE, H. 1986: *Stadtsoziologie. Forschungsprobleme und Forschungsergebnisse der 70-er Jahre*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- KOVÁCS T. (1988): *Két homoki tanyás község településfejlődése és mezőgazdaságának alakulása*. MTA RKK Kutatási Eredmények. 7.
- KÖKÉNYESI J. 1986: Az új német (NDK) tanácstörvény hazai szemmel. – *Állam és Igazgatás*. 1. sz. pp. 37-44.
- KÖLES S.-VARGA CS. (szerk.) 1988: *A helyi cselekvés*. Bp., Magvető Könyvkiadó.
- KÖNIG, K. 1980: *Integrationstendenzen in der Verwaltungswissenschaft*. – *Die Verwaltung*. 1. sz. pp. 1-20.

- KÖNIG, R. 1962: *Grundformen der Gemeinde*. – Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft.
- KÖNIG, R. 1973: *Geschichte und Grundprobleme der empirischen Sozialforschung*. Stuttgart, F. Enke Verlag.
- KÖRNTIGEN, E. 1962: *Die gemeindliche Selbstverwaltung in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Stuttgart, Kohlhammer Verlag.
- KÖSER, H. (szerk.) 1979: *Der Bürger in der Gemeinde*. Hamburg, Hoffmann und Campe.
- KÖSZEGFALVI GY. 1981: A településfejlesztés elvi kérdései. – *Területi Statisztika*. 4. sz. pp. 378-390.
- KRANE, D. 1986: The effects on public policy of center-local relations. – *International Political Science Review*. 1. sz. pp. 39-55.
- KRESS, G.–SENGHAAS, A. (szerk.) 1969: *Politikwissenschaft*. Frankfurt, Fischer, S. Verlag.
- KRIESI, H. 1980: *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der schweizer Politik*. Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- KRIESI, H. 1983: Überblick über den gegenwärtigen Stand der Korporatismus-Debatte. – *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*. 2. sz. pp. 235-256.
- KULCSÁR K. 1973: *Társadalom, állam, közigazgatás*. Bp., MTA Állam és Jogtudományi Intézete.
- KULCSÁR K. 1982: *Gazdaság, társadalom, jog*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR K. 1983: A közigazgatás fejlesztésének társadalompolitikai összefüggései. – *Állam és Igazgatás*. 11. sz. pp. 961-976.
- KULCSÁR L.–SZURKOS M. 1985: *Közvéleménykutatás az új választási törvényről, a helyi képviselői rendszer működéséről és a járások megszüntetéséről*. Bp., Tömegkommunikációs Kutatóközpont.
- KULIKOVA, G.B.–MUROMCEVA, L.P. 1985: Nekotorie voproszu partijnogo rukovodstva szovetami v szovremennuju uszlovijah. – *Voproszu isztonii KPSZSZ*. 4. sz. pp. 19-31.
- KUPA M. 1980: *Jövedelemelosztás – költségvetés – gazdasági folyamatok*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KÜHNE, J.D. 1984: Cappenberger Gespräch in Münster-Kommunale Selbstverwaltung. – *Die öffentliche Verwaltung*. 1. sz. pp. 17-29.
- LACKÓ L. 1982: A településfejlesztés holnapjáról. – *Területi Statisztika*. 1-2. sz. pp. 8-14.
- LADEUR, K.H. 1984: *Abwägung – Ein neues Paradigma des Verwaltungsrechts. Von der Einheit der Rechtsordnung zum Rechtspluralismus*. Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- LANDAUER, C. 1923: *Grundprobleme der funktionellen Verteilung des wirtschaftlichen Wertes*. Jena, G. Fischer Verlag.
- LAPIERE, R.T. 1981: Az attitűdök mások, mint a cselekedetek. – CSEPELI GY. (szerk.): pp. 106-118.

