

Bódi Ferenc

**A települési önkormányzatok érdekérvényesítése a
területpolitikában**

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM
SZOCIOLÓGIA ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI TANSZÉK

TÉMAVEZETŐ: DR. BŐHM ANTAL

© BÓDI FERENC

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁYNI ÉS ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

SZOCIOLÓGIA PH.D PROGRAM

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSE

A TERÜLETPOLITIKÁBAN

PH.D. ÉRTEKEZÉS

BÓDI FERENC

BUDAPEST, 2001.

Tartalom

Tartalom.....	5
I. Önkormányzatiság és területpolitika	7
<i>I. 1. Történeti gyökerek és jogi keretek</i>	<i>7</i>
I. 1. 1. Az önkormányzatiság fogalma, kialakulása, az önkormányzati rendszerek típusai	7
I. 1. 2. Az önkormányzat mint a hatalommegosztás eszköze	15
I. 1. 3. A decentralizáció és a dekoncentráció dilemmája	18
I. 1. 4. Szubszidiaritás	21
<i>I. 2. A nagypolitika eltávolodása a helyi szinttől</i>	<i>24</i>
I. 2. 1. A kötött mandátumtól a népképviselőletig.....	24
I. 2. 1.1. A magyar politika paradox fejlődése: a megyei autonómia mint a modern városi jog forrása?	28
I. 2. 2. Az önkormányzatiság elemei: a nemzeti rendi függetlenségi mozgalmaktól a modern nemzetállamig	31
I. 2. 3. A megyei joghatóságból kinőtt városi jog	34
<i>I. 3. Területpolitika.....</i>	<i>37</i>
I. 3. 1. A területpolitika fogalma és dimenziói	37
A területpolitika dimenziói.....	50
I. 3. 2. A területpolitika modellje	51
I. 3. 3. A területpolitika modellje a nagypolitika irányából.....	52
I. 3. 4. A területpolitika modellje a helyi politika irányából	55
II. Területi különbségek és területpolitikai feladatok Magyarországon	61
II.1. 1. A népesedési folyamatok regionális eltérései az ezredfordulón	61
II. 1. 2. Következtetések a területpolitika feladataira vonatkozóan.....	67
<i>II. 2. Munkanélküliség.....</i>	<i>74</i>
II. 2.1. A településméret mint rurális tényező	74
II. 2. 2. A munkanélküliség térbeli megjelenése Magyarországon az 1990-es években	75
II. 2. 3. A munkanélküliség összetevői és jellemzői vidéken és a városokban	79
II. 2. 4. A vidékiségek más összetevőkkel	87
II. 2. 5. Változások a krízistérségek meghatározásának módszertanában	89
<i>II. 3. Jövedelemkülönbségek.....</i>	<i>91</i>
II. 3. 1. Háttérösszefüggések	91
II. 3. 2. Személyi jövedelem és jövedelemadó	93

II. 3. 3. A jövedelemforrások térségi különbségei.....	98
II. 4. Szociális ellátórendszer a vidéki térségekben.....	108
III. Területpolitika és érdekérvényesítés.....	118
III. 1. Területpolitikai törekvések Magyarországon a XX. században.....	118
III. 1. 1. Vidékpolitika a két világháború között	118
III. 1. 2. A szocialista korszak főbb területpolitikai jellemzői	119
III. 1. 3. Az 1990 utáni területpolitikák Magyarországon; a térségfejlesztés jogi szabályozása.	145
III. 2. Térszerveződés és területpolitika 1990 után	156
III. 2. 1. Kistérségi társulás vagy kijelölt területfejlesztési körzet	156
III. 2. 2. A kistérség és a körzet antinómiái.....	162
III. 2. 3. A kistérség és a körzet kooperációja	166
III. 2. 4. A térszerkezet alakulását befolyásoló legfőbb tényezők.....	171
III. 3. A helyi önkormányzatok szerepe a vidék felzárkóztatásában.....	174
III. 3. 1. Sikeres polgármesterek, sikeres önkormányzatok, sikeres helyi társadalmak?.....	174
III. 3. 2. A vizsgálandók köre és a minta.....	179
III. 3. 3. A sikeres települési önkormányzat feltételei	179
III. 3. 4. Tipológia a vizsgálat után.....	184
III. 3. 5. Összegzés	193
IV. További kutatási feladatok	195
Függelék	198
Térképi ábrák jegyzéke	199
Irodalom.....	212
A szerzőnek a disszertáció témájában született publikációi.....	223

I. Önkormányzatiság és területpolitika

I. 1. Történeti gyökerek és jogi keretek

I. 1. 1. Az önkormányzatiság fogalma, kialakulása, az önkormányzati rendszerek típusai

Az önkormányzatiság fogalma

Az önkormányzat olyan különleges politikai szervezet, amely a nagypolitika tereumát képező állam – mint különleges hatalmi kényszerítő eszközökkel rendelkező politikai szervezet – és az egyén vagy annak legszűkebb szentől szembeni társadalmi kapcsolatokkal rendelkező csoportja, illetve közössége között helyezkedik el. Az egyén számára bizonyos oltalmat ad az állammal (az állami túlhatalommal) szemben, az állam számára pedig az ésszerű kényszer (a hatalom ésszerű megosztásának egyik módja), illetve ráhatás eszköze lehet.

Értelmezhető különleges közvetítő ágensként is, amely a megélt életvilág szintjén a hatalommal való elsődleges találkozás színtere; specifikus „médiüm”, amely az egyén számára megfoghatóvá teszi a hatalom gyakorlását, illetve e hatalomgyakorlás könnyebb eltérését.

Az állam mint folyamatosan működő szuverén politikai szervezet már az ókorban is fokozatosan, a későbbi korokban még inkább egyre komplexebb szervezetté vált. A modern kori államok szervezése és irányítása szükségessé tette a különböző egységek differenciálódását és bonyolult munkamegosztását, a hatalom kényszerítő gyakorlására szakosodott intézmények (bíróság, igazgatási szervek, gazdasági és pénzügyi szervezetek stb.) térbeli elrendezését, hatásköri és illetékességi határok kiszabását. A döntési szintek telepítése és államosítása, a területi egységek mérete az állam funkcióinak és szükségleteinek alárendelten formálódott ki, engedve a *térbeli meghatározottságoknak* (településszerkezet, morfológiai viszonyok, geopolitikai helyzet), illetve alárendelve a történelmi, *időbeli meghatározottságnak* (alkotmány, jogi gyökerek, történelmi hagyományok, választási rendszer stb.).

Az önkormányzati rendszer valamennyi polgári társadalomban az állam belső szükségletei szerint egységesedett és szilárdult meg. Ebből ered, hogy a Nyugat-Európában fellelhető önkormányzati rendszerek sokszínűek, a mindenkori kormányzattal szemben eltérő politikai súlyt képeznek, azaz a vertikális és horizontális hatalmi tagoltságban döntési helyzetük eltérő, és mindez a mai napig változóban van.

Az önkormányzatiság kialakulása

A jelenlegi önkormányzatok eredete az európai középkor elején keresendő, amikor még nem jelentek meg az erős nemzetállamok és Európában már nem válhatott egyeduralmukodóvá egyetlen nagyobb birodalom sem. Ebben a hatalmi eklekticizmusban a városok egyre nagyobb autonómiát vívtak ki maguknak (Hajnal [1936], pp. 98–134.) Kialakították rendeleteiket, jogszabályaikat, és igyekeztek azokat betartatni saját közigazgatási határaikon belül.

Az így létrejött önkormányzat mint politikai egység nem tekinthető elért állapotnak, csak folytonos változásban lévő társadalmi-*politikai szervezetnek*, amely a történelem bizonyos időszakaiban az államirányítás térbeli egységei között kiemelt helyet foglalt el. Szerepét és ebből eredő súlyát a mindenkori állam igénye szabta meg. Az önkormányzatok története ebből eredően szoros függvénye volt a társadalom hatalmi csoportjai erőterében formálódó területszervezési rendszereknek, valamint a *köztes csoportok* érdekérvényesítő erejének. A politikai szociológia megközelítésében két elemet szükséges különválasztani egymástól. Egyrészt azt, hogy az önkormányzatok autonómiája és a *hatalmi ágak elkülönülése* együtt hogyan változott. Másrészt azt, hogy a térben megjelenő politikai hierarchiák mennyi önállóságot adtak a földrajzi térben szorosabban összekapcsolódó közösségeknek *autonómiájuk* kiteljesítéséhez.

Alkotmánytani elemzések és politikatörténeti munkák azt mutatják, hogy azonos időben kialakult államok, politikai szervezetek más és más hatalommegosztást tettek lehetővé, illetve kívántak meg.

Az ókori Görögországban, mint ahogy arról Arisztotelész *Politikájában* olvashatunk, az ősi közösségek falvakba, majd azok szövetségeibe, végezetül poliszokba tömörültek. A területileg nem tagolódó városállamok egyszerre mutattak

állami és önkormányzati jegyeket. Az államszervezetben nem vált szét a központi és a helyi irányítás. Amint azonban a *polisz*rendszert fölváltotta az államszövetség, a poliszok lassan elveszítették önállóságukat (Horváth, 1997).

A középkori Európában a király udvartartása jelentette a *feudális államot*, amely nem fedte le teljes egészében az uralt ország egész területét; az állam egésze mint *rendi autonómiákból összetett mozaik* létezett. A helyi közösségekben ugyan kifejlődtek a helyi norma- és elvárásrendszerek, amelyek betartatására bírát választottak, de a közösségek nem bírtak valódi közhatalmi jogosítványokkal, mert felettük a hatalmat a mindenkori hűbérúr gyakorolta.

A *városi önkormányzatok* fejlődése erősen különbözött a rendi alapú területi formációk autonómiájától. A *kommunamozgalmak* révén a városok meglehetősen nagy függetlenségre tettek szert. Függetleníteni tudták magukat a világi és egyházi hatalmaktól, akképpen, hogy a királyi hatalommal szövetkezve *kiváltságokat* szereztek.¹

Eleinte azonban ennek ellenére sem szakadtak ki a feudális társadalom jogi, közhatalmi szövetéből, annak rendi jellegét örökítették tovább. A városok önállósága nagymértékben különbözött egymástól: a teljes szuverenitást birtokló városállamtól (Velence, Hamburg) a földesúri városokig terjedt a skála. A belső hatalmi rend már magában hordozta a későbbi modern polgári állam lényeges elemeit (Horváth, 1997). A *városi autonómia* fejlődése Európában földrajzilag is különbözött egymástól; Kelet-Európában a városfejlődés jelentősen megrekedt, az országok hatalmi-közjogi szerkezete nem mindig követte a városfejlődés dinamikáját, ezért a viszonylag nagy népességű és jelentős gazdasági erővel rendelkező városok nem tudták megszerezni a szabad királyi jogot (Kajtár [1992], p. 27.).

A komplexebbé váló állam betagolta területi egységeibe (a megyékbe és a provinciákba) az idővel képződött települési és területi autonómiákat. A XVI–XVII. században, a centralizációs törekvések következtében, a feudális szerződéses kiváltságok fokról fokra felszámolódtak. Ezzel új időszámítás kezdődött az

¹ A városi jog sokszínű képet mutatott Nyugat-Európa szerte, különösen a német területeken. A laza szerveződésű birodalomnak a középkor végén mintegy 3000 privilegizált városa volt, többségében igazi városi élet nélkül (Hajnal [1936], p. 119.). A korszak végére kifejlődött városok falain belül azonban kialakult a polgári érzés, a polgári szolidaritás, amely a kis „helyi hazákhoz” kötötte a bennük élő közösségeket (Northon, 1994).

önkormányzatok életében, és a modern szerkezetű államokban a nagypolitika résztvevői is más viszonyba kerültek a helyi politika szereplőivel.

A kontinentális szabályozás számára mintaadónak tekinthető a XIX. század elején a Karl von Stein nevéhez fűződő *porosz közigazgatási rendszer*, amely egyszerre kívánta szolgálni az állam egységét és az önkormányzati önállóságot. Célja a nemzeti érzés talaján felépülő új államberendezkedés létrehozása volt, amelynek alapját az önkormányzatok képezték.

A másik maradandó közigazgatásszervezési intézkedés a kontinensen Napóleon nevéhez kötődik. A korábbi municipiumok önállóságát a departments-rendszer váltotta fel és új, centralizált igazgatási rend jött létre.

A mai demokratikus rezsimekben nem található két egyforma megoldás. Nem maradt meg tartósan olyan konstitúció, amely nem vette figyelembe az államok történeti háttérét és alapjait. Az egyensúlyok kialakítása soha nem volt súrlódásmentes, mint ahogy az *autonómia kontra szuverenitás* kérdése is számos konfliktus, közjogi feszültség forrása volt.

A kontinens fejlett térségeinek államaiban az új, modern polgári közigazgatás a XIX. század első felében egységes térszerkezeti rendszerébe tagolta be az összes korábbi lokális és regionális önkormányzatot. Értelmetlenné tette azok mozaikszerű tagoltságát, a hatalomszervezés sokszínűségét, valamennyit egységesítette a racionalitáson alapuló bürokrácia szabályzó rendjével. Néhány ország (pl. Svájc) társadalmát kivéve valamennyi polgári állam a nemzetté válás folyamatának rendelte alá új, racionalizált önkormányzati rendszerének megszervezését.

Az önkormányzati rendszerek típusai

A fenti történelmi és közjogi tényezők következtében a fejlett demokráciákban a települési önkormányzatok rendszerének két fő típusa alakult ki (Pálné Kovács I. [1999a], pp. 36–61.).

Az egyik az *integrált települési önkormányzati rendszer*, amely jellegzetesen erősen urbanizált térségekben jött létre. Az e típusba tartozó helyi önkormányzatok a közszolgáltatások széles skálájával, lokális szinten fenntartott szociális ellátórendszerrel, sokirányú szakigazgatással, illetve ehhez szükséges

szakapparátussal rendelkeznek. Integrált települési önkormányzatok főleg Észak- és Nyugat-Európa államaiban találhatóak.

A második fő típus a *fragmentált települési önkormányzati rendszer*, amely Európában a mediterrán térségben, Közép-Európában és Franciaországban alakult ki. E típusban az önkormányzati és igazgatási reformok nem a települési önkormányzatok egyesítésével igyekeztek enyhíteni az önkormányzatok túlterheltségét, hanem a kis települési önkormányzatok közötti *társulások* ösztönzésével vagy kényszerével, valamint a korábbi helyi önkormányzati feladatok felsőbb szintű (területi) önkormányzatokhoz történő telepítésével kísérleteztek. Ennek következtében a helyi önkormányzatoknál az igazgatási, szociális, fejlesztési stb. funkciók komplex rendszere ritkán található meg, e feladatok egy része vagy a térségi társulásoknál, vagy a magasabb szinten elhelyezkedő önkormányzatnál van. A fenti okokból eredően a fragmentált önkormányzati rendszerben a települési önkormányzatokhoz tartozó átlagos népesség viszonylag alacsony.

Altípusnak tekinthetőek a növekvő népességű nagyvárosok körül kialakult különböző típusú *város környéki önkormányzatok*, amelyek az egyes államokon belül többféle módon szerveződtek meg. Az agglomerációkban megjelenő társadalmi és környezeti gondok enyhítése érdekében a *city* és a környékbeli települések egy önkormányzatba egyesültek, vagy a nagyvárosok alakultak területi önkormányzattá, vagy valamilyen, a központi kormányzatnak alárendelt speciális adminisztratív szervezetet, vagy önkormányzati társulást hoztak létre, vagy informális konzultatív együttműködési formát választottak stb.

Külön altípusnak tekinthetőek a különböző rurális térségekben elhelyezkedő önkormányzati társulások, a *helyi érdekközösségek szövetségei*, amelyek a fejlett demokratikus országokban fokozatosan felváltják a korábbi egyközpontú, paternalista helyi politikát, és határozottan korporativista jegyeket mutatnak (Mardsen, et al., 1993). A helyi önkormányzatok mellett megjelenő helyi korporációk pluralizálják a helyi politikát azáltal, hogy beépülnek a helyi elitek döntési mechanizmusába. Ezzel fellazíthatják a megmerevedett formális kereteket, nyitottabbá tehetik a közberuházások, fejlesztések tervezését, előkészítését, követhetőbbé tehetik azok megvalósítását (Mardsen–Murdoch, 1998), feltéve, hogy a rurális helyi társadalmaknak fejlett politikai kultúrája, integrált helyi társadalma van.²

² Európa országaiban azonban, sőt az államokon belül eltérő a helyi társadalmak integráltságának a

A területi önkormányzatok szerveződése

A politikának választ kell adnia arra, hogy az integrált, s főleg a fragmentált települési önkormányzati rendszerű államokban hogyan, milyen módon szerveződjenek meg a területi önkormányzatok: fölérendeltjei vagy mellérendeltjei legyenek-e a helyinek, az államhoz vagy a lokalitásokhoz álljanak-e közelebb stb.

A mezoszintek létrejöttét (reformjait, döntési szintek kijelölését) ágazati, illetve szűkebb csoportérdekek is befolyásolhatják. A szabályokat alkotó politikai szervezetek ha nem függenek erősen a pártrendszerrel, illetve aktuális kormányzati pozícióktól, a területi decentralizációhoz fűződő területpolitikai döntéseket elsősorban nem ideológiai alapon hozzák. A középszinten megjelenő önkormányzat autoritásának foka azonban nemcsak pártérdekeknek, hanem egyéni politikai érdekeknek is alárendelődhet.

Az erős kliensrendszerben a hatalomgyakorlás új szintje kiválóan alkalmas új pozíciók teremtésére és a jól fizetett és nagy befolyással járó posztok felosztására a politikai szereplőket támogatói között. A politikusok partnere lehet az igazgatási bürokrácia is, hiszen a bővülő hatalmi posztok számos új állást jelentenek az új hivatalokban. Ugyanakkor a nagypolitika felől érkező racionalizációs törekvések megbukhatnak a bürokratikus és helyi politikai szereplők ellenállásán, ha az új igazgatási önkormányzati szint ad lehetőséget a korábbi hivatali és helyi elit megkerülésére (Pálné Kovács I. [1999a], p. 78.; Keating [1997], pp. 383–398.).

Az említett politikai tényezőket nem hagyhatjuk figyelmen kívül, ha egy konkrét állam területi és helyi önkormányzati szerkezetét tanulmányozzuk. A területi önkormányzatokat a fejlett demokráciákban általánosságban a következő kategóriákba sorolhatjuk:

Egyszintű területi önkormányzati beosztású államok. Ilyen Hollandia, Dánia, Svédország, ahol a középszintet reprezentáló területi önkormányzati egységek

mértéke és a helyi politika fejlettsége. A déli államokban erős az állami gondoskodás és a nagypolitika rendszeres beavatkozásának következtében fennmaradnak a helyi patriarchális-klientista attitűdök, s itt lényegesen kevesebb szerep jut a helyi közösségek szabad kezdeményezéseinek (Syrett, 1995). Magyarország mind az északi, mind a déli országok politikai kultúrájához közel áll, egyszerre hordozza magán a nyitott korporativizmus és a zárt korporativizmus jegyeit. Az ország nyugati és központi régiójában inkább az előbbi jegyek, az északi és keleti régiókban pedig inkább a dél európai jegyek a dominálnak.

(provinciák, járások, megyék) a nemzeti szintű politizálásban nem vesznek részt, a helyi önkormányzatok életébe direkt formában nem avatkoznak be.

A *többszintű területi beosztású államokban* (Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Belgium, Németország) a regionális szint erőteljesebb hatalomgyakorlást tesz lehetővé. A helyi és kisebb területi szintek fölött elhelyezkedő regionális szervezeteknek változó mértékben befolyása van a helyi törvényalkotásra (ezt a jogot másutt állami dekoncentrált szervezetek gyakorolják). A régióknak korlátozott mértékben, de joguk lehet nemzetközi szerződések kötésére. A régió szerepe a nemzeti politikában jelentős, különösen azon régióké, amelyek államalkotó részei az egyes országoknak.

Vannak *területi önkormányzat nélküli országok*, amelyek lehetnek föderatív struktúrájúak, ahol a föderatív szerkezet nem ad lehetőséget az önkormányzati szint létrejöttére, mivel a lokalitás felett már a tagállam, a tartomány szintje található (Ausztria, Svájc), és lehetnek olyan unitárius államok, ahol a középső területi szinten csak igazgatási, állami szervek működnek (Finnország, Görögország, Luxemburg).

A klasszikus és a modern települési önkormányzat

A klasszikus önkormányzat fogalmát a *városok, települések, területek autonómiájának* fejlődéséből vezetjük le, elismerve azt, hogy az önkormányzat fogalma jóval szélesebb a települési-területi-önkormányzatiság szűkebb fogalmánál.

A klasszikus települési önkormányzat értelmezése Max Weber nyomán

- A keleti városokkal ellentétben nyugaton a középkor elején nem épülnek meg a modern nagyvárosi közművek (a csatornák, az utak, a hidak, a középületek tekintetében több esetben jelentős visszalépés mutatkozik az antikvitáshoz képest), és nincs jól kiépített hivatali szervezetük sem, mint az olajozottan működő keleti városoknak és *közigazgatási rendszereknek*. Ugyanakkor még a kisebb népességű és gazdasági erőt megjelenítő nyugati városban is megszilárdul az *autonóm városi közjog* és megjelenik a *közügyek iránt érzékeny és tenni képes polgár* (Weber, 1970).
- Az európai városokban létrejön a „die Stadtluft macht frei” érzülete, amely eleinte inkább közösségi, majd a közösségtől emancipálódott egyéni érzületté

fejlődik. A *szabadság éthosza* a vélemény és közízlés sajátos struktúráit teremti meg a reprezentáció, a publicitás, később pedig a tömegfogyasztás által.

- Ebben a közegben alakul ki az a *polgári éthosz* is, amelyben az iparkodás élettere mintegy önmagától megteremtődik. A közjogi, politikai autonómia és a gazdasági függetlenség, illetve a részautonómiák több helyütt áthatják és mintegy interpenetrálják egymás folyamatait (racionalizálás, individualizálódás, politikai és közjogi függetlenedés).

- A nyugati-európai városok lényegében az állami hatalmi monopóliumok rendszerét lazítják fel több-kevesebb sikerrel azáltal, hogy egy-egy körülhatárolható egységen belül az önmagát mint szolidaritási egységet e területtel azonosuló közösség autonóm jogot alkot és tartat be, választott (és kinevezett hivatallal működő) testülettel *önkormányoz és önigazgat*.

- Az önkormányzathoz hosszú az út addig, amíg a „tartományi, fejedelmi kinevezésekkel rendelkező bírónak a gallérjába nézhet a városi tanácsok élén álló polgármester”. A folyamatosan gazdagodó polgárság először megvásárolja a hivatalokat, majd autonóm módon a közösség (patríciusok, városi arisztokrácia) legitimitációjával létesíti azokat, még később a városi közpénzekből (vám, adó, illetékek) közintézményeket alapít és üzemeltet. Az *illegitim uralom* így több-kevesebb sikerrel jött létre a szerzett privilégiumok *önkéntes* kiterjesztésével.

A modern települési önkormányzat

- A klasszikus összetevőkből nem sokat örökölt, de alapjai mégis ezeken a városi (Magyarországon részben megyei) szabadságjogokon nyugszanak. Az európai önkormányzati törvények a települések működését szabályzó közigazgatási rendszerek sokszínűségét mutatják. Ha megvizsgáljuk az önkormányzati törvényekben lefektetett közfeladatok megosztását a helyi, a regionális és az állami szintek között, a különbségek markánsak. A hatás- és feladatkörök telepítése, szabályozottsága attól is függ, hogy milyen volt a hajdani városi autonómia szintje és később milyen lett a közfunkciók államosítottságának a mértéke.

- A városok szabadságát az egység és egyenlőség némileg korlátozta, valamint ezt a szabadságot terjesztette ki a kevésbé független települések felé. A klasszikus

önkormányzatiság állami szintre emelkedett, de mint elv, a modern államrendszer egyik fontos kérdésévé vált.³

I. 1. 2. Az önkormányzat mint a hatalommegosztás eszköze

A XVIII–XIX. században a *hatalommegosztás* elvi és pragmatikus dilemmájára a legkülönfélébb válaszok születtek. A XX. század polémiáiban és politikai gyakorlatában viszont a plurális hatalmi rendszerek körüli disputák emelkednek ki.⁴ Eötvös József már a XIX. század közepén rámutatott a *hatalom társadalmi ellenőrzésének* fontosságára. A politikai szabadság megóvásához az „államhatalom bizonyos térre szorítására” van szükség, de a hatalommegosztás nem azonos a korlátozott államhatalommal – hangsúlyozta. A hatalom társadalmi ellenőrzése a bíróságok feladata, az állam mindenhatósága elleni védőeszköz „korunkban... ugyanaz, amely századokon át szolgált oltalmul mindenféle korlátlan uralom ellen: tudniillik hogy a közösségnek, tartománynak s általában az államban lévő szervezeteknek, melyek az egyént az állammal összefűzik, bizonyos kört adjanak önálló tevékenységére, s ezáltal az államhatalomnak gyakorlatilag szilárd határokat vessenek” (Eötvös [1981], p. 345.). Eötvös az „erős közösségek alkotása” mellett érvel, amelyek az egyesületekre, az egyesülési jogra és az egyéni szabadságra építhetők fel. Itt a hatalom ellenőrzésének, társadalmi meghatározottságának olyan kritériumáról van szó, amely később a *pluralizmus* keretei között merül fel újra (Sári [1995], p. 95.).

³ Lásd Montesquieu, Madison, Tocqueville, J.S. Mill, Constant, Eötvös felfogását, akik jelentőséget tulajdonítottak az önkormányzatnak a demokrácia és a modern állam felépítésében.)

⁴ A hatalommegosztás kérdése mindig is foglalkoztatta a politikáról gondolkodókat. A hatalommal való visszaélés, a szervezeti és személyi hatalomkoncentráció ellenében már Arisztotelész is megfogalmazta a törvényhozói-szabályzó, a végrehajtó-szervező és a bírói hatalom szétválasztását a politeiá, azaz az alkotmányosság érdekében (Arisztotelész [1984], p. 110.). Mind Montesquieu hatalommegosztás-elmélete (Montesquieu, 1987), mind Madison és Hamilton alkotmányozó gyakorlata (Hamilton, A.–Madison, I., 1998), kiemeli a filozófusok és az államférfiak fontos szerepét abban, hogy megtalálják az államhatalom társadalmi ellenőrzésének biztosítékait. Különböző hatalmi modellekkel törekedtek a potenciális túlhatalom, az önkény elkerülésére, attól függetlenül, hogy monarchista vagy republikánus államot álmodtak-e, illetve szántak az alattvalóknak, a polgároknak.

A modern polgári államhatalom sokrétűvé válásával együtt fölvetődött az állami feladatok megosztásának igénye. A funkció- és hatalommegosztás a politikai gyakorlatban horizontális, illetve vertikális dimenziók mentén ment végbe. A horizontális hatalommegosztás tulajdonképpen az államhatalom munkamegosztása, a vertikális hatalommegosztás viszont az államhatalom feladatainak a „leosztását” jelenti a területi egységek számára.

A horizontális hatalommegosztás a modern polgári államok történelmében több hasonlóságot rejt. Annál sokszínűbb a vertikális hatalommegosztás mind igazgatásföldrajzi, mind választáspolitikai, mind hatásköri, jogfilozófiai tekintetben.

A kialakult új típusú önkormányzat a politikai rendszer alapvetően vertikálisan meghatározott, paradigmaticus rendezőelvének bizonyult. A régi és új abban közös, hogy a szervezet attól kezdve önkormányzat, illetve addig a pontig az, amíg rendelkezik azzal a két attribútummal, amely a szervezet belső rendjének kialakítására és szervezeti rendje betartatására egy személyt (vagy csoportot) megbízhat. Az első attribútumot *autonómiának*, a második attribútumot pedig *autokefáliának* nevezzük (Weber, 1987). Természetesen e két feltétel teljes mértékben ritkán (vagy sosem) teljesül hiszen minden szervezet egy nagyobb szervezet része, ezáltal annak függésében létezik. Vagyis soha nem teljes az autonómia, mivel a szervezet működési rendje egy nagyobb, felette álló szervezet rendjéhez kénytelen igazodni, ellenkező esetben konfliktus támad a rendszer és az alrendszer között. Ez mindaddig fennáll, amíg a felek egy olyan pontot nem találnak, amiben az egyik fél annyit előnyt ér el, amennyit a másik fél még eltűr.

Az állam és az önkormányzat hierarchikus viszonyát ma már senki sem tagadja. Az állam hozta létre az önkormányzatot, és az állam rendelkezik a „hatáskörök hatáskörével”, azaz a törvényhozásnak van joga önkormányzatot létrehozni és megszüntetni. A modern polgári demokráciákban a XIX. század kezdetétől zajlik a helyi önkormányzatok „inkorporálása” az állami struktúrába (Pálné Kovács I. [1999a], pp. 36–61.).

Az önkormányzatok legszélesebb körű bevonását a kormányzati munkamegosztásba *Benjamin Constant* fogalmazta meg (Constant, 1862). A helyi önkormányzatot *önálló hatalmi ágként* értelmezi. Rámutat arra, hogy a központi hatalom ellensúlyozása, a helyi önállóság elismerése, a helyi közösségek összetartása közös érdeke mind a helyi, mind a központi politika alakítóinak. Constant sajátos

helyi érdekeket feltételez, a „helybeliség” gondolatát ülteti rendszerének középpontjába:⁵

Az állam túl messze van az egyéntől ahhoz, hangsúlyozza, hogy az egyén olyan intenzíven kötődhessék hozzá, mint a helyben átélhető és megtapasztalható „helybeliséghez”. Az egyén a világot saját életvilágában éli meg és ebben szocializálja alapvető politikai értékeit is, ebben a percepcióban alakul vélekedése, ebben a viszonyrendszerben kommunikál, reagál a nagypolitika (állam), az egész társadalom rendszerének a hatásaira is.⁶

Eötvös (erős közösség) és Constant (helyi érdek) egyaránt erős köztes társadalmat feltételez az egyén és az állam között, illetve olyan helyi közösségeket, ahol ezen intézmények létrejöhetnek, megmaradnak. A köztes társadalmi csoportokban elevenen élő intézmények sajátos egyensúlyi tényezők, *sui generis* közvetítőknek tekinthetők az egyén és legfelső hatalom intézményei között.

A szociológia számára explicite Emil Durkheim világítja meg a *köztes csoport*, a *nyilvánosság*⁷ fontosságát az egyén és az állam szociológiai viszonyrendszerében.

Miután az állami hatalom elvesztette szakrális jellegét, írja Durkheim, az állam és a társadalom között szükségképpen sűrűbbé vált a „kommunikáció”, megnőtt a nyilvánosság szerepe. A politikát élesebben figyeli és ellenőrzi a társadalom, az

⁵ „a honszeretet a helybeli értékekhez való élénk ragaszkodásban létezik, a vak hazafik ezen érdekek hadat izentek. Kiszorították a honszeretet ezen természetes forrását, s azt egy olyan elvont lény, egy olyan általános eszme iránti mérsékelt szenvedéllyel akarták pótolni, mely meg van fosztva mindattól, mi képzelődésre hat, s mind attól, mi emlékezethez szól... A helybeliségek érdekében az ellenszegülés csírája foglaltatik, mit a felsőbbség nem örömezt tűr, és aminek kiirtására törekszik... Minden községben, minden egyénnek lesznek olyan érdekei, melyek csak őt illetik, s következőleg a község hatósága alá nem rendelhető. Lesznek mások, melyek a község többi lakosait érdeklik, és ezen érdekek elintézése a községet fogják illetni. Ezen községeknek viszont lesznek érdekeik, melyek csak az ő belsejőkre vonatkoznak, és mások, melyek kiterjednek a megyére...” (Constant [1862], p. 124–125.)

⁶ Constant nem csupán a politikai intézményrendszer felől közelíti a hatalommegosztás kérdését, hanem az egész társadalom kontextusába helyezi azt, és ebből az államjogi dilemmából társadalmi, azaz szociológiai kérdést alkot. Horváth Barna szerint Constant e nézetével Gierkéhez kapcsolható, aki a köztestületeket alkotmányjogi jogalanynak tekintve forradalmasítja a szuverén állam és az individuum viszonyára épülő klasszikus alkotmányjogi gondolkodást. Miként Gierke a köztestületek elvével, úgy Constant a municipális hatalom gondolatával a plurális megközelítés teremtőjévé válik (Sári [1995], p. 239.).

⁷ Durkheim ezt a jelenséget a „kommunikáció” fogalmával jelölte.

innen származó reflexiók hatnak a kormányzati körökre. A demokrácia tehát tulajdonképpen nem más, mint nyilvános kormányzat, amelyben a kormányzás folyamata lényegében kommunikációs folyamat. A reflexív, demokratikus politikai rendszer a polgár számára lehetővé teszi, hogy ne csak passzívan kövesse az ország törvényeit, az állam számára már nem pusztán külső erő, mivel létük szervesen összefonódik (Némedi [1996] pp.121-134).

Az állam intézményes szerkezetének magját a kommunikációs és tanácskozó intézmények képezik. A demokratikus államnak nem az általános érvényű választáson, hanem a *korporációkon* nyugvó képviselleteken kell felépülnie. Durkheim szakít a rousseau-i közvetlen választás ideáljával. Vélekedése szerint, ha mindenki elkülönülten választ, akkor ezeket a voksokat minden bizonnyal a személyes (egoista) megfontolások vezérlik, illetve sugallják, s így az „individuális partikularizmus lesz az egész politikai szervezet alapja” (Durkheim, 1978).

Ebben a kontextusban a *korporációk* szakmai alapon szerveződött csoportok, azok a köztes csoportok, amelyek képesek hatékonyan részt venni a társadalom egészében, a kiscsoportok (család), az egyén és az állam, a politika, a kormányzat kommunikációjában.

1. 1. 3. A decentralizáció és a dekoncentráció dilemmája

A politikai szervezetek közötti hatalmi egyensúly kérdése a pluralista demokrácia viszonyai között felvetette a decentralizáció problematikáját (Dahl, [1996] p. 113.). A decentralizáció azt jelenti, hogy a központ növeli a részrendszerek önállóságát, ezáltal vesztik kontrolljából a részrendszerek felett; a centralizáció ennek épp az ellenkezője. Mivel a politikai szereplők és a politikai csoportok hétköznapi világát többféle, autonómiával rendelkező szervezet is befolyásolja, nem lehet egyértelműen meghatározni a lokalitások decentralizáltságát. Adott esetben egy helyi hatalmat gyakorló önkormányzatban, valamint szervezeteiben és a lokalitásban előforduló részrendszerekben egyszerre érvényesülhetnek a decentralizáció és a centralizáció folyamatai.

A helyi hatalmat gyakorló szervezetek akkor decentralizáltak, ha rendelkeznek egy bizonyos fokú autonómiával, azaz ha létezik a belső szervezeti rend kialakításának bizonyos fokú szabadsága. Emellett a helyi társadalomnak a helyi

hatalomért, a legitim uralmért, a belső rendért felelős vezetőket jogában áll megválasztani és a reflexív politika demokratikus technikáival (kritika gyakorlása, a tiltakozás megszervezésének joga stb.), kontrollt gyakorolni a vezetők felett.

A modern polgári társadalom politikai rendszerében lényegében minden lokális autoritás rendelkezik valamennyi autonómiával, de ezek a részfüggetlenségek mindig sérülnek az állam szuverén hatalma miatt, vagy legalábbis az állam céljai szerint kell az önkormányzat feladatait, hatásköreit meghatározni. Azonban a „sérülésnek és teljességnek” minden esetben van egy optimum-pontja a részrendszeren belül, amely megegyezik azzal a ponttal, ahol a Walras-féle egyensúlyi egyenletek függvénygörbéi metszik egymást.

Az általunk vizsgált optimum-pont a helyi igazgatási szervezet autonómiájának lineáris függvénye és a nagyobb, átfogóbb (vagy konkurens) szervezet működése (lineáris) hatékonysági függvényének metszéspontjában képzelhető el. Ezen optimum csak kívánalom, mivel abszolút egyensúly nem létezik az érdekérvényesítő helyi társadalmak komplex rendszerében. Legalábbis nem lehet elképzelni olyan egyenletet, amely ezt az optimumot képes lenne a helyi társadalmak sokdimenziós érdek-koordinátarendszerében kijelölni.⁸

A lokális autonómia léte a rendszer egészének érdekeit is szolgálja. Minél komplexebb a politikai rendszer, annál nagyobb tagoltságra és funkciófelosztásra kényszerül. E speciális részautonómiák nemcsak csökkentik a rendszer egészének hatalmát a részek felett, egyben csökkentik az egész rendszer működésének a költségeit is.

A specializálódó helyi szervezet részben tehermentesíti a centrumban elhelyezkedő szervezetet. Ha azonban a helyi szinten működő szervezetek nem rendelkeznek kellő autonómiával (jogosítvánnyal), nem képesek megfelelően válaszolni a környezet jelzéseire, kihívásaira, szükségleteire. A lokalitás ilyenkor nem tudja ellátni kiegészítő, feladatátvevő szerepét, ezért továbbadja, azaz „fölküldi” a

⁸ Az egyensúlyelméletet *Vilfredo Pareto* ültette át a politikatudomány területére és ez az elmélet a második világháború után termékenyen hatott a politonómia kialakulására (Dahl, Lindblom, Downs [1957], Schumpeter [1964]). A „bizonytalan körülmények közötti választás” modelljének lényegi elemei beépültek a „konkurenciális egyensúly” neoklasszikus elméletének jellegzetes fogalmi apparátusába, s ezzel létrejött a „bizonytalanság körülményei közötti ideiglenes konkurenciális egyensúly” elmélete (Donzelli, 1986).

válasz, a reakció feladatát a felettes központi szervezetnek. Mivel a központi szervezet több helyi szervezet felett áll, ezért a kellő autonómiával nem rendelkező szervezetek rossz működése vagy működésképtelensége a rendszer egészében előbb torlódásokat okoz, majd később – elzárva a központok felé vezető csatornákat – teljes működési stoppot idéz elő. Különösen igaz ez akkor, amikor egyszerre több „inger” éri a helyi szervezeteket. Lásd a kommunista rendszerek túlbürokratizálódását és az akut hiányt termelő újraelosztó társadalompolitikájának kudarcát.

A politikai rendszer egészének tehát érdeke a lokalitás kellő autonómiájának biztosítása. Ugyanakkor ha az autonómia a lokalitás szintjén túl nagy, az a politikai rendszer széteséséhez is vezethet. Ha viszont túl kevés, akkor nehezebbé válik a politikai rendszer egészének működése: elveszítheti reflexivitását, kezdeményezőkézségét, rugalmasságát, mindazt, ami egy politikai rendszer *racionalis és legitim* működéséhez szükséges.