- LAU, T.-WOLFF, S. 1983: Der Einstieg in das Untersuchungsfeld als soziologischer Lernprozess. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 3. sz. pp. 417-437.
- LAUX, E. (1980): Die Gemeinden im Staat der achtziger Jahre – Was folgt auf die Reformen. – WAGENER, F. 1980. (szerk.): pp. 75-107.
- LEE, B.A.-OROPESA, R.S.-METCH, B.J.-GUEST, A.M. 1984: Testing the Decline of Community Thesis. Neighborhood Organisations in Seattle 1929 and 1979. – *American Journal of Sociology*. 5. sz. pp. 1161-1188.
- LEMBRUCH, G. 1979: Der Januskopf der Ortsparteien. – KÖSER, H. (szerk.): pp. 326-342.
- LENDI, M. (szerk.) 1983: *Elemente zur Raumordnungspolitik*. Zürich, ETH.
- LENGYEL GY. (szerk.) 1982: *Gazdasági rendszerek és gazdasági változások*. Bp., Művelődési Minisztérium.
- LETTRICH E. 1975: *Településhálózat – urbanizáció – igazgatás*. Bp., MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- LIEBERT, R.J.-IMERSHEIN, A.W. (szerk.) 1977: *Power, Paradigms, and Community Research*. London, Sage Publications.
- LINCOLN, R.J. (1977): Organisational Dominance and Community Structure. – LIEBERT, R.-IMERSHEIN, A.W. (szerk.): pp. 121-149.
- LŐRINCZ L.-NAGY E.-SZAMEL L. 1976: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ E. 1981: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ L. 1982: *A közigazgatás fejlődésének tendenciái és hosszú távú fejlődési célja*. Bp., MTA Állam és Jogtudományi Intézet.
- LŐRINCZ L. 1983: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. – *Jogtudományi Közöny*. 5. sz. pp. 300-310.
- LŐRINCZ L. 1986: Modernizáció és reform a közigazgatásban. – *Jogtudományi Közöny*. 5. sz. pp. 207-212.
- LUHMANN, N. 1971: *Soziologie des politischen Systems*. Köln, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, N. 1972: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin, Springer Verlag.
- MARSHALL, G. 1983: The Roles of Rules. – MILLER, D.-SIEOTENTOP, L. (szerk.): pp. 183-197.
- MARTONYI J. 1949-1950: *A helyi tanácsok jelentősége, szervezete és működése*. Szeged.
- MATZ, U. 1985: Bemerkungen zur Lage der deutschen Politikwissenschaft. – *Zeitschrift für Politik*. 1. sz. pp. 1-7.
- MERTON, R.K. 1980: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Bp., Gondolat.
- MEZNERICS I. 1972: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- MÉNY, Y. 1984: *La réforme des collectivités locales en Europe*. Paris, Notes études documentaries, 5.
- MÉNY, Y.–WRIGHT, V. (szerk.) 1985: *Centre-periphery relations in Western Europe*. London, Allen and Unwin.
- MÉRI S.–HEGEDÜSNÉ MÜLLER V. 1987: Az új tanácsi tervezési és szabályozási rendszer működésének tapasztalatai. – *Pénzügyi Szemle*. 1. sz. pp. 3-12.
- MILLER, D.–SIEDENTOP, L. (szerk.) 1983: *The Nature of Political Theory*. Oxford, Clarendon Press.
- MILLS, C.W. 1962: *Az uralkodó elit*. Bp., Gondolat.
- MOLNÁR L.–NEMES F.–SZALAI B.-NÉ 1970: *Ipari munkások politikai aktivitása*. Bp., Kossuth Kiadó.
- MOLNÁR T. 1981: A marxista politikatudomány néhány tudományelméleti kérdéséről. I-II. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 1. sz. pp. 64-79, 2. sz. pp. 243-257.
- MUSIL, J.–LING, J. 1973: A szocialista országok urbanizációjának néhány jellegzetessége. – *Szociológia*. 3. sz. pp. 586-604.
- MUTIUS, A (szerk.) 1983: *Selbstverwaltung. – Stadt der Industrie gesellschaft*. Heidelberg, Deckers Verlag.
- MÜLLER GY. 1985: *A tanácsi szakigazgatási szervezet jogi helyzetének egyes problémái. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata*. Bp., Programiroda.
- MYRDAL, G. 1959: *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*. Stuttgart, G. Fischer Verlag.
- NAGY E. 1978: Állami beavatkozás és önkormányzat Magyarországon 1867-1918. Bp., Kandidátusi értekezés.
- NAGY E. 1981: A régiókutatás szociológiai problémái. Pécs, MTA DTL. Kézirat.
- NAGY T. GY. (szerk.) 1978: *Közigazgatási döntés és városfejlesztés*. Bp., ELTE Államigazgatási Tanszék.
- NASCHOLD, F. 1972: *Organisation und Demokratie*. Stuttgart, Kohlhammer Verlag.
- NAßMACHER, K.H. 1972: Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozess. – *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 4. sz. pp. 48-71.
- NAßMACHER, K.H. 1977: *Politikwissenschaft*. Düsseldorf, Werner Verlag.
- NAWIASKY, H. 1946: *Grundbegriffe der Gemeindeautonomie*. Sankt Gallen.
- NELSON, D.N. (szerk.) 1980: *Local Politics in Communist Countries*. Kentucky, The University Press of Kentucky.
- NEMES F.–SZELÉNYI I. 1967: *A lakóhely mint közösség*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- NEVIL, J. 1988: Die kommunale Selbstverwaltung in England. – ERICHSEN, H.–HOPPE, W.–LEIDINGER, A. (szerk.): pp. 19-37.
- NIX, H.L. (1974): Die Konzepte „Gemeinde“ und „kommunale Macht“. – *Materialien zur Siedlungssoziologie*. Köln, Neue Wissenschaftliche Bibliothek. 69. pp. 302-346.
- OBERNDORFER, D. (szerk.) 1962: *Wissenschaftliche Politik*. Freiburg, Verlag Rombach.
- OBENDORFER, P. 1976: *Stadtrechtsreform in Österreich*. Linz, IPOL.
- OBENDORFER, P. 1981: *Bürger und Verwaltung*. Linz, IPOL.

- OFFE, C. 1974: *Demokratische Legitimation der Planung in Stadt und Sozialstruktur*. München, Nymphenburger Verlagshandlung.
- OFFE, C. 1975: Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“. – GRAUHAN, R.R. (szerk.): pp. 262-291.
- OFFE, C. 1969: Politische Herrschaft – und Klassensstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. – KRESS, G.-SENGHAAS, D. (szerk.): pp. 168-183.
- OFFE, C. 1972: Kriesen des Kriesenmanagement. – JANIEKE, M. (szerk.): pp. 143-207.
- OSSENBRÜGGE, J. 1983: *Politische Geographie als raumliche Konfliktforschung*. Hamburger Geographische Studien 40.
- PACZOLAY P.–SZABÓ M. 1984: *A politikai elmélet rövid története*. Bp., Kossuth Kiadó.
- PAPPI, F.U.–KAPPELHOF, P. 1982: Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidungen in einer Gemeindeelite. – *Zeitschrift für Soziologie*. 2. sz. pp. 87-118.
- PAPPI, F.U.–MELBECK, CH. 1984: Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 4. sz. pp. 511-556.
- PAPP I. 1977: *A közigazgatási szervezet működésének vizsgálata*. Szeged, JATE.
- PAPP L. 1983: A helyi tanácsok állami irányításának és igazgatási tevékenységének továbbfejlesztése. – *Állam és Igazgatás*. 12. sz. pp. 1062-1081.
- PARSONS, T. 1980: *Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- PÁL L. 1985: A helyi társadalom fogalmának artikulációjához. – A társadalmi struktúra, az életmód és a tudat alakulása Magyarországon. Bp., MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete. pp. 85-110.
- PERNTHALER, P.–WIMMER, N. 1982: Die unteren Verwaltungseinheiten in Westeuropa. – *Die Verwaltung*. 3. sz. pp. 301-323; 4. sz. pp. 435-457.
- PÉTERI G. 1989: A költségvetési restriktió hatása a tanácsi gazdaságra. – *Állam és Igazgatás*. 10. sz. pp. 939-947.
- PITI Z. 1983: Elfogult gondolatok a tanácsi gazdálkodás mai kérdéseiről. – *Pénzügyi Szemle*. 12. sz. pp. 938-947.
- POKOL B. 1986: Alternatív utak a politikai rendszer reformjára. – *Valóság*. 12. sz. pp. 32-45.
- POKOL B. 1987: Az állam varázstalanítása. – *Világosság*. 2. sz. pp. 104-111.
- POLÁNYI K. 1976: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Bp., Gondolat.
- Politik und Planung in der neuen Kommunalstruktur*. Beiträge Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band 68. Hannover, 1982.
- POLSBY, N.W. 1960: How to Study Community Power. The Pluralist Alternative. – *Journal of Politics*. 2. sz. pp. 474-484.
- POLSBY, N.W. 1963: *Community Power and Political Theory*. New Haven and London, Yale University Press.
- POSCHEN, E. 1981: *Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

- PONGRÁCZ A. 1985: A költségvetéspolitikai sajátos belső összefüggései. – *Pénzügyi Szemle*. 4. sz. pp. 304-316.
- PREISER, E. 1949: *Besitz und Macht in der Distributionstheorie*. Heidelberg.
- PRIGOZSIN, A.J. 1985: *Szervezetek, rendszerek és emberek*. Bp., Mezőgazdasági Kiadó.
- PÜNKÖSTI Á. 1986: *Az elithez tartozni*. Bp., Tömegkommunikációs Kutatóközpont.
- RAFT M. 1979: A tanácsok jellege. – *Állam és Igazgatás*. 3. sz. pp. 264-279.
- RAFT M.(szerk.) 1982: *A helyi-területi közigazgatás*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- RAFT M. 1982: A képviselői demokrácia fejlesztéséről. – *Állam és Igazgatás*. 10. sz. pp. 865-880.
- RAFT M. 1987: A területfejlesztés és a közigazgatás jövőképe. – *Állam és Igazgatás*. 2. sz. pp. 97-107.
- Raumliche Perspektiven des Kommunalen Finanzsystems. – *Informationen zur Raumentwicklung*. 1983. 6-7. sz.
- RECHNITZER J. (szerk.) 1982, 1985: *Vonzáskörzetek – agglomerációk. I-II*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- REUTSCH, N.B. 1976: *Das System der Räte*. H. Lang Bern, P. Lang Frankfurt/Main, München
- RIITER, E. (szerk.) 1983: *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- RODENSTEIN, M. 1975: Konflikte zwischen Bund und Kommunen. – GRAUHAN, K.R. (szerk.): pp. 310-326.
- ROSSI, P.H. 1960: Power and Community Structure. – *Midwest Journal Political Science*. November. pp. 390-401.
- RÖCHRICHT, W.(szerk.) 1976: *Neuere politische Theorie-Systemtheoretische Modellvorstellungen*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- RÜCKWARDT, B. 1978: *Koordination des Verwaltungshandelns*. Berlin, Duncker and Humblot.
- SALISBURY, R. 1984: Interest Representation. The Dominance of Institution – *The American Political Science Review*. 1. sz. pp. 64-76.
- SAMU M. 1980: *A hatalom és az állam*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SÁRKÖZY T. 1981: A népgazdaság intézményrendszerének távlati fejlesztése, különös tekintettel a központi gazdaságirányítás szervezésére. – *Közgazdasági Szemle*. 1. sz. pp. 16-33.
- SÁRKÖZY T. 1984: Az érdekképviselők státusáról. – *Társadalmi Szemle*. 9. sz. pp. 27-44.
- SÁRKÖZY T. (szerk.) 1985: *A gazdaság jogi alapjai I*. Bp., Tankönyvkiadó.
- SAVELSBERG, J.J. 1980: *Kommunale Autonomie*. Frankfurt/Main, Haag-Herchen.
- SAVELSBERG, J.J. 1979: *Gemeindenautonomie*. – KÖSER, H. (szerk.): pp. 200-236.
- SCHARPF, F.W. 1985: Die Politikverflechtungsfälle. – *Politische Vierteljahresschrift*. 2. sz. pp. 137-152.

- SCHENK, M. 1981: Bürgerinitiativen: interpersonelle Kommunikation und politischer Einfluss. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 4. sz. pp. 623-641.
- SCHIMANKE, D. 1983: *Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen*. Schriften zum deutschen Kommunalrecht 27.
- SCHMIDT P. 1984: A magyar politikai rendszer fejlődési irányai. – *A politikai intézmények fejlesztési irányai*. Bp., MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete. pp. 7-31.
- SCHMIDT P. 1984: A magyar politikai rendszer fejlesztésének irányai. – *Pártélet*. 2. sz. pp. 25-30.
- SCHMIDT, G.–EICHSTAEDT, J. 1985: Die Machtverteilung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich der deutschen Kommunalverfassungssysteme. – *Archiv für Kommunalwissenschaften*. pp. 20-37.
- SCHNUR, R. 1970: Politische Entscheidung und räumliche Interessen. – *Die Verwaltung*. 3. sz. pp. 261-288.
- SCHNUR, R. 1984: Von der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zum Optimierungsauftrag. – *Die Verwaltung*. 1. sz. 1-19.
- SCHOLLER, H.–BROSS, S 1984: *Grundzüge der Kommunalrechts in BRD*. Heidelberg.
- SCHULZ, G. 1961: Über Entstehung und Formen von Interessengruppen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung – *Politische Vierteljahresschrift*. 1. sz. pp. 125-154.
- SCRUTON, R. 1982: *A Dictionary of Political Thought*. London, The Macmillan Press.
- SHARPE, L.J. (szerk.) 1979: *Decentralist Trends in Western Democracies*. London and Beverly Hills, SAGE Publications.
- SHERRIL, K.S.–VOGLER, D.J.: *Power, Policy and Participation. (An Introduction to American Government.)* New York, Harper and Row Publishers.
- SIEDENTOPF, H. 1976: *Regierungspolitik und Koordination*. Berlin, Duncker and Humblot.
- SIEWERT, H.J. 1975: Ansätze und Konzepte innerhalb der Gemeindesoziologie. – WEHLING, H.G. (szerk.): pp. 23-51.
- SIEWERT, H.J. 1978: Der Verein. – WEHLING, H.G. (szerk.): pp. 221-268.
- SOLTÉSZ I. 1981: A helyi érdekek képviselete a megyei tanácstestületek tevékenységében. – *Állam és Igazgatás*. 12. sz. pp. 1096-1108.
- SOMLAI P. 1972: *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- SONTHEIMER, K. 1971: *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München, R. Piper Verlag.
- SPAHN, C. 1986: Rechtspolitische Vorschläge zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. – *Zeitschrift für Rechtspolitik*. 7. sz. pp. 164-167.
- SPEHL, H. 1984: Regionalpolitik in der BRD im Umbruch. DISP. Nr. 74. pp. 19-30.
- STEFFANI, W. 1980: *Pluralistische Demokratie*. Opladen, Leske Verlag.
- SÜKÖSD F. 1983: A tanácsstagi csoportok érdekkifejező szerepe. – ÁDÁM A. (szerk.): *Dolgozatok az állam és jogtudományok köréből XIV*. Pécs, JPTE. pp. 401-422.