A decentralizáció dilemmájának modern kori felismerése a hatalommegosztásról folyó elvi- és alkotmányozó vitákban gyökeredzik. A gyakorlati politika minden demokratikus polgári államban más és más megoldást hozott, attól függően, hogy az ország politikatörténete és geopolitikai helyzete milyen megoldást engedett. A központi és helyi szervezetek közötti munkamegosztás szervezeti modellje így a decentralizáció, illetve a dekoncentráció elvére épült.⁹

A föderatív és devolutív rendszerben a helyi vagy részrendszernek lényegében nincs szervezeti alárendeltsége a központtal szemben, azaz autonómiával rendelkezik. A dekoncentrált szervezetekhez csak dekoncentrált, illetve delegált funkciók juthatnak, ellenben a képviseleti, önkormányzati szervezet decentralizált és dekoncentrált feladatokat egyaránt ellát, azaz az egyes funkciókat illetően más-más önállósága van.

A központi és helyi szervezetek viszonyában kialakuló egyensúly a modern polgári politikai rendszerekben rendkívül összetett. Az önkormányzatok egészében nem lehet beszélni teljes autonómiáról, illetve a feladatok teljes decentralizációjáról, mivel az az egész politikai rendszer széthullásához vezethetne. A fejlett

⁹ Az angolszász iskola megkülönböztet *föderációt, devolúciót, delegációt vagy dekoncentrációt* (Scruton, 1982). Az önállóság mértéke a föderációban a legnagyobb, a devolúció a mérlegelési és politikai önállósággal rendelkező fölhatalmazás, míg a delegáció, illetve dekoncentráció a végrehajtási önállóság eltérő mértékét jelenti.

demokráciákban egy részrendszeren (egy önkormányzaton) belül *a helyi hatalom vegyes rendszerű*, azaz egyszerre tartalmazza a decentralizáció és dekoncentráció elemeit. Hollandiában a polgármestert (a tartományi főnök javaslatára) a királynő nevezi ki, a mellette működő törvénytartót pedig a képviselőtestület választja. Az előbbi az egész önkormányzatért, az utóbbi az önkormányzat szervezeti egységeiért felel.

Azokban az államokban, amelyekben az önkormányzatok jelentős felhatalmazást kaptak a helyi ügyek intézésére, illetve elsőbbséget élveznek a hatáskörök szétosztásában, ott a decentralizáció elve érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a központ szerepe elsősorban a szabályozás, a koordináció, a társadalomirányító döntéshozatal, a végrehajtást pedig a dekoncentrált szervekre bízza. A decentralizáció során a központ ténylegesen megosztja hatalmát a területi döntéshozó szervekkel, amelyek *nem alárendeltjei* a központi szerveknek (Pálné Kovács I. [1999a], pp. 8–16.).

Vannak feladatok, amelyek csak centralizáltan, illetve csak dekoncentráltan teljesíthetők. Például a magas vagy speciális szakértelmet igénylő néhány ügy, vagy országos jelentőségű ügyek esetében a döntéshez állami szintű információkra van szükség. Viszont vannak feladatok, amelyek végrehajtása inkább decentralizált szervezeteket követel. Különösen akkor, amikor az információk helyben állnak rendelkezésre, vagy amikor a politikai döntések hatása inkább helyben mérhető. Ugyanígy a decentralizáció előnyösebb, amikor az érintettek közvetlen reagálására van szükség ahhoz, hogy a döntések kellő kontroll alatt legyenek, vagy az érintett döntéshozók megerősítése, illetve leváltása szükséges ahhoz, hogy a kialakított politika stabilizálódhassék, illetve változhassék.

Az, hogy a politikai rendszer működését centralizáció, illetve decentralizáció jellemzi, nem feltétlenül racionális döntéssorozat eredménye. Az erről szóló politikai döntéseket erősen meghatározza az állam korábbi történelme, közjogi berendezkedése, polgárainak politikai tudata (kultúrája), illetve a hatalmat gyakorló csoportok (elitek, pártok) magatartása, érdekei.

I. 1. 4. Szubszidiaritás

Míg a XX. századi politikai gondolkodás és gyakorlat egyik alapvető rendező elve a *decentralizáció és a dekoncentráció dilemmája* volt, a XXI. század elején minden

bizonyval a globalizáció, a lokalizáció és az ezzel szorosan együtt járó szubszidiaritás fogja jelenteni a fő rendezőelvet.

Az *Önkormányzatok Európai Kartája* a helyi önkormányzás fogalmát értelmezve a következőket állapítja meg: „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szervezeteknek kell megvalósítaniuk. A feladat más igazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdasági követelményektől függ.” (3. Cikk, 3. bekezdés)

A szubszidiaritás elvének mind szélesebb elfogadása időben egybeesik az állami szintű társadalmi gondoskodás lassú visszaszorulásával, a szociális biztonság eszméjének a fölülvizsgálatával. A politikai döntések, különösen a gazdaságot érintő döntések nemzetközi szintre emelkedésével együtt megjelenik a lokalitás szerepének a hangsúlyozása a demokratikus politikai rendszerekben.

Bizonyos vélemények szerint a nemzetállam elhalásának kezdetén vagyunk, az állam a későbbiekben csak egy redukált szerepkörre lesz alkalmas, hiszen a transznacionális gazdaság autonómiája marginalizálni fogja az egyes nemzetek államszervezetét (Flynn, 1997).

A nemzeti rendszerek leépítése és a globális reakciók hiánya miatt kielégítetlen szükségletek a helyi szociális ellátórendszerekre maradnak. A szociális problémák lokalizálódnak, olyan terheket róva a helyi ellátórendszerekre, amelyekkel azok képtelenek lesznek megbirkózni.

Az állami szintű politizálás helyett mindinkább az államok feletti döntések dominálnak, s ezzel együtt a visszavonuló állam egyre több feladatot ruház át a helyi önkormányzatokra. Az állam csupán a jogi kereteket határozza meg, a közügyek lényegi részét helyi hatáskörbe utalja, s az e jogszabályi keretek között működő önkormányzatok teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek. Vélhető, hogy e politikai trend növeli a hatalomgyakorlás legitimitását, de ezzel együtt a politikai döntések racionalizációs kényszere is felismerhető.

A helyben szélesedő jogok lehetővé teszik ugyan, hogy mindenki ott gyakorolja feladatkörét, ahol erre a legalkalmasabb, de az már kétséges, hogy megkapja-e a közfeladatok ellátásához a megfelelő és elegendő eszközt. A szubszidiaritás ugyanis nem egyszerűen a felsőbb hatóságok beavatkozásának korlátozása a lokalitás ügyeibe, hanem egyben kötelezettség is arra, hogy cselekedjenek a helyi érdek megvalósításáért, ha erre szükség van. Ez azt jelenti, hogy a helyi egység joga addig

terjed, ameddig a feladat megoldására egyedül jobban képes, mint a fölöttes szint (Dolores, 1991).

A helyi érdekek és a nagypolitika közötti egyensúlyt úgy érdemes létre hozni, hogy az megfeleljen az optimális forrásfőlhasználásnak, azaz a feladatot lehetőleg a leggazdaságosabban oldják meg. A racionálisabb forrásallokációra szükség is van, mivel a gazdaságban keletkező profit egy jelentős része már nem a nemzetállamokat gazdagítja, hanem a globális szervezeteket erősíti. Ugyanakkor az előregezés, a foglalkoztatottak számának csökkenése, az inaktívak és a munkanélküliek számának növekedése a nemzetállamok szociális ellátó rendszerére mára már elviselhetetlen terheket ró (Fábián, 2000). A döntési szint megerősödését nem minden esetben követi az önkormányzatok saját pénzügyi forrásainak bővülése. Az *Önkormányzatok Európai Kartája* is előírja: „A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak arányban kell állni az Alkotmányban és a jogszabályokban meghatározott feladataikkal.”¹⁰ De a helyi adók és díjbevételek, valamint az államtól átengedett források szűkössége miatt – különösen az éppen restriktív pénzügyi politikát folytató államokban – a fenti követelménynek a kormányzatok nem tudnak maradéktalanul eleget tenni.

A szubszidiaritás elvének megfelelően a demokratikus kormányzatok törekednek arra, hogy minél nagyobb teret engedjenek a helyi önkormányzatoknak. Az önkormányzatok gazdálkodását és pénzügyi rendszerét szabályzó jogi keretek általában lehetővé teszik a sokrétű és rugalmas helyi gazdálkodás kialakítását, s növelik a helyi döntések szabadságát.

Ugyanakkor a rugalmas pénzügyi lehetőségek és a szabad forrásfelhasználás inkább kedvez a gazdagabb régiókban elhelyezkedő és több bevételhez jutó önkormányzatnak, mint a hanyatló térségekben található, elszegényedő népességűeknek. Ezért a kormányzatok a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme érdekében pénzügyi kiegyenlítési eljárásokat alkalmaznak. Hatékony forrásátcsoportosítás azonban csak ott lehetséges, ahol az ország területének és népességnek túlnyomó többsége kedvezőbb társadalmi-gazdasági körülmények között található (széles a középosztály).

¹⁰ Böhm Antal (1996): A helyi társadalom. Csokonai Vitéz Mihály TKF. Kaposvár. Melléklete 116. p. *Önkormányzatok Európai Kartája* 107–118. p.

I. 2. A nagypolitika eltávolodása a helyi szinttől

I. 2. 1. A kötött mandátumtól a népképviselőig

Az önkormányzat sémájának kirajzolódása mellett érdemes szemügyre venni a *képviselő* tartalmának lassú átformálódását is. A képviselő, illetve a képviselő szerepének változása a lokalitás és az állam közötti kapcsolat egészére hatott; a képviselő szerepe új tartalmat kapott, s ezzel együtt a törvényhozó, illetve törvényhozás kapcsolata is átrendeződött a modern polgári államban. A helyi érdekek eltávolodtak a nagypolitikától azzal, hogy a képviselőt már nem köti meg a lokalitás (a választók) közvetlen kontrollja. A politikus kötődése immár nem a területi alapon szerveződött korporációkhoz, inkább a politikai szervezethez, a pártokhoz erősebb.¹¹

A nagypolitikában végbement változások meghatározták a helyi autoritások politikai vezetőinek kiválasztási rendjét s ezzel együtt a helyi politika játékterét is. A választási rendszerek és a pártrendszerek közötti kapcsolat ab ovo vitatott; melyik határozza meg a másikat, illetve van-e kapcsolat a két tényező között?¹²

Gondoljunk csak arra a – gyakran hibásan interpretált – hazai okfejtésre, amely abból a tényből, hogy a helyi hatalom vezető személyei között nagy számban található független politikusok, azt a következtetést vonja le, hogy a választók kiábrándultak a pártokból. Az elnagyolt következtetés egyrészt nem veszi

¹¹ A választási rendszerek fejlődésére nem térhetünk ki, de érdemes megemlíteni, hogy a választókerületekre épülő választási rendszerek lassan átformálódtak pártlistás választássá, illetve vegyes választási rendszerekké (Lijphart, 1997).

¹² (A választási rendszerek és pártrendszerek összefüggését már Montesquieu és Alexander Hamilton is érintette. Közismert két klasszikus, John Stuart Mill és Walter Bagehot vitája az 1860-as években a képviselői és többségi elven felépülő választási és képviselői rendszerről. Egy századdal később jelent meg Maurice Duverger értekezése a választási rendszerek és pártrendszerek kapcsolatáról (Duverger, 1951), amelynek megállapításai több ponton cáfolhatók (Fisichella, 1970), de kérdései lényege tovább gondolható, miszerint: mennyire tudják befolyásolni, manipulálni a választási rendszerek a választó döntését, illetve mennyiben idézik elő egyes pártok alul- vagy felülreprezentáltságát (a leadott voksok és az elért mandátumok arányának dilemmája) és végül mennyiben determinálják a pártok számát, illetve helyi szinten a létüket, a választási szisztémák?

számításba, hogy Magyarországon a településszerkezetből és a fragmentált típusú helyi önkormányzati rendszerből eredően sok a független helyi politikai vezető (81,4%), akik kis lélekszámú településeken jutottak szerephez, de a mögöttük lévő szavazók száma alacsony (37%). Ellenben a kisszámú pártpolitikusok mögött sorakozik támogatóként a választók közel kétharmada, mivel a szavazók száma a nagy lélekszámú településeken jóval nagyobb.¹³

Másrészt a választási rendszer határt szab a pártosodás kiterjedésének is, azaz befolyásolja, hogy milyen mélységben szerveződnek meg a pártok a helyi politika szintjén. Magyarországon a helyi önkormányzati választások alkalmával *pártlisták* csak a tízezer főnél nagyobb településen állíthatóak, több más szociológiai és politikai tényező mellett ez a népességszám adja meg a pártosodás határát is. A pártoknak elsősorban a nagyobb településeken érdemes megjelenniük, mivel csak ott tudnak előnyt szerezni azáltal, hogy a kerületekben alulmaradt jelöltjén (elveszett) töredékszavazatai hozzászámítanak a listáról szerzhető mandátumhoz. Mindez fordítva is igaz, a helyi politika szereplőinek csak a nagyobb településeken érdemes pártszínekben politizálni, mivel ott az egyenes választási rendszer mellett a pártok listáin érvényesíthető töredékszavazatok további előnyt jelenthetnek. Ezáltal a helyi önkormányzat képviselőtestületébe nagyobb eséllyel kerülhetnek be.

Visszatérve a nagypolitika tereumára, tekintsük át dióhéjban, hogyan változott meg a *parlament* szerepe. A képviseleti intézmény összetett történelmi fejlődésen ment át, amelyet főbb vonalaiban a következőképpen lehet összegezni:

A képviseleti testületek a társadalom szerveiként születtek meg, azzal a feladattal, hogy választóik nevében és érdekében tárgyaljanak a politikai hatalommal, értsenek egyet a végrehajtó hatalommal, elsősorban az uralkodóval, alkudozzanak, gyakoroljanak rá nyomást. Ebben a szerepükben a parlamentek a társadalmi érdekek aggregációs és artikulációs struktúrájaként foghatók fel, amelyek a hatalmi döntéseknek főleg pénzügyi, illetve törvényalkotási aspektusaiban kaptak jelentős szerepet.

A demokratikus gyakorlat megszilárdulásával azonban a parlamentek helyzete jelentősen megváltozott. A politikai testületek fokozatosan az *állam szerveivé váltak*. A parlament a kormányzó szerepét is kezdte betölteni, míg korábban a kormányzott

¹³1994-ben a helyi képviselő-testületi tagok 81,4%-a független volt (Szoboszlai, [1996], pp. 46–47.).

szerepe volt az övé, a képviseleti gyűlésnek pedig már nem az érdekkifejezés volt az egyedüli funkciója (Fisichella [1994], pp. 222–232.).

A korszak közjogi fejlődése és politikai gyakorlata éppen hogy a *plena protestas* fogalmának megfelelő képviselői magatartást és viszonyt erősítette a népi küldöttől elvárt függőséggel és instruálhatósággal szemben (Post, 1964). Már a XVII–XVIII. századi angol politikai vitái és a korabeli közjogi értekezések (Burke, 1990) elismerték, hogy egy-egy képviselőt egy-egy grófság vagy kerület választ, de hangsúlyozták, ha már megválasztották a követet és a parlamentbe került, hivatalának gyakorlása során az egész nemzet javára kell munkálkodnia. Az 1791-es francia alkotmány is ezen a közjogi elven alapult: „*a megyékben megválasztott képviselők nem az egyes megyék képviselői lesznek, hanem az egész nemzeté*”...és „*semmilyen utasítás nem adható nekik*”. A képviselői intézmény függetlenségének fejlődése eredményezte tehát azt, hogy a választott képviselő elszakadt a területtől és a *lokalitástól*, s gyűlésük a *nemzeti szuverenitás* intézményévé vált, megvédve azt az uralkodóval, a kormánnyal, s főként a modern államhatalom forrásával a démoszsal szemben is (Mansfield, 1968).

Az ez idő alatt kifejlődő polgári társadalom már nem területi, illetve helyi érdekek mentén szerveződött, az érdekvégyesítés intézményei már nem a lokalitásban gyökereztek. A politikai cselekvés mozgásterét – a kapitalizálódás eredményeképpen – inkább a tőkéhez való viszony, a társadalmi osztályhoz való kötődés, a munkamegosztásból eredő társadalmi státus, a szakmai korporációkban elfoglalt helye határozták meg.

A nemzeti szuverenitást megjelenítő képviselőség intézményében explicite megfogalmazódott az a vágy is, hogy az új demokrácia védje meg a társadalom egyik részét a másik igazságtalanságával szemben. Vagyis az a politikai törekvés került előtérbe, hogy a kisebb csoportok védelmet találjanak a nép többségi csoportjainak „basáskodásával” szemben. A *föderalista* szerzői közül James Madison érvelésében vált ez a legérthetőbbé. A *hatalommegosztás* mellett szükséges a modern állam másik sarokköve, a *képviseleti elv* megváltoztatása is, amely olyan vezetők alkalmazását feltételezi, akik jobban tudják kormányozni a népet, mint ahogy a nép tudná önmagát (Diamond [1994], pp. 204–233.).

Egy kis köztársaságban a képviseleti vezetők olyan közvetlenül állnak egy-egy szilárd népi többség aggályos megfigyelése és befolyása alatt, hogy a képviselők nem tudnak függetlenül dönteni, hanem a többség pusztá eszközei – állítja Madison,

és folytatja a „*visszájára fordított képviselet*” hatásának elemzését klasszikus gondolat kísérletében: „Minél kisebb a társadalom, annál kevesebb benne a párt- és csoportérdek, s minél kevesebb benne a párt- és csoportérdek, annál nagyobb az esély, hogy a többség ugyanabba a pártba tömörül; s minél kisebb a többséget alkotó egyének száma és a tevékenységük hatásköre, annál könnyebben hangolják össze és vihetik véghez az elnyomásra irányuló terveiket. A hatókör tágításával szélesebb a pártok és az érdekek skálája; kevésbé valószínű, hogy a többségnek közös indítéka lehet a többi polgár jogainak csorbítására; de ha van is ilyen közös indíték, azok, akiket sarkall, nehezebben ébrednek tudatára önnön erejüknek, nehezebben képesek egyetértésben cselekedni.” (Madison [1998], pp. 98–99.).

A *föderalista* ezáltal megkülönböztet „köztársaságot” és „demokráciát”, mégpedig azon az alapon, hogy az előbbiben képviseleti rendszer működik (az imperatív mandátum tilalmával), az utóbbiban pedig nem, vagyis az közvetlen néphatalom, amelyet nem tartottak kívánatosnak az alkotmányozók a fent nevezett opciók miatt. Madison és Hamilton, akik részt vettek a demokrácia káros hatását megszüntető „gyógyír” megalkotásában, konstrukciójukat elnevezték „*képviseleti demokráciának*”, amelynek lényegi kategóriái: *a kevert rezsim, a területi kiterjedtség, a hatalommegosztás, valamint a nemzeti szuverenitást kifejezésre juttató képviselet*. A kontinentális és az angolszász politikai kultúrában a képviseleti kormányzás alapja a nemzeti szuverenitás elve lesz, amely ezzel végleg eltávolodott a népszuverenitás s ezzel együtt a démosz ideáitól. A politikai döntés legfőbb szerve a képviseleti gyűlés lett, mert mint a „nemzeti akarat egyedüli letéteményese” közvetlenül járul hozzá a nemzeti akarat kifejezéséhez. A rész-, a kisebbségi és a helyi érdekek védelmét többé már nem a kötött mandátum biztosítja, hanem a konfliktusok békés megoldását szolgáló garanciák a kisebbségek számára, amelyek fékezik a egyhangú többségi akarat szélsőséges érvényesülését (Fisichella, 1983).

Az állam ezután nem csupán tagjainak sokaságát, összességét jelenti, hanem azok egységét. Ezáltal más értelmezést kap az önkormányzat és a lokalitás fogalma is. A modern nemzetállamok egységesült, univerzális jogra és annak alkalmazására épültek, ezáltal szakítottak a konföderáció eklekticizmusával. De az unionizmus nem mindenütt vezet a képviseleti demokrácia elvén működő kormányzáshoz, különösen nem köztársasághoz, de nem is ez az egyetlen útja a demokratikus rezsimnek kiépülésének (jó ellenpélda erre Németország, Ausztria és Svájc).

I. 2. 1.1. A magyar politika paradox fejlődése: a megyei autonómia mint a modern városi jog forrása?

A magyar állampolitika fejlődését a XIX. század elején nagymértékben befolyásolták a fent vázolt politikai folyamatok és irányzatok. A társadalmi és gazdasági fejletlenség ellenére a reformkor politikai szereplői, irányadó körei az új állami formációk adaptációjára törekedtek. Az angol, francia és amerikai politika újdonságait közvetlen tudósítások révén ismerhette meg a politikát alakító és befolyásoló közönség.¹⁴

A reformkor úttörőinek nem csekély ellenállással kellett megbirkózniuk. „A vármegyei urak vidéki birtokaikon kívánságoktól és gondolatoktól mentesen éltek jogaik élvezetének, látókörük megyéjük határain túl ritkán terjedt. Az európai élet gazdag változatosságáról nem tudtak, abból maguknak semmit nem kívántak, hanem a saját mikrokozmoszukra büszkén sajnálkoztak az idegenen, akinek bizonyára nincs olyan jó dolga, mint nekik ez áldott Magyarországon. »*Extra Hungariam non est vita*« – ez a felkiáltás híven tükrözi az akkori vidéki nemesség lelkiállapotát.” (Szekfü [1917], p. 172.).

Magyarországon, az európai folyamatokhoz hasonlóan, a modern polgári állam kialakulása egybeesett a nemzetállam víziójával, és mindezen túl a nemzeti függetlenségi mozgalom is sarkallta a politikai változásokat. De figyelembe kell venni azt is, hogy a magyar rendi állam a XVIII. század folyamán nem ment át a XIV. Lajos- vagy Nagy Frigyes-féle keserves modernizációs folyamaton, ami a francia és a német területeken megvetette alapját a modern polgári korszak „anyagi műveltségének”. Magyarország a XIX. század elején közjogi, társadalmi és gazdasági szempontból ugyanaz az állam volt, mint a XVI. században. Mária Terézia úrbéri rendeleteit az 1790-es országgyűlés ugyan becikkelyezte, de ettől számottevő polgári középosztály és városi ipar nem fejlődött ki (Szekfü [1917], pp. 171–225). Felemás módon és jelentős regionális különbségeket konzerválva, de megindult az ország felzárkózása a nyugathoz. 1680 és 1800 között az akkori ország népessége

¹⁴ A tudásszociológia számára izgalmas és feltárandó téma lehet: milyen hatással volt a reformkor progresszív mozgalmaira *The Declaration of Independence...* és a „*New Hampshire Konstitúció*”, amelyet Bölöni Farkas Sándor *Utazás Észak-Amerikában* c. útinaplója (1835) ismertetett a kortársakkal.

megháromszorozódott, Európa népessége ez idő alatt megduplázódott. Azonban az ország népsűrűsége rendkívül eltérő volt: 1787-ben a nyugati határvidéken 67 személyt, a keletin viszont kevesebb, mint húszat számoltak négyzetkilométerenként. A dinamikusan növekedő népességet csak fejlődő mezőgazdaság tudta eltartani.

A mezőgazdasági termelés növelésében szerepet játszott a visszafoglalt országrészek szabad földterületeinek újra művelésbe vonása és ezzel egy időben az új, fejlett agrárkultúra behozatala, ami az udvar, valamint a felvilágosult nemesség ösztönzése nyomán rohamosan terjedt. A kincstárnak érdeke volt, hogy erősítse a paraszti gazdaságot és megvédje a földesúri önkénnyel szemben, mivel csak az előbbi jelentett számára adóforrást; a nemesi rendek adómentességet élveztek. Az országon belül jelentős szintkülönbségek maradtak meg a termelési technika színvonalát és „tudástőkét” illetően. Az epicentrumból érkező innovációk elsősorban a Nyugat-Dunántúlon terjedtek el (keszthelyi Georgikon), az ország más tájain csak szigetszerűen hatottak (szarvasi gazdasági iskola), másutt konzerválódtak az archaikus gazdálkodási formák.

Az ország kereskedelme és közlekedése Európához mérten nagyon fejletlen volt. Bécs és az Adria felé ugyan épültek utak (az akkori búzakiviteli „lobby” nyomására a Károly út elkészült Fiume irányába 1771-ben), de az ország belső tájai és régiói (különösen az Alföld) mostoha időjárás idején teljesen megközelíthetetlenek voltak a külvilág számára, és ezen a helyzeten csak a XIX. század második felében meginduló ipari fejlődés változtatott. II. József utolsó éveiben ugyan meghirdetett egy nagyobb szabású közúti, víziút- és csatornázási programot, de mint a többi reformkísérlete, ez is meghiúsult.

Az ipar területén a fejlődés rendkívüli szélsőségeket teremtett. A Garam vidéki bányászat és színesfémkohászat európai technológiát alkalmazott és eljárásokat fejlesztett ki a selmeci bányásztisztképző iskolának köszönhetően, de az ország jelentős részén szinte semmilyen ipari üzem nem volt található. A vas- és acélgyártás a rhónici és gömöri területeken fejlődött ki, aminek köszönhetően a vastermelés e században a hatszorosára nőtt. A könnyűipar is fejlődésnek indul ez idő alatt, de az csak a központi és északnyugat-dunántúli régiókban tudta megvetni a lábát.

A városiasodás megrekedt a XV–XVI. század szintjén. A kalapos király korában az ország népességén belül a városlakók csak az 5%-ot érték el (Angliában a városi népesség aránya a 30, Flandriában 50, Franciaországban és Itáliában 20–23% volt. Városaink elhelyezkedése is egyenetlen volt, a jelentősebb szabad királyi városok az

ország északnyugati területein „tömörültek”. Délen és keleten ugyan ott voltak a nagyobb népességet magukba fogadó „agrártömörülések”, ezek viszont hosszú időig nem rendelkeztek városi ranggal. A mezővárosok (oppidumok) népessége meghaladta a városokét, de közjogilag nem voltak kiteljesedett polgári szerveződések, s ebből eredően az országos ügyekre való hatásuk, politikai súlytalanságuk miatt, csekély maradt.¹⁵

A városok többsége nem rendelkezett élénk gazdasági és kulturális élettel. Az országban jelentős ipari központok nem jöttek létre. Az új politika kialakulásának nyugati tényezői hiányoztak. Aktív politikai életet csak a nemesség élhetett, de annak többsége bezárkózott a rendi jogainak védelmét szolgáló megyei politikába. A rendi állam pedig csak a kiváltságok eltörlése révén juthatott el a modern alkotmányos polgári államhoz.

Kosáry szerint Magyarország Kelet-Közép-Európában sajátos „peremzónában” helyezkedett el, amely a török elleni háborúk idején „aszinkronban volt” azokkal a gazdasági és társadalmi hatásokkal, amelyek a nyugat-európai fejlett „fennsíkon” elhelyezkedő országokból kiindultak. A XVIII. századtól kezdve azonban az epicentrumból érkező kihívások fejlődésre, felzárkózásra ösztönözték. Ezt bizonyítja – a szerző érvelése szerint – az, hogy a Nyugat művelődési és tudományos teljesítményei hamar áttörtek és jelentős hatást fejtettek ki az oktatásban (református kollégiumok, evangélikus líceumok, piarista iskolák, jezsuita egyetem, stb.), a közgondolkodás formálásában és a népnevelésben (Kosáry, 1990).¹⁶

¹⁵ Az adatok forrásai: Kosáry, 1983; 1990.

¹⁶ Az 1749-ben megnyílt *Theresianum* előkelő ifjú növendékei más európai udvarokhoz hasonlóan a főnemesi életforma, a francia nyelv, a rokokó divat és a világi szokások hatásai alá kerültek. Az ifjú magyar főnemesek, akik Bécsből hazatértek, vidéki kastélyaikban szalonokat tartottak, francia könyvtárat rendeztek be és a felvilágosodás szellemi termékeit olvasták. A haladó gondolkodású köznemesség ifjai korszerű nevelést adó, világi, hivatali pályára felkészítő iskolákba járhattak. A patrióta és haladó gondolkodású vidéki nemesek szívesen felkarolták a szerényebb piarista rendet, amely komolyabb saját vagyon híján hajlékonyabban alkalmazkodott a kor elvárásaihoz, s a korszerű tanok terjesztője lett. A különböző felekezeti iskolák is hamar alkalmazkodtak a kor kívánalmaihoz és modernizálták oktatási rendjüket, tantárgyi szerkezetüket. Nagyszombaton 1762-ben az egyetem a jezsuita tanárai Newton szellemében készítettek fizikatankönyvet. A református és evangélikus ifjúság pedig a holland és német egyetemekről hazatérő tanárok és diákok segítségével tájékozódhatott a korszerű tudományok állásáról (Kosáry [1990], pp. 117–124.).

Tagadhatatlan, hogy az új jelenségek egyrészt némi eltolódással bukkantak fel, és szükségképpen adaptálódnak a helyi adottságokhoz. De megjelennek a korszerű, modern törekvések és hordozóik dialógust alakítanak ki a hagyományosan masszív, visszahúzódó társadalmi erőkkel. „A modern és régi, elavult jelenségeknek egyidejű jelenléte, kontrasztja küzdelme a saját társadalmon belül az, amely az ilyen országok fejlődésének bizonyos archaikus jelleget adott.” (Kosáry 1990], p. 15.).¹⁷

Hogy az „ancient régime” lett a progresszió hordozója, arra láthattunk példát más állam történetében is (Tocqueville, 1994), de Magyarországon a régi rend mellett egy speciális rendi intézmény, a vármegye is fontos szerepet kap a reformfolyamatban. Ahhoz, hogy e paradox helyzetet jobban megértsük, látni kell, mit jelentett a megyei politika a magyar közjogban, mint fejlődhetett ki képviseleti, politikai, közigazgatási rendszerünk és államéletünk, s ebben milyen esélye volt a helyi, települési önállóságnak, érdekérvényesítésnek, autonómiának. A következő fejezet áttekinti, hogyan alakult a területi elvű önállóság, az autonómia és önkormányzatiság, kiváltképpen a magyarországi vármegyék szintjén.

I. 2. 2. Az önkormányzatiság elemei: a nemzeti rendi függetlenségi mozgalmaktól a modern nemzetállamig

Ismert történelmi okok miatt a nemesi vármegye volt a *nemzeti szuverenitás és függetlenség* alapvető intézménye, amely a XV–XVI. századra érte el hatalmának kiteljesedését. Ezen *gravaminális* politika, illetve állam- és közjogi doktrína folyamatos megerősítése befolyásolta közel 400 év alatt a magyar politikai közgondolkodást. Ennek az értékelésére nem vállalkozhatunk, de néhány pontban összefoglaljuk a nemesi vármegye meghatározó elemeit és viszonyát a politikai élet egészéhez. Mindemellett szükséges megemlíteni a megszakított városfejlődés néhány összetevőjét is.

A *lokalitás autonómiájának* az állammal szembeni erősödése Magyarországon (a nyugattal ellentétben) *nem illegitim és nem városi* (Weber [1970], pp. 214–335.). Ugyanis a mind nagyobb autonómiát kiharcoló nemesi vármegyék a XIII–XIV. századra megszerzik a jogot, hogy illetékességi területükön belül gyakorolják az

¹⁷ Az ország Európában elfoglalt sajátos regionális helyzetének történelem-szociológiai elemzését találhatjuk meg az alábbi művekben: Bibó [1986b], pp. 13–81.;185–266.; 569–620.; Szűcs, 1983.

igazságszolgáltatást. Lassan, a XV. századtól, a király által kinevezett főispán (*supremus comes*) mellett a mind nagyobb szerepet kapó alispán (*vicecomes*) lesz a helyi ügyek gazdája. Az utóbbit már a vármegye közgyűlése választja, esküjét is a vármegyei közgyűlés előtt kell letennie. A nemesi vármegye jogait az udvar korlátozni próbálja. Különösen akkor, amikor a XVIII–XIX. században a megyei mozgalmak veszélyeztetik Bécs központosító törekvéseit. Ilyenkor élt a király az *adminisztrátor* megyékbe való kiküldésével, aki személyében kellően lojális és vaskalapos volt ahhoz, hogy fékezze a megyék nemzeti mozgalmát (Mezey [1996], pp. 129–134.).¹⁸

A megyei autonómia legfontosabb intézménye: a *vis inertiae* és a *vis passivitas* (ellenőrzési és ellenállási jog) volt.¹⁹ Mindemellett a *végrehajtó hatalom szerveként* a megye adót szedett és szükség esetén hadat szervezett. Törvényalkotási jog illette meg, avagy *statútumot* alkothatt, amely nem lehetett ellentétes magasabb törvényekkel és sérthetetlen privilégiumokkal. Ezen jogra különösen a XVI–XVII. században volt szükség, amikor a központi jogalkotás és a mindennapi élet között meglehetősen nagy szakadék tátongott. Zsigmond kora (a XV. század eleje) óta a vármegye követeket küldhetett az országgyűlésbe, akiket *instrukciókkal*, avagy utasításokkal láthatott el. A XVII. századtól a törvénykezésből is kivette részét: büntető, adóssági, örökösödési, határjárási és minden más polgári peres ügyben.

A vármegye tehát önkormányzattá (önvédelmi szervezetté) fejlődött, a köznemesség önvédelmi szervezetévé az arisztokráciával és a központi kormányzattal szemben, amelynek legfőbb szerve a *congregatio generalis*, avagy a közgyűlés volt. A vármegyei közgyűlés *statútumot* alkotott, *adót vetett ki*, országgyűlési *követet választott*, akinek *instrukciókat* fogalmazott, *kihirdette a kormányzati rendeleteket* és nemesítést, *tiltakozásokat* tárgyalt és továbbított, gondoskodott a *hadsereg* hadtápfeladatairól, ellenőrizte a védműveket, a nemesség hadképességét és végül, de nem utolsósorban itt zajlott a *tisztújítás* és csökkenő mértékben (a XVIII. századig) az *ítélkezés*.

¹⁸ 1784-ben a kalapos király egyenesen *királyi biztosokat* szánt a főispáni székekbe a vármegye autonómiájának megszüntetése céljából.

¹⁹ A vármegyének módja volt felsőbb kormányzati rendelkezéseket vizsgálni, és amennyiben alkotmányos aggály merült fel, a végrehajtást felfüggeszthették, kihirdetését elhalaszthatták és azt visszaküldhették a curiának, vagy a királynak.

Max Weber *A nem legitim uralom* című tanulmányában – mint erre korábban utaltunk – áttekintő vázlatát adja a nyugati város kifejlődésének és a városok tipológiájának. Összegyűjti annak az autonómia-rendszernek elemi összetevőit, amely a nyugati várost várossá tette, illetve mássá formálta, mint a tőle térben és/vagy időben különböző ókori és keleti városok. Ha szemügyre vesszük az *önvédelmi, saját bíraskodás és jogrendszerek, az egységes szervezetek és az önzgatás* létrejöttének gyötrelmes útját a középkori európai városokban (V–XV. század), és melléállítjuk a magyar nemesi vármegye alkotmánytörténeti fejlődését (XIII–XIX. század), több hasonlóságot vélünk felfedezni (Bódi [1997], pp. 61–70.).

A nyugati város közhatalmi, autonóm szervezetének kiépülése az *esküközösségi testvériséggel* kezdődött és a hűbérúr által *kinevezett helyi bíró* engedélyezésével folytatódott. A folyamat az önrendelkező városi szervezet élén álló *tanácsig és consulig vagy polgármesterig* követhető. A nyugati város szervezetének belső szabályzó rendjét meghatározó státútumok alkotásának joga fokozatosan került a városi polgárok jogkörébe. A korábban heterokefálisan szabályozott szervezeti rendet autonóm szabályozás váltja fel.

A magyar királyi vármegye, hasonlóan a nyugati városhoz, heteronómból autonómmá válik, és a heterokefális vezető kiválasztást fokozatosan felváltja az autokefális vezetői kiválasztás rendje. A fejlődés útja *várispántól (comes castri), udvarbírótól (comes curialis castri)* a megyei közgyűlés által választott *alispánig (vicecomes)* vezet.

A nemesi vármegye szabadságának (jogkörének) kiszélesedése során mint politikai szervezet igyekezett elérni, hogy kinevezett, delegált vagy megválasztott, de minden esetben saját jogkörben kiválasztható vezetője (alispán) legyen.

I. 2. 3. A megyei joghatóságból kinőtt városi jog

Miközben a nemesi vármegye – az udvar folyamatos korlátozása ellenére – a helyi autonómia és a nemzeti függetlenség sajátos, nélkülözhetetlen intézményévé vált, a városok fejlődése elmaradt a nyugat-európai városfejlődéshez képest. Akár a városi lakosság számát, gazdasági erejét, akár a városképet, akár a település közjogi szerepét vesszük tekintetbe, társadalmi és közjogi értelemben a város nem teljesedhetett ki olyan mértékben, mint a nyugati város.

Magyarországon a városi polgárság nem fejlődött történelmet formáló harmadik renddé, mint a Nyugat számos államában. A szabad királyi városoknak a XV. századtól volt ugyan képvisellete és szavazati joga a rendi országgyűlésben, de az arisztokráciával, valamint a megyei köznemességgel szemben csupán egy (közös) mandátummal rendelkezett.

A város politikai súlytalanságának történelmi oka elsősorban a XVII. századi köznemesi mozgalmakban keresendő. A vármegye fennhatóságának fenntartásában érdekelt köznemesség megerősítette azon jogát (1608 (ke) 6. tc.), hogy korlátozza a mezőváros igényét a felemelkedést biztosító szabad királyi városi rang elérésére. Ennek következtében a király és a polgárság között itt nem jött létre az az érdekszövetség, amelynek révén az uralkodó másutt megkerülhette a nemesség politikai hatalmát. Katonai és a gazdasági érdekeit a király csak a nemesi renddel és az ezt reprezentáló megyei szervezettel tudta legitim módon, tartósan biztosítani. A magyarországi polgárság (gazdasági erejének gyengesége miatt) nem nyújthatott szövetségi alternatívát az európai hatalmi ambíciókkal rendelkező birodalmi politika számára, mivel a katonai és gazdasági források felett a nemesi vármegye rendelkezett. A napóleoni háborúkban, a XIX. század első évtizedében azonban a nemesi vármegyére épülő hadviselés csúfos kudarcot vallott, és ezzel egy időben az uralkodó is visszavett hatalmi ambícióiból az európai politikai színtéren.

Másodikként a Habsburgok *divide et impere* politikája említhető, amely szembeállította a zsenge városi polgárság országgyűlési képviselét a nemesi politikával, a nemesi vármegyével. Az udvar ezt 1848-ig tehetette és tette; ezután a megye és a város a szembenállása értelmetlenné vált. A városok és megyék szembenállása 1848-ban a polgári törvények kihirdetésével jogilag megszűnt, a politikai viszonyok azonban *de facto* korántsem rendeződtek ilyen gyorsan. A város

és a megye helyzete, az önkormányzat és a területpolitika azonban új alapokra helyeződött.