- SZABÓ B. 1974: Helyi irányítás – helyi döntések. – *Társadalmi Szemle*. 8-9. sz. pp. 76-83.
- SZAKOLCZAI P. 1986: A területi tervezés demokratizmusa. – *Tervgazdasági Fórum*. 3. sz. pp. 115-123.
- SZAMEL K. 1985: Közigazgatás és állampolgári részvétel – *Állam és Jogtudomány*. 4. sz. pp. 623-688.
- SZÁNTÓ G. 1983: A tanácsi gazdaság mai kérdései. – *Pénzügyi Szemle*. 6. sz. pp. 424-432, 7. sz. pp. 529-535.
- SZEGŐ A. 1973: A redistribúció típusai és az érdekviszonyok. – *Szociológia*. 3. sz. pp. 291-318.
- SZEGŐ A. 1976: A területi érdekviszonyok, a központosított újraelosztás és a területi igazgatás. – *Szociológia*. 3-4. sz. pp. 420-440.
- SZELÉNYI I. 1973: *Regionális fejlődés, gazdálkodás, igazgatás*. Bp., MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- SZELÉNYI I. 1981: Urban Development and Regional Management in Eastern Europe. – *Theory and Society*. 10. sz. pp. 804-826.
- SZELÉNYI I. 1983: Az állam viszonylagos autonómiája vagy az állami termelési mód. – *Medvetánc*. 2-3. sz. pp. 19-48.
- SZENTPÉTERI I. 1965: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- SZENTPÉTERI I. 1976: *A modern szervezés elméletétörténete*. Szeged, JATE.
- SZENTPÉTERI I. 1977: Az igazgatási struktúratípusok. – *Szociológia*. 1. sz. pp. 57-78.
- SZENTPÉTERI I. 1985: *A szervezet és a társadalom*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZIRMAI V. 1985: Térbeli társadalmi problémák és a településtervezés felelőssége. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 3. sz. pp. 438-447.
- SZOBOSZLAI GY.–VEREBÉLYI I. 1980: A szocialista demokrácia fejlesztésének kérdései. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 1. sz. pp. 5-29.
- SZOBOSZLAI GY.–WIENER GY. 1978: Az állami területbeosztás igazgatás-szociológiai kérdései. – *Területrendezés*. 3. sz. pp. 31-35.
- SZOBOSZLAI GY.–WIENER GY. 1980: Az állami területbeosztás politökonómiai kérdései. – *Jogtudományi Közöny*. 6. sz. pp. 355-366.
- SZOBOSZLAI GY. 1981: Településpolitikai és közigazgatás. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 3. sz. pp. 331-345.
- SZOBOSZLAI GY.–WIENER GY. 1985: Az állami területbeosztás közigazgatás- és gazdaságpolitikai alapjai. Bp., Kandidátusi értekezés.
- TAKÁCS I. 1971: A tanácsok jellegéről. – *Állam és Igazgatás*. 2. sz. pp. 138-152.
- TAMÁS P. 1986: A mozgástérrel: szabadsági fokok és korlátok. – *Társadalomkutatás*. 2. sz. pp. 114-117.
- Tanácsi gazdálkodás és helyi önállóság. Kerekasztal-beszélgetés. – *Társadalmi Szemle*. 1983. 7. sz. pp. 36-58.
- A területi pártirányításról. Kerekasztal-beszélgetés. – *Pártélet*. 1986. 11. sz. pp. 50-60.

- THÜRMER, L. 1984: *Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns*. Berlin, Duncker/Humblot.
- TIEBOUT, M. 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. – *Journal of Political Economy*. 3. sz. pp. 416-424.
- TOMCSÁNYI M. 1940: *Magyarország közigazgatása*. Bp.
- TÓTH J. 1988: *Urbanizáció az Alföldön*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- TÖNNIES, F. 1983: *Közösség és társadalom*. Bp., Gondolat.
- TRACHTERNACH, T. 1974: *Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung*. Würzburg, Schmitt-Meyer Verlag.
- TSATSOS, D.–MORLOK, M. 1983: *Parteienrecht*. Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag.
- TURK, H. 1977: *Organisations in Modern Life*. San Francisco, Annual Reviews.
- UELTZHÖFFER, J. 1975: Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozess in der Gemeinde. – WEHLING, H. (szerk.): pp. 95-131.
- VARGA J. 1971: A tanács törvényben megfogalmazott elvekről. – *Állam és Igazgatás*. 11. sz. pp. 961-975.
- VÁGI G. 1981: Érvék és ellenérvék az életkörülmények területi egyenlőtlenségeiről. – *Valóság*. 6. sz. pp. 41-48.
- VÁGI G. 1982: *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VÁGVÖLGYI A (szerk.) 1981: *Társadalom és gazdaság a mai Magyarországon*. Bp., MTA Szociológiai Kutató Intézetének kiadványai.
- VEREBÉLYI I. 1982: Fejlődési tendenciák a tanácsok szakigazgatásának vertikális irányításában. – RAFT M. (szerk.): pp. 311-338.
- VEREBÉLYI I. 1979: Az olasz helyi igazgatási rendszer alapjai. – *Állam és Igazgatás*. 8. sz. pp. 725-734.
- VEREBÉLYI I. 1986: A központi igazgatás változó viszonya a tanácsok igazgatásához. – *Dolgozatok a központi közigazgatás köréből*. Bp., ÁSZI.
- VEREBÉLYI I. 1987: *A tanácsok önkormányzata*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VERES M. 1978: *Közszolgálati központi tanácsok létrehozásának gyakorlati módszertani kérdései*. Bp., TISZ.
- VILHOVCSENKO, E.D. 1974: „Human relations” (Egy polgári szociológiai elmélet bírálatahoz.) Bp., Kossuth Kiadó.
- WAGENER, F. (szerk.) 1980: *Zukunftsaspekte der Verwaltung*. Berlin, Duncker/Humblot.
- WAGENER, F. 1984: Großstadt und Umland. – *Die öffentliche Verwaltung*. 9. sz. p. 357.
- WAHL, H. 1980: *Finanzzuweisungen an die Kommunen als Instrument der staatlichen Konjunkturpolitik*. Berlin, Springer Verlag.
- WARREN, R.L. 1970: *Soziologie der amerikanischen Gemeinde*. Köln, Opladen.
- WARREN, R.L. 1976: *Toward a Typology of Extracommunity Controls Limiting Local Community Autonomy. Perspectives of the American Community*. Chicago, Rand McNally.