Az 1848:16 tc. értelmében a vármegye népképviselési elven szerveződött újjá, amivel annak *de jure* rendi jellege megszűnt. A megyének ezután nem tagjai voltak, hanem lakói, mindenki beletartozott, aki az adott területen lakott. A megszűnt privilégiumok eredményeképpen a joghatóság minden jogi és természetes személyre kiterjedt. A megyék elveszítették követválasztási és -utasítási jogukat. Ezzel az országgyűlés többé már nem a vármegyék és városok, hanem az egész nemzet képviselési szerve lett. Az országgyűlést ezután nem követek, hanem képviselők alkották, akik nem a megyét, hanem területi alapon az egész nemzetet, azaz annak minden lakóját képviselték (Kajtár, 1992).

Nyugaton a városi, Magyarországon a megyei autonómia és önkormányzat eliminálódott, először a patrimonialis-bürokratikus államhatalmi rendszerben, majd viszonylag gyorsan kikristályosodott a modern polgári állam közigazgatási, jogi, politikai rendjében, de nem a rendi és helyi privilégiumok eklekticizmusában, hanem az állampolgári jogok univerzális formájában, amelyek hozzájárultak a többpártrendszer, a parlamenti demokrácia, a szélesedő választójogra épülő választási rendszer és az egységesülő modern államigazgatás megteremtéséhez.

Az 1848:23. tc. – amely a szabad királyi városokat polgári alapokra helyezte – nem tudott jobbat tenni, mint azt, hogy a vármegyék hatásköri modelljét alkalmazta a városokra. Tette ezt úgy, hogy a *tanácsot* a *megyei kisgyűlés*, a *városi közgyűlést* a *megyei közgyűlés* hatáskörével ruházta fel. A törvény további terheltsége volt, hogy a városi jog kiépítése a szabad királyi városokra koncentrált, amelyek hálózata már évszázadok óta nem felelt meg az ország tényleges gazdasági és városszerkezetének. Több mezőváros gazdasági, piaci vonzáskörzete ugyanis jelentősebb volt, mint a fent említett királyi városok jó néhányáé (Beluszky [1990], pp. 13–57.). Az önkormányzatok végső rendezése a dualizmus korára maradt. Jellemző a magyar közjog szakaszos fejlődésére, hogy a városokról ekkor már külön törvény nem rendelkezett. Jogállásuk rendezése a *köztörvényhatóságokról* szóló (1870:42. tc.) törvényre maradt, amely a *vármegye* mellett szabályozta a *törvényhatósági jogosítványokkal rendelkező városok* jogállását is. E jelentős jogosítványokkal immár több jelentősebb mezőváros is különleges státust kapott. A többi városról, a mezővárosok törvényi szabályozásáról – miután önálló városi törvény megalkotására nem került sor – a törvénytárba 1871:18. tc.-ként bevonult

községi törvény rendelkezett. A törvény a fent nevezetteket mint rendezett tanácsú városokat említette. A fővárosról egy évvel később külön törvény született, a törvényhatósági városok redukciója 1886-ban történt meg. A községek a megyei hatáskörben maradtak, illetve oda kerültek, s ezzel a jelentősebb városok körében a törvényhatósági jogosítványok megszerzése érdekében elindult a versengés a központi hatalom kegyeiért (Kajtár, 1992).

A fentiek ellenére a városok a dualizmus idejére jelentősebb gazdasági erőforrásokra tettek szert, mint a vármegyék. A vármegyék viszont konzerválni tudták közjogi- és politikai hatalmukat a városok többsége felett.

I. 3. Területpolitika

I. 3. 1. A területpolitika fogalma és dimenziói

A területpolitika az állami (kormányzati) politikának az a része, amely az ország térségeinek, területi egységeinek és ezek lakónépességének (gazdasági, kulturális, környezetvédelmi stb.) fejlettségére vonatkozó stratégiai célokat tartalmazza. A területpolitika határozza meg a pénzforrások megteremtésének módját és felhasználásának ütemezését, súlypontjait (normatív támogatás rendszere, adóbevételek visszaosztása, fejlesztési források elosztása, területhasznosításra vonatkozó szabályozások, környezetvédelmi törvények, területrendezés és igazgatás szabályozása stb.). A területpolitika az állam (központ) oldaláról tekintve a területi és közigazgatási egységek irányítását, kontrollját jelenti. A lokalitás, a periféria felől tekintve pedig érdekérvényesítés és döntésbefolyásolás, amely a központi politika szabályzó, elosztó és ellenőrző tevékenységére irányul, és részt vesz benne a helyi önkormányzat, más szervezetek és a helyi társadalom aktív csoportjai, intézményesült vagy ad hoc lobbyk.

A sok elemből álló területpolitika, az adott államban érvényes preferenciarendszer elemzésére a következő dimenziókat alkalmazzuk: idő, tér, idő-tér, politika.

Az alábbiakban a fenti dimenziók kibontására teszünk kísérletet. Az állam területpolitikája attól függ, hogy e dimenziókat alkotó összetevők milyenek, illetve hogy mely összetevő dominálja a rendszer egészét.

Az idő dimenziója

A területpolitika első elemi összetevői az *időtényezők* közé sorolhatók. A *történelmi háttérből* levezethető az *állam struktúrája*, amely a hatalom horizontális megosztását determinálja (unitárius vagy föderalista államszerkezet). A történelmi háttér befolyásolhatja a *térhez, illetve lokalitáshoz való kötődés* meglétét, illetve a kötődés erősségét. A területhez való kötődés a térséghez való azonosságtudatban nyilvánul meg, amely a történelmi időben alakul ki, az átélt veszteségek tudata és a kapott örökség élménye táplálja. Az idők során a nemzetállamok túlzó integrációs törekvései több államban szétverték a provinciális értékeket, asszimilálták a kisebb nyelveket és kultúrákat. Több helyütt a lokalitás is áldozatává vált az állam

uniformizálódásának, bár a helyi társadalmak többsége, mivel nem jelentett igazi veszélyt a modernizálódó nemzetállam számára, kevésbé vesztette el sajátosságait, így a korábbi szuverén kisállamok vagy nagy függetlenséget élvező tartományok.²⁰

Minden társadalomban lassan érlelődik ki az egyén, a kisközösségek és lokalitások szabadsága. Hogy a társadalom egésze mennyire nyitott az újra, mennyire független a hatalom napi ténykedésétől, az attól függ, mennyire tudnak az egyének és helyi közösségek szabadon dönteni saját ügyeikben a saját életviláguk keretein belül. Más szavakkal, egy-egy helyi társadalom szabadsága attól függ, *mennyire hatja át a lokalitás mindennapjait a nagypolitika*, illetve hogy az egyének mennyire tudják helyi érdekeiket önszerveződéseikben megjeleníteni és képviselni, belső gondjaikat önmaguk kezelni. Ha a nem hatalomra orientált közpolitikai szereplők és azok szervezetei kifejlődnek, akkor van esélye a társadalomnak a hatalom megfigyelésére, a politika kontrolljára. A hatalomgyakorlás ekkor széles társadalmi elfogadottságon nyugodhat, amennyiben a helyi társadalom szükségleteit közvetlenül artikulálja a helyi és nagypolitika irányába. A reflexív politika, legitimációs nyeresége mellett, jelentős hatékonysági előnyöket is elkönnyvelhet, mivel az állampolgárok valóságos igényeit elégítheti ki azáltal, hogy a társadalompolitika eszközeit célirányosabban veti be. Könnyen belátható, hogy a területpolitika nélkülözhetetlen eleme a nem közvetve politikai célokat szolgáló szervezet.²¹

²⁰ Az erős nemzeti érzület példaképeként tekinthető Franciaországban – a közvélemény-kutatási adatok szerint – a polgárok legszorosabban a településükhöz kötődnek. A megkérdezettek 41%-a jelölte első helyen azt a települést, ahol lakik, ezt követte a nemzeti identitás 32%-kal, míg a megyei identitás csak 9%-os, a regionális identitásuk ezzel szemben 15%-os volt, mely utóbbi tényezőt minden bizonnyal befolyásolhatta az, hogy a korábbi volt provinciák még mindig erősebb kötődést indukálnak, mint a kisebb igazgatási egységek, a megyék. (Mabileau, 1996.)

²¹ Lokális szinten különösen fontos a civil szervezetek bevonása a működési és fejlesztési források elosztásába, mert ezzel növekszik annak az esélye, hogy az allokáció legitimebb és hatékonyabb lesz. A területfejlesztéssel foglalkozó szakirodalom kitér a tervezés és döntéselőkészítés problematikájára is. Amíg nálunk a politika- és véleményformálók a tervezés és döntés kérdéskörét többnyire az állam és az önkormányzatok közötti viszonyra korlátozzák, addig kevesebb szó esik a lokalitásban zajló tervezési, döntéselőkészítési folyamatok technikájáról, egyáltalán politikumáról. Az önkormányzatokat, illetve azok testületeit *eo ipso* legitim uralomnak tekintik, pedig ezeknek csak legalitásuk van, s az is korlátozott ideig szól. Például mi történik abban az esetben, ha egy önkormányzat területén belül egy-egy beruházás kapcsán más érdekek is felszínre törnek és ütköznek a képviselőtestület többségének véleményével? A kérdésre a választ a *nyitott tervezés* intézménye, a

Az időfaktor eddigi összetevői inkább a makroszint felől közelítették a területpolitikát. De a fogalmat nem értékelhetjük kimerítően, csupán a helyi és a nagypolitika viszonyrendszerén belül; a makroszintű közelítés mellett fontos a helyi társadalom belső tagoltságának az ismerete is. A mikrokörnyezet empirikus megismerésével az időtényező finomabb mélyszerkezetét tárhatjuk fel: ebből a metszetből ismerhetjük meg leginkább a társadalom fejlettségének mértékét és minőségét.

Ha az egyének el tudják helyezni magukat a lokalitáson, a helyi társadalmon belül, azaz képesek értelmezni viszonyaikat, akkor a helyi társadalom jól *integrált*. Ha a helyi adottságokat, a szociális ellátószervezetek működését képesek értékelni, akkor az *elégedettség* szintjét ismerhetjük meg. Ha az egyének feladatokra szerveződhetnek és aktivizálódhatnak (talán épp a helyi ellátó rendszerek működésének elégtelensége miatt), akkor beszélhetünk a *kooperáció* meglétéről. Ha a helyi társadalom tagjai úgy ítélik meg, hogy az életüket meghatározó döntéseket

közvetlen társadalmi ellenőrzés adhatja meg, amely képes bevinni különböző érdekeket a döntési mechanizmusba a választások közötti időszakokban. Természetesen az „open planning” technika nem könnyíti a tervezés folyamatát, több munkát ad a politikusoknak és a tervező szakembereknek, kivitelezőnek és beruházónak egyaránt, de a konszenzusteremtő, demokratikus helyi társadalmak megkerülhetetlen intézménye kellene, hogy legyen. Egy bölcs és önmagára adó önkormányzat a nyitott tervezéssel szakíthatna elszigeteltségével és megfelelő erkölcsi és politikai tőkét kovácsolhatna, azzal, hogy a helyi közösséget felzárkóztatná maga mögé. A nyugati társadalmakban, főleg az angolszász országok városépítési gyakorlatában, a második világháború után kialakult *community control* (USA) és a *public participation* (Nagy-Britannia) intézménye. Az eredetileg felülről összehívott szakmai csoportok a lakossági vélemények minél szélesebb bevitelére törekedtek a tervekészítés, döntéshozatali folyamatában. Később *Goodmann* a döntési rendszerek belső tehetetlenségét felismerve alakította ki tanácsadó rendszerét, amely nem a hivatalokból delegált szakemberek által összegyűjtött lakossági érdekek fókuszát kívánja megteremteni, hanem divergens módon először minél szélesebb laikus véleményeknek kíván szakmailag megalapozott hangot adni. A szakmai vélemények utcára kerülése az önkéntes társadalomsegítő mozgalmak tömegét indította el a hatvanas években az Egyesült Államokban. Ez a későbbiekben kiterjedt az önkormányzati munka más területére, és mint a „nyílt megkérdezés” intézménye hatással volt a közigazgatás hatósági munkájára is, elsősorban a szociálpolitika területén. Ez a társadalmi kontroll a mai napig is kitűnő határfokkal működik. A civil társadalom és önkormányzat közötti partnerség fokozza az emberi tényezők iránti nyitottságot, fékezi az eljárástechnikai rutin által keletkező irracionálisitását, erősíti a kommunikatív cselekvési hálózatok létrejöttét egy-egy helyi társadalmon belül vagy egy kistérségben.

hosszabb vagy rövidebb távon közvetlenül vagy közvetve képesek befolyásolni, akkor a befolyás mértékétől függően a politikai *participáció* kiterjedtségét állapíthatjuk meg. Ha a polgároknak a településhez, a tájhoz, mint társadalmi és természeti környezethez való ragaszkodása kifejeződik, akkor megmérhetjük a *kötődés* szintjét. Ha a lakópolgárok maguk vagy családjuk jövőjét a helység keretein belül tervezik, akkor a *perspektíva* szintjét becsülhetjük meg. (Pál [1984], p. 18.)

A helyi társadalom integráltsága, a helyi társadalomban élők elégedettsége, együttműködése, részvételi szándéka a közügyekben, kötődése a helyhez és jövőképe az időtényezők sorában viszonylag gyorsan változó tényezők, de a helyi társadalom szerkezete több generáció életén keresztül épül be a lokális társadalom alapszövetébe. A napi politikához való viszony, a hatalom hétköznapisága, profán léte egy társadalmon belül több száz évig formálódik, illetve alakul ki, a provincializmus és lokálpatriotizmus adott esetben ezeréves képződmény is lehet. Az állami struktúra alapjai pedig egyidősek magukkal az államokkal.

A tér dimenziója

A második elemi összetevő-együttes *a tér*, amely inkább természeti, mint társadalmi meghatározottságú, de mint területpolitikai tényező, már több társadalmi elemet is hordoz. Könnyen belátható, hogy a politikai cselekvés nem pusztán a társadalmi viszonyok, és különösen nem csupán ezek egy redukált színterén értelmezhető. Ha például a regionalizálódás folyamatát kívánjuk elemezni, akkor a történelmi összetevők mellett számolnunk kell a vizsgált régiók földrajzi megjelenésével, térszerkezetével, nyitottságával, zártságával, közlekedési rendszerével és az erre épülő településszerkezetével, valamint települések belső felépítettségével; az élt környezet használhatóságával, esetleges károsodásával és szükséges rehabilitációjával. (Kiss, 1996).

Nem véletlen például, hogy az Európai Unió régiói között a kis népességűek is megmaradhattak önálló entitásnak, mivel földrajzilag jól elhatárolódnak.²² Az sem véletlen, hogy etnikai szigetek, zárványok létrejöttenek vagy a helyi autonómiák megmaradásának is kedvez a földrajzi izoláció (Lappföld, Aland).

²² Regions, Nomenclature of Territorial Unit for Statistics. NUTS, EUROSTAT, Luxemburg, 1995.

Ugyanakkor egy adott területen belül nagyobb létszámban előforduló különböző entitású népesség is képezhet sajátos politikai térformációt (etnikai, kisebbségi, nemzetiségi szigeteket).²³

Nem elhanyagolható tényező a társadalom környezetre gyakorolt hatásának a számbavétele sem. Hiszen több esetben olyan mértékben alakították át a korábbi környezetet, hogy az nagymértékben „antropomorfizálódott” (holland gát- és csatornarendszer); teljesen új életteret alakított ki az ott élők számára. De számos esetben az is előfordult, hogy a túlzottan antropogén táj romlott le (Szahel-övezet, Etiópia, Indus völgye). E tér-társadalom összefüggésekkel, bármennyire is fontos, most nem foglalkozhatunk, csak jelezzük e tényező területpolitikai fontosságát.

Az idő-tér dimenziója

A területpolitika harmadik elemi összetevője az időtényezők és a térfaktor közös hatása alatt alakult ki; ezt nevezzük az *idő-tér* dimenziónak.

Az idő-tér dimenzió a jelenlegi *régiók autonómiájának mértékét* szabja meg. Létezhetnek régiók, amelyek semmilyen önkormányzati elemmel nem rendelkeznek, pusztán igazgatási formák (gazdaságszervezési, statisztikai régiók). Az önkormányzatok települési szintig formálódtak ki, ezért csak a településekhez kötődnek. Kisebb népességű községek konglomerátumában azonban kistájat, kistérséget is magukba ölelhetnek; erősen városiasodott térségek esetében egy-egy városi vonzáskörzet lehet egy-egy önálló önkormányzat. Erős területi korporáció esetén több százezer, esetenként közel egymillió főt magába foglaló kerületek (magyarországi léptékben több megye) is rendelkezhetnek erős önkormányzattal. A regionalizálódás folyamata, amely egyben a nemzetállami keretek újragondolását is sürgeti, az etnikailag erősen tagolt államokban erősödött meg, mint Belgium vagy Spanyolország (Navracsics [1998], pp. 34-35.), és összefügg a nemzetiségek területi autonómia igényével, vagy olyan társadalmakban, ahol a szociális szükségletek hatékony kezelésére a hagyományos állami formák nem biztosítottak elégséges

²³ E „szigetek” az egyes államok területén belül az ott élő népek közötti korábbi munkamegosztásból eredő területmegosztás emlékei. A különböző „hiányprofessziókat” nyújtó népcsoportok az állam iránti lojalitás fejében kaphattak, illetve őrizhették meg területi kiváltságait (székelyek, jászok, kunok).

keretet. A nemzeti keretek átértékelése, a regionális kultúrák és nyelvek (katalán, flamand, baszk) megerősödése mellett új szociálpolitika szükségessége is napirendre került. A *szubszidiaritás elve* már nemcsak az erősen decentralizált és regionalizált államok sajátja, hanem az új társadalmpolitikát kialakító társadalmaké is. (Castro, 1996). Vagyis a felsőbb szervek beavatkozásának korlátozása sajátos demokratikus rendezőelvet jelent, azt, hogy a lokális és regionális szint erősödik a központ rovására. Az idő-tér faktor elemei között legfontosabbak a regionalizáció, azaz a régiók autonómiájának erősödése, illetve a szubszidiaritás megléte, azaz a jóléti állam döntési szintjeinek a lokalitáshoz, illetve az egyénhez való közelítése.

Az idő-tér összetevők közé sorolhatjuk a *területrendezés és igazgatás arányos beosztását*, amiből az állami szervezetek és intézmények dekoncentráltóságának fokára következtethetünk. A modern állam mind tartalmi, mind földrajzi megjelenésüket illetően egységesítette a korábbi, mozaikszerűen tagolt igazgatási formákat.²⁴ Az állam dominanciája azonban nem tudott mindent átalakítani, hiszen a korábbi előjogokat élvező területek és városok mindent elkövettek annak érdekében, hogy megőrizzenek valamit korábbi előnyeikből. Az állam nem fordulhatott teljes erejével szembe e kivételezettekkel, hiszen a modern igazgatási formák konszolidálódása részben attól függött, hogy a korábbi autonómiák mint fogadták el a központ racionalizáló újításait. A modern közigazgatás létrejöttének színtere tulajdonképpen alkutér volt a területi (helyi) önkormányzat és a nagypolitika között. A helyi szabályzás megmaradását bizonyos esetekben elősegíthette az az egyszerű tény, hogy földrajzilag nehezen megközelíthető helyen terült el egy-egy entitás (norvég fjordok, svájci völgyek, németalföldi folyamok, skóciai felföld és szigetek), de a területrendezés és közigazgatás uniformizálása a fejlett ipari gazdasággal és demokratikus politikai rendszerrel rendelkező államokban túlnyomórészt kemény politikai alkuk árán ment végbe.²⁵

²⁴ Az aránytalanul nagy népességű egységeket fölosztotta, a kisebbeket egyesítette. A korábban presztízzsel bíró településektől az igazgatási és más központi szerepköröket a jobban megközelíthető városokba helyezte át. A korábban eklektikus jogi szabályozást, ami területileg erősen fragmentált volt, azaz nem fedte le az ország egészét, hierarchikussá tette és valamennyi területi egységre kiterjesztette stb.

²⁵ Az utolsó nagyszabású reformhullám az 1970-es években ment végbe; ezen csaknem valamennyi európai állam átesett. A közigazgatási reform következtében Németországban 1945 előtti 30 ezer községből kilencezret, Angliában és Walesben 1300 districtből 369-et hoztak létre. Svédországban a

Az állam legfőbb szuverén szervének, a parlamentnek ebben az alkuban kulcsszerepe volt. Az új törvények, amelyek a korábbi igazgatást egységes keretbe fogták, attól függően lehettek engedékenyebbek a területek, illetve a lokalitások irányában, hogy mint épültek fel és szerveződtek a törvényhozás intézményei. A törvényhozás összetételét elsődlegesen a választási rendszer befolyásolta, ezzel összefüggésben alakult át a politikai szereplőknek a területekhez, illetve a lokalitásokhoz való kötődése is.²⁶ A területi kötődés minden esetben valószínűbb volt, ha a választási rendszer területi elvű volt, és kevésbé dominált benne a pártlistán alapuló jelöltállítás. Továbbá, ha a pártok területi szervezeteinek a jelöltállításban nagyobb szavuk volt, mint a központi szerveiknek, akkor némiképp erősödött a területi tényezők megmaradásának esélye. A területi elvű politizálás legpregnansabb megjelenései ma a területi és települési lobbyk. A pártoktól némileg független mai területi korporációk tulajdonképpen a századokkal ezelőtt aktívan működő politikai alkuterek maradványain, illetve azok modernizált változatain működnek.

A lobbyzás a modern politika szerves része, és a nem direkt politikai érdekcsoportok (korporációk, gazdasági szereplők) befolyásszerzési lehetőségét szélesíti.²⁷ Ugyanakkor ellentmondásos szerepe van, mert a politika szereplőit dilemma elé állítja. Mivel a politikus megbízatása időben rendkívül szűkre szabott, s ténykedése alatt saját „életmű” létrehozására törekszik, hajlik arra, hogy a lobbycsoportok igényei szerint alakítsa döntéseit, mert azok gyors eredményt, látványos változást ígérnek. Ezzel viszont gazdasági és területi érdekkörök befolyása alá kerülhet.²⁸

municipiumok száma 2500-ról 278-re csökkent, Dániában pedig 1097 helyi önkormányzatot 282-be integráltak. (Norton [1991], pp. 21-40; Gunlicks, 1991; Chandler (ed.)m 1993; Hesse (ed.), 1991).

²⁶ A modern államban, a XVII–XIX. században a parlament szerepe erőteljesen megváltozott, azáltal, hogy a parlament tagjai többé már nem a választókerületnek, hanem az egész nemzetnek tartoztak elszámolással. Területi és helyi kötődéseik idővel meglazultak, s egyre inkább a pártok vették át a kontroll szerepét a politikusok felett. Ettől függetlenül a választási rendszerek akár területi elvűnek is megmaradhattak.

²⁷ Magyarországon kevésbé feltárt a területi- települési lobbyzás, de a gazdasági érdekcsoportok, illetve szakmai szervezetek lobbytevékenységével kapcsolatban történt már vizsgálat (Montgomery, 1994).

²⁸ Az is megfigyelhető volt Magyarországon, hogyan alkudoztak a települési és térségi érdekek ügyében polgármesterek és országgyűlési képviselők, mialatt a politikai erősorrendet (számos esetben) ténylegesen nem a térségért munkálkodó képviselőjelöltre leadott szavazatok határozták meg,

A sikerre orientált politikust, bár a területtől mint legitimációja hajdan egyedüli forrásától emancipálódott, ezer szál köti a helyben és térben megjelenő gazdasági és szakmai érdekekhez. A modern politikában a pártok – fokozódó kiadásaik, gazdálkodási gondjaik miatt – rákényszerülnek a helyi (és térben megjelenő) alkukra. Ez fokozottan igaz a multinacionális gazdasági szervezetek világában, amikor egyes vállalatóriások nagyobb gazdasági erővel rendelkeznek, mint egyes nemzeti kormányok.

Ütközik tehát a pártérdek és a területi érdek? Nem feltétlenül, hiszen a lobbykörök szereplői nagyon jól tudják, hogy a politikus legitimációjához gazdasági eredmények kelljenek (gyarapodó közjavak, fejlődő gazdaság, munkahelyek, a pártoknak kifizetett hirdetési idő a tévékben stb.), a gazdaság szereplői ennek fejében kapnak adókedvezményt, ingyen kiépített közműveket, elnézőbb környezetvédelmi törvényeket. A politika szereplőinek ügyességén múlik, hogyan tudnak lavírozni a korrupció sziklazátonyai és a politikai apályok homokdűnéi között, hogy céljuk elérése közben egyszerre legyenek törvénytisztelő polgárok (azaz ne kerüljenek a megvesztegetés árnyékába sem), de ne akadjanak el a sekély érdektelenségben sem.

Az egyensúly érdekében egyszerre kell megfelelniük nyílt és rejtett politikai céljaiknak. Nyíltan hirdetni pártjuk elveit és céljait, ugyanakkor alkalmazkodni nehezen artikulálható, burkolt céljaikhoz, a lobbykörökkel kötött alkukhoz.²⁹

hanem a pártok, illetve azok országos médiaszereplése. A politikai szereplők tehát kettős kötésben vannak: érzelmileg és fizikailag kötődnek a lokalitáshoz, de karrierjüket a párthoz fűződő lojalitásuk alapján futják be. Sokan úgy vélik, hogy a választó többnyire a politikus párttagságát, s nem annak „életművét” értékeli, amikor az urnához járul. A területhez való kötődés azonban nemcsak érzelmi. A területen megjelenő cégeknek hosszú listáik vannak azokról a „potentátokról” (politikusról és szervezetekről), akikkel, illetve amelyekkel számolnak lobbytevékenységük megszervezése során. A politikusok és szervezeteik pedig rászorulnak a gazdaság szereplőire, hiszen választási kampányaik az elmúlt évtizedekben egyre költségesebbé váltak (Sajó [2001], pp. 3-15.

²⁹ Vajon nyílt vagy rejtett céljaiknak felelnek meg valójában a politika szereplői? A választóknak tett ígéretük vagy a kampányt támogató gazdasági érdekcsoportokkal kötött alkuk kötik-e jobban? A Dahl megfogalmazta dilemma feloldására itt most nem vállalkozhatunk, különösen nem annak a Magyarországnak a politikai viszonyait tekintve, amely most dinamikusabban formálódik, mint a pluralista demokráciák bármelyike. A következő politikai axiómákra azonban figyelemmel kell lennünk Robert Dahl szerint: a hatékony politikai koalícióhoz jutalmakat kell biztosítani, egyéneknek, csoportoknak egyaránt; a jutalmak elosztásánál a fennálló gazdasági-társadalmi rendet adottnak kell venni; a törvényességet be kell tartani; a demokrácia és egyenlőség krédóját fennhangon kell hirdetni;

A politikai játéktérnek azonban határt szab a jog, a törvények rendje. Az alkuk nem léphetik át a jogi normákat és nem tehetnek kivételt az érintettek között. Bár a politika szereplőinek egy szűk köre a törvényekre is hatással van, a pluralista demokráciában a törvényhozás nem hozhat az alaptörvényekkel ellentétes törvényeket.

A területpolitika jogi keretei közül kiemelendők azok az alapvető törvények, amelyek az állam területrészei (autonómiák, tartományok, régiók, megyék stb.) és a települések önkormányzati, igazgatási státusát szabályozzák (a választásokat, a pártok működését szabályozó törvények, a területfejlesztésre, területrendezésre vonatkozó jogszabályok, a társulást szabályozó törvények és rendeletek stb.). A jogi keretek tehát fékezik a politika szereplőinek mozgásterét, mivel a jog a bevett társadalmi normák között tartja a közhatalom gyakorlóit, különösen akkor, ha a közmorál is ezt támogatja.

Niklas Luhmann szerint a fontosabb társadalmi alrendszerek változásait két makrotársadalmi innovációs láncolatban modellezhetjük a fejlett nyugat-európai társadalmakban (Luhmann, 1979). Egy hosszú innovációs láncolatban koordinálódik a közigazgatási, a jogi, az állampolitikai szféra, a pártrendszer, az ideológiai és a társadalomtudományok szférája. A rövid innovációs láncolatban a gazdaság kapcsolódik össze a társadalom fogyasztási rendszerével. Az előbbi periodikus ritmusát a parlamenti választások ciklusa adja meg, míg a második, rövidebb innovációs láncolatot a piac változásai szabályozzák. A rövid hullámok között megújulásra képes gazdasági alrendszert a politika hosszabb ciklusai nem követhetik. A politika szereplőinek, valamint intézményeinek, a pártoknak a kreatív krízisei (veresége és újabb győzelme) sarkallhatják ugyan az igazgatási reformokat és a jogi szabályozás változásait, de ezen utóbbi innovációk csak hosszú láncolat eredményeként jöhetnek létre.

A jogi keretek viszonylag „lassú” változása biztosíthatja a „szelekció és transzformáció” szerepét a társadalomban, aminek következtében a gazdaság felől érkező káros impulzusok szelektálódnak, illetve transzformálódnak, vagy megszelídülnek s a társadalom többsége számára elfogadhatóbbak lesznek. Továbbá ez a hosszú innovációs láncolat biztosíthatja a „fékeket és egyensúlyokat” (checks

ez azonban nem jelenti azt, hogy a gyakorlatban is érvényt szerezhetnek ennek a krédónak (Dahl [1961], pp. 89–103.).

and balances), amelyek a hatalom gyakorlóit megmenthetik a túl-hatalomtól, s ezzel együtt attól, hogy a piac a viszonylag gyors változásaihoz, napi elvárásaihoz igazítsák döntéseiket (Madison [1998], pp. 445–462.).

Más feltevések szerint a posztindusztriális társadalmakban a neokorporatív irányzat erősödött fel, amely az úgynevezett „gazdasági kormányzást” kényszerítette rá a közszereplőkre. E jelenség következménye, hogy megerősödött a gazdasági szereplők befolyása a politikára, illetve a politikusok a gazdasági szereplőkhöz hasonlóan kezdtek gondolkodni, cselekedni.³⁰ A neokorporatív modell elősegítheti a területi érdekérvényesítést azáltal, hogy serkenti a lobbyk határozottabb tevékenységét, de gazdasági és társadalmi feszültségek esetén legtöbb esetben csődöt mond (Fisichella [1994], pp. 146–150.).

A politika dimenziója

A negyedik elemi összetevő a *politika* tényezője. Ezzel kapcsolatban vizsgálhatjuk a *nagypolitika területre irányuló szándékát és a törekvéseit*, valamint a területek, illetve *települések érdekérvényesítő hatását*, amely az előbbit befolyásolja. (Az önkormányzatok és kormányzat kettőségéről is beszélhetnénk, ha figyelmen kívül hagynánk a pártrendszer, a választási rendszer, a területi lobbyk, civil szervezetek mozgását és hatását erre a komplex hatalmi játéktérre.)

A nagypolitika és a helyi politika egyensúlyában az *önkormányzatok nagysága* (népessége és gazdasági ereje stb.), valamint az *önkormányzatok tagoltsága* (hierarchiája, szervezettsége stb.) az elsődleges tényező. Ott, ahol nagy települési önkormányzatok léteznek, amelyeknek jelentős saját bevételek van, a társadalom népességének nagy számát tömörítik, a lokalitásnak tekintélyes politikai súlya van. Ott, ahol a települési önkormányzatok jól tagoltak, nem atomizálódtak, alacsony népsűrűségű területen is koncentrált, egymásba épülő rendszert képeznek, az ország egészét lefedő és egymással kooperáló szövetségeket működtetnek, elméletileg van rá esély, hogy kellő ellensúlyt tudnak képezni a mindenkori kormányzattal szemben.

Az egyensúly létét, illetve a helyi önkormányzatok erejét befolyásolja a *politikai döntéshozatal hierarchizáltsága, a decentralizáció mértéke*. Ahol a területi, illetve

³⁰ Az állami bürokrácia, a nagy gazdasági érdekképviseleti szervezetek összefonódását tárgyalják: Schmitter, 1981; Lehbruch, 1981.

települési önkormányzatoknak nagy a döntéshozatali szabadsága, ott helyi autonómiáról beszélhetünk. Ahol a helyi önkormányzatok valóban helyben képződő források felett rendelkeznek vagy az állam által biztosított normatív támogatásból szabadon gazdálkodhatnak, továbbá számos kérdést illetően helyben határoznak, ott erős a helyi szabályozás mértéke. A fenti tényezők megléte esetén a lokalitásnak van esélye arra, hogy érdekérvényesítő hatása megmutatkozzon a nagypolitika színpadán, de szerepének mértékét és hatását pusztán a formális gazdasági és szabályzó elemekből nem lehet megbecsülni.

Mindemellett fontos ismerni a pártok területhez, illetve településekhez való kötődésének mértékét is. Ha egy párt a központból irányított, valószínűleg kevésbé horgonyzott le a helyi viszonyokban (központból vezérelt pártok); ha a regionális érdekek alapján szerveződött, akkor jobban áthatják a helyi viszonyok (regionális pártok).³¹

Továbbá, ismernünk kell a nagypolitika szintjén zajló területpolitika alkufolyamatait és ezzel összefüggésben a nagypolitika és a lokalitás erőviszonyát.

Mivel ebben a politikai játéktérben több tényező rejtve marad, csak a következményekre lehetünk figyelemmel, illetve azokat vehetjük számításba. A politikai alkuk a politikai szereplők latens céljainak kelléktárához tartoznak, ezért csak a nyilvános döntések nyomán eredhetnek a mozgatók nyomába és következtethetünk valós motivációikra. A rejtett politikai tranzakciókat nyílt pénzügyi döntések követik, ezekből lehet következtetni a különböző szinten elhelyezkedő és különböző szerepet betöltő érdekcsoportok működésére és erejére, azaz a politikai játéktér tényleges erőviszonyaira. A pénzügyi transzferek ezért számunkra nem elsődlegesen gazdasági inputok, inkább azon területpolitikai alkuk

³¹ A regionális pártokra most nem térünk ki, de megjelenésük mindenképpen figyelmet érdemel a területpolitika összetevőinek tárgyalása során. Feltételezzük, hogy megjelenésük egyrészt összefügg a korábbi politikai szervezetek, szereplők, illetve pártok választók előtti hitelvesztésével, illetve ezen szervezetek, valamint személyek politikai térvesztésével, legitimációs válságával. Másrészt felbukkanásuk olyan államokban valószínűsíthető, ahol erősek a korábbi önálló államrészek történelmi emléknymoi, illetve az elkülönülő tartományok és régiók jelentősebb autonómiával vagy önkormányzattal rendelkeznek. Magyarországon a két első kormányzati ciklus után erősödtek meg a regionális pártok (kvázi civil szervezetek), amelyek jelentős sikert könyvelhettek el az önkormányzati választás alkalmával. A weimari köztársaságban elburjánzó pártok között is szerveződtek jelentős regionális pártok. A regionális párt fogalmi keretét lásd Lipset (1995), pp. 80–103., 162.

indikátorai, amelyek a nagypolitika szereplői és a lokalitás érdekérvényesítő ágensei között létrejöttek.³² E politikai szándékok nem direkt megállapodások eredményei, hiszen mindig megelőzi őket a jogi keretek létrehozása. A pénzügyi transzferek területi eloszlása olyan „forrástérképet” rajzol ki, amelyen megjelennek a kedvezményezett, illetve a mellőzött települések és térségek.³³

A mindenkori kormánynak számos eszköze van arra, hogy területpolitikai céljait elérje, s minden döntésével az adott térségeket támogassa, illetve mellőzze. A nagypolitika és a helyi politika egyensúlyát abból is megítélhetjük, hogy a lokális szereplők mennyire befolyásolhatják a kormányzat döntéseit: tudnak-e hatni a normatív támogatások elosztására, a területi különbségekre ható adópolitikára, a regionális gazdasági folyamatokat indukáló hitel- és pénzügyi politikára, a pályázati rendszerekre, a területfejlesztés szabályozására, végrehajtására és ellenőrzésére stb.

A fejlett nyugati demokráciákban három ideáltípusa létezik az önkormányzati finanszírozásnak és a területfejlesztésnek (tisztán sehol sem található meg, csak egyes országokban bizonyos elemei dominánsabban vannak jelen) (Pálné Kovács I.–László M., 1993.).³⁴ mint más területeken.

Az első a *vállalkozói* típus; az állami költségvetéssel való kapcsolatában tartósan érvényesül a decentralizáció, így az önkormányzatoknak nagyobb a helyi forrásfüggőségük. A helyi gazdasági programoknak a helyi önkormányzatok nem

³² A gazdaságföldrajz és a közgazdaságtan foglalkozhat a területekre jutott közpénzek gazdasági és társadalmi hatásával, a település- és térségfejlesztők értékelhetik a beavatkozás mikéntjét stb., de itt most csak és csakis a döntések mögött meghúzódó érdekekről, döntésekről és erőviszonyokról beszélünk.

³³ Természetesen figyelemmel kell lenni arra is, hogy ha egy forrásallokációt követünk, például a területfejlesztési támogatások allokációját, akkor abból csak durván becsülhetjük meg, hogy igazán mely típusú térségek vagy helyi önkormányzatok a kedvezményezettek és melyek a mellőzöttek. Mivel a mindenkori kormánynak nagy esélye van arra, hogy beavatkozzék a települések gazdálkodásába és döntéseibe, igaz, közvetett módon, de határozott formában él is ezzel a hatalommal. Lásd hazai példaként a normatív támogatások (fejkvóták) rendszerét, amelynek során a településekhez visszajutott adóbevételek mértéke és annak számítási kulcsai bizonyos településcsoportoknak, egyes településtípusoknak kedvezőbb lehetőséget teremtett s ezzel azok előnyhöz juthattak, amíg mások hátrányba kerülhettek.

³⁴ A finanszírozás területén további négy társadalmpolitikai stílust szokás megkülönböztetni: liberális-angolszász, jóléti-német, szocialista-skandináv, illetve felzárkózó mediterrán típus (Ginsberg, 1992).

egyszerűen külső támogatói vagy kijárói, egyben nyereségérdekelt résztvevői is lehetnek. Lazább kötődésük a központi költségvetéshez nagyobb innovációra, hatékonyabb szolgáltatásszervezésre készíti őket. Forrásaik növelésében fontos szerepet tölt be a területhasznosítás, a telekforgalom. Ez a modell leginkább az Egyesült Államokban terjedt el.

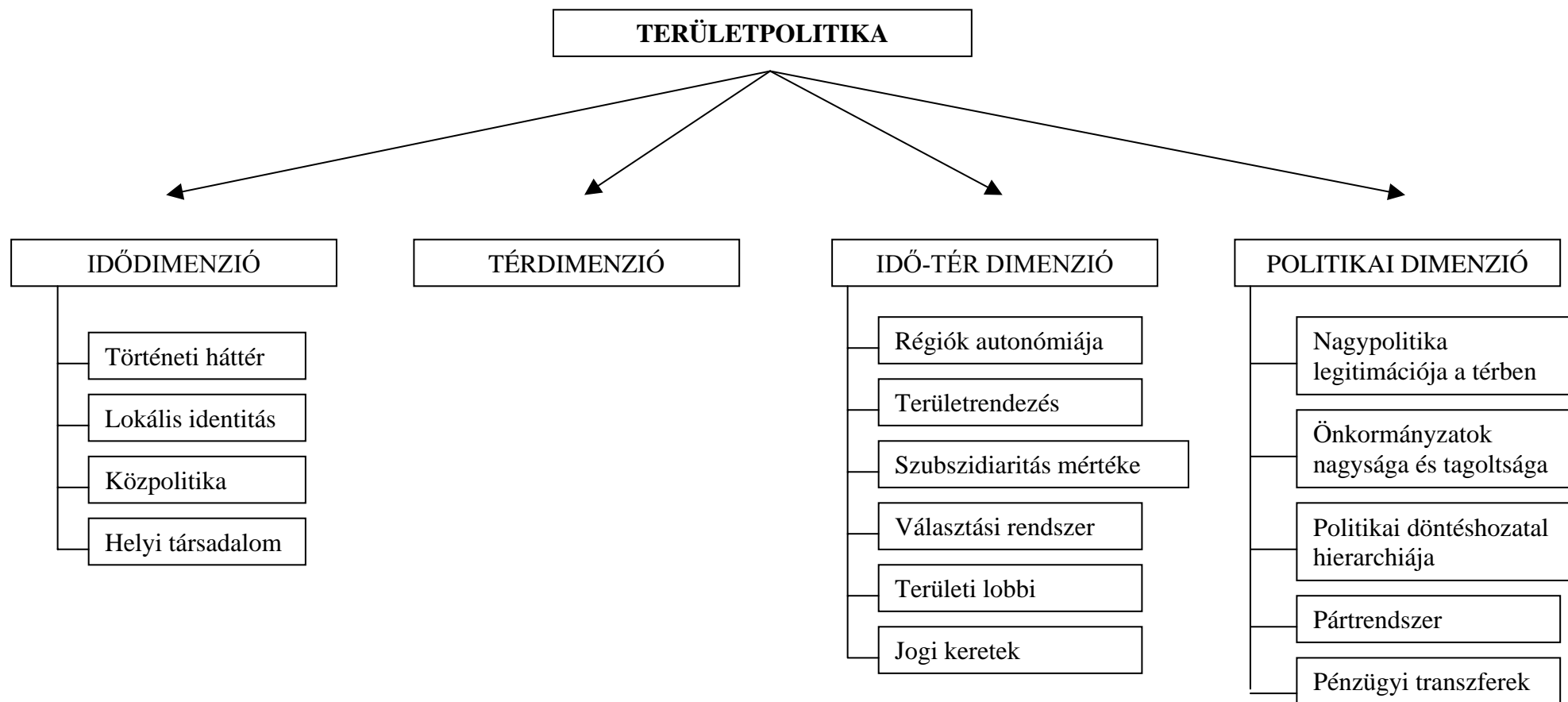
A második a *jóléti* típus; itt az önkormányzatoknak az állami költségvetéstől erős a függésük, mert a társadalompolitika jóléti rendszere fokozott állami szerepvállalással jár együtt. A klientista rendszertől a jóléti modell lényegében abban tér el, hogy az állami pénzeket normatív támogatások formájában kapják meg, amely nagyobb pénzfelhasználási szabadságot enged meg az önkormányzatok számára. Az állam a gazdaságot fejlesztési ügynökségeken keresztül igyekszik befolyásolni. Az önkormányzatok liberális közjogi függetlenségét a központ gyakran a közgazdasági eszközökkel fékezi. Ez főként a német és néhány más nyugat-európai ország önkormányzatára jellemző.

A harmadik a klientista típus; ez egy erősen központosított állammodell feltételez. Az állami elosztásnak igen jelentős szerepe van, a források elosztásában szubjektív elemek is elférnek. Az állami fejlesztési pénzek gyakran pántlikázottak. A helyi politikai vezetők gyakran szerepet vállalnak a gazdasági alrendszer jobb helyzetbe hozásában. A klientista rendszer erősen centralista közigazgatási modellekben, elsősorban a mediterrán, latin nyelvű politikai kultúrákban alakult ki.

A lokalitás esélye arra, hogy befolyásolja az állam területpolitikai döntéseit, kisebb, de nem lebecsülendő tényező. Feltételezhető, hogy egy vállalkozó típusú finanszírozási rendszerben az önkormányzatok szabadsága nagyobb, mint egy klientista finanszírozási modellben, de a helyi önkormányzatok autonómiájának a mértéke nem vezethető le egyedül az önkormányzatok gazdasági helyzetéből, hiszen a jogi keretek, az önkormányzatok mérete és szervezettsége, a pártok területhez kötődésének a mértéke befolyásolhatja a lokalitások tényleges politikai hatalmát, az állam-politikai döntésekre gyakorolt befolyásának esélyét.

Az önkormányzatok mozgástere megjeleníthető, ha a területpolitikát érintő és azzal közös metszetet alkotó részpolitikák (gazdaságpolitika, társadalompolitika, ágazatfejlesztési politika, területfejlesztési politika és településpolitika, elosztáspolitiká, térségi politika,) egymáshoz fűződő kapcsolatait modellezzük, s a lokalitások érdekérvényesítésének esélyét ebben az erőterben vizsgáljuk.

1. ábra
A területpolitika dimenziói



I. 3. 2. A területpolitika modellje

A területpolitika dimenzióinak áttekintése után azt vizsgáljuk meg, milyen kapcsolatok fűzik a szóban forgó részpolitikát a további részpolitikákhoz, amelyekkel érintkezik, illetve amelyekkel a politika alrendszerében közös területen osztozik.

A területpolitika a politikai döntés és cselekvés területi vetületeként is értelmezhető, illetve tanulmányozható a különböző részpolitikák közös metszetében. Minden részpolitikának akkor van területpolitikai következménye, ha a szándékolt politikai cselekvés a térben, a korábbi gazdasági és társadalmi erőviszonyokban változást idéz elő, továbbá, ha a kormányzati döntés térben megjelenő piaci hatásokat befolyásol. A kormányzat számára legfontosabb eszköz az állami költségvetés, amelynek hatására egy adott területen megváltozik a gazdaság nagysága és természete, illetve az így képződött jövedelem elosztása (Dalton [1932] nyomán).

A fentiekből következően az *állampolitika* a területpolitikát teljes egészében magában foglalja, mintegy annak részpolitikája.

A területpolitika *gazdaságpolitika és az ágazatfejlesztés-politika* nagy részével közös halmazt alkot, amennyiben az állami gazdaságpolitika nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a regionális problémáknak.

A *társadalompolitikával* is van közös metszete, különösen akkor, ha egy országon belül nagyok a területi különbségek (attól függetlenül, hogy a területi különbségeknek természeti erőforrások, egyenlőtlen eloszlása vagy etnikai, kulturális, történelmi politikai okai vannak).

A területpolitika részének tekintendők az alábbi részpolitikák: a *területfejlesztés-politika* (olyan közhatalmi cselekvés, amely a gazdaság térszerkezetének tudatos megváltoztatására, illetve a korábbi állapotok megőrzésére irányul), a *településpolitika* (a települések népességének nagyságára és infrastrukturális állapotának megváltoztatására, valamint hierarchikus rendjének, igazgatási rendjének átalakítására, illetve status quo-jára irányuló szervezeti cselekvés (Illés [1992], pp. 57–68.). Közös metszete van továbbá az *elosztáspolitikával*, amely magába foglalja a normatív támogatási szisztémák, a közpénzek elérését elősegítő pályázati rendszerek szabályozását, az adó- és jövedelempolitikát stb., tágabban minden újraelosztásra irányuló politikát, amelynek a társadalmi, gazdasági, területi különbségekre hatása

van (felzárkóztatási alapok, területi különbségek kiegyenlítését szolgáló források stb.).³⁵

A területpolitikával közel azonos halmazt képez a *térségi politika*; ez a *közpolitika* olyan eleme lehet, amely térségi dimenzióba ágyazva többfunkciós társadalmi-gazdasági folyamatok elemzésével, értékelésével, a szükséges tervszerű beavatkozási arányok meghatározásával, a társadalmi problémák komplex kezelésével foglalkozik. Vagyis felöleli az infrastruktúra-fejlesztést, a gazdasági, társadalmi és környezeti problémák feltárását és megoldásának módozatait.³⁶

A fent említett részpolitikák úgy fogják közre a területpolitikát, mint a kockát az oldalai. A hat sík egy-egy érdekérvényesítési, befolyásolási mezőt jelenít meg (2. sz. ábra).

I. 3. 3. A területpolitika modellje a nagypolitika irányából

A különböző politikai szereplők ebben a többdimenziós térben annál nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, minél nagyobb mértékben kitöltik e teret.

³⁵ Az államszocialista rendszerekben különösen nagy szerep jut az elosztáspolitikának, a piaci hatásoknak s ezzel együtt a lakópolgároknak és a kisebb-nagyobb lakóközösségeknek viszont a területek közötti társadalmi és gazdasági különbségek kezelésében mérsékelt a cselekvőképessége. A piacgazdaságon nyugvó demokratikus rendszerek is élnek a redistribúció adta befolyásolási technikákkal, mivel többé-kevésbé minden kormányzatnak érdeke a területi különbségekből fakadó negatív társadalmi folyamatok (migráció, népességfogyás stb.) mérséklése, de ugyanakkor nem ezt tartják az egyedüli üdvözítő módszernek.

³⁶ A térségi politikának inkább van közpolitikai jellege, ha a demokratikus rendszerek halmazán belül a *közmegegyezéssel* formációhoz áll közelebb. Azaz a politikai szereplők nemcsak többségi elven hozzák a döntéseiket, hanem azt az alapelvet fogadják el, hogy „minél többen vesznek részt a hatalom gyakorlásában, annál elfogadottabb és szilárdabb maga a hatalom”. Ehhez a politikai elvhez igazodik az arányos választási szisztéma és a kötött mandátumra épülő képviseleti rendszer, ennek megfelelően a konszenzusos demokrácia érdekegyeztetési struktúrája *érdekérvényesítő*. A térségi politika közpolitikai jellege csökken, ha a hatalom legitimációja pusztán a választási rendszertől függő, szabad mandátumra épülő képviseleti elvre épül, azaz a majoritánus demokrácia lesz, amelynek érdekegyeztetési struktúrája *érdekeszámítós*.

A centrum–periféria, illetve nagypolitika és helyi politika kettőségében a centrumoknak mindig nagyobb tér jut, mint a perifériáknak illetve a nagypolitika ágenseinek mindig több hatalma van, mint a helyi politika szereplőinek.

Az autokratikus rezsimekben a lokalitás szereplői a területpolitika rendszerében kis teret foglalnak el, és ezzel együtt az egyes részpolitikák távol helyezkednek el az érdekegyeztetés síkjaitól. A demokratikus rendszerekben a lokalitás szereplői nagyobb hatalmat kapnak a területpolitika alakításában, és erősebb a befolyásuk az egyes részpolitikákra.

A területpolitika erőtere nem minden esetben rajzolható meg szabályos kocka formájában, mivel a politikai rezsimtől függően az egyes oldalak hol kiterjedtebbek, hol beszűkültebbek a többihez viszonyítva.³⁷

A területpolitikára ható részpolitikák egymáshoz viszonyított arányát nemcsak gazdasági és társadalmi folyamatok, hanem a politikai kultúra és a politikai berendezkedés típusai is determinálják. Ezért valószínűbb, hogy a konszenzusos demokrácia térségi politikájának érdekegyeztetési síkja erősebb, mint az elosztáspolitikáé. Mivel a konszenzusos demokrácia érdekegyeztetési struktúrája *érdekérvényesítő*, azaz politikai ágensei erőteljesebben köthetőek területhez, mint a többségi elvű demokráciák politikai szereplői, ezért a közhatalom gyakorlásának szervezési módja és a hozzá kapcsolódó döntési szisztémák jellemzően inkább decentralizáltak, mint centralizáltak. Ennek következtében a közhatalom gyakorlása, a közszolgáltatások megszervezése és a közjavak elosztása közelebb jut a lokalitásokhoz, azaz az önkormányzatokhoz, ezzel a térségek, települések autonómiája – a szubszidiaritás elvének megfelelően – erősödik a centrummal szemben. Ebből ered, hogy a nagypolitika nem törekszik a költséges elosztási rendszerek fenntartására, és nem érdeke, hogy a dekoncentrált intézményeket a térségekbe kitelepítse, mivel a perifériák saját érdekeikhez mérten a lehető legjobban ellátják önmagukat, s ezt jobban teszik, mintha bárki „idegen” tenné velük, még ha

³⁷ Ennek oka lehet többek között az, hogy az autokratikus rendszerekben a térségi politika érdekegyeztetési síkja összeszűkül, mivel az ellentétes oldalon lévő elosztáspolitikáé túlsúlyba kerül, ugyanígy a társadalompolitika is súlyát veszítheti a gazdaságpolitikával szemben, valamint a területfejlesztési politika is az ágazatfejlesztés politika alá rendelődhet. A területpolitikára ható részpolitikát érintő és azzal közös metszetet alkotó részpolitikák sem arányosak egymással, mert a társadalmi kihívásoktól és a gazdasági kényszerektől függően az egyes részpolitikák erőteljesebben, míg mások erőtlenebbül jelennek meg.

az a legjobb indulattal viseltetne is irántuk. Ezzel szemben a majoritánus demokrácia érdekegyeztetési struktúrája *érdekeszámítás*, vagyis a politikusok nincsenek olyan mértékben kötve egy-egy területhez, illetve településhez, mint ha kötött mandátummal rendelkeznének, ezért a közhatalom gyakorlását a térségi politika kötöttségeitől megszabadulva, centralizált formában tudják megszervezni. Ennek következtében a döntési szintek közelebb helyezkednek el a kormányzathoz, mint a lokális politikai szereplőkhöz. Ebből eredően a lokalitásban megjelenő szolgáltató és közhatalmi szervezetek központból irányított, dekoncentrált szervezetek.

Mindkét közhatalmi szervezési mód és hozzájuk kapcsolódó közigazgatási szisztéma tud racionálisan és legitim módon működni, hatékonyan reagálni a környezet változásaira. De ugyanakkor mindkettőnek megvannak a belső tulajdonságaiból fakadó veszélyei is. Egyrészt, a konszenzusos demokráciákban kifejlődő decentralizált döntési szisztémákat nehezebb egymáshoz illeszkedő, integrált önkormányzati rendszerben megszervezni, továbbá az érdekegyeztetés struktúrájában nagyobb valószínűséggel megjelenhetnek *zárt korporációk*, amelyek fékezhetik a hatékony reagálást, különösen krízisek idején. A zárt korporációk, egy-egy térségen belül, provinciális érdekekre hivatkozva, nem engedik kifejlődni az innovációs technikákat, és nem adnak helyet a haladó szemléletnek. Az önkormányzatok fragmentált rendszerében, az érdekérvényesítés kis, zárt érdekkörökben nem a versenyző társadalmi érdekcsoportok, hanem a rivalizáló klikkek kerülhetnek döntési helyzetbe.

Másrészt, a többségi elvű demokráciákban felépülő dekoncentrált közigazgatási rendszerben veszélyt jelenthet a túlhatalmat összpontosító bürokrácia. A *bürokratikus hatalom* gyakorlóit (ellentétben a provinciális érdekekre hivatkozó zárt korporációkkal) mint a legfőbb hatalmi szervezetre, az államra vannak tekintettel, ebből következően a helyi közigazgatást az áttekinthetőségre és a racionalításra apellálva folyamatosan államosítják. Az erőteljesen államosított önkormányzatok integrált rendszerében a bürokratikus elit a helyi politika szelekcióját informálisan befolyásolhatja, annak révén, hogy a döntésekhez szükséges információt és hatalomgyakorláshoz szükséges kapcsolati tőkét erőteljesen monopolizálja.

I. 3. 4. A területpolitika modellje a helyi politika irányából

A politikai rendszerek érdekérvényesítő szerkezete modellezhető azzal is, ha a különböző politikai szereplőket a területpolitika erőterébe helyezzük, és „megmérjük” az egyes oldalakhoz mért távolságukat. Ha „közel” van, akkor a befolyás mértéke az egyes részpolitikákra (elosztáspolitika – térségi politika; társadalompolitika – gazdaságpolitika; területfejlesztés-politika – ágazatfejlesztés politika) nagy, ha „távol”, akkor viszont csekély.

Az *érdekbiszámítós* érdekegyeztetési struktúrában azoknak az önkormányzatoknak nagyobb az autonómiája, amelyek az elosztáspolitika síkjához közelebb tudnak férközni. A térségi érdekekre apelláló, *érdekérvényesítő* érdekegyeztetési struktúrában azoknak a lokalitásoknak nagyobb a hatalma, amelyek a térségi politika oldalához közelebb helyezkednek el. De mivel a lokalitásoknak (a többségi elvű demokráciák természetéből fakadóan) az *érdekbiszámítós* érdekérvényesítési szisztémákban sosem lehet hathatós és tartós befolyása az elosztáspolitikára (legfeljebb eseti és kivételezett helyzetben), ezért a helyi önkormányzatoknak a szélesebb autonómiára való esélye inkább az *érdekérvényesítő* érdekegyeztetési struktúrában van.

Kivételes helyzetű helyi önkormányzatok (fővárosok, nagy népességű, erős gazdasági potenciállal rendelkező nagyvárosok), gyakorlatilag mindkét oldal irányában felvehetnek közeli pozíciót, de lehetnek olyanok is, amelyek érdekérvényesítési potenciálja szinte zéró (kis népességű, ritka népsűrűségű térségben elhelyezkedő településegüttesek), ezek távol állnak az elosztáspolitika és a térségi politika alakításától.

Az önkormányzatok érdekérvényesítésének erejét a társadalompolitika és gazdaságpolitika síkjai között is vizsgálhatjuk aszerint, hogy melyik érdekérvényesítési mezőhöz állnak közelebb. A lokalitásoknak akkor erőteljes a társadalompolitikára való befolyása, ha helyi és térségi szociális ellátórendszerük fejlettebb, működtetését biztonságosan, autonóm módon meg tudják szervezni és képesek fenntartani; gondoskodni tudnak humán infrastruktúrájuk fejlesztéséről (saját vagy az állam által átadott források segítségével); és a helyi lakónépesség életkörülményeit érintő döntéseket felelősséggel és hozzáértéssel képesek meghozni.

A társadalompolitikára csak azok az önkormányzatok hatnak eséllyel, amelyek az egész országon, egy vagy több régióon, de legalábbis egy térségen belül képesek a

szolgáltatások megszervezésére. Ebből következően a városok, különösen a nagyvárosok politikai befolyása nagyobb a társadalompolitikára, mint a falvaké, illetve a ritkán lakott térségeké.

Az önkormányzatok a gazdaságpolitika befolyásolásának mértéke szerint tovább csoportosíthatóak. Az érdekérvényesítés „skáláján” vannak olyan önkormányzatok, amelyek gazdasági ereje olyan, hogy világméretű befolyásra képesek szert tenni, s vannak, amelyek saját igazgatási és szociális szolgáltatási rendszerüket sem képesek fenntartani.

A gazdaságpolitika alakítására potenciálisan azoknak az önkormányzatoknak van befolyásuk, amelyek területén nagy tőkekoncentráció valósult meg, magas a foglalkoztatottság aránya és nagy nyereséggel működő vállalkozások telepedtek le. A területpolitika szempontjából az érdekérvényesítés mértéke valójában más tényezőkkel mérhető; vizsgálhatjuk az állami hitelgarancia-átvállalások gyakoriságával és mértékével, az államilag finanszírozott beruházások, vállalkozások állami támogatásának költségvetésből megvalósult vonalas-, valamint tárgyi infrastruktúrafejlesztéseinek nagyságával stb.

Kérdés, hogy a két, egymással szembehelyezkedő oldal paradox módon ellentétes egymással, vagy inkább komplementere a másiknak?

A helyi gazdaságfejlesztési aktivitás korábbi, hagyományos modelljében a döntéshozók nagyobb jelentőséget tulajdonítottak a gazdaságpolitika által vezérelt akcióknak. E modell lényege a *kínálatorientált* fejlesztés, amelynek során – a gazdaságukat jobb helyzetbe hozni igyekvő önkormányzatok – különböző kedvezményekkel próbálták befolyásolni a magántőke telephelyválasztásra irányuló döntéseit (adókedvezmény, olcsó vagy ingyenes telek, infrastruktúrafejlesztés), amihez a mindenkori kormányok pénzügyi támogatását keresték. (Nem piaci viszonyok között pedig állami termelő beruházások után sóvárognak a települések.) E modell kívánatos hatása viszont egyre kisebb lett, mivel a modern informatikai és logisztikai technológiák számára már nem a közlekedési infrastruktúra jelentette a legfontosabb telepítési tényezőt, hanem a humántőke, a szakértelem és a kellően szocializált munkaerő. A modell további hátránya volt, hogy a beruházókért és vállalkozókért versengő helyi önkormányzatok kioltották egymás törekvéseit, és lerontották saját alkupozícióikat (negatív licit a helyi adókra, környezeti károk eltűrése stb.). Ezért a hagyományos kínálati modellt ma kiegészíti vagy felváltja a *keresletorientált* modell, amelyben a helyi önkormányzat maga kezdeményez

innovatív vállalkozásokat, befektet a humán erőforrás-fejlesztésbe, az oktatásba és a képzésbe, aktív munkaerőpolitikát folytat, magára vállalja a településmarketing feladatát stb. (Pálné Kovács I.–László M. 1993).

A fentiekből következik, hogy a helyi gazdasági aktivitást keresletorientált modellel megvalósítani törekvő, de kis érdekérvényesítő potenciállal rendelkező önkormányzatok a társadalompolitika síkján igyekeznek jobb pozícióba kerülni, a helyi gazdaság potenciálját növelni, ennek következtében jobb gazdasági helyzetbe jutni. Ezzel viszont az új gazdaságfejlesztési modellel a szociális tényezőkre pozitívan ható és a helyi gazdaság teljesítőképességét is növelő helyi politika paradox helyzetbe kerülhet; egyrészt, mert nehéz a helyi szociális helyzeten gyenge helyi gazdasági körülmények között javítani, másrészt távlatokat adó társadalompolitikai program nélkül nem lehet megalapozott gazdaságpolitikát tervezni. Ugyanakkor a társadalompolitika érdekérvényesítő síkjára hatni képes önkormányzatok befolyásukat csak saját érdekük védelmében vetik latba, s nem törődnek a kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező, gazdaságilag és társadalmilag elmaradott településeket és térségeket képviselő önkormányzatokkal.

Ha ezek az utóbbi önkormányzatok nem tudják megszervezni magukat és/vagy nem tudnak olyan előnyöket felmutatni (érintetlen természeti környezet, a helyi társadalmak integrációs értékei stb.), amivel vonzóvá válhatnak a nagyobb gazdasági erővel és befolyással bíró önkormányzatok számára, akkor számukra a felmentő segítséget csak a nagypolitika irányából érkező beavatkozás nyújthatja. A nagypolitika irányából érkező kezdeményezések akkor válhatnak hatékonyá, ha a külső támogatások a belső helyi erőket meg tudják találni és ösztönzik a helyi együttműködéseket.

A területpolitikát átlátni képes kormányzatok a nagy településeket arra serkentik, hogy érdekük legyen kooperálni a kicsikkel, továbbá a kicsik szándékait abba az irányba terelik – a területpolitika eszközeivel –, hogy a falvak megtalálják belső értékeiket, amelyeket a térségi szövetségekben egymásnak, illetve a nagyvárosoknak képesek felkínálni.

Ami azonban a gazdaság szereplői számára racionális, az a politikai cselekvők számára nem mindig könnyen átlátható. A nagypolitika gyakori hibája, hogy a leromlott térségeket egyszerűen csak segélyezi, és ezt az országon belül jövedelem-átcsoportosítással oldja meg, ami a korábbi nem kívánatos társadalmi-gazdasági térszerkezetet konzerválja. A nagypolitika nem azért választja a redisztribúció e

szimpla formáját, mert irracionális cselekvő, hanem azért, mert az elosztáspolitikára révén az érdekegyeztetés struktúráján nem kíván, illetve nem akar változtatni. Vagy azért, mert az érintett döntéshozók érdekeltek a korábbi érdekegyeztetés szűk köreinek (számára kiszámítható és átlátható) fenntartásában.

A területi elmaradottság belső okainak feltárása és komplex kezelése nemcsak új technikák, módszerek tanulásával jár együtt, hanem a döntéseket befolyásoló és a döntéseket hozók részéről is nagyobb nyitottságot követel. A térségek belső tartalékainak hatékony feltárása a helyi szereplők nélkül megoldhatatlan feladat, ezen túl megvan annak a „veszélye”, hogy az érdekegyeztetési struktúrába a helyi politikai tényezőket is szükséges bevonni. Ez viszont felbonthatja a korábbi érdekegyeztetési struktúrák status quóját, a régi szereplőknek be kell engedniük az új érdekérvényesítőket, aminek következtében új alkuk és koalíciók szülehetnek, amelyek révén a régi szereplők hatalma és befolyása csökkenhet.

A nyitott demokratikus politikai kultúrákban azonban, ahol az érdekegyeztetés struktúrája érdekérvényesítő, a szélesedő koalíció olyan kooperációs nyereséget eredményezhet, amely bőségesen kárpótolja a hatalmukat mérséklő szereplőket.

A nagykoalíciók hatalom- és haszonmaximalizálására (Arow, 1951) akkor van esély, ha a politikai rendszer konszenzuselvű demokratikus rendszer, a térségpolitika érdekérvényesítési síkja széles (tehát kellő mozgásteret biztosít a politika szereplőinek), és azt a kisebb gazdasági erővel rendelkező hátrányos gazdasági-társadalmi helyzetű helyi önkormányzatok is meg tudják közelíteni (együttes koalícióban, vagy nagyokkal szövetségben) olyan mértékben, hogy arra befolyással bírnak. Ha a fenti tényezők teljesülnek, akkor oldódhat a társadalom- és gazdaságpolitika erőterében kialakult kínálat- és keresletorientált helyi gazdaságfejlesztés paradoxona, valamint az erős érdekérvényesítéssel és gyenge érdekérvényesítéssel bíró önkormányzatok ellentéte.

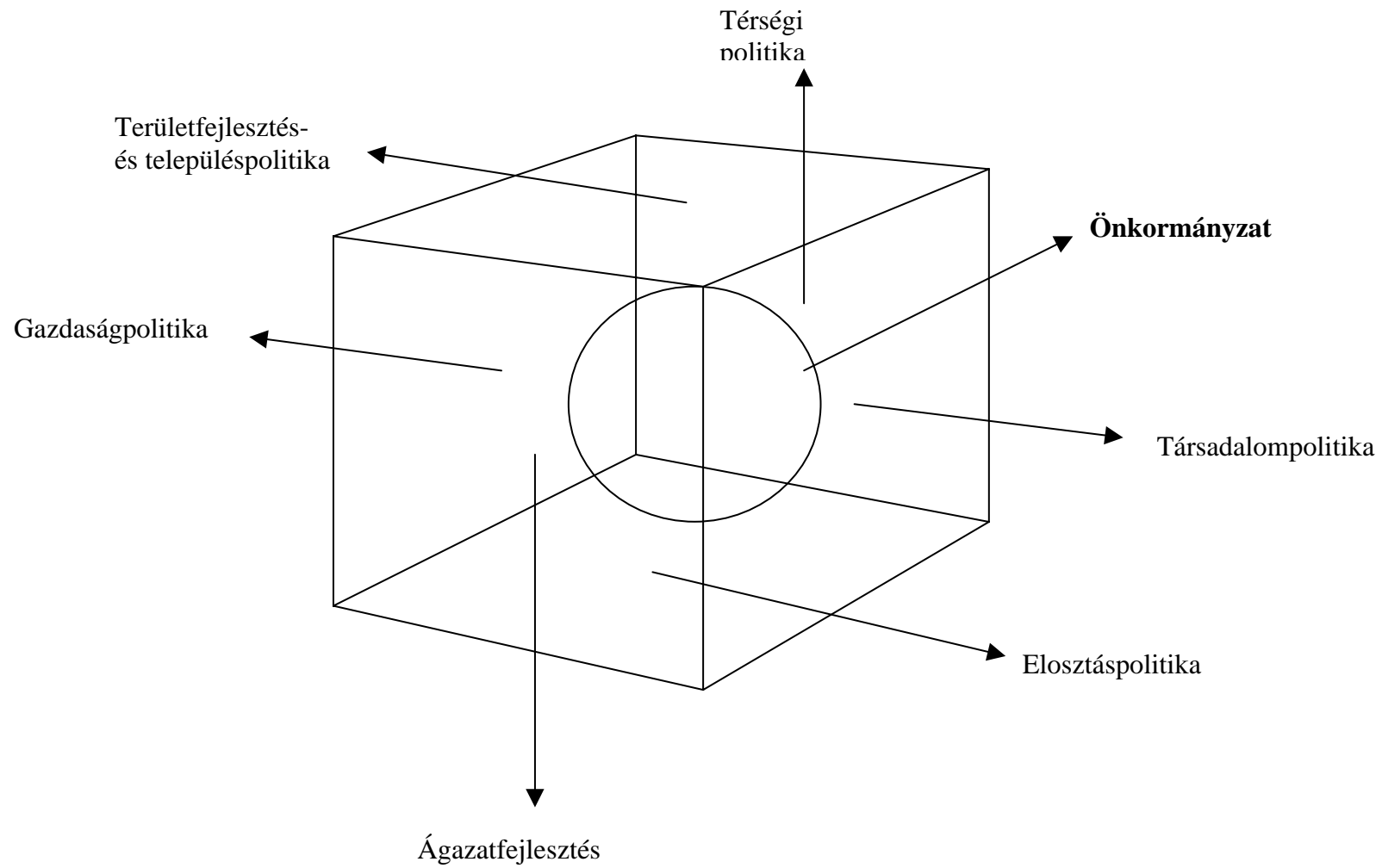
Egy olyan új érdekegyeztetési struktúra (szinergia) jön létre, amely képes arra, hogy növelje a kooperációban elérhető közhasznot. Azáltal, hogy kiszélesíti a területpolitika mozgásterét, és a hatalom gyakorlásához a korábban távollevőket hozzáengedi, s ez által korábban partikulárisnak tartott érdekeket is a beenged az érdekegyeztetés rendszerébe. Ennek révén valamennyi résztvevő (kicsik és nagyok, hatalomba kerültek és hatalmukat megosztók) olyan közös hasznot realizálhat, ami több, mint amit a korábban a hatalmat gyakorlók szűkebb környezete egymás között

feloszthatott. A szinergia jelentős költségmegtakarítást eredményezhet azáltal is, hogy a párhuzamosságok felszámolásával forrás szabadulhat fel a költségvetésben.

Az utolsó két érdekmező az ágazatfejlesztés–területfejlesztés és a településfejlesztés. Nem piaci rendszerű gazdaságok esetében az ágazatfejlesztés-politikának különös jelentősége volt. A szocialista országokban alakult ki az a gyakorlat, hogy azok a települések tudtak fejlődni, amelyek területén jelentősebb ipari üzemek, illetve fontosabb igazgatási központok voltak. A terület- és településfejlesztés csak lemaradva követte az ágazatfejlesztés során létrejött nagyipari beruházásokat. A területpolitika modelljében az ágazati érdekeket megjelenítő ágazatfejlesztés síkját a települések nem tudták megközelíteni, azt csak kivételes helyzetű és státusú iparközpontok tehették meg. Az érdekérvényesítés struktúrájából hiányzott a lokalitás, a települési és térségi önkormányzat, de ettől függetlenül az egypártrendszeren belül a területek érdeke megjelent egy szűk érdekkijáró csoport formájában.

Ahhoz, hogy a területfejlesztés érdekegyeztetési mezője kifejlődjön és kellő ellensúlyt tudjon képezni az ágazati érdekek érdekegyeztetési oldalával szemben, fel kellett állnia a demokratikus politikai rendszer intézményrendszerének (helyi önkormányzatok, választási törvény, parlament stb.). Az intézményrendszerek azonban önmagukban nem szavatolják a területfejlesztés érdekérvényesítési oldalának a megerősítését, amíg nem erősödnek meg a helyi társadalmak belső integrációját kifejező helyi hatalmak, másrészt amíg a helyi önkormányzatok autonómiája nem szilárdul meg, s harmadrészt amíg kioltják egymás érdekeit az eltérő befolyással bíró települési önkormányzatok. A terület- és településfejlesztés hatékony formái eleve feltételezik az érintettek bevonását a politika alakításába (Faragó, 1992). Az önkormányzatoknak, hogy közelebb kerüljenek a terület- és településfejlesztés érdekérvényesítési síkjához, nyitottabbá kell válniuk saját lakónépességük és más önkormányzatok szükségleteire és érdekeire. A konszenzusos demokratikus politikai rendszer széles társadalmi részvételt igényel a döntések előkészítése során.

2. ábra
A területpolitika modellje



II. Területi különbségek és területpolitikai feladatok Magyarországon

II.1. 1. A népesedési folyamatok regionális eltérései az ezredfordulón

A népesség számának alakulása

Egy ország vagy térség demográfiai helyzetét a társadalmi és természeti környezet közvetlenül és közvetve is befolyásolja. Ennek megfelelően a népesedés tendenciáiban területi különbségek alakulnak ki. A demográfiai folyamatokat valamennyire befolyásolhatják a kormányzati intézkedések, de ezek közvetlen hatása csekély.

Már az 1960-as évek népesedési viszonyai jelezték, hogy az ország népessége csökkenni fog. Az 1973-as népesedéspolitikai intézkedések ezt elodázták ugyan (1970 és 1980 között a népesség 3,75%-kal nőtt), de 1981-től kezdve az ország népessége folyamatosan csökken: 1980–90 között 3,12%-kal, '90–99 között 2,73%-kal.

A népességcsökkenés a rendszerváltás után tovább folytatódott, az ország lakossága 1990–99 között 283 ezer fővel lett kevesebb. Az évtized első felében úgy tűnt, mintha a csökkenés üteme mérséklődött volna, de 1995-től kezdve a népességfogyás felgyorsult. Előrejelzések szerint a lakosság száma az 1990. évi 10 370 000 főről 2010-re 9 677 000 főre, azaz két évtized alatt mintegy 700 ezer fővel, közel 7%-kal csökken.³⁸

Az országos szintű népességcsökkenés nagy területi különbségeket takar. Egyes területeken (mint például a Dunántúl aprófalvas vidéke) az átlagosnál jobban fogyott a népesség, másutt (például az ország középső területén) gyarapodásról lehet

³⁸ Ha a 2000. és 2001. év kedvezőbb népesedési mutatói tovább javulnak, a csökkenés üteme mérséklődhet. A prognózis hosszabb távon bizonytalan. A természetes fogyás üteme mérséklődött, amiben szerepet játszott az élve születések arányának növekedése és a halálozási ráta csökkenése. 2001 első felében a természetes fogyás az előző év azonos időszakához viszonyítva 30%-kal csökkent. Forrás: www.ksh.hu. A népmozgalom összefoglaló adatai. 2001. 06.)

beszámolni. A legszembetűnőbb a Budapest körüli agglomerációs gyűrű népességének növekedése és ezzel együtt a fővárosi népesség csökkenése.³⁹

1. táblázat

Magyarország népességének változása településtípusonként 1998-ban (ezrelékben)

Településtípus	Élveszületési ráta	Halálozási ráta	Vándorlási egyenleg	Népesség-változás
Budapest	8,1	14,7	-5,9	-12,5
Megyei jogú város	8,9	12,0	-2,9	-6,0
Város	9,5	12,7	-0,3	3,4
Község 0–499 fő	10,2	16,9	-1,5	-8,2
Község 500–999	10,1	16,1	0,9	-5,2
Község 1000–2999	10,0	14,4	3,8	-0,7
Község 3000 felett	10,3	13,5	8,4	5,2
Magyarország	9,4	13,6	0,0	-4,2

Forrás: KSH T-STAR

Ha a népesség változását a települések nagysága szerint vizsgáljuk, látható, hogy két településtípusban, a kisvárosokban és a nagyközségekben – a pozitív vándorlási egyenlegből eredően – egyértelműen növekedett a népességszám. Az évtized elején a megyei jogú városok gyarapodtak, a kisvárosok pedig fogyatkozó népességűek voltak. A születések száma egyetlen településtípusban sem haladta meg a halálozásokét. A községekben egyértelműen nagyobb a születések aránya, mint a városokban. A növekvő kisvárosok és nagyfalvak a nagyobb városok előterében, agglomerációjában találhatóak, a legnagyobb növekedés a fővárosi agglomerációban elhelyezkedő, viszonylag kisebb lélekszámú településeken tapasztalható.

A népesség Budapest valamennyi agglomerációs szektorában nőtt az évtized közepén. A növekedés a budai oldalon elhelyezkedő nyugati és északnyugati szektorban volt a legjelentősebb, a legkisebb vándorlási különbözetet a délkeleti szektor érte el.⁴⁰

³⁹ Szinte minden nagyvárosunk körül agglomerációs övezet kezd kialakulni. Pécs, Szeged és Miskolc körül úgy, hogy közben a város népessége jelentősen csökkent, míg Debrecen és Győr és Székesfehérvár agglomerációja úgy növekedett, hogy a városok gyakorlatilag nem veszítettek népességükből. Érdekes, hogy Nyíregyháza dinamikusan fejlődő város, de körülötte nincs növekvő népességű agglomeráció.

⁴⁰ A nyugati-északnyugati szektorban némely település népességének növekedése négy év alatt meghaladta a 10–20%-ot (Budajenő, Telki, Pócsmegyer, Solymár, Csobánka, Pilisszentlászló,

Az agglomeráció népességének növekedése szoros összefüggésben van a fővárosi népesség csökkenésével. 1994–1998. között az agglomeráció 38 ezer fővel növekedett, Budapest népessége viszont 110 ezer fővel csökkent. Budapest népességének csökkenéséhez a természetes fogyás is hozzájárul, és a fővárost elhagyók nemcsak az agglomerációba költöztek ki, mégis feltűnő, hogy a fővárost 1000 lakosra jutó vándorlási veszteségének megnövekedésével egy időben megugrott a budapesti agglomeráció vándorlási többlete.⁴¹

A születések számának alakulása

1970-ben 152 ezer, 1980-ban még 149 ezer csecsemő született Magyarországon, 1990-ben már csak 126 ezer, 1998-ban pedig a 100 ezret sem érte el az élve születések száma. A hetvenes évtizedben az élve születések rátája 14,4 ezrelék volt, a nyolcvanas években már csak 12 ezrelék, a kilencvenes évek végén pedig már a 10 ezreléket sem érte el.