- WEBER, M. 1967: *Gazdaság és társadalom*. Bp., Gondolat.
- WEBER, M. 1970: *Állam, politika, tudomány*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- WEHLING, H.G. (szerk.) 1975: *Kommunalpolitik*. Hamburg, Hoffmann und Campe.
- WEHLING, H.G. (szerk.) 1978: *Dorfpolitik*. Opladen, Leske Verlag.
- WEIS I. 1927: Központosítás-szétponosítás. – *Magyar Szemle*. Szeptember-december. pp. 121-127.
- WEIB Y. 1984: Stellvertretung. Überlegungen zu einer vernachlässigten soziologischen Kategorie. – *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 1. sz. pp. 1-42.
- WEST, K. (szerk.) 1985: *Gemeinden in der Wirtschaftspolitik*. Wien, KDZ.
- WIATR, I.J. 1972: *Local Decision-Making, Public Participation and Socio-Economic Development: A Proposal for Cross-National Study*. IPSA-Catania.
- WIDER, I.J. 1980: *A politikai viszonyok szociológiája*. Bp., Kossuth Kiadó.
- WIENER GY. 1982: *Az infrastruktúra és a tanácsi gazdálkodás fejlődése. (1976-1981)* Bp., Államgazgatási Szervezési Intézet.
- WIMMER, N. 1983: Grundtypen der Verwaltung im internationalen Vergleich. – *Die Verwaltung*. 4. sz. pp. 417-445.
- ZASZLAWSZKAJA, T. 1976: A falu rendszerszemléletű tanulmányozásának metodológiája és metodikája. – *Szociológia*. 3-4. sz. pp. 548-563.
- ZAWADZKY, S. 1976: *The Concept of Local Democracy in Socialist State. (International meeting of the Research Committee on Comparative Studies on Local Government and Politics.)* Warsaw. pp. 1-23.
- ZIELINSKI, H. (szerk.) 1980: *Lokale Politik zwischen Eigenständigkeit und staatlicher Abhängigkeit*. Meisenheim, Hain Verlag.
- ZIELINSKI, H. 1982: Politik und Verwaltung in Kommunen. Divergenzen und Interdependenzen. – *Die Verwaltung*. 2. sz. pp. 145-164.
- ZOLL, R. 1974: *Wertheim III*. München, Juventa Verlag.
- ZOLL, R. 1972: *Gemeinde als Alibi. Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde*. München, Juventa Verlag.
- ZOLTÁN Z. 1969: Néhány gondolat a tanácsi önkormányzat értelmezéséről. – *Társadalmi Szemle*. 12. sz. pp. 87-90.
- ZWICKY, H. 1984: Forschungstendenzen in der politischen Soziologie. – *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*. 1. sz. pp. 97-127.
- ZEHEITNER, F. 1982: *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*. Linz, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz.

Pálné Ilona Kovács
Local Politics
(Summary)

The author gives an evaluation of the most important characteristics and institutions of the intra-settlement administrative-political relations on the basis of empirical research carried out by her in the mid-eighties. Her original objective of research was to point out how the micro- and macro-structure of administration and politics are interrelated. Reckoning with the future decentralization tendencies it seemed necessary to examine the system of conditions receiving the local autonomy of the self-governing type.

As a result of the investigations carried out in a number of larger communities of the country the author completed her Ph. D. in 1987. The period having passed since then meant a big challenge concerning the topic raised in the dissertation. With the transformation of the structure of macro-politics and public administration the aspect of local politicizing was going through a simultaneous change. The self-governing model of local-territorial administration has taken shape since then. The present volume – albeit it gives an opinion with regard to the earlier political mechanism – responds to the present and future changes, undertaking in this sense to give a judgement of the chances of the self-governing reform.

By way of introduction the volume shows the main evolution stages of local-territorial administration comparing it with the shifts of the concepts of the regional development policy.

It is obvious that a regional-settlement development resting on centralized state decisions and distribution required a well administrable administrative territorial system with little freedom of movement. The changes having taken place in the structure of territorial administration (integration of communities, liquidation of districts, the reorganization of town environs, the setting up, then terminating of regional zones of co-operation) followed and observed the current „region conceptions” of territorial development and its focal points.

A historical retrospection basically leads to the conclusion that the system of councils has never been a determining factor in regional policy, merely an executive. Regional development has always played a subordinated role both in economic policy and in the more general social politics.

The author laid down as a requirement that the regional policy should mainly feed on the territorial peculiarities and interests and these interests are to be – even though through compromises – connected with the government decisions. The so-called „council model” of the territorial administration is not suitable for achieving this. Autonomous, „organic” regional policy may enfold only within the framework of the self-governing model.

In the third chapter a theoretical survey is given of the conditions of the assertion of the local interests and the conception of autonomy.

The local communities (as bearers of local interests) have become part of a research project in Hungary only in recent years. The reason for this is that society was important only in its macroscopic form for the decision-maker on account of ideological and political considerations. In the technical literature of both sociology and political science there are interpretations of several kinds of the concept of local communities. The author is of the opinion that a local community is on being organized on the basis of territory and neighbourhood which apart from its overall social determination adjusts itself mainly to the geographical and ecological conditions. A local community has the chance of separated political participation and assertion of interests, the direct basis of which is ensured by the identity of requirements and demands on the place of residence. Nowadays these local communities appear in Hungary in the subcultures at best and can be regarded rather as exceptions than a general rule. The success of the political reform conceptions depends on whether we can make up for the lack of communities relatively soon and reweave the formerly deliberately torn up network of communities.

The outward form of the administration of autonomous, politically also organized local communities is self-government. After giving a survey of the concepts of self-government the author examines the conceptual elements of the Hungarian model of self-government in progress, mainly from the point of view of the claims to be laid down in relation to constitutional regulation. Accordingly the hierarchical administrative tools can be applied in the self-governing model only with some restriction, the rights of the local governments being protected by constitutional safeguards that can be enforced by legal measures. Besides the legal-constitutional safeguards of the independence of self-government the economic foundations are equally important.

Endeavours of local governments to have complete financial autonomy or rather autarky are naturally a discredited conception. The Hungarian budgetary redistributive policy, however, impeded even the minimal possibility of local economic management, entrepreneurship and the exploration of local resources. An economic and budgetary policy consistent with the future model of self-governing will have to acknowledge the property of local governments, their right to impose local rates and taxation and make possible their interests in ventures and economizing.

In spite of all this we cannot expect the self-governing model to improve the general backwardness of the countryside in the long run because of the general situation of the economy. Temporarily – in a paradox way – what is required is rather the increase in the extent of state subsidies which, however, will have to be made available for the local governments by means of strictly normative distribution. The other important requirement is to create a connecting link between the achievements of the local economies and the development possibilities of the local governments as soon as possible. Without this it is hardly conceivable that a harmony can exist between the local development strategies of the economy and those of infrastructure.

In this chapter the author also deals with the politico-sociological conditions of self-government. She particularly stresses the necessity of the directness of autonomous-

local politicizing, the importance of reducing the distance between public administration by the state and the decision-makers, the institutions of local publicity.

In the last part of the chapter the author concludes that the formation of local governments brings about democracy only if the organization into local governments is integrated with an active, politically organized local society capable of identifying itself with its place of residence. Without actual political decentralization the self-governing organization is merely a relatively independent part of the state, not a connecting link between the state and the civilian society.

In the lengthiest part of the volume the author writes in details about the experience of her earlier empirical research. These investigations – principally using sociological methods of analysis – touched upon the functioning of the institutions of the local decision-making mechanism. The attention was mainly directed towards the issue whether the local level of administration, the settlement is able to represent effectively the local society and govern it in the system of relations formed with the central – county authorities. As formulated in the Hungarian technical literature on political science in Csaba Gombár's words the question to be raised is whether there is local power in Hungary. The three communities investigated built their decision-making mechanism in different ways according to their differences in social composition, economic structure, geographical situation and historical traditions.