A területi megoszlást vizsgálva megállapítható, hogy az ország északkeleti része a születések arányszámát tekintve kiemelkedő helyzetben van. Ennek a területnek hagyományosan – évtizedekre visszamenőleg – magas a születési arányszáma. Ezzel szemben az ország urbanizáltabb területén, a nyugati részen és a fővárosban a termékenység kirívóan alacsony.

A folyamatosan csökkenő születésszám mögött több tényező húzódhat meg. Az 1960–1970-es évek népesedési vitái kettőt emeltek ki: a szociális helyzetet és a társadalmi értékek gyorsuló erózióját. Az előbbi inkább materiális összetevőkkel volt mérhető (reáljövedelem), az utóbbi pedig inkább a társadalmi csoportok mentális jellemzőiben volt kifejezhető (Andorka [1987], pp. 33–70.). A gyermekvállalási kedv

Nagykovácsi, Leányfalu, Tahitótfalu). Az általános iskolás gyermekek száma a déli szektorban növekedett meg a legnagyobb mértékben. A fővárosi agglomeráció egészét a fiatal korosztályok növekedése jellemzi. A 18 év alatti népesség aránya valamennyi szektorban kedvezőbb, mint a fővárosban. A legfiatalabb a déli szektor, itt a fiatalok aránya eléri 21,5%-ot és a 60 év felettieké nem éri el 16%-ot.

⁴¹ Budapest vándorlásból eredő népességváltozása 1992 után fordult mínuszba. Az agglomeráció vándorlási egyenlege ezzel a folyamattal egy időben került plusz 20 ezrelék közelébe (Szőnyi–Bóhm–Bódi, 2001).

változásának okát nehéz meghatározni, mert a demográfiai folyamatok nagy időintervallumok mentén rajzolódnak ki, és akkor sem mutatnak föltétlen szoros összefüggést a társadalmi folyamatok trendjeivel, illetve a társadalmi eseményekkel.⁴²

Annyi azonban megállapítható, hogy a házasságkötések száma 1977 óta folyamatosan csökken. Amíg 1970-ben 1000 főre 96,6 házasság jutott, 1993-ban már csak 54,1. Ez idő alatt a válások száma évről évre állandó értéket mutatott (1000 főre vetítve 22 és 29 között ingadozott), a kilencvenes években pedig további növekedésnek indult. Amíg az 1970-es évek közepén a házasságok alig harmada, az 1990-es évekre már a házasságok fele végződött válással. Nem nehéz belátni, hogy a rövid életű házasságok nem kedveznek a nagyobb gyerekszámnak.

A halálozások számának alakulása

Halálozási adataink, a népesség születéskor várható élettartama a legkedvezőtlenebbek egyike Európában. Az európai népesség korösszetételére standardizált halálozási adatokat tekintve a magyar férfiak halálozása volt a legmagasabb Európában. Az 1990-es években ugyan javulni kezdtek a halandósági mutatók (1993-ban 1000 lakosra 14,6 halálozás jutott, 1998-ban csak 13,9, 2000-ben 13,5), de ez még mindig kedvezőtlenebb, mint az Európai Unió országaiban. Számottevően javult a csecsemőhalandósági mutató is (1998-ban 9,6, 2000-ben 9,2 ezrelék), azonban még mindig kétszerese a fejlett nyugat-európai államokban mértnek.

A csecsemőhalandóságot figyelembe véve az országon belül különbségek tapasztalhatóak. A falusias övezetekben nagyobb arányú a csecsemőhalandóság, mint az urbanizált településeken. A megyéket összevetve az látható, hogy a csecsemőhalandóság rátája a kedvezőtlenebb gazdasági helyzetű megyékben országos átlag feletti.⁴³

⁴² A különböző társadalmak eltérően reagálnak ugyanarra a hatásra, vagy a társadalmakon belül is láthatunk makacs eltéréseket egyes régiók között (Wrigley [1973], p. 181.)

⁴³ Ez nem véletlen egybeesés, mivel ez a mutató jól összefoglalja az egy térségben élő népesség egészének egészségi állapotát (művi abortuszok gyakorisága), társadalmi helyzetét (munkanélküliség), gazdasági erejét (jövedelmi helyzet) és környezetének állapotát (például az ivóvíz minősége).

A kor- és nemspecifikus mutatók is jelentősen eltérnek az országon belül: a 15–59 év közötti férfi népességen belüli halandósági ráta Borsod-Abaúj-Zemplén megyében közel másfélszer nagyobb, mint Győr-Moson-Sopron megyében (Vargáné Hajdú P.–Boján [1996], pp. 3–29.).

Természetes szaporodás

Magyarországon csak 575 olyan település van, amelyben a születések száma meghaladja a halálozásokét. Ezek legnagyobb része az ország északkeleti részén található; itt mind a halálozási, mind a születési mutató kedvezőnek mondható. A pozitív természetes szaporodást a viszonylag alacsony halálozási arányszámmal párosuló viszonylag magas születési arányszám okozza. Más helyeken, például a Balaton-felvidéken a pozitív természetes szaporodás a halálozások kimondottan alacsony számával magyarázható (a születések aránya átlagos vagy átlag alatti, de a halálozások száma még azt is „alulmúlja”). A születési ráta a Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben található települések többségében az országos átlag feletti. Ezeken a településeken nagy számban él cigány népesség, amelynek születési rátája jellemzően magasabb, mint a lakosság egészének. A borsodi felmérések szerint az évtized elején a megszületett gyermekek 22,5%-a, az évtized második felében pedig 36%-a volt cigány származású (Velkey (szerk.) [1999], p. 47.).

Belföldi vándorlás

A lakosság belső migrációjának intenzitása, az előző évtizedek tendenciáját folytatva, az 1990-es években is csökkent. A folyamat elsősorban az ideiglenes vándorlások csökkenésével magyarázható; az állandó vándorlások száma az 1970-es évtizedben csökkent, a nyolcvanas évek stagnálása után az utóbbi években ismét növekedésnek indult.

Az 1970-80-as évek fő vándorlási tendenciája a városba áramlás volt. Budapest⁴⁴ és a városok így vándorlási nyereségre tettek szert, míg a községek az elvándorlás

⁴⁴ A hatvanas és hetvenes években Budapestre a beköltözést adminisztratív eszközökkel korlátozták.

miatt veszítettek népességükből. a városokba irányuló népességvándorlás már az 1980-as évek közepétől kezdve mérséklődött, az 1990-es években pedig a tendencia megfordult. Míg a korábbi évtizedekben a Budapest körüli agglomeráció a városba beköltözni akaró népesség lakóhelye volt, a kilencvenes évek második felétől már a kitelepülő népesség lakóterületévé vált. 1990-ben Budapestre még többen költöztek be, mint amennyien elhagyták a várost, de a betelepülők már csak fele annyian voltak, mint 1980-ban. A kilencvenes évek közepétől pedig egyre nő a fővárost elhagyók száma (Barta–Beluszky, 1999). Ennek ellenére Budapest és a nagyvárosok vándorlási egyenlege még átlagosnak mondható, kivéve Miskolcot. Miskolc nemcsak azért kivétel, mert az átlagosnál többen hagyják el, hanem azért is, mert úgy tűnik, az elvándorlók nem a város környékén telepednek meg. A város körül viszonylag kevés azoknak a településeknek a száma, amelyek vándorlási nyeresége az átlagosnál nagyobb lenne. Ezzel szemben a többi nagyváros körül – a vándorlások következtében – agglomerációs gyűrű alakult ki. Ez Budapest esetében a legszembetűnőbb, de jól megfigyelhető Szeged, Pécs, Győr, Székesfehérvár és Veszprém körül is.

2. táblázat

Természetes szaporodás-fogyás, elvándorlási különbözet 1988-ban a községekben és más településeken Magyarországon (ezrelék)

Településtípusok	Természetes fogyás	Vándorlási különbözet	Népesség fogyás/növekedés
500 fő alatti község	-6,1	-1,5	-8,2
501–1000 fő	-6,1	0,9	-5,2
1001–3000 fő	-4,5	3,8	-0,7
3001 fős lélekszámnál nagyobb község	-3,2	8,4	5,2
Város	-3,2	-0,3	-3,4
Megyejogú város	-3,0	-2,9	-6,0
Budapest	-6,6	-5,9	-12,5
Ország összesen	-4,2	0,0	3,0

Forrás: KSH T-STAR, 1988.

A vidékről beköltözőknek hároméves munkaviszony után lehetett állandó lakhelye, ezért a Budapest előszobájának számító agglomerációs településekben többen telepedtek le. Itt alakultak ki a világ legnépesebb falvai: Érd, Dunakeszi, amelyek csak a hetvenes évek végétől váltak városokká. A központba irányuló migrációt mint szűrő fogta fel az agglomeráció és többen ebben az övezetben találtak végleges otthonra (Berkovits, 1976).

A fejlődő nagyvárosok közül az agglomeráció kialakulása szempontjából kitűnik Debrecen és Nyíregyháza is, mert az e két várost körülvevő településekre nem jelentős a betelepülők aránya. Ennek magyarázata az lehet, hogy a két városból nincsenek kitelepülők, és aki az országnak arról a részéről elköltözik, az sem a városokba vagy közeli városok melletti településekre megy. Az ország keleti részén fekvő települések közül soknak negatív a vándorlási egyenlege. Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Békés megye (elsősorban a román határ mellett fekvő) területeiről az elvándorlás az átlagosnál nagyobb méreteket öltött. Jelentős az elköltözők aránya Borsod-Abaúj-Zemplén megye északi, aprófalvas részéről is.

II. 1. 2. Következtetések a területpolitika feladataira vonatkozóan

A demográfiai mozgások egyes tényezőinek vizsgálata után megállapítható, hogy a területileg differenciált népességváltozás milyen tényezők következménye. Az ország közepén lévő fővárosi agglomeráció kialakulása és népességének növekedése nagyrészt a központba irányuló vándorlásnak és új jelenségként – 1992-től – a fővárosból kiáramló lakosságnak tudható be. E terület népességnövekedéséhez hozzájárul a viszonylag alacsony halandóság is.

A nagyvárosok körüli agglomerációk korábbi népességnövekedését a vidéki népesség nagyvárosok irányába való költözése, a jelenlegi népességnövekedést a városból kiköltöző népesség okozta. Kivételt Miskolc jelent, ahol a környező települések létszámnövekedését nem annyira a kiköltözők okozzák, hanem a pozitív természetes szaporulat.

Az ország északkeleti részében úgy növekszik a népesség, hogy viszonylag magas az elvándorlás aránya; a népesség növekedését a halandóságot meghaladó termékenység magyarázza. Itt a legmagasabb a cigány népesség aránya: Borsod, Szabolcs területén a lakosság több mint 10%-a roma származású. Az északi régióban (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Békés megye) él a hazai cigányság közel fele (44 %) (Kemény–Havasi–Kertesi, 1994), míg az öt megye népessége az ország népességének csak 28%-át teszi ki.

Az ország határvidékein – elsősorban Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas, Zala megye határhoz közeli részein – tapasztalható népességcsökkenés tűnik a legveszélyesebbnek. Ezen a területen alacsony a

termékenység, magas a halandóság és az átlagnál magasabb az elvándorlók aránya is.

A romló népesedési tényezők a következő veszélyeket rejtik társadalom egésze számára:

1. 1970 óta 25%-kal csökkent az élveszületés aránya Magyarországon. 1994-ben a gyermekek 55%-a létminimum alatti jövedelmi helyzetű családban, további 38%-a a legalsó jövedelmi kvintilisbe tartozó családban látta meg a napvilágot. A cigány származású újszülöttek esetében 10 közül 9 olyan családban jött világra, ahol az egy főre jutó jövedelem nem éri el a létminimumot (Andorka [1997], p. 140.). Az ország korfáján vékonyodik a „gyökérzet”, hiszen csökkent a gyermekek száma és ezzel együtt több gyermek született a lecsúszott társadalmi rétegekbe.

2. A negyvenes férfiak mortalitási mutatója romlott az elmúlt negyedszázad leforgása alatt. Ugyanakkor ez az a nemzedék, amely a társadalom számára a legproduktívabb teljesítményt tudja nyújtani. A családok számára is ebben az életkorban nélkülözhetetlenek az apák.

3. A falusi társadalmak esélyhátránya az egész században fennmaradt. A tradicionálisan integrálódott közösségek felbomlása megállíthatatlanul végbement, ezzel megszűntek az önmagukról gondoskodni képes helyi társadalmak. Különösen az ország északkeleti régióiban üresedtek ki a falvak és kisvárosok.

4. A munkanélküliség, az alacsony jövedelemtermelő képesség, illetve ezek hátrányos következményei az ország azon részét sújtják leginkább, ahol korábban a népesség természetes növekedése magas volt. Feltételezhető, hogy mindaddig, amíg a depressziós régiók gazdasági-társadalmi környezete nem változik meg, nem várható az egész országra kiható pozitív demográfiai fordulat.

A népesedés hazai problémáját nem lehet kezelni hatékony területpolitika nélkül. A népesedéspolitika regionális szemléletének szükségességére az alábbiakban kívánok – vázlatosan – rámutatni.⁴⁵

⁴⁵ A több évtizede tartó negatív népesedési folyamat (csökkenő népesség, születéskor várható romló élettartam, magas halálozási ráta, az országon belüli mobilitás jelentős regionális különbségei stb.) következményeire most részletesen nem térek ki. Nem tárgyaljuk annak következményét, hogy ha tovább csökken a népesség és ezen belül az aktív korúak, valamint ezzel együtt az aktív keresők aránya a népességben belül, veszélybe kerülhet az országon belül a szociális biztonság alapja: a nyugdíjrendszer, a betegellátás, a szociális védelem intézményeinek finanszírozása. Különösen akkor,

A foglalkoztatottsági ráta az európai országokhoz viszonyítva rendkívül alacsony, alig éri el a 38%-ot (az EU-ban többnyire 50% fölött van). Ha ez nem változik, az államháztartás egyik fő bevételét kitevő személyi jövedelemadót továbbra is magas szinten kell tartani, aminek makrogazdasági és társadalmi következményei beláthatatlanok. Az aktív keresők „jelentős része (1–1,5 millió fő) ugyanakkor a „szürkegazdaságban” dolgozik. Kérdés, vajon miért vonultak ki ilyen sokan a látható gazdaságból?

Mi lehet annak az oka, hogy a látható gazdaságból ilyen sokan kiszorultak? Mi az oka, hogy a letelepedést kereső tőke a magas munkanélküliségi rátával jellemezhető térségekben nem talál megfelelő szinten képzett és fegyelmezett munkaerőt? Miről beszéljünk, ha az Észak-Alföldre vagy Észak-Magyarország térségeire tekintünk: munkanélküliségről vagy munkaerőhiányról? A helyi vizsgálatok azt bizonyítják, hogy a nagyobb létszámot foglalkoztató vállalkozások telephelyválasztásában az 1990-es évek közepétől elsődleges szerepet játszott a munkaerő minősége.

A letelepedő multinacionális cégek 50 kilométeres körben pontosan felmérlik a munkaerő-állomány humán-erő-tartalékait és csak e vizsgálat pozitív eredménye után kezdenek drága beruházásba. Hajlandók befektetni a humántőkébe (ha kell a szakmunkás- és mérnökképzésbe is), de persze csak ott, ahol már megvannak az alapok (Laki, 2001).⁴⁶

Valószínű, hogy ha az iskoláztatáshoz és képzéshez szükséges körülmények megvolnának az országban, a népesedési apály sem okozna drámai nemzetgazdasági és társadalompolitikai gondot. Látható azonban, hogy a körülmények és szükségletek térben egyelőre nem illeszkednek egymáshoz: ahol többen születnek vagy ahova többen költöznek (szeretnének költözködni), ott nincs kellő színvonalon kiépült helyi és középszintű oktatási és szociális rendszer.

Egyfelől vannak térségek (Északkelet-Magyarország, Dél-Dunántúl) és települések (kis népességű falvak), ahol szegények az önkormányzatok, és szegény a családok többsége is. Ezekben a térségekben mind mennyiségileg, mind minőségileg

ha ezzel együtt a társadalom tovább öregedik, ami növeli a nyugdíjrendszer és betegellátás terheit. A fenti szociális gond Európa nyugati országaiban is gond, de ott az egy főre jutó GDP négy-öttszöröse a hazainak, a gazdaságuk sokkal hatékonyabb, ebből eredően magasabbak a bérek és magasabb szinten tudják megszervezni a szociális biztonságukat.

⁴⁶ A humán erőforrás színvonalára különösen a húzóágazathoz tartozó jármű- és gépipari cégek érzékenyek.

hiányos a helyi szociális intézményrendszer. Másfelől vannak térségek, ahol gazdagabbak a polgárok, de a helyi társadalom szükségleteihez képest az önkormányzatok elmaradtak (központi régió, budapesti agglomeráció). Az alig egy évtized alatt népességüket hirtelen megnövelő falvak, városok helyi szociális ellátórendszere nem készült fel a növekvő társadalmi keresletre.

A két regionális probléma messze nem azonos gondot jelent, de jelzi, hogy ha Magyarországon javítani akarjuk a társadalom, különösen a fiatal nemzedék humán erőforrás-kapacitását, akkor *régióktól függően más módszerre és más stratégiára van szükség.*

1. Az *elmaradott északi és keleti régiókban* hiányzik az iskola, vagy ami van, az nem megfelelő szinten oktat, képez és nevel. A családok szegények, s ha van is kellő szinten oktató helyi általános iskola, a tehetséges fiatal elvész a társadalom számára, mert nem tud középiskolába menni. A család vagy nem tudja fizetni az oktatás plusz költségét, vagy nem akarja, mert értékrendjéből hiányzik a tudás és a tanulás megbecsülése.

Az elmúlt másfél évszázadban az északkeleti országrész adta az ország népességének az utánpótlását. A természetes szaporodást figyelve, ez a vidék az ezredfordulón is jobb helyzetű, mint az ország nyugati vagy központi régiója, de immár többségében csak a szegénység termelődik újjá.

Ha a rendszeres gyermekvédelmi támogatás⁴⁷ területi eloszlását figyeljük, jól kirajzolódik az ország térképén, hogy Békés megyében, Bihar térségében, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, Heves északi és déli részén, Nógrád keleti részein, a Nagykunságban és a Tiszazugban, Dél-Dunántúlon, Baranya aprófalvas térségeiben, Külső-Somogy tájain, valamint Tolna falvaiban a kiskorúak 60, illetve 80%-ánál többen részesednek speciális szociális támogatásból, azaz a kiskorúak kétharmada-negyötöde szegény családokban nevelkedik.

Ugyanezekben a térségekben a települési önkormányzatok, mivel nincs elegendő bevételük és az állami költségvetéstől sem kapnak fejlesztésre szolgáló forrásokat,

⁴⁷ A rendszeres gyermekvédelmi támogatást – 2001-től családipótlék-kiegészítő támogatásnak hívják – minden gyermek megkapja, aki olyan családban él, ahol az egy főre jutó jövedelem (beszámítva minden szociális és egyéb támogatást is) nem éri el a minimálnyugdíj 80%-át. Forrás: TÁKISZ, BM Önkormányzati Gazdasági Főosztálya.

humán ellátási rendszerüket nem tudják a kor színvonalán fenntartani, illetve arra felhozni.

2. Az *agglomerációkban* (különösen a fővárost körülvevő gyűrűben) az 1960–80-as évek urbanizációs korszakát az 1990-es évek elején egy rövid dezurbanizációs szakasz követte, ami ma reurbanizációs folyamattá alakult (Enyedi, 1988). A korábbi falvak kisvárosokká duzzadtak és elvesztették falusias jellegüket. A kiköltöző népesség, amely többségében fiatalokból áll, új dinamikát adott ugyan a korábbi üdülő- vagy stagnáló népességű falvaknak, ám ez a migrációnegatívumokkal is járt, mert a népességnövekedést zsúfoltság, tömeg, környezetszennyezés kíséri.

A népesség fiatalodása megváltoztatta a helyi szociális ellátórendszerek iránt támasztott szükségletek szerkezetét. A korábban falusi ellátásra berendezkedett települések általános iskoláiban és óvodáiban a gyermekek száma hirtelen megnőtt. Az intézményekben fellépő zsúfoltság kezelésére az állami norma által biztosított fejkvóta szűkösnek bizonyult. Ugyanakkor a személyi jövedelemadó átcsoportosítása hátrányosan érintette az agglomerációs településeket, mivel egyikük sem kapott ún. „hátrányos térségi” besorolást, ezért a helyben élő polgárok személyi jövedelemadójából származó bevételnek csupán 5%-a maradhatott helyben, illetve került vissza az állami költségvetésből a helyi önkormányzat kasszájába.

Az agglomerációkban elhelyezkedő települések hiányos helyi szociális ellátórendszerét a városokban meglévő intézmények és szolgáltató szervezetek pótolhatják. A rosszabb szociális helyzetben, illetve falusias térségekben élők számára azonban ezeknek a szolgáltatásoknak az elérése drága és sok esetben megvalósíthatatlan. A közlekedés nemcsak az iskolába jutást, de a munkába járást, a szakorvosi ellátás elérését, hivatali ügyintézését, a művelődést is nehezíti (Mokos [1998], pp. 487–509.).

A vidéki térségek fejlődésének két akadálya van, amelyek *circulus vitiosus*ként működnek és hatnak (Symes, 1981). Az egyik a *lokalitásokból származó hátrányok köre*, amely abból a helyzetből indul ki, hogy a szolgáltatások területi koncentrálódásával a szolgáltatások elérhetősége romlik. A városokba és központi településekre összevont szociális szolgáltatások, munkahelyek, közigazgatási intézmények stb. egyre nagyobb költséggel elérhetők, ami a falvak további népességcsökkenését, illetve a városok és elővárosok népességnövekedését vonja maga után. A kivonuló tömegek, amelyek távozásukkal tiltakoztak a romló helyi

szolgáltatások miatt, csak erősítik a szolgáltatások területi koncentrációját, ami a helyben maradtak számára tovább növeli a szolgáltatások elérhetőségének a költségeit. (A hetvenes évek elején tapasztalhattuk az Országos Településfejlesztési Konceptió hatását: a Gyűrűfű-szindrómát, a depressziós zónák kiszélesedését.)

A másik fejlődési akadály az *individuális depriváció*. Symes a háztartások alacsony jövedelmi helyzetéből indul ki, ez pedig a helyben megkereshető alacsony bérekből, illetve a romló korstruktúrából adódik. Az alacsony jövedelemtermelő képességet meghatározza a hátrányos területi elhelyezkedés. Egy kis faluban az esetleg egyedüli munkáltató ezzel a helyzettel vissza is él és minimálbért fizet. Mivel a helyben lakók nehezen nézhetnek más munkahely után, el is fogadják a legalacsonyabb ajánlatot, vagy nem vállalnak semmilyen munkát. A helyben megszerezhető alacsony jövedelem korlátozza a mobilitást. A mobilitás közvetlen költségét az iskolába és a munkába járás költségei teszik ki közvetett költségei magában foglalják az egyén, a család társadalmi újratermelődésének, az intergenerációs és a karrier-mobilitásnak kiadásait is. A falusi környezetben élő fiatal nemzedéknek ezért nehezebb kitörnie a város irányába, nehezebb versenyképes, jól fizető munkához hozzásegítő szakképzettséget szereznie. A vidékiség tehát – elsősorban a falun élés – a fejlett világban, és itt, az átmeneti régióknak tekinthető Közép-Európában is sajátos kisebbségi létet jelent.

Hazánkban a gondot tovább tetézi, hogy a kisebbségi lét jellemzői az országban nem elszigetelt tájakon jelentkeznek, ahol a népesség elenyésző része él, hanem az ország népességének egyharmadát sújtja, uralkodó jelenség a települések kétharmadában, amelyek az ország területének közel háromnegyedét foglalják el.⁴⁸

⁴⁸ A KSH-nak a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek lehatárolására alkalmazott számításai szerint (30/1977. [IV.18.] OGY-határozat) a 150 térség közül 83 elmaradottnak minősült. Ezekben 1650 település található és több mint 3 millió ember él. (Ezek a települések a KSH által számított *komplex fejlettségi mutató átlaga alatt* helyezkednek el.) Van megye, ahol az „elmaradott” besorolás az egész megyét lefedi (Nógrád), illetve a megyeközpontot kivéve az egész megye hátrányos besorolást kapott (Csongrád, Bács-Kiskun). Az Alföldi Kutató Intézet számításai alapján mért *komplex fejlettségi mutató* szerint tipologizálva az ország népességének 23%-a *agrárius térségekben* él, ahol magas a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya, a népesség erőteljesen fogy, vándorlási veszteségük tetemes, az elöregedés az országban a legmagasabb, gazdasági szerkezetük egyoldalú és elmaradott, jövedelemtermelő képességük fele-harmada az ország fejlettebb részének. Az ország lakosságának további 15%-a *periferikus* területen él, ahol legmagasabb az elvándorlás, a munkanélküliség, az általános infrastruktúra elmaradottsága, rossz az elérhetőség és alacsony a

Nagy a valószínűsége annak, hogy az itt található helyi társadalmakban élő szegények újratermelik korábbi élethelyzetüket, azaz sem a jelenlegi, sem az őket követő felnőtt nemzedék nem tud pusztán önerejéből javítani élethelyzetén. Hatékony területpolitikai beavatkozást igényel tehát az ország területének túlnyomó többsége: az Alföld egésze (nagyvárosi és városiasodott térségeit kivéve), Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl (megyeközpontjait és azok vonzáskörzetét kivéve), valamint a Nyugat- és Észak-Dunántúl belső periferiáját képező kistérségek.

jövedelemszint (Csatári, 2000b). E két hátrányos helyzetű térségtípusban 1672 település található, itt él az ország összes kiskorújának 40%-a, s a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő gyermekek közül minden második.

II. 2. Munkanélküliség

II. 2.1. A településméret mint rurális tényező

A ruralitást számos tényező határozza meg: a népsűrűség, a városok elérhetősége, a várostól mért távolság, a népesség korösszetétele, a népesség számának alakulása stb. Több elemzési lehetőség közül a népességnagyságot (méret) választottuk ki mint a ruralitás egyik legjobb kifejeződését, s ezt a tényezőt vetjük össze a munkanélküliség összetevőivel, jellemzőivel.

Ezzel eltérünk attól a gyakorlattól, amely egyes térségeket, megyéket vesz górcső alá, miáltal a különböző településtípusok, településméretetek közötti különbségek eltűnnek. Így módunk van olyan településeket is bevonni a vizsgálatba, amelyek kedvezőtlenebb mutatói eltűnnek az egyébként jó gazdasági-társadalmi mutatójú megyék átlagában. A településsoros elemzés kimutatja, hogy a településméret és a munkanélküliség között szoros összefüggés van, azaz ahol kevesebben élnek, ott a munkanélküliség aránya is magasabb és viszont.

A vidékiség és a munkanélküliség természetesen más tényezőkkel is összefügg. Nem szabad elfeledkezni arról, hogy hazánkban az ipartelepítés gyakorlata a szocializmus idején hosszú évtizedekig városcentrikus, voluntarista és a termelési tényezőktől elszakított volt. Ez a fejlesztéspolitika aránytalan és torz foglalkoztatáspolitikát teremtett, aminek következtében még az 1980-as években is másfél millió ember ingázott, többségük faluról a városba.

Ma viszont, amikor a piaci tényezők mozgástere nagyobb, a tőke (olcsósága és tömegessége miatt) elvben vidéken is megtalálhatná a munkaerőt. A tapasztalat szerint ott mégsem talál megfelelő szinten képzett, s ami még fontosabb, megfelelő fokon fegyelmezhető munkást. Ördögi kör: képzett és fegyelmezett munkások nem állnak rendelkezésre, mert már korábban a városokba költöztek, sokan megöregedtek, fiaik dologtalanokká váltak, mert nem találtak méltányos bért fizető munkahelyet stb. A befektető pedig nem mindenütt talál megfelelő munkaerőt szigorú technológiai fegyelmet megkövetelő gépsoraihoz és gyártási folyamataihoz. Ezért láthatóan kerüli a korábban politikai okok miatt elhanyagolt vidéket vagy legalábbis a keleti országrészek többségét.⁴⁹

⁴⁹ Vidéken – a disszertáció egészében – a nem városi jogállású települések összességét értem. A

II. 2. 2. A munkanélküliség térbeli megjelenése Magyarországon az 1990-es években

Az 1990-es évek közepén Magyarország népességének 37,4%-a élt községekben. Az össznépességben belül 500 főnél kisebb településen 2,6%-uk lakott, 500 és 1000 fő közötti településen 4,9% és 1000 léleknél többet számláló faluban lakott a magyar állampolgárok 30%-a⁵⁰. A népesség zöme, 62,6%-a városokban élt. A munkanélküliség megjelenése azonban más arányokat mutatott.

1994-ben az 546 ezer munkanélküli lakhely szerinti eloszlása nem tükrözte az össznépesség településtípusok közötti eloszlását⁵¹.

A munkanélküliek 45%-a községben élt, azaz ez a szám jóval nagyobb, mint a falusi népesség aránya (37%) az össznépességben belül. Mindegyik falutípusra több munkanélküli jutott, mint az össznépesség alapeloszlásából várható lett volna. 1998-ra drámai változás nem következett be a munkanélküliek lakhely szerinti elhelyezkedését figyelembe véve, ugyanakkor látható némi változás: a nagyközségeket leszámítva valamennyi községtípusra több munkanélküli jutott, mint 1994-ben, mialatt az országon belül az állandó népesség elhelyezkedésében nem történt semmilyen változás, azaz nem volt tapasztalható lényeges migráció a nevezett településtípusok között⁵². Ez idő alatt a kis- és aprófalvak népessége is stagnált, de a kisebb lélekszámú falvakban növekedett a munkanélküliek aránya.

vidékiséget ennél bonyolultabban is megragadhatjuk, de figyelemmel arra, hogy Magyarországon a városi rang bizonyos városiasultsági kritériumokkal jár, ezt a viszonylag egyszerű ismérvet választom. A városok sorában megkülönböztetem a megyei jogú városokat, és mindig külön szerepeltetem a fővárost. A községek között a településméret szerint teszek különbséget.

⁵⁰ Az ország népességének 14%-a 3000-nél nagyobb, 16%-a 1000 és 3000 közötti lélekszámú községben él. Forrás: KSH T-STAR 1994–1998.

⁵¹ A jelen elemzésben használt településméret alapján meghatározott községtipológia eltér a Vágvolgyi András által szerkesztett (Lettrich Edit, Andorka Rudolf, Harcsa István és mások által írt) *A falu a mai magyar társadalomban* című tanulmánykötetben használt tipológiától. Ott aprófaluknak tekintünk minden 500 főnél kisebb lélekszámú települést, amelynek saját helyi önkormányzata van, kistaluknak számítotunk minden 500–999 fő közötti, közepes falunak minden 1000–2999 fő közötti, és végül nagyfalunak soroltunk be minden 3000 fő fölötti települést, amely nem rendelkezik városi ranggal.

⁵² Leszámítva Budapest népességének dinamikus fogyatkozását (évente 20–25 ezer fő), amely az ország legkedvezőtlenebb elveszületési rátájából és a folyamatos népességkivándorlásból adódik.

3. táblázat

A munkanélküliek lakhely szerinti elhelyezkedése 1994-ben a különböző településtípusok között⁵³
(%, fő)

Ország összesen	Községek összesen	Község 3000 fő felett	Község 1000–2999 fő	Község 500–999 fő	Község 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Budapest
100,0	45,2	14,9	20,0	6,5	3,7	44,3	10,5
546 107	247 099	81 149	109 346	35 401	20 181	241 768	57 240

Forrás: OMMK, KSH T-STAR, 1994.

4. táblázat

A munkanélküliek lakhely szerinti elhelyezkedése 1998-ban a különböző településtípusok között
(%, fő)

Ország összesen	Községek összesen	Község 3000 fő felett	Község 1000–2999 fő	Község 500–999 fő	Község 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Budapest
100,0	45,9	14,8	20,2	6,7	4,1	45,9	9,2
406 386	186 600	60 074	81 957	27 296	16 473	186 411	33 375

Forrás: OMMK, KSH T-STAR, 1998.

A munkanélküliség tehát erősebben érezte hatását a falvakban, mint a városokban. Az évtized végére a munkanélküliség országos méretekben tapasztalt mérséklődése ellenére a falvakban (különösen a kis lélekszámúakban) a munkanélküliség állandósult és a helyi társadalmak egyik legsúlyosabb társadalmi-gazdasági tehertételévé vált.

Az 1990-es évek elején másfélmillió munkahely szűnt meg, s ezt csak részben pótolták a későbbi munkahelyteremtő beruházások. Az akkor munkahelyet vesztek egy része adminisztratív okokból került ki a regisztrációból, másik részük pedig csak feketén tudott (akart) munkát vállalni. Az árnyékgazdaság feltételei azonban sokkal rosszabbak: nincs garantált nyugdíj, betegbiztosítás, hiányoznak a szociális védelem más elemei is (Ékes, 1996).

⁵³ Az adatok az OMMK és KSH T-STAR adatbázisaiból származnak. A munkanélküliek száma megegyezik a tárgyév júniusi záróállományával. A (mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi és szálláshely-szolgáltatásbeli) szezonalitással nem kalkuláltunk, illetve minden tárgyalt év (1994, 1998) azonos időpontját (június 30.) vettük figyelembe.

Az évtized közepén a munkanélküliség aránya a községekben az országos átlag felett volt, míg a városokban az alatt maradt. Közelebbről nézve: minél kisebb települést vizsgáltunk, a munkanélküliség aránya annál magasabb volt. A 3000 főnél nagyobb népességű falvakban a 10%-ot is elérte, az 500 lakosnál kisebb településeken megközelítette a 13%-ot.

Az évtized második felére a munkanélküliség országos méretekben jelentősen mérséklődött (a statisztikák szerint közel 150 ezer fővel csökkent a munkanélküliek száma), de ez a mérséklődés nem volt minden településtípusban azonos arányú és mértékű; a kisebb lélekszámú falvakban enyhébb volt, mint a nagyobb községekben (a 3000 főnél nagyobb lélekszámú községekben 1998-ra 30%-kal, az aprófalvakban viszont csupán egyötödével mérséklődött).

A munkanélküliség arányának mérsékeltebb csökkenése az apró- és kistelepülésekben jelent különösen nagy gondot, mivel itt a szociális ellátórendszer gyengébb, a szervezetek száma kevesebb és elérhetőségük is nehezebb, mint az urbanizáltabb és nagyobb lélekszámú településeken. A helyi önkormányzatok szinte teljesen magukra maradnak szociális ellátás szervezésében. Az Önkormányzati törvényben rájuk bízott igazgatási, oktatási, egészségügyi és szociális ellátási kötelezettségek⁵⁴ mellett nem tudnak kellő figyelmet fordítani a területfejlesztésre és a foglalkoztatás elősegítésére, az egyébként számukra törvényileg nem kötelező, azaz fakultatív feladatkörként előírt kérdésekre.⁵⁵

⁵⁴ Ötv. 8.§ (4) bekezdés.

⁵⁵ Ötv. 8.§ (8) bekezdés.

5. táblázat

A munkanélküliség száma és aránya 1994-ben és 1998-ban különböző településtípusokban Magyarországon⁵⁶

Településtípus	Év	Települések száma	Aktív korú népesség (fő)	Munkanélküli (fő)	A munkanélküliek aránya (%)
Városok	1994	193	2 760 597	241 768	8,8
	1998	193	2 791 204	186 411	6,7
Községek összesen	1994	2919	2 198 754	246 077	11,2
	1998	2919	2 235 661	185 800	8,3
Község 3000 fő felett	1994	282	810 859	81 149	10,0
	1998	282	834 510	60 074	7,2
Község 1000–2999 fő között	1994	933	939 773	109 346	11,6
	1998	933	954 267	81 957	8,6
Község 500–999 fő között	1998	691	290 072	27 296	9,4
	1994	691	289 448	35 401	12,2
Község 500 fő alatt	1994	1013	158 674	20 181	12,7
	1998	1013	156 812	16 473	10,5
Ország összesen	1994	3127	6 074 016	546 107	9,0
	1998	3127	6 138 423	406 386	6,6

A probléma lényege az, hogy a törvény a települések nagyságától és erőképességétől függetlenül, egyforma mértékben látja el a helyi önkormányzatokat az alapfokú szolgáltatási-szervezési feladatkörökkel, és ezzel nincs összhangban gazdasági feltételrendszerük. Ilyen szétaprózódott rendszerben ezek a feltételek optimálisan nem is teremthetők meg.

A kis lélekszámú településekre máig jellemző, hogy elmaradott az infrastruktúrájuk, fejletlen szociális és kommunális ellátórendszerük, területükön általában nem üzemel jelentős gazdasági egység, kellő számú munkahellyel a helyiek számára, amely egyúttal növelhetné a helyi önkormányzat adóbevételét. A helyi önkormányzatok vezetői ugyanakkor kutatásaink szerint elsődleges feladataik közé sorolják a munkanélküliséggel és annak társadalmi következményeivel való törődést. A polgármesterek és a helyi közélet főszereplői az első két ciklusban a tárgyi

⁵⁶ Az adatok az OMMK és KSH T-STAR adatbázisaiból származnak. A munkanélküliek száma megegyezik a tárgyév júniusi záróállományával. A (mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi és szálláshely-szolgáltatásbeli) szezonalitással nem kalkuláltunk, illetve minden tárgyalt év (1994, 1998) azonos időpontját (június 30.) vettük figyelembe.

infrastruktúra fejlesztése mellett ezt a kérdést tekintették elsődlegesnek (Böhm–Utasi, 1998).

A szakirodalom a helyi gazdaságfejlesztés két modelljét különbözteti meg: a *kínálat- és a keresletorientált helyi gazdaságfejlesztést*. Amennyiben az önkormányzat különböző kedvezményekkel próbálja befolyásolni a magántőke telephelyválasztási döntéseit (adókedvezmény, olcsó vagy ingyenes telek, infrastruktúrafejlesztés), akkor a hagyományosnak tekinthető kínálatorientált modellt, ha maga kezdeményez innovatív vállalkozásokat, investál a humán erőforrások képzésébe, aktív munkaerő-politikát folytat, magára vállalja a településmarketing feladatát, akkor a keresletorientált modellt követi. Az előbbi kívánatos hatása egyre kisebb lett, mivel a modern technológiák számára immár nem csupán a közlekedési és más vonalas infrastruktúra a fontos, hanem a humán tőke, a szakértelem is.⁵⁷

Magyarországon az önkormányzatok, néhány szigetszerű kezdeményezést kivéve, továbbra is az első és második kormányzati ciklusra jellemző kínálatorientált gazdaságfejlesztési modellt választják, illetve a hagyományos stratégia követésére kényszerülnek.⁵⁸

II. 2. 3. A munkanélküliség összetevői és jellemzői vidéken és a városokban

A falu és város különbségét jobban megértjük, ha a munkanélküliség belső szerkezetét, azaz a munkanélküliek nemi, életkorbeli, iskolázottsági összetételét,

⁵⁷ A modell másik hátránya, hogy *a versengő önkormányzatok* mindegyike ugyanazon stratégiát választja, így kioltják egymás törekvéseit. Ezért az utóbbi időben Nyugat-Európa államaiban a hagyományos kínálati modellt kiegészíti vagy felváltja a keresletorientált modell (Pálné Kovács I.–László Mária, 1993).