In the shadow of a big city, being devoid of the so-called central functions and a viable economy, Pécsvárad was not able to preserve its political power integrity in spite of its strong cultural and administrative functions. The interdependence of the local state (council) and the party – and the interrelatedness of the social organs with one another put on a face of élitist local politicization which did not gain the support of the local society. In lack of the institutions ensuring the division of the local interests the local societies could not play the role of counterpole of official politics. This situation which could be generalized with regard to the whole country was further aggravated by the neighbourhood of the big city, which further loosened the not too strong ties with the place of residence.

Jakabszállás is a new community „condensated” from the world of scattered farms of the Great Hungarian Plain. The direct, determining role of the specialized co-operative with a monopolistic position strongly leaves its mark on the political face of the village.

While in Pécsvárad neither the council, nor the party nor the economic sphere could take over the lead, in Jakabszállás the community policy decisions were basically dominated by the specialized co-operative. In spite of the élitist decision-making mechanism or rather pattern of power the local society of Jakabszállás showed much greater unity in unanimously supporting the local development activity. According to the author this can be explained by the fact that the development strategy of the village moves along a positive path and does not provide a possibility for the manifestation of the division of interests of the local society. While it aims at complying with the elementary needs of the village, the united support of the local society can be taken for granted.

Among the investigated settlements Kiskunmajsa is the biggest (with a population of 12,000) and most contradictory as regards its development and political structure.

In this settlement which aspires to obtaining the town rank both the economy and the party as well as the council administration made efforts to assert power superiority. The members of this political élit burdened with serious political conflicts got isolated from each other, too, giving rise to the open resistance within the narrow stratum of the otherwise indifferent local society. The political disputes, struggle for prestige resulted in irrational development practice as well as the frequent replacement of leaders and grave infrastructural troubles. (An interesting moment of research is the fact that the problems indicated soon led to explosion and the first local organizations of political pluralization were formed among the first in Kiskunmajsa).

Albeit the three settlements represent three power patterns, the author has found several features in common in the local political mechanism which can be regarded as structural peculiarities for the Hungarian local administration.

The analysis of the functioning the representative boards of the local councils, officials and administrative apparatus showed clearly that in the council decision-making mechanism the board of representatives does not have actual power, the real centre of administration being the official-dominated executive board and the bureaucratic apparatus.

On the other hand, the actual decision-making factors are structurally closely connected with the county administration, in this way their role is basically restricted to mediating administration by the supervisory authorities.

According to the analyses of documents, and personal observations the board of the council – in view of the discussed agendas – hardly ever gets into a real situation of decision-making.

The author regards as a natural form of defense that the board of representatives is detached from the electors, which leads to the complete emptying of the activity, to its formalization. The statistical processing and content analysis of the council correspondence showed that the local council is an organization typically set up to give replies and is not characterized in the least by the actual operation of the local politics. The work of the officials is more of bureaucratic than political character, elements of venture emerge in its activity in the period of the organization of certain investments at best.

On the basis of the analysis of the operation of the local party organs the author drew the conclusion that their influence is significantly less locally than at the higher levels of party guidance, which is mainly due to the strong centralization of the party guidance mechanism. Because of the indirect methods of party guidance – which can hardly be spotted in the documents – and because the dependence of the leaders on the members of the party was nearly never asserted, the method and strength of the party influence depended on the individual characteristics of the particular party leader. In addition to the subjective and accidental moment the role of the party organization in

the power structure was also affected by the scope of powers of the cadres assigned to the local level.

In her work the author attached a particularly important role to the political influence of the economic sphere. Among students of political science well-known all over the world the special power role of the economy, its impact – even if it asserts itself informally – is decisive in many cases.

Within the framework of the socialist economy and construction of government the peculiarity of this phenomenon is that the local council organs are rarely ever in the position of partners in relation to the economic organs. The extent of the influence is strongly dependent on the economic structure of the particular settlement and it is the greatest in the settlements where the economic organ (enterprise, co-operative) is in a monopolistic situation. In cases like this the development of the settlement is unhealthily interrelated with the infrastructural interests of the economic unit.

The scale of the local social organizations was extremely limited particularly at the time when the investigations were being carried out. The majority of these organizations did not even undertake to organize the population effectively, they rather seconded the decisions made by the local councils and the party. In the three communities it was possible to find germs of spontaneous population organizations, yet their influence could never reach significantly the level of the politics of the community. The opinion poll surveys made among the population clearly showed signs of indifference, lack of information, sometimes even hostility towards the official politics of the village.

The author responds to the changes having taken place or likely to take place in the structure and character of the politics of the communities. Although the division of the political organs according to parties is an essential condition of a democracy with real popular representation, local politics is peculiar in several respects as compared to the „great politics“.

The local parties – where they have been organized at all – will inevitably obtain a „Janus-face“. On the one hand they are to be closely connected with the upper levels of their parties, on the other hand they have to react flexibly to the challenges of local politics. This double orientation cannot be always reconciled without conflicts. A good part of the interests linked to the local politics cannot even be divided according to the macro-structure of the parties. For this reason the self-organization of other organizations, associations, that is the institutions of the so-called basis or direct democracy are required.

Recently the attention towards organizations of this type has decreased, though autonomous personalities, autonomous small communities can not come into being without these organizational forms. The chance of the real territorial division of power is basically dependent on the launching of these self-organizations.

In the part summarizing the conclusions the author states that the internal structure of settlement administration, the range and functioning of the local political élit can be interpreted only embedded in the macro-structure of politics. The model of the system of councils and the party state did not recognize the local power at all and

essentially all the agents of the intra-settlement politics – although with different degree – were moved by the „sectorial” centre of administration. Within the settlement a coalition based on the lasting alliance of interests could not come into being in this way and the path of development of the settlement was formed nearly exclusively on the basis of external determination.

The political and economic reforms taking place in Hungary do not favour the territorial division of power in all respects yet, nevertheless the self-government in itself, however, territorial decentralization is not guaranteed yet, in particular from the aspect of the economy and politics.

The last part of the book is based on the recognition that the territorial face, division of power is a promising topic of future research.

An extremely interesting joint venture of the territorial sciences and political science may become the investigation of the uneven territorial division of power and in connection with it the analysis of the interrelation of the functions, relationships and political autonomy and independence of settlements. A series of concrete case studies, politico-geographical research and the continuous monitoring of territorial development may give answer to the question how the system of central administration and its attitude are related with territorial development and independence.

In a social, political system building really „from below” the role of local-territorial research becomes extremely valuable, as decentralized decisions need a decentralized information level, on the other hand the central decisions should always consider the territorial consequences involved in each case.

This principle is much more extensive as compared to the contents of the volume and it predicts the possibility of a richer series of investigations.

Илона Ковач, Палнэ

Местная политика

(Резюме)

Опираясь на исследования, проведенные в середине 80-х годов автор рассматривает важнейшие характерные черты и учреждения управленческо-политических отношений внутри поселений. В начале исследований была поставлена цель изучения взаимоотношений макро- и микроструктур управления и политики. Учитывая тенденции децентрализации в будущем стало необходимым основательно рассматривать систему условий, принимающую местную самостоятельность самоуправленческого типа.

Кандидатская диссертация автора, приготовленная в 1987-м году подводила итоги исследований, проведенных в некоторых селах страны. Однако прошедшее с тех пор время представляет собой решительный вызов с точки зрения темы, изучаемой в этой работе. Вместе с преобразованием структуры макрополитики и государственного управления также изменялись способы занятия местными политическими вопросами. Вырисовывалась самоуправленческая модель местного-территориального управления. Настоящий том - хотя излагает мнение в основном о прежнем политическом аппарате - реагирует и на изменения настоящего и будущего, и таким образом берет на себя задачу предсказать шансы реформы само-управления.

В введении тома представляются главные этапы развития местного-территориального управления, сопоставляя их с изменениями концепции политики территориального развития.

Несомненно, территориальное развитие и развитие поселений, базирующиеся на централизованных государственных решениях и распределении требуют легко управляемой системы территориального управления, обладающей небольшой свободой движения. Изменения, происходившие в структуре территориального управления (интеграция сел, устранение сельских районов, организация пригородных зон, установление и потом ликвидация районов регионального сотрудничества) следовали актуальным „районным концепциям” территориального развития и центрам тяжести развития.

Из исторической ретроспекции можно прийти к выводу, что система советов никогда не исполняла роль определяющего фактора территориальной политики, она лишь функционировала как исполнитель. Территориальное развитие также играло второстепенную роль как в экономической политике, так и в общенародной социальной политике.

Автор выдвигает требование, что территориальная политика, в первую очередь, должна исходить из свойств и интересов территорий, и эти интересы должны - хотя ценой компромиссов - связываться с правительственными

постановлениями. Так называемая „модель советов“ территориального управления не в силах выполнять эту задачу. Автономная, „органическая“ территориальная политика может развертываться лишь в рамках модели самоуправления.

В третьей главе автор с теоретической взыскательностью рассматривает условия осуществления местных интересов и понятие автономии.

Исследование местных коллективов (как носителей местных интересов) началось в Венгрии только в последние годы. Это объясняется тем, что в результате идеологических и политических концепций орган, выносящий решение интересовался обществом лишь в макроскопической форме. Понятие местных коллективов истолковывается в литературе социологии и политологии по-разному. По мнению автора локальный коллектив представляет собой человеческий коллектив, организующийся на территориальной основе, который при своей всеобщественной определенности прежде всего приспосабливается к географическим, экологическим условиям. Местный коллектив имеет шанс на обособленное политическое участие и осуществление интересов, непосредственная база которых обеспечивается идентичностью потребностей, предъявляемых к местожительству. Эти местные коллективы в настоящее время проявляются в Венгрии лишь в субкультурах и они считаются исключительными. Успех политических реформ зависит от того, умеем ли заменять неимение коллективов за сравнительно короткий срок.

Самоуправление-это форма появления управления автономными местными коллективами, организованными и с точки зрения политики. Рассмотрев понятие самоуправления автор исследует понятные элементы формирующейся модели самоуправления в Венгрии, прежде всего с точки зрения претензий, предъявляемых на конституционную регламентацию.

Разумеется, в модели самоуправления средства иерархического управления могут применяться только в узком кругу, самоуправленческие права защищаются конституционными гарантиями, осуществляемыми в судебном порядке.

Помимо юридически-учрежденческих гарантий самоуправленческой самостоятельности имеет по крайней мере такое же значение экономическая база.

Стремление самоуправления к полной финансовой автономии или автаркии конечно является устарелым. Однако бюджетная политика перераспределения в Венгрии препятствует даже минимальной возможности местного ведения хозяйства, предпринимательства и раскрытия местных ресурсов. Экономическая и бюджетная политика, связанная с моделью самоуправления в будущем должна будет признавать собственность и право на местное налогообложение самоуправлений, также необходимо делать их заинтересованными в предпринимательстве и экономии.

Несмотря на это из-за всеобщего положения экономики нельзя краткосрочно рассчитывать на то, что модель самоуправления может

улучшать общую отсталость провинции. Временно - парадоксальным образом - необходимо повышать величину государственной субсидии, но ей смогут обладать местные самоуправления лишь путем строго нормативного распределения. Другим важным требованием является то, что скоро нужно устанавливать связь между достижениями местного хозяйства и возможностями развития самоуправления, кроме этого трудно себе представить какую-либо гармонию между стратегиями развития местного хозяйства и развитием инфраструктуры.

В этой же главе автор занимается политическими-социологическими условиями самоуправления. Особенно подчеркивает необходимость непосредственности занятия местными политическими вопросами самоуправления, значение сокращения расстояния между государственным управлением и органом, принимающим решения, так же как учреждения местной гласности.

В заключении этой главы автор констатирует, что установление местных самоуправлений представляет собой демократию лишь в том случае, если организации самоуправления будут приспосабливаться к активному, политически организованному местному обществу, которое умеет отождествляться со своим местожительством. Без фактической политической децентрализации организация самоуправления является лишь одной из относительно самостоятельных частей государства и не связывающим звеном между государством и гражданским обществом.

В самой длинной главе тома автором излагается опыт своего предыдущего эмпирического исследования. Эти исследования - прежде всего с помощью методов социологического анализа - затрагивали функционирование учреждений местного механизма решений. Особое внимание сосредоточивается на том, разве местный уровень управления, т. е. поселение умеет фактически представлять местное общество и управлять им в системе отношений, созданной центральной-областной властью. Как эта проблематика уже оформлена в венгерской политической литературе исследователем Чаба Гомбар: существуют ли местная власть в Венгрии? Три рассмотренных села в результате различия общественного состава, хозяйственной системы, географического положения и исторических традиций создавали свой механизм решений по-разному.

Печварад в тени крупного города, за неимением т. н. центральных функций, жизнеспособного хозяйства, несмотря на свои сильные культурные и управленческие традиции был неспособным сохранять свою политическую-властную целостность. Сплетение друг с другом местных государственных, партийных и общественных органов свидетельствовало об элитной местной политике, которая не пользовалась поддержкой со стороны местного общества. За неимением учреждений, обеспечивающих расчлененность политических интересов, местное общество не могло исполнять роль антиполюса государственной политики. Это положение только затруднялось близостью крупного города, и

это продолжало ослаблять и иначе не крепкие связи привязанности к месту жительства.

Якабсаллаш - новое село, соединившееся из хуторов Большой венгерской низменности. Его политический облик носит на себе отпечаток непосредственной, определяющей роли специального кооператива, находящегося в монопольном положении в селе.