⁵⁸ Érdeemes végiggondolni, vajon mit tehet egy felvilágosult polgármester vagy más helyi vezető, ha egy elmaradott kis település lakóin úgy kíván segíteni, hogy iskolát fejleszt, például informatikai képzést indít, a normatív támogatásához jócskán hozzá kell tennie saját forrását. Ezt azonban nehéz megoldani ott, ahol az államtól kapott támogatás nem fedezi a fenntartás és az üzemeltetés költségeit sem. Maradnak a pályázati pénzek, amelyeket különböző helyekről szedhetnek össze a kistépülések önkormányzatai, intézményei, esetleg civil szervezetei. De a források többsége kiszámíthatatlan, ebből eredően a fejlesztés tervezhetetlen.

valamint a tartós munkanélküliek elhelyezkedését megvizsgáljuk az országban a különböző településtípusok között⁵⁹.

Nők és férfiak

A vidéki munkanélküliek között 1994-ben több volt a férfi, mint a nő, s minél kisebb falutípus felé tekintünk, ez a tény annál nyilvánvalóbb. A jelenség valószínű magyarázata az, hogy az 1990-et megelőző időszakban 100 foglalkoztatottból 45 volt nő (országosan, minden foglalkozási ágat figyelembe véve). A nők foglalkoztatottsági aránya a szellemi munkaterületeken a legmagasabb (60,8%), a szakmunkások között volt a legalacsonyabb (20,4%), a fizikai foglalkoztatottak körében pedig alig haladta meg az egyharmadot. Miután a kilencvenes évtized elején a szellemi foglalkoztatottak többsége nem a kis- és aprófalvakban élt, a falusi munkanélküliek között több volt a férfi.

6. táblázat

*Férfi és női munkanélküliek aránya a különböző település típusokban
(községnagyság szerint)
1994-ben⁶⁰*

Munkanélküliek	Munkanélküliek aránya az országban	Községek összesen	Községek 3000 fő felett	Községek 1000–2999 fő között	Községek k 500–999 fő között	Községek 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Községi munkanélküliek aránya az országban belül
Nők	41,5	39,2	40,6	38,9	37,8	37,1	41,9	42,7
Férfiak	58,5	60,8	59,4	61,1	62,2	62,9	58,1	47,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	45,2

⁵⁹ Érdemes további figyelmet szentelni arra, hogyan alakul a munkahely megszerzése érdekében történő migráció, illetve milyen arányú (milyen tendenciát mutat) az illegális munkavállalás és a vendégmunka alkalmazása Magyarországon. Ezekkel a kérdésekkel már eddig is behatóan foglalkoztak a Munkaügyi Kutató munkatársai és a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem kutatói és tanárai, valamint az MTA PTI, a TÁRKI, és GKI munkatársai; Bóhm Antal, Ékes Ildikó, Galasi Péter, Gázsó Ferenc, Laky Teréz, Laki László, Sik Endre.

⁶⁰ Az adatok az OMMK és KSH T-STAR adatbázisaiból származnak. A munkanélküliek száma megegyezik a tárgyév júniusi záróállományával. A (mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi és szálláshely-szolgáltatásbeli) szezonalitással nem kalkuláltunk, illetve minden tárgyalta év (1994, 1998) azonos időpontját (június 30.) vettük figyelembe.

Helyi vizsgálataink is azt igazolták, hogy a nők vidéken is mobilabbak és hamarabb képesek el tudnak helyezkedni, mint a férfiak. Ez abból adódik, hogy a harmadik szektorban már a kora hetvenes években megjelent a női munkaerő (ez az erőteljesen növekvő szektor nem tudott más munkaerő-tartalékokat igénybe venni, hiszen akkorra a foglalkoztatottság telítődött), ugyanakkor a férfiak potenciális munkahelyeinek száma az iparban folyamatosan csökkent az elmúlt évtizedekben.⁶¹

7. táblázat

Férfi és női munkanélküliek aránya a különböző településtípusok között és a községek nagysága szerint 1998-ban⁶²

Munka- nélküliek	Munka- nélküliek aránya az országban	Köz- ségek	Köz-ségek 3000 fő felett	Községek 1000–2999 fő között	Községek 500–999 fő között	Községek 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Községi munka- nélküliek aránya az országon belül
Nők	45,2	42,0	44,0	41,5	40,5	38,9	46,6	42,6
Férfiak	54,8	58,0	56,0	58,5	59,5	61,1	53,4	48,6
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	45,9

Az évtized második felében a női munkanélküliek aránya minden településtípusban növekedett, azaz a nők e téren is „emancipálódtak”. Ennek eredményeként immár a férfiakéval egyenlő eséllyel veszíthetik el a munkahelyüket. A kisebb lélekszámú falvakban továbbra is a férfi munkanélküliek teszik ki az összes munkanélküli majd kétharmadát. Ezzel szemben az országos és különösen a városi

⁶¹ Azt is kimutatták a kutatók, hogy a nők sikerebben tudtak elhelyezkedni a válságos kilencvenes évek legelején. Rugalmasabbnak tűnik a habitusuk (kevésbé rázza meg őket egy szakma, hivatás elvesztése, könnyebben találnak újat, ebből eredően gyorsabban és sikerebben alkalmazkodnak). Alacsonyabb bérszintjük is erősen befolyásolta a nagyobb keresletet irántuk. A vidéki élethelyzeteknek továbbá megvolt az a specifikuma, hogy a nők inkább maradtak otthon (annál is inkább, mert hiányoztak a megfelelő intézmények). Mivel kisebb számban kerültek a munkaerőpiacra, mint a városiak, a falvakban kevesebben válhattak munkanélkülivé is.

⁶² Az adatok az OMMK és KSH T-STAR adatbázisaiból származnak. A munkanélküliek száma megegyezik a tárgyév júniusi záróállományával. A (mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi és szálláshely-szolgáltatásbeli) szezonalitással nem kalkuláltunk, illetve minden tárgyalt év (1994, 1998) azonos időpontját (június 30.) vettük figyelembe.

átlag az 50-50% irányába mozdul el. Ezen dinamikus és monoton tendencia mögött a társadalom és a gazdaság viharos gyorsaságú változása húzódott meg, amely átrajzolta a gazdasági ágazatok közötti foglalkoztatási arányokat és megváltoztatta a társadalom szerkezetének egészét a makroviszonyoktól a családi élet majd' minden eleméig.

1994 és 1998 között a munkanélküliek száma negyedével csökkent az országban. A csökkenés azonban a települések és a nemek között eltérő volt. A legnagyobb mértékű a nagyközségben élő férfiak között, a legkisebb az aprófalvakban és a városban élő nők körében volt megfigyelhető.

8. táblázat

*A női és férfi munkanélküliek arányának csökkenése 1994-hez viszonyítva 1998-ban*⁶³

Munkanélküliek	Munkanélküliek aránya az országban	Községek összesen	Községek 3000 fő felett	Községek 1000–2999 fő között	Községek 500–999 fő között	Községek 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül
Nők	81,1	80,1	80,2	80,0	82,6	85,6	85,8
Férfiak	69,7	72,0	69,8	71,7	73,8	79,5	70,8
Összesen	74,4	75,5	74,0	74,6	77,1	81,6	77,1

Korösszetétel, élethelyzet

A munkanélküliek korcsoportjait illetően nem térnek el jelentősen a különböző településtípusok közötti arányok. Tény viszont, hogy a különböző településtípusok társadalmainak korösszetétele jelentősen különbözik egymástól.

Minél kisebb lélekszámú település felé tekintünk, annál inkább csökken az aktív korcsoporthoz tartozók aránya. Míg a városokban meghaladja a 60%-ot, az aprófalvakban az 50%-ot sem éri el. A fiatal korú népesség aránya minden településméretben hasonló, az eltérés másfél százalékon belül van. Az aprófalvakban

⁶³ Az adatok az OMMK és KSH T-STAR adatbázisaiból származnak. A munkanélküliek száma megegyezik a tárgyév júniusi záróállományával. A (mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi és szálláshely-szolgáltatásbeli) szezonalitással nem kalkuláltunk, illetve minden tárgyalt év (1994, 1998) azonos időpontját (június 30.) vettük figyelembe.

minden negyedik, a nagyközségekben minden ötödik, a városokban csak minden hatodik állandó lakos hatvan év feletti.

9. táblázat

A munkanélküliek korösszetétele településtípusonként 1994-ben és 1998-ban (%)⁶⁴

Korcsoportok	Év	Munkanélküliek aránya az országban	Községek összesen	Községek 3000 fő felett	Községek 1000–2999 fő között	Községek 500–999 fő között	Községek 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül
20 év alatt	1994	11,5	10,0	10,5	10,0	9,4	7,9	12,7
	1998	5,6	5,7	5,3	6,0	6,0	5,4	6,0
20–30 év	1994	27,3	28,2	27,8	28,4	28,3	28,8	27,2
	1998	30,6	30,3	30,8	30,6	29,7	28,2	31,9
30–35 év	1994	13,3	14,2	13,6	14,4	14,3	14,5	13,0
	1998	14,1	14,6	14,5	14,4	14,4	14,9	13,7
35–50 év	1994	39,1	38,6	39,0	38,6	38,2	37,9	38,4
	1998	41,3	41,5	41,4	41,2	42,0	42,7	40,1
50 év felett	1994	9,6	9,5	9,5	9,0	10,2	11,3	9,5
	1998	8,5	7,8	7,9	7,5	8,0	8,7	8,3

A koreloszlásból arra lehetne következtetni, hogy a falvakban a fiatalabb korosztályhoz tartozás növeli a munkába állás esélyét. Az össznépeségen belül azonban a falvakban (ezen belül is a kis- és aprófalvakban) az aktív korosztály aránya kisebb, mint a többi településtípusban, és vidéken a kisebb munkaerő-kínálat mellett még kisebb a kereslet.

A falvakban a munkahely megtartását nehezíti az a körülmény, hogy az ottani munkavállalók több mint fele naponta ingázott munkahelyére, ami többletköltséget rótt a munkaadóra és többletfáradtságot jelentett a munkavállalónak.

10. táblázat

Naponta ingázó aktív keresők településtípusok szerint 1994-ben

Településtípusok	Ingázók az aktívkeresők %-ában
Község	52,7
Város	13,3
Főváros	3,6
Ország	24,5

Forrás: Böhm [1997], p. 17. o.

⁶⁴ Az adatok az OMMK és KSH T-STAR adatbázisaiból származnak. A munkanélküliek száma megegyezik a tárgyév júniusi záróállományával. A (mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi és szálláshely-szolgáltatásbeli) szezonalitással nem kalkuláltunk, illetve minden tárgyalta év (1994, 1998) azonos időpontját (június 30.) vettük figyelembe.

Vizsgálataink során a felkeresett falusi önkormányzati és igazgatási vezetők elmondták, hogy a vidéki munkaerő iránti keresletet már azzal is lehetne növelni, ha valaki átvállalná a falusiak *munkába járási költségét*. Ugyanis 10 kilométeres távolságon túl a közlekedési költség felemészti a várható havi kereset egyharmadát, legalábbis az elérhető munkahelyek többségét tekintve. Mivel a potenciális munkaadók ma már nem vállalják át a munkába járás törvényben előírt költségeit, az a munkavállalót terheli.⁶⁵

Iskolázottság

A kisebb településeken élő munkát keresőket nem pusztán a közlekedés (utazás) magasabb költségei sújtják hátrányosan. Ezek a települések hátrányt szenvedtek a kulturális javak fogyasztását (szakmai és iskolai képzés), az egészségügyi állapotok, összességében a humán erőforrások elosztását és meglétét tekintve is (Enyedi, 1986). A fenti társadalmi jelenségek elősegítették azt, hogy a vidéki településeken a munkanélküliek többségének nincs szakmája, iskolázottsági szintje az országos átlag alatt van. Míg az évtized közepén az egész országban a munkanélküliek ötöde érettségizett, 2,5%-uk diplomás, addig a falvakban élő munkanélkülieknek csak 14%-a végezte el a középiskolát, és alig több mint 1%-uk diplomás.

Az országban a munkanélküliek közel 8%-a nem végezte el a nyolc osztályt, és több mint harmaduk csak általános iskolai bizonyítvánnyal rendelkezik. A falvakban a nyolc osztállyal sem rendelkezők a munkanélküliek 9–14%-át teszik ki, és 40–45%-uk rendelkezik maximum nyolc osztállyal.

⁶⁵ Kistérségi foglalkoztatók krízishelyzetének kialakulása, kezelése, megelőzése avagy sikeres és sikertelen vállalkozások és önkormányzatok. MTA PTI kutatás az OFA támogatásával (1998/1999).
Témavezetők: Bóhm Antal, Bódi Ferenc.

11. táblázat

A munkanélküliek iskolai végzettsége a különböző településtípusokon 1994-ben (%)

Iskolai végzettség	Országban	Községek összesen	Község 3000 fő felett	Község 1000–2999 fő között	Község 500–999 fő között	Község 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Községek aránya az országban
Nyolc általánosnál kevesebb	7,8	10,3	9,0	10,2	11,5	13,7	6,5	59,4
Max. nyolc általános	35,9	41,9	41,1	42,0	42,0	45,3	31,1	52,9
Szaktanácsképző, szakiskola	35,2	34,5	34,9	34,6	34,4	32,0	37,1	44,3
Középfokú	19,5	12,8	14,4	12,7	11,6	8,8	23,3	29,8
Felsőfokú	2,3	1,0	1,1	1,0	0,9	0,6	2,8	19,5

Forrás: OMMK

Az évtized közepén tapasztalt arányok az évtized végére sem változtak meg. Összességében növekedett a magasabban iskolázottak részaránya a munkanélkülieken belül, országosan és minden településtípusban egyaránt. A nyolc osztállyal sem rendelkezők részaránya jelentősen mérséklődött, 42 ezer főről 24 ezerre. Hasonló mértékű csökkenés volt tapasztalható a maximum nyolc osztállyal rendelkező munkanélküliek esetében is.

12. táblázat

A munkanélküliek iskolai végzettsége a különböző településtípusokban 1998-ban (%)

Iskolai végzettség	Országban	Község Összesen	Község 3000 fő felett	Község 1000–2999 fő között	Község 500–999 fő között	Község 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Községek aránya az országban
Nyolc általánosnál kevesebb	5,9	8,0	6,7	8,0	9,2	10,4	4,6	61,5
Max. nyolc általános	35,0	40,9	39,7	40,9	42,3	43,9	29,6	53,7
Szaktanácsképző, szakiskola	36,0	35,8	36,2	36,0	35,0	34,7	37,5	45,6
Középfokú	20,6	14,2	16,2	14,1	12,6	10,1	25,1	31,6
Felsőfokú	2,5	1,1	1,3	1,1	0,9	0,9	3,3	20,6

Forrás: OMMK

Ennek ellenére a vidéki munkanélküliségről mind az évtized közepén, mind annak végén elmondható, hogy a faluban élők az országos átlagnál jóval iskolázatlanabbak és szakképzetlenebbek, ezáltal csak kisebb eséllyel képesek a munkaerőpiacon érvényesülni, s szinte esélytelenül indulnak a nagyobb jövedelmet biztosító állások, munkahelyek megszerzéséért. Mint látható, a nyolc osztállyal nem rendelkező munkanélküliek 61,5%-a, a nyolc osztállyal rendelkezők közel 54%-a él falun. Számukra munkalehetőséget még a betanított munkát igénylő multinacionális cégek sem tudnak kínálni (jelenleg az összes munkanélküli 41%-a az említett kategóriába esik, kétharmaduk–felük falun él).

A munkanélküliség időtartama

A munkanélküliségi krízis csúcsán, az 1990-es évek közepén, a munkanélküliek kétharmada 12 hónapnál tovább volt munkanélküli; ez különösen a falun élő munkanélküliekre volt jellemző. A 12 és a 24 hónapnál hosszabb időtartamra munkanélküliként regisztráltak közel fele 1994-ben vidéken élt. A tartós munkanélküliség kialakulásának esélye a kisebb lélekszámú településeken nagyobb volt, mint a nagyközségekben vagy a városokban. Az aprófalvakban a tartós munkanélküliek aránya 1994-ben csaknem elérte a 70%-ot.

13. táblázat

A munkanélküliség időtartama 1994-ben az egyes település típusokban (%)

Munkanélküliség időtartama (hónap)	Ország	Község összesen	Község 3000 fő felett	Község 1000–2999 fő között	Község 500–999 fő között	Község 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Községben élő tartós m. nélk. aránya az országban
12–24 hónapja	25,1	25,4	25,4	25,7	24,9	25,2	24,2	45,8
24 hónapon túli	36,8	40,4	38,0	41,1	42,3	42,9	37,2	49,6

Forrás: OMMK

Az évtized második felében a tartós munkanélküliek aránya valamennyi településméret vonatkozásában csökkent. Mint az alábbi táblázatból látható, 1998-ban a 12 hónapnál hosszabb ideje munkanélküliek aránya országosan már csak az összes munkanélküli egyharmada.

A látványos javulás ellenére azonban a községben élő tartós munkanélküliek aránya az országon belül továbbra is az 50%-hoz közelít. 1998-ban a tartós munkanélkülieken belül a 12–24 hónap óta munkanélküliek 47,4%-a élt falun, míg a 24 hónapon túl munkanélküliek 44,1%-a volt vidéki.

A falun élő tartós munkanélküliek létszámcsökkenésének oka inkább a nyugdíjazásban keresendő (előnyugdíjazás, rokkantnyugdíjazás), mint abban, hogy visszakerültek volna a munkaerőpiacra. 1994-ben a 12 hónapon túl és 24 hónap alatt munkanélküliek száma 62 821 fő volt, a 24 hónapon túl munkanélküliek száma 99 728 fő volt a falvakban. 1998-ra a 12 hónapon túl és 24 hónap alatt munkanélküliek száma 40 418 főre, a 24 hónapon túl munkanélküliek száma 19 893 főre csökkent. Ez időszak alatt az 50 év feletti, falun élő munkanélküliek száma a felére esett vissza.

14. táblázat

A munkanélküliség időtartama 1998-ban az egyes településtípusokban (%)

Munkanélkü- liség időtar- tama (hónap)	Ország	Község összesen	Község 3000 fő felett	Község 1000– 2999 fő között	Község 500–999 fő között	Község 500 fő alatt	Városok Budapest nélkül	Községben élők aránya az országban
12–24 hónapja	21,0	21,7	21,4	22,2	20,7	21,9	20,9	47,4
24 hónapon túli	11,1	10,7	11,1	10,6	9,2	11,6	11,9	44,1

Forrás: OMMK

II. 2. 4. A vidékiség más összetevőkkel

Joggal vetődhet föl a kérdés, hogy a ruralitási mutatóként használt településméret, amely a lakosság lélekszáma szerint osztotta fel a településeket, igazán működik-e? Valóban ki tudjuk-e fejezni vele a falusi és városi munkanélküliség közötti különbséget? A válaszuk igen, mivel más, összetettebb mutatóval is hasonló eredményre jutottunk. Amikor a Cornell Egyetem és a Szent István Egyetem kutatói (Kulcsár–Braun–Madarász, 1996)⁶⁶ által kidolgozott ruralitási indexet használtuk fel

⁶⁶ A mutató közép-európai viszonyokhoz adaptálta a Cornell Egyetemen kidolgozott ruraritási indexet, amelyben az egyik fő komponens a nagyvárosoktól mért távolság. A másik a sűrűség, amelyet az határoz meg, hogy az egyes települések népsűrűsége hogyan viszonyul az ország átlagos népsűrűségéhez. Az országos átlag alatt van két intervallum (legritkább, ritka) és az átlag felett van két intervallum (sűrű, legsűrűbb). A négy fokozatú sűrűségmutató az országos átlag körüli település

a falusi munkanélküliség elemzésére, az eloszlások továbbra is azt mutatták, hogy az egyre rurálisabb településhalmaz felé haladva a munkanélküliség aránya egyenletesen emelkedik⁶⁷.

Az ún. „közeli” térségekben, ahol a településeknek az 50 ezer főnél nagyobb városoktól mért távolsága nem haladta meg a 30 kilométert, a munkanélküliség aránya kisebb volt, mint a „távolinak” minősített területeken elhelyezkedő településeken. Amikor a népsűrűség mutatója alapján osztályoztuk a településeket; a munkanélküliség aránya nagyobb volt a ritkábban lakott településeken. A városközpontokhoz viszonyítva a legruralizáltabb térségekben elhelyezkedő településeken, azaz a „távoli-legritkább” kategóriába eső településeken a munkanélküliség mértéke két és félszerese (13,59%) a legurbanizáltabbnak számító településeken mért aránynak (5,59%). Az eredményekből kitűnik, hogy a városközelség kedvezően hat a foglalkoztatottságra, bár a legkisebb népsűrűségű településeken még a város közelsége sem tud igazán segíteni.

15. táblázat

A munkanélküliség aránya az aktív korú népességben belül a ruralitásjelző szintjei szerint Magyarországon 1997-ben (%)

Térségek	Legsűrűbb	Sűrű	Ritka	Legritkább
Közeli	8,51	9,49	10,10	11,38
Távoli	10,69	11,84	12,46	13,59
Városközpont	5,59			

Forrás: Obádovics, 1997.

Végül településsoros bontásban is láthatóak a regionális eltérések (I., II. térképi ábra), amelyből megállapíthatjuk, hogy 1994 után a munkanélküliség aránya csökkent a nagyvárosokban és azok agglomerációjában, különösen a Dunántúl északi

átlagok szórásának negyedeléséből jött létre. Vannak komplexebb vidékiségi/fejlettségi mutatók is, amelyet Csatóri Bálint dolgozott ki, de ezen mutatók az úgynevezett KSH-kistérségekre vonatkoznak (Csatóri [2000a], pp. 193–217.; [2000b], pp. 151–167.).

⁶⁷ Az általunk elemzett adatokat a továbbiakban érdemes lesz összevetni a KSH besorolási szempontjait – figyelemmel a 35/1997. sz. OGY. határozatban foglalt szempontok figyelembevételével – az OECD ruralitási mutatóival, valamint Csatóri Bálint (RKK AKI) kutatásai által létrehozott térségtipológiával.

részen, Budapesten és annak külső övezetében, a közvetlen agglomerációból kivezető főutak mentén, s végül a Duna–Tisza-közi Homokhát településein. A keleti országrészben a munkanélküliség változatlan maradt. Szolnok, Hódmezővásárhely, Eger javuló mutatói ellenére még szűkebb városkörnyékeikben sem csökkent a munkanélküliség. Ettől keletebbre tekintve látható, hogy Debrecenben, Miskolcon és Nyíregyházán magukban a városokban sem csökkent jelentősen a munkanélküliség aránya 1997-re. A térképekből is kitetszik, hogy a falusias térségekben (Szabolcs, Baranya, Abaúj stb.) a munkanélküliség mint társadalmi jelenség fixálódott. A hasonlóan alacsony népsűrűséggel bíró Vasban, Veszprémben azonban – a nagyobb városok közelségének és nem utolsósorban a Bécs-Budapest közlekedési folyosó hatásának, a vállalkozások nagy számának és a nagyfoglalkoztatók letelepedésének köszönhetően – a munkanélküliség még a kisebb lélekszámú falvakban is enyhült.

II. 2. 5. Változások a krízistérségek meghatározásának módszertanában

A magas munkanélküliséggel küszködő területek hazánkban 1997-ig meglehetősen pontosan egybeestek azokkal a válságzónákkal, amelyeket a közgazdasági és szociológiai elemzők már korábban, más társadalmi-gazdasági jelenségek kapcsán olyan mutatókkal rajzoltak ki, mint az alacsony egy főre jutó GDP-átlag, az alacsony személyijövedelemadó-szint, a gyenge foglalkoztatottsági arány stb. 1998-tól azonban a munkanélküliség aránya, amelyet a regisztrált munkanélküliek és az aktív korúak arányából számoltunk, már nem mutatatta meg e válságzónákat. A jövedelempótló támogatottak aránya alapján viszont igen határozottan körül lehetett rajzolni a Makó–Salgótarján tengelytől keletre elhelyezkedő északkeleti válságsektort, valamint a Dél-Dunántúl szociálisan válságos tájait. Kiderült, hogy a társadalmilag problematikus térségek meghatározására a munkanélküliségi aránya egyre kevésbé alkalmas mutató. A területen élők gazdasági aktivitásáról többet árul el a foglalkoztatottság aránya, amelyet szintén az aktív korú népességhez viszonyítva számíthatunk ki. Számolhatunk a helyi vállalkozók arányával a helyi lakosságon belül. 1990-ben még több mint négy és fél millió foglalkoztatott volt az országban, 1994-re számuk 3,6 millió alá csökkent. A munkanélküliséget mérő statisztikák akkor félmillió munkanélkülről számoltak be. Hová lett a másik közel félmillió korábbi foglalkoztatott? Nyugdíjba ment vagy a feketemunka világába menekült.

Ma, az ezredforduló után, ha az ország településein és különböző tájain meg akarunk mérni a gazdasági aktivitás közötti különbségeket, akkor a következőt javaslom: a főmunkaidőben foglalkoztatottak számához adjuk hozzá a nem mellékállású egyéni vállalkozók számát, és ezt viszonyítsuk az aktív korúak számhoz. E nyers mutatóhoz két adatbázis szükséges: a KSH T-STAR településsoros demográfiai adatsora és az APEH SZTADI személyi jövedelemadót aggregáló adatsora.

II. 3. Jövedelemkülönbségek⁶⁸

II. 3. 1. Háttérösszefüggések

A jövedelmek egyenlőtlenségét különböző társadalmi csoportok között szokás elemezni (korosztályok, foglalkozási csoportok). Mielőtt azonban a regionális eltérések taglalására térünk, a következő háttérösszefüggésekre kell odafigyelnünk.

1. Az 1980–90-es években a jövedelemkülönbségek⁶⁹ folyamatosan növekedő tendenciát mutattak. Az 1980-as években megközelítőleg akkorák voltak, mint a skandináv országokban, az 1990-es évek közepére „sikerült” elérni a németországi állapotokat s féltő, ha a trend folytatódik, nemsokára az észak-amerikai, sőt a latin-amerikai szintet fogjuk elérni (Andorka [1997], p. 140.). A leszakadó rétegek mind szélesebb táborra alakult ki ebben a két évtizedben. 1996-ra a Magyar Háztartás Panel vizsgálatok becslése szerint a háztartások több mint egyharmada a létminimumnál kisebb jövedelemből élt. Az 1980-as évek végétől 1994-ig a GDP 18%-kal, a népesség egy főre jutó reáljövedelme 13%-kal, a reálbérindex 19%-kal csökkent. Az elszegényedés különösen a gyermekkorúaknál aggasztó jelenség, mivel a kilencvenes évek közepén a megszületett gyermekek több mint a fele olyan családban látta meg a napvilágot, amelyben az egy főre jutó jövedelem nem érte el a létminimumot (Andorka [1997], pp. 138–143.).

2. A társadalom közel felét érintő jövedelemvesztés okaként a munkanélküliséget, valamint a munkahelyek számának drámai csökkenését szokták megjelölni. Az évtized első felében minden negyedik munkahely megszűnt Magyarországon. A munkanélküliség különösen az alacsony iskolai végzettségűeket, a szakképzetlen munkásokat és parasztokat, valamint a községben élőket érintette.

3. A legfrissebb időmérleg-vizsgálat (Falussy–Harcza, 2000) elemzésében olvasható, hogy 1986-hoz képest négyötödére csökkent a kereső-termelő munkára fordított társadalmi időalap. A teljes munkaidőalapon belül az egyes szegmensek

⁶⁸ Az elemzés során felhasználtam az OFA 1999-es és az OKTK 1408/VI. számú kutatás eredményeit, amelyeket Kulcsár László, Obádovics Csilla és Mokos Béla segítségével dolgoztam ki a Szent István Egyetem Vidékfejlesztési és Szaktanácsi Intézetében.

⁶⁹ A népesség egy főre jutó jövedelem szerinti legalsó és legfelső egytizedének (decilisének) az összjövedelemből való százalékos részesedését, valamint e két arány hányadosát számítva.

között eltérő volt a változás. A *főfoglalkozású munkatömeg csupán egytizeddel mérséklődött, a jövedelemkiegészítő munka mennyisége viszont felét sem érte el a nyolcvanas évek közepén mértnek.*

4. A munkaidőalap és a kereseti- és jövedelmi lehetőségek csökkenése a kilencvenes évek első felében életszínvonal-csökkenést indukált (Falussy–Harcsa [2000], p. 12.). A hanyatlás legdrámaibb módon a *második* (avagy *informális*) *gazdaságban* következett be, ahol a többségében szerényebb jövedelmű rétegek még kiegészíthették folyamatosan csökkenő reálkeresetüket (háztáji gazdaság, egyéni kiegészítő vállalkozások), s ezzel mérsékelhették elmaradásukat a jobb jövedelmi helyzetű rétegekhez képest. Ez a „gerillagazdaság”, amely különösen a falusi rétegeknek nyújtotta az igen lassú, de a nyolcvanas években még járhatónak tűnő felemelkedést, a kilencvenes évek végére szinte teljesen megszűnt.

5. Az okok egyszerűek voltak: szétestek a kiegészítő háztáji gazdaságok alapját képező mezőgazdasági nagyüzemek, megszűntek vagy átalakultak (kft-be mentették ki magukat), illetve privatizálták az élelmiszer-feldolgozó üzemeket (cukorgyárak, növényolaj-feldolgozók, hűtőházak, konzervgyárak), és az általános elszegényedés következtében az egész országban csökkent a mezőgazdasági termékek fogyasztása. Tovább nyílt az agrárrolló, az inflációt meghaladó mértékben megnöttek az ipari termékek és a szolgáltatások árai, ugyanakkor stagnáltak a mezőgazdasági felvásárlási árak. Mindez versenyképtelenné tette a mezőgazdasági kisárutermelőket, akik ezután a családi önellátás és a falun belüli kölcsönösségi cseregazdaság perifériájára szorultak vissza (Harcsa–Kovács–Szelényi [1994], pp. 15–43.).

16. táblázat

A jövedelemegyenlőtlenség mutatóinak adatai 1962-től 1987-ig

Év	Legelső decilis	Legfelső decilis	Legelső/legfelső decilis
1962	3,9	20,2	5,2
1967	4,1	18,9	4,6
1972	4,0	19,9	5,0
1977	4,5	18,6	4,1
1982	4,9	18,6	3,8
1987	4,5	20,9	4,6

Forrás: KSH családjövedelem-felvételek 1962-től 1987-ig

17. táblázat

A jövedelemegyenlőtlenség mutatóinak adatai 1992-től 1995-ig

Év	Legalsó decilis	Legfelső decilis	Legalsó/legfelső decilis
1992	3,6	24,3	6,7
1993	3,8	23,9	6,3
1994	3,3	24,7	7,4
1995	3,6	26,1	7,3

Forrás: Magyar Háztartás Panel adatfelvétel 1992-től 1995-ig

II. 3. 2. Személyi jövedelem és jövedelemadó

Magyarországon 1996-ban 4,3 millió adófizető 1922,4 milliárd forint adóköteles belföldi jövedelmet vallott be. Ez azt jelenti, hogy az átlagos adófizető egy év alatt 447 ezer forint adózás előtti jövedelemmel bírt, amelynek megközelítőleg 24%-át adó formájában befizette a költségvetésbe. Tudvalévő, hogy a személyi jövedelemadó mértéke nemcsak az adózókat, de az adózó lakhelye szerinti önkormányzatot is érinti, mivel az SZJA településre jutó összege határozza meg az államtól visszakapott adó nagyságát. A személyi jövedelemadó alá eső jövedelmek azonban korántsem egyenletesen oszlanak el az ország polgárai, települései, területei között.

Tekintsünk először a *különböző jövedelmek átlagára*⁷⁰ az *eltérő településtípusokat figyelembe véve!* A legmagasabb éves belföldi jövedelemátlag Budapesten található (604 707 Ft/fő), a legkisebb az aprófalvakban, ahol a negyedmillió forintot alig haladja meg. A községek sorában a nagyobb lélekszámmal együtt növekszik az éves átlagjövedelem nagysága is. A városok esetében talán meglepő, hogy a nem megyei jogú városokban az átlagjövedelem némileg nagyobb volt, mint a megyei jogú városokban. Városaink között nagy az átlagtól való eltérés. Toronymagasan az átlag felett helyezkedik el két kisvárosunk, Tiszaújváros és Százhalombatta, jóval az országos átlag alatt található több északkelet-magyarországi kis- és középvárosunk. Városainkban a belföldi jövedelemátlagok csökkennek, amint nyugatról kelet felé haladunk. A megyei jogú városok közül a legalacsonyabb belföldi jövedelemátlaggal

⁷⁰ Lásd az 1996-os 53-as személyi jövedelemadó bevallási ív 29-es sorát, amely tartalmazza az összes nem önálló (munkaviszonyból származó bér, táppénz, munkanélküli járadék), önálló (egyéni vállalkozásból származó jövedelem) és egyéb (nyugdíj, gyese, ösztöndíj) jövedelem összegét.

Szeged, Miskolc, Pécs és Nyíregyháza rendelkezik, a legmagasabbal Dunaújváros és Győr bír.

Budapesten a kerületek többsége a fővárosi átlaghoz közel helyezkedik el. Az átlagból két budai kerület, a II. és a XII. emelkedik ki, ezek adózás előtti jövedelemátlaga másfélszer nagyobb a fővárosi átlagnál.

Az elkülönülten adózó jövedelmeket⁷¹ tekintve még polarizáltabb a helyzet. A községekben, így a nagyközségekben is, az elkülönülten adózó (tőkéből és vagyonból szerzett) jövedelmek átlaga alacsony a megyei jogú, de különösen a fővárosban képződő tőkejövedelmek átlagához képest.

Budapesten a tőkéből képződő jövedelem átlaga a Lipótvárosban és a XII. kerületben a legmagasabb, a fővárosi átlag több mint kétszerese, de az átlag felett szerepelt Zugló, Újpest, Víziváros, Lágymányos, a III. kerület, Terézváros és a XIII. kerület is. A megyei jogú városok sorában a tőkéből és vagyonból származó jövedelem átlaga Dunaújvárosban, Győrött, Kecskeméten volt a legmagasabb, de az átlag felett helyezkedett el Sopron, Eger, Szekszárd is.

Érdemes a külföldön képződött jövedelmekre is odafigyelni (amit többségében a fővárosban és a nagyvárosokban élők vallottak be). Az ilyenformán keletkezett jövedelem országos átlaga négyszerese a belföldi jövedelem országos átlagának. Az országos átlaghoz viszonyítva Vas és Veszprém megye emelkedik ki, a városok esetében pedig a nyugati és déli határvidék településeit említhetjük: Szegedet, Sopront, Szombathelyet. A külföldön szerzett jövedelem tömegének 41%-át Budapesten jelentették be, a községekből csupán 4,3%-ot jeleztek.

Az összjövedelem eloszlása a belföldi jövedelmek eloszlásához hasonló, mivel az összjövedelem tömegén belül túlnyomó részben a belföldi összetevő a meghatározó (93,5%). Ebből következően a személyi jövedelemadó tömegén belül a belföldi jövedelemnek mérvadó az államháztartáshoz való hozzájárulása⁷².

A táblázatoknak az összjövedelem települési átlagait bemutató adatsoráról, illetve a térképről is leolvashatjuk, hogy a nagyvárosokban és az agglomerációikban

⁷¹ Lásd 1996-os 53-as ív: 70–82. sorok összegei.

⁷² Az államháztartás bevételének második legnagyobb forrása a lakossági adók és támogatások egyenlege, amely 1997-ben 407,7 milliárd forint volt, ezt egyedül csak az áfa egyenlege haladta meg 887 milliárd forint bevételével, de a további bevételi források már meg sem közelítették a lakossági adók mértékét: a privatizációs bevétel 160,9 milliárd forintot, a vállalati befizetések 268,1 milliárd forintot tettek ki. (Forrás: Magyar Nemzeti Bank.)

erőteljesebb a jövedelemképzés. Az átlagnál nagyobb jövedelműek a nagyvárosok és Budapest. További átlag feletti településeket találunk az agglomerációban, valamint a nagyvárosokból kiinduló főutak mentén (III. térképi ábra). Ha a térképre felrajzoljuk a fővárosból kivezető nyolc főközlekedési út vonalát, akkor a jobb jövedelmi helyzetű települések ezen útvonalakra, mint a gyöngyszemek a fonatra, fűződnek fel. További térképekkel összevetve látható, hogy a magasabb összjövedelem-átlaggal rendelkező települések két típusa különíthető el. Egyrészt vannak települések, ahol az összes adózóhoz viszonyítva magas a társas vállalkozók aránya (Budapest, megyeszékhelyek) (IV–V. térképi ábra), másrészt vannak települések, ahol magas a főfoglalkozásból jövedelmet bevallók aránya az aktív korú népességhez viszonyítva (a Dunántúl északnyugati része).⁷³

Érdeemes azonban megvizsgálni a jövedelemtömeg elhelyezkedését a két fő jövedelemkategóriában (a belföldi jövedelem és az elkülönülten adózó jövedelmek metszetében) a különböző településtípusok között is. Mert mint kiderül, Magyarországon kevesek képeznek magasabb jövedelmet, és a jövedelmek tömege kevesek kezében koncentrálódik.

⁷³ Több nagyváros esetében azonban az agglomerációk jobb jövedelmi helyzetbe jutottak, az összjövedelem átlagát tekintve, mint maguk a centrumtelepülések. Ez azzal magyarázható, hogy az elmúlt 10-15 év folyamán a nagyobb jövedelemmel rendelkező családok kiköltöztek a városokat ölelő zöldövezetbe. Ez a megállapítás összevág a jelenben zajló dezurbanizációs folyamat statisztikai eredményeivel is, miszerint a nagyvárosok népessége folyamatosan csökken, a környékbeli falvak és kisvárosok népessége pedig évről évre növekszik. A kiköltözők egy része a jobb keresetű, akiknek jövedelme ezeken a településeken – ahol az adózók száma pár ezer – jelentősen növelheti az átlagijövedelmet. A kiköltözők másik része a „lecsúszott” munkanélküliek csoportjába tartozik, akik a városi egzisztenciát föladvá falun próbálnak megélhetést keresni. A kiköltözők ezen csoportja olcsóbban jut lakáshoz, konyhakertjében önellátásra rendezkedik be, esetleg gazdálkodásba fog. Az olcsóbb falusi élet reményéről azonban hamar kiderül, hogy csupán illúzió, a család valójában a városi lakás és a falusi komforttalan lakás közötti árkülönbséget éli fel. A vagyonfelélés után a városelhagyó a községi önkormányzat jóindulatára szorul. Az évtized végére egyre erőteljesebben elkülöníthetők azok a települések, ahol felső rétegek telepednek meg és azok, ahol a „lecsúszottak” tömörülnek. A szegregáció oka a telek- és ingatlanár különbségében keresendő. (Forrás: a GATE Agrárszociológia Tanszék budapesti agglomeráció kutatásai.)

18. táblázat

A jövedelemképzés néhány elemének arányszáma és átlaga 1996-ban

Megnevezés	A főfoglalkozásúak aránya az aktív népességhez (%)	A munkanélküliek aránya az aktív korú népes- séghez (%)	A belföldi jövedelem átlaga (Ft/fő)	A külföldi jövedelem átlaga (Ft/fő)	Az elkülönülten adózó jövedelem (Ft/fő)	Az összjövedel- em átlaga (Ft/fő)
Megyei jogú városok	48,5	7,3	371 091	1 610 322	418 202	396 706
Városok	46,4	9,5	374 391	1 296 576	198 418	395 276
Főváros	46,5	5,0	604 707	1 479 502	920 600	668 111
-500	43,4	12,7	260 548	0	40 423	264169
501-1000	46,3	11,0	302 600	215 758	48 371	308 972
1001-3000	44,9	10,4	325 500	1 246 021	60 795	338 870
3001-	44,3	9,4	354 834	1 200 965	119 636	370 223
<i>Magyarország</i>	<i>44,8</i>	<i>11,1</i>	<i>307 464</i>	<i>1337 773</i>	<i>84 722</i>	<i>315 747</i>

Forrás: KSH T-STAR, Országos Munkaügyi Módszertani Központ, APEH Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet (SZTADI).

A személyi jövedelemadó alá eső jövedelmek és az adózók számának az eloszlása nem esik egybe. Mint az alábbi táblázatból látható, a fővárosban él az adózók közel egyötöde, de a belföldi jövedelmek összességéből 29,1% képződik Budapesten. A belföldi jövedelmeknek csak 26,3%-a képződik falvakban, annak ellenére, hogy az adózók közel harmada ezeken a településeken él. Ha az elkülönülten adózó jövedelmekre tekintünk, láthatjuk, hogy a vagyomból és tőkéből szerzett jövedelmek több mint fele Budapesten élő polgárok kezében összpontosul. A községben élők alig 6,1%-kal részesednek ebből a jövedelemfajtából. A különbségek alapvetően az eltérő jövedelemképzési formákból adódnak.

19. sz. tábla

A belföldi össz- és elkülönülten adózó jövedelmek eloszlása településtípusok szerint 1996-ban (%)

Megnevezés	Belföldi jöve- delmet bevallók (n= 4 296 676 fő)	Belföldi jövedelem (n= 1 759 100 millió Ft)	Elkülönülten adózó (n= 327 658 fő)	Elkülönülten adózó jövedelmek (n=137 452 millió Ft)
Megyei jogú városok	22,7	19,2	24,4	24,4
Városok	26,1	25,3	28,1	16,4
Budapest	19,5	29,1	22,2	53,1
Városok Budapest nélkül	48,8	44,5	52,5	40,8
-500	2,1	1,4	1,5	0,1
501-1000	4,3	3,3	3,4	0,5
1001-3000	14,3	11,6	11,0	1,8
3001-	11,0	10,0	9,4	3,7
Községek összesen	31,7	26,3	25,3	6,1
Magyarország	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: APEH SZTADI, 1996.

A vidéki népesség többsége munkabérből él, a fővárosi népesség már inkább részesedik privatizációs és vállalkozási bevételekből is. Ez utóbbi jövedelemtömeg azonban országosan nem éri el a munkabérből képződő jövedelemtömeget, mivel az elkülönülten adózó jövedelmek az összes jövedelemnek csak 7,2%-át teszik ki. Budapesten azonban más a két jövedelemtípus viszonya, mert a teljes jövedelemtömeghez viszonyítva a tőkéből és vagyonból szerzett jövedelem már 12,9%-kal részesedik.

Az aktív korú népesség aránya a legkedvezőbb a megyei jogú városokban. Budapesten közismerten a magasabb munkabérek jellemzőek. Feltételezhetjük, hogy a tényleges jövedelemkülönbség – mind az átlagot, mind annak eloszlását tekintve – még tekintélyesebb lehet Budapest, a nyugati nagyvárosok, a megyei jogú városok és a kisvárosok, különösen pedig a községek népessége között. A bevallott jövedelem csak része a tényleges jövedelemnek. Magyarországon a vállalkozók jelentős része az életszínvonalának fenntartásához szükséges anyagiakat nem bérből szerzett jövedelemből biztosítja.

A társas vállalkozásból élők (nagyvállalkozók) a fővárosban, a megyei jogú városokban (a 23-ból 18 megyeközpont) és az agglomerációkban sűrűsödnek. A belföldi jövedelmet bevallókhöz viszonyítva itt él a legtöbb vállalkozó. Ha az egyéni vállalkozók (kisvállalkozók) elhelyezkedését is megfigyeljük, látható, hogy ők a fővárosban, a nagyvárosokban, illetve azok körül, valamint a Balaton környéki „agglomerációban” és a Duna-Tisza közti homokhátak településein tevékenykednek (VI. térképi ábra).

Az utóbbi terület specialitása, hogy itt él – minden más jövedelmet bevallóhoz viszonyítva – a legtöbb olyan mezőgazdasági kistermelő, akiknek a jövedelme meghaladja az adókötelezettség határát. A Balaton térségében élők magas vállalkozói kedvét az idegenforgalommal magyarázhatjuk, ebben a sajátos övezetben mind a társas, mind az egyéni vállalkozói forma elterjedtsége az országos átlag felett van. Hasonló együttjárás jellemző a Budapest környéki településekre, különösen az agglomeráció északi részében. A társas vállalkozók és az egyéni vállalkozók elég jól elkülöníthetők elhelyezkedésük alapján, amelynek oka feltételezhetően az, hogy az utóbbiak között több a kényszervállalkozó. Többségük a munkanélküliség elől keresett menedéket ebben az életformában, több-kevesebb sikerrel.

A kis- és kényszervállalkozók számának országos átlag feletti sűrűsödése alaposan eltér nemcsak a társas vállalkozókéétól, de a munkanélküliek – és ezen belül

a jövedelempótló támogatásban részesülők – sűrűsödési helyeitől is. A munkanélküliek aránya meghaladja a 11%-ot az aktív korú népességben belül Nógrád volt bányavidékein, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg agrárterületein, a Nagykunságban, Belső-Somogy, az Ormánság, valamint a Csanádi-hát és a tolnai Hegyhát zártabb településein (904 település). Ezeken a településeken, többségében falvakban, a munkanélküliség és a segélyezettek aránya gyakran az 50%-ot is meghaladja. Az utóbbi összevetés arra enged következtetni, hogy ahol megtalálható az egyéni vállalkozásnak a lehetősége vagy az akarata, ott kisebb a szociálisan segélyezettek aránya. Valószínű, hogy az egyéni vállalkozás legalább rövid távon megmenti az ott élők jelentős részét a munkanélküliségtől és a társadalom által eltartottak szerepétől.

Mind az egyéni vállalkozók, mind a társas vállalkozók zöme azonban nem teremt munkaalkalmat, azaz nem járul hozzá az adó alá eső jövedelem képzéséhez.

A főfoglalkozásból jövedelemhez jutók a belföldi jövedelmet realizálók összességéhez képest a legnagyobb arányt az északnyugat-dunántúli megyék mutatják: Vas, Győr-Moson-Sopron, Veszprém megye északi és nyugati területei, Zala nyugati övezete, Székesfehérvár és Esztergom környéki települések, valamint a Gödöllői-dombság települései, ahol jelentős többségükben gépipari, elektronikai, élelmiszeripari, könnyűipari cégek – főleg multinacionális vállalatok – több ezer munkást foglalkoztató üzemei találhatóak.

A fent körvonalazott területeken, településtípusokban domináló megélhetési formák alapján – amelyeket az adózók jövedelemtípusából következtettünk ki – az ország három részre osztható.

II. 3. 3. A jövedelemforrások térségi különbségei

A három részre szakadt ország

1. A társas vállalkozók 79%-a városban, harmada a fővárosban él. A főállásból jövedelemmel rendelkezők 34%-a falun lakik, az alkalmazásban állóknak csak 17,8%-a budapesti. Az egyéni vállalkozóknak 71%-a városban, ötöde a fővárosban él. A községekben él az egyéni vállalkozók közel harmada. Mint látható, a vállalkozók, különösen a társas vállalkozók akár az összjövedelmet bevallók eloszlásához, akár a népesség egészéhez viszonyítva fölültreprezentáltak Budapesten

és a megyei jogú városokban. A vállalkozó természetes közege a nagyváros, ez különösen igaz Budapestre. A fenti sztereotíp jelenséget azonban érdemes a maga valóságában, „alulnézetből” is szemügyre venni, és feltenni a következő kérdést: kik a vállalkozók?

A centrumokban a magasabb iskolai végzettségnek és intenzívebb társadalmi kapcsolatoknak köszönhetően kialakul a „*self-made man*” tömegtípusa. Ők az önfeltalálók és önmegvalósítók, akik kisebb kft.-ket és bt.-ket kreáltak, hogy ezáltal szűkebb környezetüknek, családjuknak megélhetést biztosítsanak. Miután nem kérnek az államtól sem munkát, sem kenyeret, ezért ők maguk sem adnak többet az államnak, mint a minimálbérből fizetendő adót és járadékot. Hasonló életvezetési elvek szerint működnek tovább akkor is, ha a kis cégek kinövik önmagukat és már több alkalmazottat foglalkoztatnak (vagy kvázi foglalkoztatnak). Az utóbbi esetben a „foglalkoztatott” inkább beszállító, mint alkalmazott, aki így áfás számlára kapja meg a szolgáltatásáért járó fizetséget, amelyet az alkalmazó-megrendelő költségként leírhat, ezzel is kisebb jövedelmet mutatva ki. A cél mindkettő számára azonos: kevés legyen az adóalap és minimalizálni a társadalombiztosítás terheit.

A fent említett életstratégiát követők nem alkotnak egységes kört, rendkívül differenciált az élethelyzetük. Az országban is szigeteket alkotva sűrűsödnek a nagyvárosokban és azok agglomerációiban. A vagyoni és tőkejövedelmek 77,5%-a az ilyen településen élők kezében koncentrálódik.⁷⁴

⁷⁴ 1996-ra a megtakarítási és befektetési stratégiák átalakultak. A nem hitelintézeti értékpapírok forgalma 1990 decemberéhez viszonyítva 46 milliárd forintról 451,3 milliárd forintra nőtt, mialatt a kisvállalkozói betétek 32%-kal nőttek csupán. Hat év alatt a készpénzvagyon két és félszeresére, a forintbetétek 3,6-szorosukra, a devizabetétek is 6,7-szeresükre növekedtek, azaz semmilyen más megtakarítási, felhalmozási forma nem haladta meg az értékpapírpiac növekedését. Az értékpapír-forgalmazás többségében a fővárosban és a nagyvárosokban bonyolódik le, ez utóbbi tény is hozzájárult a vállalkozói és tőkejövedelem új formáinak a centrumokban való kialakulásához. Magyar Nemzeti Bank 1999. január havi jelentése, IV. A háztartások jövedelme és nettó pénzügyi vagyona.

20. táblázat

*A különböző jövedelemszerző tevékenységek gyakoriságának eloszlása
településtípusok között, 1996-ban (%)*

Megnevezés	Összjövedelmet bevallók (n=4 295 750 fő)	Főállásból jövedelmet bevallók (n=2 688 036 fő)	Társas vállalkozásból jövedelmet bevallók (n=73 570 fő)	Egyéni vállalkozásból jövedelmet bevallók (n=134 700 fő)
Megyei jogú városok	22,7	21,6	26,3	22,7
Városok	26,1	26,6	22,7	27,4
Budapest	19,5	17,8	30,1	20,9
Városok Budapest nélkül	48,8	48,2	49,0	50,1
-500	2,1	2,4	1,3	1,6
501-1000	4,3	4,8	2,1	3,4
1001-3000	14,3	15,1	8,3	12,7
3001-	11,0	11,6	9,1	11,3
Községek összesen	31,7	34,0	20,9	29,0
Magyarország	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: APEH, SZTADI, 1996.

2. Az ország északnyugati területén összefüggő, földrajzilag is körülhatárolható területen maradt meg, illetve éledt újjá a főfoglalkozásból megélni törekvő, alkalmazotti életforma. Ha megyénként vizsgáljuk a főfoglalkozásból jövedelmet bevallók arányát az aktív korú népességhez viszonyítva, akkor a 44,8%-os országos átlagot Vas, Győr-Moson-Sopron, Zala, Fejér és Veszprém megye haladja meg. Pest és Komárom-Esztergom jelentős belső területi különbségekkel éri el az országos átlagot.

Ott, ahol a foglalkoztatottság aránya legjobban meghaladja az országos átlagot, Vas megyében, a belföldi jövedelmek eloszlása egyenletesebb, mint más megyékben. A belföldi jövedelem átlaga és annak módusza közelebb van egymáshoz, mint más megyében vagy akár az egész országban. A megyéket külön-külön vizsgálva úgy találjuk, hogy az átlag 260 000 (Baranya) és 390 000 Ft (Pest) között mozog. Vas megyében az átlag belföldi jövedelem eléri a 320 000 Ft-ot, azaz a megye átlagos, de a jövedelmek eloszlását tekintve egyedi. Az adózók 18–20%-a minden megyében a második jövedelemkategóriában található, amely a leggyakoribb jövedelemnagyság is egyben (itt az éves jövedelem 100-200 ezer Ft között helyezkedik el).⁷⁵

A további kategóriákban elhelyezkedők száma meredeken csökken. Vas megyében a móduszt a harmadik kategóriában helyet foglalók képezik (16%). A jövedelemcsoportok száma nem csökken meredeken, csak az ötödik

⁷⁵ APEH SZTADI, 1996. adatai alapján számítva.

jövedelemkategória után, azaz a félmillió forint feletti sávokban. Ebből következően az ötödik jövedelemkategória felett az adózóknak csak alig több mint ötöde helyezkedik el, amíg más megyékben a harmaduk, Budapesten a kétötödük található.

Vashoz hasonló eloszlást mutat – de nem ennyire aszimmetrikus harangformát – Győr-Moson-Sopron, Veszprém és Zala megye, ahol az egyes jövedelemkategóriákhoz tartozók többsége a félmillió forint alatti sávokban található, de nem a legalsó két sávot tölti ki. Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyében az eloszlás sísánc szerű meredekséget mutat, azaz az adózók 38, illetve 34%-a található az első két jövedelemkategóriában (évi 200 ezer Ft alatt), és ezután minden kategóriában rohamosan csökken az adózók száma. Az északnyugat-dunántúli megyékben a munkanélküliek aránya a legkisebb az országban. Jövedelempótló támogatásra is itt szorulnak a legkevesebben az aktív korú népességhez viszonyítva. Az észak- és nyugat-dunántúli megyék (a Bakony, a Zalai dombság, az Őrség egyes településeit leszámítva), így a fent említett gazdasági és szociális gondoktól leginkább mentesek.⁷⁶

Ha csak a klasszikus gazdaságföldrajzi paramétereket akarjuk okként megnevezni, amelyek előidézték ezt a kedvező helyzetet, hibát követünk el. Az említett térségben, amely megközelítőleg két statisztikai tervezési régiót fed le, kedvezőtlen a települések nagysága, a lakosság többsége kis- és aprófalvakban él, a népsűrűség néhány nagyvárost és agglomerációját kivéve az országos átlag alatt van, mi több, a terület felén az 50 főt sem éri el négyzetkilométerenként. Egy komplexebb mutató révén, az OECD⁷⁷ ruralitási indexét⁷⁸ (amely a népsűrűségen alapul)

⁷⁶ Az ok minden bizonnyal a nagyipar megmaradásában, illetve újraéledésében kereshető. E régiókban telepedett meg több multinacionális gépipari és elektronikai cég. A nyugati vállalkozótöke számára kedvező földrajzi, közlekedési adottságok mellett (Budapest, Bécs közelsége) minden bizonnyal az ország legpolgárosultabb helyi társadalmi is hozzájárultak a munkás- és kispolgári rétegek viszonylagos életstabilitásához. A betelepülő vállalkozások zöme német nyelvterületről érkezett. Telephelyválasztásukat erőteljesen befolyásolta az, hogy az említett régiókban viszonylag magas a német nyelvtudásuk aránya és a fejlett üzemszervezéshez szokott és magasan képzett munkaerő (Laki, 2001).

⁷⁷ Organization for Economic Cooperation and Development.

⁷⁸ Az OECD ruralitási indexe: rurális az a térség, amelynek népsűrűsége 150 fő/km² alatti; meghatározóan rurális kategóriába tartozik az a térség, ahol a népesség több mint 50%-a 150 fő/km² alatti településen él; erősen rurális térségről beszélünk, ha a lakosság 15–50%-a 150 fő/km² népsűrűségű területen él; meghatározóan városias az a térség, ahol a rurális területen élők aránya 15% alatti.

továbbfejlesztve, a nagyvárostól mért távolság adatait is számításba véve, a vizsgált térségben a Győr, Veszprém, Esztergom és Székesfehérvár négyszögébe eső terület az egyik „legsűrűbb közeli” kategóriába sorolódik, azaz a legurbanizáltabb térségek egyike hazánkban. Ugyanakkor, ha a Hanság vidékétől elindulunk dél felé, át a Rába-köz, Marcal-medence, Kemenesalja felé, a rurális térség összefüggő övezetét találjuk. Az Őrség és a Hetés tájait is „ritka távoli” tipológiába sorolhatjuk, azaz a vizsgált országrész jelentős területe erősen rurális térségbe tartozik. Mint látható: a fenti nagy térség sokarcú, nem homogén társadalmi-földrajzi képet mutat (Kulcsár–Madarász–Brown, 1996).

Szociológiailag, társadalomtörténeti szempontból viszont egységesebb a kép. Ez az országrész 100 száz éve kedvezőbb társadalomstatisztikai képet mutat az ország atlaszában (Rónai [szerk.] 1945), mint az ország más térségei; az 1930-as években itt már alacsonyabb volt a halandóság, feleakkora, mint az Alföldön, harmadannyi az írástudatlanok aránya, mint a Dunán inneni területeken. A társadalomstatisztikai összetevők mellett azonban fel kell hívni a figyelmet más, kvantitatív mutatókkal nehezebben mérhető tényezőkre is.

Az ország legjobb foglalkoztatottsági mutatójával rendelkező területének – feltételezésünk szerint – jó gazdasági helyzete és helyi társadalmainak integráltsága, valamint magas kooperációs készsége között kapcsolat van. Ezen gyanút még nem igazolhatjuk, de eddigi szigetszerű kutatásaink (Bánlaky, 1992; Böhm–Táll, 1992; Böhm–Bódi, 2000) arra a feltevésre bátorítanak, hogy ebben a pozitív gazdasági és társadalmi folyamatban a helyi társadalmak erős *integrációra és kooperációra* való hajlandóságát lássuk, ami a helyi társadalom dimenzióinak fontos elemét képezi. Feltételezi a helyben élők elégedettségét, pozitív perspektíváját, a polgárok participációs hajlandóságát és a helyi értékekhez való kötődését. Ennek eredményeként ez az országrész úgy tudott változni az idők során, hogy amikor minden változott körülötte – száz év történéseit visszapergetve látjuk – ő is változott ugyan, mert változnia kellett, de mindezt azért tette, hogy semmi ne változzon. Ezért kelti e térség számos helyi társadalmát azt az érzetet a kutatóban, hogy egyszerre tud modern lenni és konzervatív maradni.

3. A harmadik „országrész” Magyarország társadalmilag legzaklatottabb vidéke. Magas munkanélküliségi mutató jellemzi e régiókat, ahol sokan szorulnak szociális

segélyekre és támogatásra. Az említett települések egységes összefüggő területet rajzolnak ki hazánk térképéből.

Ha a munkanélkülieket településenként viszonyítjuk az aktív korosztályhoz, láthatjuk, hogy az országos átlag (11%) felett helyezkedik el az ország északi és keleti részének, valamint a Dunántúl déli településeinek többsége (II. térképi ábra). Az ország leszakadó harmadában a településenként számolt jövedelmek átlaga is alacsony. A jövedelmek nem mutatnak egyenletes eloszlást. Az alacsony keresetek és magasabb jövedelmek sávjai szétválnak egymástól. A szegénység ebben az övezetben nagyobb, mint az ország más részein, de a gazdagság is magasabbra tör, mint az ország nyugati felén.

Az ország településeinek közel harmada legalul helyezkedik el. A különböző negatív társadalmi-gazdasági mutatók eredményeként kirajzolódó krízistérképeken mindig azonos területek emelkednek ki, ez a Szegedet és Salgótarját összekötő képzeletbeli vonaltól keletre eső, hét megyére kiterjedő területe az országnak. A tolnai, baranyai és somogyi térségnek is hasonló a diagnózisa, de ez földrajzilag sokkal töredezettségesebb és kiterjedése nem éri el a dél-dunántúli régió egészét.

Az okok között említhető a térségek kedvezőtlen elhelyezkedése, az államhatárok közelsége, az európai fejlődéstől elszakadt országok (Ukrajna, Románia), régiók „árnyékoló” hatása.⁷⁹

A kialakult helyzetért az északkeleti térség immanens fejlődése is okolható. A modernizáció ebben a térségben egyet jelentett az állami iparosítással. Az ipari központok, amelyek hosszú évtizedeken keresztül elszívó hatással voltak a többségében falusi munkaerőre, sajátos szelekciót indítottak el a leszakadó térségek helyi társadalmában.⁸⁰ Az elvándorlás közvetlen következménye a falvak fokozatos elöregedése lett. A fiatal munkaerő elvándorlása egyet jelentett a gazdasági aktivitás és innováció hanyatlásával. Miután a legtehetősebbek és legtehetősebbek

⁷⁹ Különösen kedvezőtlen a helyzet a Salgótarjáni- medencétől a Csanádi-hátig terjedő több száz kilométeres határszakaszokon, amelyeknek települései történelmileg sosem határtelepülések, hanem inkább egy kedvező adottságú vásárvonal fejlődő térségének falvai, városai voltak. Az új határ több száz települést zsáktelepüléssé alakított és lassan elsorvasztott.

⁸⁰ Amíg Miskolc, Nyíregyháza, Debrecen, Szolnok, Salgótarján népességének száma a hatvanas-hetvenes években rohamosan növekedett, addig a nógrádi, zempléni, nyírségi falvakban az elvándorlás miatt ez a szám rohamosan csökkent.

tudtak elköltözni, a helyi társadalmak jövedelemtermelő és megújuló képessége is alábbszállt az évtizedek során.⁸¹

A folyamat a mai napig is tart, annak ellenére, hogy a szívóhatás csökkent a megye-, a volt iparközpontok irányából. A távolabbi térségek (Nyugat-Dunántúl munkaerő-kereslete) szívóhatása pedig addig nem érvényesül, amíg az ingatlanárak (különösen a lakásárak) ilyen jelentős mértékben eltérnek egymástól keleten és nyugaton.⁸²

A vidékről visszaszoruló vállalkozások; megmaradó munkanélküliség

A kora kilencvenes évek víziója volt az, hogy a növekvő munkanélküliséget ellensúlyozhatják az önfoglalkoztató vállalkozások tízezrei, valamint családi és kisvállalkozások ezrei, amelyek majd munkát adnak a nagyvállalatoktól és a mezőgazdasági üzemekből utcára kerültek százezreinek. A jövőkép annyiban megalapozott volt, hogy az Európai Unióban – különösen a frissen csatlakozott tagországokat figyelembe véve – a kis- és mikrovállalkozások jelentősen

⁸¹ Ez az utóbbi jelenség egy lassú, több generációt átívelő folyamat eredménye. Kvantitatív módon is bizonyítható tény, hogy ezeken a településeken, ezekben a kistérségekben az iskolázottsági és szakképzettségi mutatók fokozatosan romlottak a nagyobb térséghez (megyei átlag), központokhoz és az országos mutatókhoz képest (Bódi–Fábián, 1994). Az első generáció ingázott, a második már költözött, a harmadik pedig már csak mint unoka tért haza. A középső generáció elvándorlása a humántőke kivonása mellett gyakran jelentős anyagi tőkekivonást is eredményezett (az ország más részén építkezett, vett lakást). Az ország keleti, északi térségeiben az eladott, illetve eladásra kínált lakás, ház, telek, más ingatlan és termőföld pedig túlkínálatot eredményezett, aminek következtében az ingatlanárak csökkentek.

⁸² A települések zömében a tárgyalt régiókban uralkodóvá váltak az alacsony ingatlan- és telekárak. Ezt az évtizedekig tartó elvándorlás eredményezte (ingatlan-túlkínálat). A helyben maradtak helyhez kötöttsége pedig hozzájárult az alacsony bérekhez, jövedelmekhez. Az alacsony jövedelemmel rendelkezők nem támasztottak magas keresletet a szolgáltatás és fogyasztás iránt, ami gátolta a térségben a vállalkozói életstratégia kialakulását, megerősödését. Ezáltal nem nyílt meg a belső menekülés, a kiemelkedés útja. A hagyományos munkahelyek sem maradhattak meg, mert azok többsége nem versenyképes termékeket állított elő. A zöldmezős beruházások pedig azért nem jöttek létre, mivel a multinacionális cégek a gazdaságföldrajzi tényezők és a helyi területi menedzsment hiánya miatt elkerülték a térséget.

csökkentették a munkanélküliség arányát. A több ezer önfoglalkoztató, illetve több száz kisvállalkozás már érezhető változást ért el egy-egy mikrorégióban.⁸³

Magyarországon is a mikro- és kisvállalati szektor a foglalkoztatásban (és az önfoglalkoztatásban) játszik fontos szerepet, 1997-ben 100 vállalkozás közül 99 volt (1-21 főt foglalkoztató) mikro- és kisvállalkozásnak minősíthető. A foglalkoztatottság fenntartása mellett fontos szerepet tölt be az önfoglalkoztatás, mivel a GDP-hez 1996-ban 42,3%-kal járult hozzá.

A mikro- és kisvállalkozások azonban nem hozhatták be a nemzetgazdaság egészében kiesett gazdasági teljesítményt, s nem tudták felszívni a nagyvállalati szektor felbomlása után munkanélkülivé váltak százezreit sem.

A magyar adó- és társadalombiztosítási szabályozásnak köszönhetően a gazdasági szereplőket nálunk mesterségesen kényszerítették bele az „önálló” vállalkozás létrehozásába. Becslések szerint mindösszesen negyedmillió egyéni vállalkozó pusztán a foglalkoztatók kényszerétől hajtva (és a maga megélhetése érdekében) jelenti be „vállalkozását” (így kvázi foglalkoztatója számára adó- és társadalombiztosítási járulék-megtakarítást érjen el). Ezért fenntartással kell kezelni azt a számadat, amely szerint 1994 és 1997 között a vállalkozások száma 14%/kal nőtt.

Ha azonban a fenti számokat tényként fogadjuk el, az alábbi összefüggésekkel és folyamatokkal kell szembesülnünk (az összefüggéseket a működő vállalkozások területi eloszlási adataiból olvashatjuk ki, amelyeket 1994 és 1997 között ezer lakosra vetítve, településsoros bontásban vizsgáltunk):

⁸³ Egy átlagos Európai-uniós vállalat 6 főt foglalkoztat. Ennél alacsonyabb az átlag Finnországban, Görögországban és Izland esetében (3 fő), és magasabb Ausztriában (13 fő). Az Európai Unióban működő, mintegy 16 millió vállalkozás 92,6%-a mikrovállalkozás, a mikro- és kisvállalatok aránya pedig eléri a 98,8%-ot. A folyamatok hazánkban is hasonló tendenciát mutattak az 1990-es években, de több vonatkozásban eltért a mikro- és kisvállalkozások fejlődési trendje az Európai Unióban megszokott trendektől és a vállalkozó környezet is jelentősen különbözik a nyugati vállalkozási miliótól. A különbség a vállalatok tőkeerejében van; az európai kisvállalkozó általában könnyebben jut forrásokhoz, ezért másképpen gazdálkodik, mint a hasonló méretű magyar cég. Másrészt a jövedelemtermelő képessége és a tőkeereje között is jelentős különbség van, ha a magyar és az európai cégeket hasonlítjuk össze egymással. A mikro- és kisvállalkozások leginkább a foglalkoztatásban játszanak fontos szerepet az Európai Unióban. Görögországban a foglalkoztatottak 61, Olaszországban 51, Spanyolországban 43 és Portugáliában 34%-a dolgozott mikrovállalatoknál 1990-ben (Román, 1998).

A működő vállalkozások száma 1994-ben ezer lakosra számítva 653 településen 73 fölött, 535 településen 57-72 között volt található. A vállalkozások sűrűsödése jellemző volt Budapesten, a budapesti és „balatoni agglomerációban”, a nagyvárosokban és nagyvárosok előterében, valamint a közlekedési csomópontokat összekötő főközlekedési utak menti településeken.

1997 második felére a vállalkozások elhelyezkedése látványosan megváltozott. A korábban magas vállalkozási mutatóval rendelkező települések száma a felére csökkent, s ezek a települések valamennyien a nagyvárosoktól távolabb helyezkednek el. Az 1000 lakosra jutó vállalkozásokat illetően 73 felett már csak 261 település, 57-72 között már csak 337 település található. A vállalkozások telephelyei a fővárosba és környékére, a Balaton körüli településekre, valamint a nagyvárosokba szorultak vissza. Miskolc, Szolnok és Nyíregyháza agglomerációjából a városba húzódnak a vállalkozások, de még drámaibb a folyamat a dél- és nyugat-dunántúli nagyvárosok esetében, ahol a korábbi 15-20 km-es vállalkozói gyűrű a közvetlen szomszédos települések határáig zsugorodik össze. Egyedül csak a győri, a tatabányai és a székesfehérvári agglomerációk tartják meg viszonylag korábbi pozícióikat.

Mi okozhatta, hogy vállalkozások viszonylagos sűrűsége csökkent a vidéki területeken? Az egyik ok minden bizonnyal a jövedelemtermelő képességben található. Ezért vizsgáltam az 1996-os évben az egyéni vállalkozók és társas vállalkozók adózás előtti átlagjövedelmét.⁸⁴

Az egyéni, mind a társas vállalkozók átlagjövedelmét tekintetbe véve a felső jövedelemsávok átlagában inkább a nagyvárosok és az azok agglomerációjába tartozó települések, valamint Budapest és környezetének települései szerepeltek. A vállalkozók esetében az össz-belföldi jövedelmet illetően a nagyobb haszon a nagyobb településeken koncentrálódik. A nagyobb jövedelmű vállalkozók pedig az elmúlt években biztosabb üzletvezetést tudtak kialakítani, a helyzetüket jobban

⁸⁴ Tekintsünk el attól, hogy ezek az adatok nem tükrözik a valós jövedelmi tényezőket, mivel a jövedelmek jelentős része nem kerül be az adóbevallásba, de számítva arra, hogy az ország területén mindenütt hasonló arányban kerülnek az adót, az alábbi átlagszámok területi eloszlását tényként kezeljük. (Vannak vélemények, amelyek azt becsülik, hogy a népességszám csökkenésével arányban csökken az adókerülés esélye, avagy a kisebb lélekszámú településeken arányaiban kisebb az adókerülő magatartás.)

tudták stabilizálni, mint vidéken vállalkozást kezdő társaik, akik a kisebb jövedelem miatt hamarabb feladták az önálló egzisztencia keresésének nehéz útját.

A vidéki térségekben a vállalkozások visszaszorulása különösen az északi és a keleti övezetekben, valamint a dél-dunántúli térségben okozott nagyobb gondot, mivel ezeken a területeken a tartós munkanélküliek aránya meghaladta a 77, a jövedelempótló támogatásban részesülők száma a 4, a regisztrált munkanélküliek aránya pedig a 16%-ot (VII. térképi ábra).

Ahol mind 1994-ben, mind 1997-ben magas volt a jövedelempótló támogatottak aránya, illetve az egész évtized folyamán tartós maradt a munkanélküliség, ott a mikro- és kisvállalkozásoknak a megmaradási esélye is kisebb volt. E térségekben a vállalkozásokkal nem lehetett kiváltani a munkanélküliséget, az alacsony foglalkoztatási hányad miatt alacsonyabb a fizetőképes kereslet, gyengébb a vásárlóerő, alacsonyabb az iskolázottsági szint és kevesebb a szakképzettek aránya az aktív korú népességben belül.

Mint látható, a vállalkozások és a munkanélküliség között összefüggés van. Ahol magas a munkanélküliség, a tartós munkanélküliek aránya meghaladja a kétharmadot, ott a működő vállalkozások száma sem éri el ezer főre vetítve a 43-at. Ahol viszont a működő vállalkozások száma 1000 lakosra számítva meghaladja az ötvenet, ott a tartós munkanélküliség alig haladja meg az 50%-ot. Ebből feltételezhetjük, hogy a vállalkozások magasabb arányát és a munkanélküliek alacsonyabb számát hasonló körülmények okozzák. A két jelenséget befolyásolják a közlekedési, forgalmi okok, urbanizáltsági tényezők mellett szociokulturális összetevők, elsősorban az iskolázottság és szakképzettség. Ezért mindenképpen meg kell fontolni, hogy a jelenleg tárgyi környezetre orientált területfejlesztés elégséges-e? Átgondolandó a humán erőforrás egész országra kiterjedő feltérképezése, valamint a társadalmi környezetre is fogékony vidékfejlesztés víziójának megrajzolása.

II. 4. Szociális ellátórendszer a vidéki térségekben

Bölcsőde, óvoda

A szociális ellátórendszer működtetése az önkormányzatok törvényekben szabályozott, államilag előírt feladata, amelyre több-kevesebb normatív támogatást kapnak az állami költségvetésből.⁸⁵

A nagyobb lakosságot koncentráló településtípusokban a csecsemők és kisgyermek eloszlását követi a *védőnői szolgálat* és a *bölcsődei ellátás* eloszlása. A párhuzamosság az apró-, kis- és középfalvas típusokban szakad meg. Bölcsődei férőhely itt csak elvétve található. A védőnői szolgálat, ha nem is minden falutípusban, de arányosan jelen van. A csecsemő- és anyavédelem több mint fél évszázados intézmény, mint láthatjuk, jól tartja magát a falvakban, ellentétben a bölcsődével, amely viszonylag rövid múltra tekint vissza. Ezen nincs mit csodálkozni, miután a védőnői szolgálat törvényileg garantált és a költségvetés által finanszírozott szolgáltatás.

21. táblázat

Védőnői szolgálat és az állandó bölcsődei férőhelyek eloszlása a különböző településtípusok között 1998-ban

Településtípusok	0–2 évesek eloszlása n = 297065 fő	Védőnők eloszlása n = 4199 fő	Bölcsődei férőhelyek eloszlása n = 26947 db
500 fő alatti község	3,1	1,2	0,0
501–1000 fő	5,5	5,5	0,0
1001–3000 fő	17,9	19,3	1,1
3001 főnél nagyobb község	14,3	12,7	4,0
Város	26,5	26,1	24,6
Megyei jogú város	18,6	19,9	34,9
Budapest	14,1	15,3	35,4
Ország összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: KSH T-STAR, 1998.

⁸⁵ Az egészségügy lényegében megkapja a költségeinek megfelelő összeget, az oktatás a költségeknek alig felét kapja meg, s a kettő között helyezkedik el a szociális ellátás és segélyezés. Az önkormányzatok számára a legnagyobb kiadást az oktatás jelenti, ezt követi az egészségügy és a szociális (jövdelempótló) támogatások, valamint szociális intézmények fenntartása (Illés, 1996).

Az óvodai férőhelyek eloszlása a különböző településtípusoknál közel megegyezik, de kihasználtságuk nem arányos: minél kisebb település felé haladunk, annál kisebb.

22. táblázat

Óvodai férőhelyek és óvodába beírtak száma, eloszlása és átlagos óvodai csoportnagyság a különböző településtípusok között

Településtípusok	3–5 évesek eloszlása (%) n = 339 324 fő	Óvodába beírt gyermekek eloszlása (%) n = 374 867 fő	Óvodai csoport átlagnagysága fő/csoport	Óvodai férőhelyek kihasználtsága (%)
500 fő alatti község	3,1	1,5	18,9	79,0
501–1000 fő	5,5	5,5	22,2	92,5
1001–3000 fő	17,9	17,4	23,7	98,9
3001 főnél nagyobb község	14,3	13,4	25,4	105,8
Város	26,5	27,1	24,5	102,2
Megyejogú város	18,6	20,1	24,7	102,8
Budapest	14,1	15,0	22,7	94,7
Ország összesen	100,0	100,0	24,0	100,0

Forrás: KSH T-STAR, 1998.

Oktatás, nevelés

Az iskola az önkormányzatok egyik legköltségesebb intézménye. A kereslet és kínálat összevetésére ebben az esetben is a potenciális „ügyfelek” és ténylegesen kihasznált (kínálati) kapacitások összehasonlítása a legalkalmasabb (lásd: VIII. térképi ábra).

Az általános iskolai korosztály minden településtípusban 80–90% körüli, csak az aprófalvakban tapasztalható, hogy az iskoláskorúak mindössze ötöde jár helyben általános iskolába. Ennek (ismerve az aprófalvak társulási kényszerét, a tanügyi helyzetét és a szociális összetételét) három oka lehetséges: 1. Az aprófalvak többségében nincs helyi iskola, a környékbeli, többnyire nagyobb településsel közösen tartanak fenn általános iskolát.

23. táblázat

Általános iskolai tanulók számának és a 6-14 éves korcsoportnak az eloszlása a különböző településtípusok között

Településtípusok	6–14 év közötti korosztály száma (fő)	6–14 év közötti korosztály eloszlása (%)	Általános iskolai tanulók száma (fő)	Általános iskolai tanulók eloszlása (%)	6–14 év közötti korosztályban helyben általános-iskolába járók aránya (%)
500 fő alatti község	32425	2,9	6903	0,7	21,3
501–1000 fő	58354	5,3	44134	4,6	75,6
1001–3000 fő	195274	17,5	168604	17,6	86,3
3001 főnél nagyobb község	152132	13,6	124295	12,9	81,7
Város	303810	27,2	278266	28,9	91,6
Megyejogú város	214544	19,2	198752	20,6	92,6
Budapest	158617	14,2	143294	14,9	90,3
Ország összesen	1115156	100,0	964248	100,0	86,5

Forrás: KSH T-STAR, 1998.