Пока в Печварате ни совет, ни партия, ни хозяйственная сфера не могли брать перевес, то решения по вопросам сельской политики в Якабсаллаше принимались по сути дела специальным кооперативом. Несмотря на механизм принятия решений элиты местное общество Якабсаллаша проявляло намного большую степень сплоченности, и однозначно поддерживало деятельность по местному развитию. Этот факт автор объясняет прежде всего тем, что стратегия по развитию села не дает возможности для проявления разделения интересов местного общества. Пока намечается целью удовлетворение основных потребностей села, до тех пор можно рассчитывать на единодушную поддержку местного общества.

Что касается уровня развития и политической структуры, из рассмотренных населенных пунктов село Кишкунмайша является крупнейшим (численность населения составляет примерно 12000 человек) и самым противоречивым. В этом поселении, устремляющемся к объявлению городом, для достижения главенства боролись и хозяйство, и партия и руководство совета. Эта политическая элита, нагруженная тяжелыми политическими конфликтами даже изолировалась друг от друга, вызывая открытое сопротивление небольшой группы иначе равнодушного местного общества.

Политические ссоры и борьбы за престиж причиняли нерациональное развитие, так же, как частую замену руководителей и тяжелые инфраструктурные проблемы. (Интересно заметить, что вышеупомянутые проблемы скоро привели к открытым конфликтам и местные организации политической плюрализации в Кишкунмайше считаются одними из первых.)

Хотя три населенных пункта воплощают три разнобразные формации власти, автор все-таки обнаруживает некоторые общие характерные черты в механизме местной политики, которые могут считаться структурными особенностями местного управления в Венгрии.

Анализ функционирования представительских корпораций, управляющего аппарата и служащих местных советов однозначно свидетельствует о том, что в механизме принятия решений советов представительская корпорация не обладает фактической властью. Настоящими центрами управления являются исполнительный комитет и административный аппарат. Однако эти действительные факторы принятия решений структурно тесно связаны с областным управлением, таким образом их роль по существу органичивается посредничеством вышестоящего управления.

На основе анализа документов и личных наблюдений можно сделать вывод, что совет - в зеркале обсужденных повесток дня - очень редко оказывался в фактическом положении принятий решений. Автор оценивает отчуждение представительства от избирателей и становление его деятельности формальной, как естественную защиту.

Статистическая развотка корреспонденции совета и ее анализ свидетельствуют о том, что местный совет является органом, типично устроившимся на ответ, и никак не проводит местную политику. Работа служащих также носит административный и не политический характер, элементы предпринимательства проявляются лишь иногда, во время организации капиталовложений.

Анализируя работу местных партийных организаций автор приходит к выводу, что их влияние в селе намного меньше, чем на высших уровнях партийного управления. Это объясняется в первую очередь сильной централизацией механизма партийного управления. Вследствие косвенных методов партийного управления, которые были чуть незаметны в документах и потому, что руководители партии были почти независимыми от членов, способы и сила влияния партии зависели от субъективных характерных черт данного партийного лидера. На властную функцию партийной организации кроме субъективных и случайных моментов оказывали воздействие и кадры местного уровня.

Автор в своей работе придает особое значение политическому влиянию сферы хозяйствования. Известные эксперты-политологи по всему миру признают специфичную властную функцию экономики, которая в большинстве случаев осуществляется неформально, однако часто имеет решающее воздействие.

В рамках социалистической экономики и государственного управления местные советы исполняют функцию партнера с экономическими органами фактически очень редко. Величина влияния в большой мере зависит от хозяйственной структуры данного населенного пункта, и очевидно оно увеличивается в том случае, если хозяйственный орган (предприятие, кооператив) имеет монопольное положение. В этом случае развитие поселения нежелательным образом переплетается с инфраструктурными интересами хозяйственной единицы.

Во время исследований сеть местных общественных организаций была неразвитой, особенно в небольших населенных пунктах. Большинство этих организаций не старалось организовать население, скорее они играли второстепенную роль в решениях местных советов и партийных организаций. Хотя в этих трех селах имелись ростки спонтанных организаций населения, однако они не могли оказывать влияние на коммунальную политику. Анкетные исследования однозначно свидетельствуют об апатичности, неопределенности,

иногда даже враждебности в отношении государственной коммунальной политики.

Автор реагирует на изменения, происходящие в структуре и характере коммунальной политики так же, как на происходящие и прогнозируемые перемены. Хотя партийная расчлененность политических организаций является основным условием настоящей демократии представительного характера, в то же время местная политика во многом отличается от т. н. макрополитики. Местные партии - если они вообще будут организоваться - будут носить характер двуличного Януса. С одной стороны они должны тесно связываться с верхними уровнями своих партий, а с другой стороны должны эластично реагировать на вызовы местной политики. Это двойное направление иногда вызывает конфликты. Большинство интересов, связанных с местной политикой даже не расчленяется соответственно макросистеме партий. Именно поэтому необходимы организации другого общественного характера, т. е. базовые учреждения, воплощающие непосредственную демократию.

За последнее время внимание к организациям такого типа ослабевало, однако автономная личность и автономные малые коллективы без этих форм организации не могут возникать. Шансы фактического территориального распределения власти в основном зависят от создания этих организаций.

Во главе, суммирующей главные констатации книги автор приходит к заключению, что внутренняя структура управления поселениями, деятельность элитного круга местной политики может истолковываться лишь в рамках макроструктуры политики. Модель системы советов и партийного государства совсем не признавала местной власти и в основном все действующие лица политики внутри поселений - хотя не в одинаковой мере - направлялись „отраслевыми“ центрами управления. Внутри поселения не могло формироваться прочная коалиция, базирующаяся на союзе интересов, таким образом развитие поселения складывалось почти всегда под влиянием внешних факторов.

Политические и экономические реформы, происходившие в Венгрии пока еще не всегда благоприятствуют территориальному разделению власти, хотя самоуправленческая реформа территориального управления не имеет реальной альтернативы. Однако территориальная децентрализация введением управленческой модели сама по себе не гарантируется, особенно не с точки зрения экономики и политики.

Последняя часть книги основывается на осознании того, что территориальное разделение власти в Венгрии и в дальнейшем останется интересной темой исследования. Исследование неравномерного территориального разделения власти, так же, как изучение взаимоотношений территориальных функций, связей и политической автономии смогут стать чрезвычайно интересным совместным начинанием региональных наук и политической науки.

Ряд конкретных примеров, так же, как исследования политической географии и постоянное исследование территориального развития смогут дать

ответ на вопрос: каким образом связана система центрального управления с территориальным развитием и самостоятельностью. В общественно-политической системе, строящегося в самом деле „снизу“, роль местных территориальных исследований будет увеличиваться, так как с одной стороны децентрализованные решения требуют уровня децентрализованных информаций, с другой стороны во всяком случае следует принимать во внимание территориальные последствия центральных решений. Эта закономерность в дальнейшем будет позволять еще более обширные исследования.