2. A második okot a finanszírozási rendszerben kereshetjük. Az iskolák fenntartásához szükséges összeghez az önkormányzatok normatívák alapján jutnak, azaz az iskolába felvett gyerekszám alapján kapnak költségvetési hozzájárulást az államtól. A tanulólétszámhoz kötött finanszírozás felgyorsította az iskolák közötti szakadék mélyülését, és ezzel együtt a helyi társadalmakon belül megindult az iskolát látogató „társadalom” szegregációja is.⁸⁶

3. Harmadsorban meg kell jegyezni, hogy az aprófalvakban jelentős számú az iskolakerülés, amit a „fellazuló” tankötelezettség okoz (az önkormányzatok egyre kisebb eséllyel tudják betartatni a tankötelezettséget).⁸⁷ Ebben elsősorban a roma gyermekek érintettek.

⁸⁶ A lecsúszás okozója számos esetben a helyi iskolaügyért felelős önkormányzat, (az iskola fenntartásáért, személyzeti ügyek bonyolításáért a helyi önkormányzat felel). Azzal, hogy milyen béreket biztosít, milyen oktatási feltételeket teremt, közvetett módon meghatározza az iskola jövőjét, teljesítményét, az ott folyó oktató-nevelő munka hatékonyságát. Több vizsgálat bizonyítja, hogy egyes helyi politikai vezetők az iskolaügyön takarítják meg a járdaépítés költségét, a nyugdíjasok évi rendszeres szociális juttatását vagy éppen saját tiszteletdíjukat (Bódi–Böhm, 2000).

⁸⁷ Több alföldi, észak-kelet-magyarországi jegyző számolt be arról, hogy a tankötelezettséget megszegő szülőkkel szemben nem tudnak eljárni, mivel a bírságnak nincs fegyelmező ereje, továbbá nincs miből behajtani a kirótt büntetést, hacsak nem a családnak juttatott szociális segélyből. Forrás: Saját feljegyzések. egy nemzetközi összehasonlító kutatás (New Democracy and Local Governance) részeként vizsgáltuk a kisvárosi politikai elitet Magyarországon 1996-ban. Az MTA PTI kutatás adatfelvétele során Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében több kisvárosi jegyzővel készítettem beszélgetést a környékbeli szociális gondokról a megadott kérdőíven túl.

A községekben a 25–29 év közötti cigány lakosság 27,3%-a nem végezte el a nyolc osztályos iskolát (Kemény [1996], p. 74), azaz kvázi funkcionális analfabéta. Itt említendő meg, hogy az 1000 főnél kisebb lélekszámú településeken él a magyarországi roma lakosság négytizede (Kemény, 1994), azaz 200 ezer fő, ami az ott élő teljes népesség negyedét teszi ki.

Azzal, hogy az általános iskolák kezelése a helyi önkormányzatokra hárult, egy erős differenciálódási folyamat indult meg közöttük. Az iskolák közötti különbségek növekedése erősíti a helyi társadalmakon belüli és az egyes települések közötti társadalmi- kulturális polarizációt és szegregációt. Azzal, hogy az iskolaügy lényegében nincs hathatós szakmai (állami, regionális) kontroll alatt, az oktatómunka színvonaláért számos esetben megfelelő végzettség nélküli polgármesterek és testületek felelősek.⁸⁸

Egészségügy

Az egészségügyi alapellátáshoz tartozik a háziorvosi (házi gyermekorvosi), védőnői, ápolási, fogászati és gyógyszerterápiás ellátás. A két háziorvoscsoporthoz lehet azonos körű klientúrája, azaz (főleg a falvakban) gyermekekkel felnőtteket ellátó háziorvosok is foglalkoznak.

A háziorvosok és a házi gyermekorvosok településtípusonkénti eloszlását a fentiek figyelembevételével vizsgáljuk és ehhez viszonyítjuk a potenciális betegkört (azaz az

⁸⁸ Voltaképpen a falvak zárt helyi társadalmában számos iskolának sem hatékony autonómiája (társadalmi kontroll, kliensorientált minőségbiztosítás), sem valamilyen állami garanciából eredő tényleges biztosítékai nincsenek arra, hogy az alkotmányban, valamint az oktatási törvényben foglaltaknak megfeleljen. Az iskolaigazgató kiszolgáltatót a mindenkori képviselőtestületnek, mivel a helyi önkormányzati képviselőtestület nevezi ki, illetve teljesen alárendelt a polgármesternek, mivel az a munkáltatói jogokat gyakorolja felette. Ebből az egyoldalú erőfölényből eredően a közpénzek elosztása során hátrányok érhetik az iskolát. A falusi iskolákban előfordul, hogy szaktanárok hiányában szakképzetlenek oktatnak, pusztán azért, mert olcsóbbak, mint a diplomával rendelkezők. Mivel az apró- és kisfalvakban egyre több idős él, s azok többnyire közömbösek az iskola oktatás feltételei és színvonala iránt, a gyerekek pedig rendkívül szegény és ezáltal szerény érdekérvényesítő képességgel bíró családokban élnek (munkanélküli, egyedülálló, segélyezett, roma, stb.), nincs, aki az iskolaügy mögé felsorakozzon. Mialatt sokat várunk el ettől az intézménytől – és valóban a jövő kulcsintézménye lehetne –, igazából gazdátlan. Nincs, aki megfelelően gondozná, és fejlődését (megmaradását) biztosíthatná a vidéki Magyarország lakói számára (Bódi, 2001).

adott kormegoszlásnak megfelelő népességet). A táblázatból látható, hogy a városokban a házi orvosok és a potenciális klienskör arányos egymással, az aprófalvakban a potenciális kereslet nagyobb, mint a kínálat. A házi orvosok száma a városokban és a nagyobb községekben a népességhez viszonyítottan hasonló módon oszlik el, a kisebb falvakban alacsonyabb, a fővárosban nagyobb arányban reprezentáltak.

24. táblázat

Az alap-egészségügyi ellátás fontosabb adatai településtípusonként

Településtípusok	18 év feletti korosztály eloszlása n=8171224 fő	Házi orvosok eloszlása n=5212 fő	0–17 év közötti korosztály eloszlása n=2147519 fő	Házi gyermek-orvosok eloszlása n=1570 fő	Gyógyszertárak eloszlása n=1972 db
500 fő alatti község	2,9	1,3	2,8	0,0	0,1
501–1000 fő	5,3	6,3	5,0	0,2	1,9
1001–3000 fő	17,5	18,7	15,8	4,1	19,2
3001 főnél nagyobb község	13,7	12,3	12,5	11,3	14,2
Város	27,1	22,9	25,7	33,6	26,5
Megyejogú város	19,1	19,2	19,9	28,2	21,0
Budapest	14,3	19,4	18,3	22,6	17,1
Ország összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: KSH T-STAR, 1998.

A kisebb falvakban, a csatolt községekben az orvosok csak hetente egy-két alkalommal járnak ki rendelni, állandó rendelőjük és lakhelyük az esetek többségében a nagyobb községekben van.⁸⁹ A gyermekorvosi ellátottság csak a városokban és a nagyközségekben tekinthető kiegyensúlyozottnak (a házi gyermekorvosok öthatoda városokban praktizál). A gyógyszertárak valamivel jobban elérhetőek, de látni kell: 2197 településen nincs gyógyszertár, 2635 apró-, kis- és közepes faluban, illetve annak környezetében alig 418 patika működik (Lásd: IX–X. térképi ábrát).

Vidéken és a városok szegényebb negyedeiben az egészségügyi alapellátás gyakran összetett feladat, mivel az orvos (és asszisztense) egyben a falu, a körzet pszichológusa és szociális munkása is (az idős beteg lelki gondozásával, szociális

⁸⁹ A kilencvenes években viszonylag kis számban jöttek létre egészségügyi ellátást szolgáló önkormányzati társulások. A társulásokban több lehetőség rejlik, amit a jövőben jobban ki kell, és ki lehet használni, különösen a prevenció munkáinak kiszélesítése során.

gondjai esetén tájékoztatásával – közgyógyellátási igazolvány kiadása – is kell foglalkoznia).

25. táblázat

Egészségügyi alap-, szakellátás és a megelőzést szolgáló szűrővizsgálatok alapadatai községekben és városokban

Településtípus	Háziorvosi ellátásban megjelentek eloszlása (%) n=50 676 798 eset	Házi gyermek- orvosi ellátásban megjelentek eloszlása (%) n=10 534 679 eset	Teljesített szakorvosi munkaórák eloszlása (%) n=15 150 159 óra	Tüdőszűrésen megjelentek eloszlása (%) n=4 142 412 fő	Kiterjesztett szűrővizsgá- latokon megjelentek eloszlása (%) n=648 543 fő
Község	42,9	16,1	7,4	2,2	0,0
Város	57,1	83,9	92,6	97,8	100,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: KSH T-STAR, 1998.

Ezen túl viszonylag nagy kell szükséges mozogniuk, mivel sok külterületi betegük van (különösen az Alföldön szolgálatot teljesítőknek), amihez több asszisztensre van szükség, erre pedig a társadalombiztosítás nem ad rá többletforrást. A városi népesség számára természetes szakszolgáltatásokat a községi háziorvosok sokszor helyben kényszerülnek biztosítani, mivel betegek nem jutnak el a szakrendelőkhöz: saját forrásból szereznek be nélkülözhetetlen diagnosztikai műszereket, felszerelést és hozzájuk szükséges anyagokat. A faluban dolgozó orvosok ezért a plusz költségért nem kapnak több támogatást a társadalombiztosítástól, bár az is igaz, hogy a vidéki térségekben a háziorvosok több paraszolvenciára számíthatnak, mint a városi kollégáik (a hálapénz erősen „tájfüggő” tényező).⁹⁰

Összességében: amíg a községek népessége az egész országénak alig több mint egyharmada, a háziorvosi ellátásban megjelent betegszám 43%-át teszi ki. A szakorvosnál, a tüdőszűrésen és a kiterjesztett szűrővizsgálatokon megjelenteknek viszont csak töredékét regisztrálják a községekben, miután a szakorvosi ellátás és az annak helyet adó intézmények a városokban koncentrálódnak. A magasabb arányú megjelenés a háziorvosi rendeléseken azt jelzi, hogy a betegek csak a háziorvosig jutnak el, s nem keresik fel a nehezebben elérhető szakorvost.

⁹⁰ Mindemelllett a betegek a leglelkismeretesebb háziorvos mellett is gyakran hetekig gyógyszer nélkül maradhatnak, mert sok speciális készítményt csak szakorvos írhat fel számukra, akihez csak több órás utazással jutnak el, ha egyáltalán eljutnak a gyakran mozgáskorlátozott és idős betegek.

1996 után csak súlyosbította a helyzetet a vidéki kórházak részlegeinek bezárása, azaz az ominózus kórházi ágyszám-csökkentés. A kórházak bezárása, illetve részlegek megszüntetése után sem változott az egészségbiztosítás gyógyító-megelőző kiadásainak a szerkezete, mivel éppúgy keveset költünk alapellátásra és járóbeteg-ellátásra, mint 1996 előtt és arányaiban továbbra is jellemzően túlköltekező maradt a fekvőbeteg-ellátás.⁹¹

Szociális támogatás

Az önkormányzatok 1998-ban 38 milliárd forintot költöttek szociális segélyezésre; ennek kétharmadát a jövedelempótló támogatás, a maradék harmadát pedig az eseti szociális segély, illetve a rendszeres szociális támogatás tette ki.

A segélyezés mértéke attól függően különböző, hogy mely településen, illetve régióban került kifizetésre. Az egy főre jutó segélyösszeg (a segélyek valamennyi nemét figyelembe véve) a városokban magasabb, mint a falvakban. A rendszeres szociális segély mértéke a fejlettebb régiókba tartozó megyékben alacsonyabb, mint a fejletlenebb régiókba tartozó megyékben. A jövedelempótló támogatás esetében a fejlettebb régiókban magasabb a jövedelempótló támogatás egy főre jutó összege, mint a keleti és északi régiókban. Nyugat-Dunántúlon összefüggő övezetet képeznek azon önkormányzatok, amelyek nem folyósítanak egyáltalán rendszeres szociális segélyt.

⁹¹ Egyre nehezebben oldható meg a betegek gondozása is. Ennek a tradicionális közösségek felbomlásán túl talán a falusi népesség előregedése a legfőbb oka. Az önkormányzatok ugyan megszervezik a gondozói hálózatot, de ennek rész költségeihez még azok a kliensek sem járulnak hozzá, akiknek ez nem jelent anyagi gondot, mivel szokatlan, hogy ezért a szolgáltatásért fizetni kell, különösen egy olyan személynek, akit személyesen ismernek. Az unokák kocsijára és a saját temetésükre spóroló öregek körében nem ritka történet, hogy a hagyatéki tárgyaláson derül ki, hogy jelentősebb takarékbetét ellenére a község fizette az idős ember gondozását, ugyanakkor több községben a valóban rászorult azért nem kap támogatást, mert nincs hozzátartozója a faluban, ezáltal nem tartozik egyik nagyobb családhoz sem. Aki pedig nem rokona vagy jó ismerőse valakinek azok közül, akik a „tanácson dolgoznak”, az helyenként esélytelen a rendszeres vagy eseti, pénzbeni- vagy természetbeni, a helyi önkormányzat által nyújtható támogatásra. A falvakban az egészségügyet olykor nehéz leválasztani a szociális támogatások rendszeréről. Sok esetben e kettő feleslegesen összemosódik, de a leggyakoribb hiba, hogy a kettő egymás mellett párhuzamosan funkcionál, anélkül, hogy a kettő között lenne konstruktív kommunikáció.

Miután a jövedelempótló támogatás összegét (a korábbi kereset mértékétől függő) állami normatíva határozza meg, a jobb jövedelmi mutatóval rendelkező térségekben ez magasabb átlagot mutat. A járadékból kiesettek rendszeres szociális segély az egyetlen támogatási eszköz (egyben az utolsó kapaszkodó) – nem véletlen, hogy az ország keleti és északi régióiban a legmagasabb; a szociálisan támogatottak népességhez viszonyított aránya a magas munkanélküliséggel sújtott térségekben a legnagyobb. (A keleti régiókban előfordul, hogy a helyi önkormányzatok éves kiadásának harmadát-felét a különböző szociális segélyek teszik ki.) (Lásd XI., XII. térképi ábrát.)

Ha a falu–város különbségére tekintünk, látható, hogy a falvakban többen kapnak a munkanélküliek jövedelempótló támogatásából és a rendszeres szociális segélyből, mint városokban – annak ellenére, hogy a népesség kétharmada a városokban él. Az, de nyilvánvalóan úgy, hogy amunkanélküliség a legkorábban a falvakban alakult ki és itt vált tartóssá (kezelhetetlenné).⁹²

A segélyek mellett a gyermekes családok jelentős támogatást kapnak a rendszeres gyermekvédelmi és gyermeknevelési alapból.⁹³ Országosan a 18 év alattiak 37,7%-a részesedik a rendszeres gyermekvédelmi támogatásból (azaz a fiatalok több mint harmada olyan családban él, ahol az egy főre jutó jövedelem nem éri el a minimálnyugdíj 80%-át). Mivel a támogatás odaítélésében a helyi önkormányzat nem lehet ellenérdekelt (a támogatást a költségvetés finanszírozza) és a jogosultság megállapítása viszonylag pontos módszerekkel történik, ezért ez az adat tűrhetően tükrözi a fiatalok családi helyzetét az ország különböző régiói és tájai, illetve az egyes településtípusok között.⁹⁴

⁹² A gyárbezárásokat először vidéki részlegekben kezdték a nagy cégek, s ezzel együtt az esetek többségében egy-egy településen az egyetlen munkahely szűnt meg végérvényesen. A mezőgazdasági üzemek szétesése, bányák bezárása, a kihelyezett kifizető ipari üzemek csődje csak növelte a falusi munkanélküliséget, s miután pár év után kiestek a munkanélküliek a munkaügyi központok ellátási rendszeréből, az önkormányzatokhoz kerültek, s ott kaptak ellátást.

⁹³ Ez a támogatás a gyermekek iskoláztatásához és iskolai költségeihez jelentős mértékben járul hozzá. Az alacsony jövedelmű családok mindegyike normatív alapon, a szociális törvényben előírt módon jut hozzá a nevelési támogatáshoz.

⁹⁴ A *Családok támogatásáról* az 1998. évi LXXXIV. tv., a *Gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról* szóló 1997. évi XXXI. tv. rendelkezik.

26. táblázat
Rendszeres szociális segélyezettek és a munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülők eloszlása

Településtípus	Önkormányzatok által munkanélküli jövedelem pótló támogatásban részesülők száma (fő)	Önkormányzatok által munkanélküli jövedelempótló támogatásban részesülők eloszlása (%)	Önkormányzatok által rendszeres segélyben részesülők száma (fő)	Önkormányzatok által rendszeres segélyben részesülők eloszlása (%)	Állandó népesség eloszlása (%) n=10 318 763 fő
Község	88 072	50,4	11 431	41,3	36,8
Város	86 806	49,6	16 282	58,2	63,2
Összesen	174 878	100,0	27 713	100,0	100,0

Forrás: KSH T-STAR, 1998.

A fővárosban csak minden hetedik, a megyei jogú városokban minden negyedik, a többi városban minden harmadik, a nagy és közepes községekben már minden második gyermek rászorul a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra. A kis- és aprófalvakban a fiatalkorúak több mint a fele, illetve kétharmada részesedik a családvédelmi támogatásból.⁹⁵

27. táblázat
Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők eloszlás 1999-ben

Településtípusok	0–18 évesek száma (fő)	Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők száma (fő)	Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők % a kiskorúakhoz viszonyítva
500 fő alatti község	58 419	38 087	65,2
501-1000 fő	109 060	59 884	54,9
1001-3000 fő	370 225	188 567	50,9
3001 főnél nagyobb község	299 511	134 210	44,8
Város	569 712	228 474	40,1
Megyejogú város	399 257	95 859	24,0
Budapest	295 394	46 701	15,8
Ország összesen	2 101 578	791 781	37,7

Forrás: BM Önkormányzatok Gazdálkodási Főosztálya, KSH T-STAR, 1999.

⁹⁵ Az ápolási díjat, az eseti szociális támogatást, fűtési hozzájárulást, közgyógyellátási igazolványt, az idősek egyszeri támogatását a képviselőtestületek szociális bizottságai ítélik meg. A bizottságok döntései nem minden esetben megalapozottak. Az igények előterjesztése természetesen a gyermekvédelmi felügyelők, a gyermek- és családvédelmi szolgálat dolgozóinak közreműködésével történik, de a döntést laikus testület hozza, amelyből nem ritkán hiányzik a szakszerűség, az objektivitás és a méltányosság. A falusi önkormányzatok, a helyi közösségek minden bizonnyal képesek arra, hogy a szociális segélyt lehetőleg a legrászorultabbakhoz juttassák el, de ehhez a célhoz a helyi társadalmaknak jobban hozzá kellene segíteni az önkormányzatokat.

Több településen szociális válságról beszélnek. Ezekben a falvakban a népesség zöme csak az önkormányzattól remél némi „ínségmunkát”. A közmunkák és közhasznú munkák nem hoznak megoldást, csak a tüneteket enyhíthetik. A munka hiánya ezekben a térségekben óriási és lassan kezelhetetlen. Hiszen lassan felnő egy generáció, amely még nem látta munkába járni a szüleit, csak segélyért sorba állni. A családok itt hihetetlen alacsony színvonalon képesek berendezni az életüket és tengődnek a falu zárt világában. Megélve a kert és ház körül nevelt jószág hasznából, amit kiegészít a „polgármester”. S ez még jobb helyzet, mert vannak települések, amelyeken az alkoholizmus pusztít. A szomszéd kertjének a lefosztása és ingóságainak elhurcolása majd mindennapos.

Azokban a falvakban, ahol a népesség már több generáció óta együtt él, a közösség normatív szabályozó szerepe érvényesül, azonban ott, ahol a korábbi ipartelepek, bányák miatt nagy számú népességcsere történt, vagy azokban a falvakban, ahova a közelmúltban az olcsó ingatlanárak miatt sok városi szegény ember költözött, komoly gondot jelent a közbiztonság fenntartása.

III. Területpolitika és érdekérvényesítés

III. 1. Területpolitikai törekvések Magyarországon a XX. században

III. 1. 1. Vidékpolitika a két világháború között

Az első világháború és az azt követő békediktátum utáni konszolidációs időszak vidéket érintő politikáját az ország csonkulásával járó gondok enyhítése határozta meg. Az ország egykori területének 70%-át, lakosságának 60%-át veszítette el, a megmaradt ország korábbi vásárvonalain peremtájak alakultak ki. A Monarchia méreteihez kifejlesztett fővárost gazdaságilag elmaradott, városhiányos, túlnyomórészt agrár jellegű vidék övezte. 1930-ban a települések felén félezernél kevesebben éltek. A települések száma meghaladta a 3400-at. Apró, illetve kistaluban élt a lakosság 11%-a. A 8,6 milliós népességből 1,8 millió külterületi lakos volt (Frisnyák [1990], p. 186.).

A medenceállam széthullását követő centrum–periféria kettősség fölerősödése abban is megnyilvánult, hogy a határövezetben levő városok (Balassagyarmat, Esztergom, Gyula, Makó, Sátoraljaújhely stb.) elveszítették tágabb vagy szűkebb vonzásterük egy részét, így excentrikus helyzetű, gazdaságilag stagnáló településekké alakultak. Mások számára a trianoni döntés a fejlődés új útját nyitotta meg. Például így vált egyetemvárossá és püspöki székhellyé Szeged, illetve a csonka vármegyékben több település megyeszékhellyé lépett elő (Baja, Mátészalka stb.), ezek zöme azonban az újonnan kapott közigazgatási funkció és a kereskedelmi és kulturális szerepük ellenére sem dinamizálódott (Kulcsár–Molnár, 2000).

A határon belül maradt ipari kapacitás nyersanyagbázisát, világhírű malomiparunk pedig piacát veszítette el. Az új feltételek megkövetelték a mezőgazdaság szerkezetének az átalakítását: létkérdéssé vált a mezőgazdasági termékek külföldi piacának biztosítása. Fejlődött a gyümölcs-, zöldség-, fűszernövény-, hús- és a tejexport, illetve ezzel egy időben épültek meg a világpiacon is versenyképes zöldség-, gyümölcs- és húskonzervüzemek (Kecskemét, Nagykőrös, Szeged, Gyula). A hazai gazdaságpolitika homlokterében az importkiváltás állt, ennek érdekében fejlesztették fel a Dunántúli- és Északi-középhegységekben a bányászatot, valamint a nehéz- és gépipart (Belényi [1996], p.

220.). A hagyományosan rurális területek iparosítása nem indult el, nem utolsósorban a helyi szakképzés fejletlensége, illetve az intézményes szakképzés hiánya miatt.

Az elemi oktatás terén viszont jelentős előretörésnek számított a Klebelsberg Kunó minisztersége (1922–1931) alatt létrehozott tanyasi iskolahálózat. A vidéket 5 km sugarú körökre osztották, a törvényhatóságokat és a birtokosokat iskolák építésére kötelezték. Rövid három év alatt, 1926–29 között 6000 modern népiskolai tanterem és több mint 200 tanítólakás épült. Felemelték a tankötelezettséget (14 éves korig), népművelési programot dolgoztak ki (a felnőtt lakosság körében még mindig jelentős, 10% körüli volt az analfabétizmus), 1500 népkönyvtár és ugyanannyi iskolai könyvtár létesült.⁹⁶

III. 1. 2. A szocialista korszak főbb területpolitikai jellemzői

A második világháború utáni időszakban a terület- és vidékfejlesztés háttérbe szorult a centralizált, leosztó rendszer ideologikus politikai irányításában nem kapott helyet a helyi, illetve területi politikum. A kiemelt nagyberuházások tervhivatal–minisztérium–megye irányítási láncolatában a lakosságot érintő fejlesztések csak *járulékos beruházásként* valósulhattak meg. Az elosztás menetében – deklarált célok mellett – a megyei allokáció minden esetben a nagyipari beruházásokhoz igazodott, nem vehetett figyelembe más, helyi szintről induló érdeket és szükségletet. A fejlesztések ennek megfelelően az ipari gócekban, a megyeközpontokban és a nagy lélekszámú városokban realizálódtak.

A vidéken élőknek 1945 után sem jutott több munkalehetőség, mint a háború előtt. E gond enyhítésére 1946 és 1949 között közmunkákat szerveztek, melyek anyagi vonzatát központi költségvetési keretből biztosították. Az összeg legnagyobb hányadát a hat alföldi megye kapta (Békés, Csongrád, Hajdú, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest-Pilis-Solt-Kiskun, Szatmár-Bereg), enyhítve az Alföld nagyarányú foglalkoztatási nehézségeit (Belényi [1996], p. 70.).

Az önkormányzatok autonómiájának megnyirbálása már 1946-ban, a koalíciós években megindult. Kormányrendeletben döntöttek az állami adórészesedési rendszerről, melynek értelmében az önkormányzatok bevételei attól váltak függővé,

⁹⁶ A két háború közötti vidéket érintő szociális programok részletezése megtalálható: *A helyi szociális ellátórendszer a vidéki Magyarországon* című kötetben (Bódi [szerk.], 2001).

hogy a kormány az állami adókból mekkora részt juttat a számukra. A települési önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatos döntés jelentősen csökkentette a vidéki települések gazdasági önállóságát. Az egyes adónemekből való részesedés alapján egyértelműen az ipari jellegű települések kerültek előnyös helyzetbe. A kormányzat ettől kezdve nemcsak közvetve, a hitelnyújtás, a nyersanyag- és energiacelosztás, a kötelező terménybeszolgáltatás ellenőrzésével, hanem közvetlenül, adminisztratív eszközökkel is irányíthatta a vidéki települések, térségek életét. Az önkormányzatok döntési szabadságát úgy korlátozták, hogy nemcsak tervekészítésre kötelezték őket, hanem arra is, hogy az elkészült dokumentációt jóváhagyás céljából bemutassák az Országos Tervhivatalnak (Pető–Szakács [1985], p. 86.).

Az 1948-as kommunista hatalomátvétel után a *területpolitika* olyan *településpolitikában és településhálózat-fejlesztési politikában* nyilvánult meg, amely végképp alárendelődött a hatalom ideológiájának és az aktuális ágazati gazdaságfejlesztés irányelveinek.

A területpolitika alapkérdése három ponton kapcsolódott az ország *igazgatási rendszerének központosításához*.

1. A korábban túlnyomórészt a helyi önkormányzatok kompetenciájába tartozó döntések a központi hatalom illetékességi körébe kerültek, ezzel a települések és a térségek gazdasági, urbanisztikai és infrastrukturális fejlesztése a központ kizárólagos irányítása alá került, azaz a közigazgatásban *centralizáció* zajlott le.

2. Minden tisztviselőt „állami tisztviselővé” minősítettek, akiket azután a központi hatalom nevezhetett ki és hívhatott vissza.

3. Megindult a helyi hatalom monopolizálása. A helyi igazgatás feletti ellenőrzés másik jelentős eszköze a törvények felett működő párt lett. A központi és a helyi hatalom kapcsolatának egyoldalú megváltozását a tanácsrendszer 1950-ben történt törvényes bevezetése biztosította (Belényi [1996], p. 85.).

A helyi döntési lehetőségek drasztikus korlátozása összefüggött azzal a bizalmatlansággal, amellyel a kommunista vezetés a vidéki társadalom abszolút többségét alkotó parasztsággal szemben viseltetett. Ugyancsak a bizalmatlanságot tükrözte, hogy 1948-ban elrendelték az egész vidéki szakigazgatás politikai szempontok szerinti általános revízióját.

Az igazgatási rendszer központosítása mellett a területpolitika egyoldalúan és túlzott mértékben függött a gazdaságpolitikától. A központi hatalom további három gazdaságpolitikai eszközzel befolyásolta a települések és térségek életét:

- *a tervutasításos gazdaságirányítási mechanizmussal,*
- *az ágazati fejlesztési politikával és*
- *a központosított újraelosztási rendszerrel (redisztribúció) (Belényi [1996], p. 85.).*

A *tervutasításos gazdaságirányítási mechanizmus* lényege az volt, hogy a hierarchia alsóbb szintjén állók mindenkor kötelesek voltak a felsőbb szintek utasításait végrehajtani. Az *ágazati fejlesztési politika* azt jelentette, hogy az elosztás „iparpárti” volt, azaz a fejlesztési forrásokat elsősorban a fővárosba és a szocialista iparvárosokba, továbbá a többi nehézipari és bányászati központba irányították. Az ipart, ezen belül is a nehézipart támogató ágazati fejlesztési politika része volt, hogy nem csupán munkahelyteremtést, hanem hozzá járulékosan kapcsolódva az infrastrukturális beruházásokat is az iparvárosokban valósították meg. A *központosított újraelosztási rendszer* lényegében rejtett településfejlesztő, illetve -sorvasztó rendszer volt: a központi hatalom az újraelosztásban jelentős különbséget tett a települések között, ugyancsak elsősorban az ipari jellegű és a nagyobb lélekszámú települések javára.

Az 1950-re elkészült koncepció⁹⁷ természetesen magán viselte a kor jellegzetes ideológiai jegyeit: a központosítás mindenhatóságának túlbecsülését és az ipar városfejlesztő funkciójának eltúlzását, ugyanakkor azonban feltétlen érdeme, hogy készítői a *hazai* viszonyokból indultak ki. A koncepció alapelve Erdei Ferenc az 1930-as évekbeli területrendezési elképzeléseihez állt közel, amelynek lényege az volt, hogy egy táj egész életét és fejlődését a funkcionális értelemben vett városok határozzák meg (Erdei, 1936). Az ország városhálózatának fejlesztésére vonatkozó tervzet elkészítéséhez éppen ezért a települések funkcionális fejlettségét elemezték sokoldalú kritériumok alapján (belterületi népesség száma, igazgatási szerepkör, szociális és kulturális funkciók, közműellátottság, közlekedés, ipar, bányászat és

⁹⁷ A terület- és településfejlesztési politika intézményi alapjait 1949-ben rakták le, amikor az addig Építés Közmunkaügyi Minisztérium (ÉKM) szervezeti keretébe tartozó Területrendezési Intézetet (TERINT) az Országos Tervhivatal (OT) felügyelete alá vonták. A terület- és településfejlesztési politika fő feladata az volt, hogy elkészítse az ország egész területére, és külön az egyes nagyobb régiókra vonatkozó urbanisztikai rendezési terveket, valamint hogy kidolgozza a beruházások területi elhelyezésének terveit. A terület- és településfejlesztési elvek, lényegében a központi településfejlesztési koncepció kidolgozására csak 1950-ben került sor. Az anyag elkészítésével a Budapesti Műszaki Egyetem Városépítési Tanszéke Területrendezési Tudományos Munkacsoportját bízták meg.

energiatermelés, mezőgazdaság és kereskedelem). Eszerint 1950-ben Magyarországon 70 település töltött be városi (centrális) szerepkört. Ezeket a településeket a funkciók fejlettsége alapján négy csoportba sorolták: országos jelentőségű központ, nagytáj jellegű központok, középtáj jellegű központok, kistáj jellegű központok.⁹⁸

A tanulmány készítői az ún. kistájak számához igazodva azonban a meglévő hetvennel szemben mintegy 120 várost tartottak volna kívánatosnak. Ezek szerint mintegy 50 új városra lett volna szükség ahhoz, hogy érvényre juthasson az az alapelv, miszerint „minden tájnak legyen egy megfelelő nagyságú és szerepköreit betölteni képes központja, és fordítva: minden centrumnak legyen egy tája”⁹⁹

Az Országos Tervhivatal és a Területrendezési Intézet (TERINT) azonban a tanulmányból mindössze a szocialista iparosítási politika megvalósítását segítő legfontosabb gondolatokat emelte ki: az ipar településfejlesztő hatását és a településfejlesztés városokra redukálását. Ennek jegyében a szocialista iparvárosokban és a többi nehézipari és bányászati központban az odatelepített nagyberuházásokkal tömegesen létesítettek új munkahelyeket. A főváros szinte kizárólagos ipari szerepe tehát valamelyest enyhült, mivel kialakult egy bányászati–energetikai–nehézipari tengely az Északi- és a Dunántúli-középhegység vonalában. Az ipar településfejlesztő hatását közvetett eszközökkel erősítették: az infrastrukturális beruházásokban ugyanis az iparvárosok jutottak jelentős előnyökhöz. Túlzás nélkül állítható, hogy „az új szocialista iparvárosok csupán egy-egy óriásberuházás járulékos létesítményeként épültek, aminek mind urbanisztikailag, mind szociológiai szempontból nagy ára volt” (Belényi [1996], p.

⁹⁸ *Országos jelentőségű központ*: Budapest. *Nagytáj jellegű központok*: Miskolc, Pécs Győr Debrecen, Szeged; *Középtáj jellegű központok*: Székesfehérvár, Kaposvár, Sopron, Szombathely, Szolnok, Békéscsaba, Kecskemét, Eger, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Pápa, Nyíregyháza, Tatabánya, Baja Veszprém, Kiskunfélegyháza, Mosonmagyaróvár, Salgótarján, Vác. *Kistáj jellegű központok*: Gyöngyös, Gyula, Esztergom, Makó, Orosháza, Szekszárd, Zalaegerszeg, Mohács, Ózd, Sátoraljaújhely, Szentes, Cegléd, Csongrád, Dombóvár Hajdúszoboszló, Keszthely, Kiskunhalas, Balassagyarmat, Dorog, Hatvan, Nagykőrös, Sárvár, Szentgotthárd, Tokaj, Várpalota, Békés, Hajdúböszörmény, Jászberény, Karcag, Kőszeg, Körmend, Mátészalka, Mezőtúr, Mezőkövesd, Monor, Nagyatád, Sajószentpéter, Sarkad, Siófok, Szarvas, Szerencs, Szigetvár Tata, Tiszafüred, Törökszentmiklós (Belényi [1996], pp. 88–89.)

⁹⁹ UMKL TERINT ir. XXVI A 1.1.d. Magyarország városhálózata. A Városhálózat tervezet című rész.

91.). A jobb és biztosabb megélhetés reményében ugyanakkor a nem támogatott mezőgazdasági jellegű településekből, régiókból az ott élők tömegesen vándoroltak el vagy lettek ingázók, akik naponta, hetente, havonta utaztak be az ipari centrumokba és vissza haza.

Az ágazati szemléletű tervben tehát az ipar telepítő tényezői közül a szállítás és nyersanyaglelőhely számbavételén kívül gyakorlatilag alig vettek figyelembe más terület- és településfejlesztési szempontokat. A nehézipar preferálása miatt a mezőgazdaságból élő települések és a korábbi fejlődő élelmiszeriparral és könnyűiparral rendelkező kisvárosok nem kaptak támogatást. Egy-egy város helyzetén csak az segített, ha igazgatási szerepköre volt, azaz ha megyei vagy legalábbis járási székhely funkciót töltött be (Belényi [1996], p. 93.).

A TERINT azonban nemcsak a gazdasági funkciók alapján tett különbséget a települések között. 1950–1951-ben *méret szerint* is elvégezte a települések osztályokba sorolását. Az első tervezet hierarchikus rendszerbe foglalta a településeket, és két nagy kategóriát, valamint 11 kis csoportot különböztetett meg. A csúcson a főváros helyezkedett el, utána a nagyvárosok (5, illetve 6), a középvárosok (35) és a kis tájközpontok (90) következtek, a piramis talapzatát a nagy- és kisközségek, valamint a tanyaközpontok alkották. Noha akkor Magyarországon kb. egymillió ember élt külterületen, többségében tanyán, a javaslat a tanyákat nem sorolta önálló kategóriába (Belényi [1996], p. 93.).

Ezt az első kategorizálási kísérletet azonban nem fejezték be, mivel az akkori politikai vezetés számára a TERINT településhálózat-rendszere túl összetettnek bizonyult, ezért a kor településpolitikáját abszolút mértékben meghatározó párt egyszerűbb, könnyen átlátható csoportosításhoz látott, amely az ország településeit három osztályba sorolta: az első osztályba „az egész népgazdaság szempontjából nagy jelentőségű”, a másodikba a „jelentősebb” városok és községek, míg a harmadikba az ország többi települése került (Belényi [1996], pp. 93–94.).

A tervek szerint az első osztályba sorolt települések¹⁰⁰ jelentették volna a kialakítandó „szocialista településhálózat” első pillérét, ám az ide sorolt 72 település

¹⁰⁰ Az I. osztályú települések körét az MDP Politikai Bizottsága határozta meg 1951-ben. A döntés értelmében a különleges státuszt kapott Budapesten és Miskolcon kívül az alábbi 72 települést sorolták az I. osztályba: Kecskemét, Baja, Kalocsa, Kiskunfélegyháza, Kiskunhalas, Pécs, Komló,

legfeljebb ötöde, 10–15 város fejlődött úgy, ahogy azt a pártvezetés az első osztályba soroltaktól elvárta. Az ország többi településének azonban ezért nagy árat kellett fizetnie. Az első osztályú települések csoportjába mind nagyságrendjük, mind fejlettségük tekintetében jelentősen eltérő települések sorolódtak. Több település pusztán az első ötéves terv ipari beruházása okán került első osztályba (Bodajk, Dunapentele, Kazincbarcika, Komló, Kál-Kápolna, Lőrinci, Oroszlány, Pásztó, Szigetszentmiklós, Ajka, Várpalota stb.). A több mint 80 második osztályba sorolt településre még ennyi figyelmet sem fordítottak, hiszen fejlesztésükre a településpolitika szinte még elképzeléssel sem rendelkezett. A koncepció legnagyobb vesztesei a harmadik osztályba sorolt kistelepülések voltak (Belényi [1996], pp. 93–94.).

A szocialista településhálózat igazán megbecsült elemei a nagy ipari települések voltak, következésképpen minél kisebb volt egy település, és nem volt ipari jellege, annál kevésbé tartották értékesnek. Egy adott népességi küszöbérték alatt a falvakat és a tanyákat egyenesen gazdaságtalannak, végső soron felszámolandónak tartották. Ez a gondolat egyenesen vezetett el a hazai településtörténetben egyedülálló *falurombolási tervek* megszületéséig. A települések működésében a gazdaságossági küszöbértéknek először 1200 főt jelölték meg, később egyre magasabbra emelték a határt, végül 3500–4000 fős lakottságban állapodtak meg. Ezt figyelembe véve a településrendezések során a falvakban megszigorították a beruházások engedélyezését, ami gyakorlatilag az új beruházások tilalmát és a felújító jellegű beruházásoknak csak korlátozott engedélyezését jelentette. A gazdasági korlátozásokon túl adminisztratív eszközökkel is siettetni kívánták az aprófalvak megszüntetését. Ennek első és legfontosabb lépése az igazgatási önállóság megszüntetése volt. Kezdetét vette tehát a kisebb falvak funkcionális elszegényítése, lassú elsorvasztása, ami a hazai faluhálózat mintegy negyedét-felét (800–1500 községet) érintette, ahol az ország lakosságának 6–17%-a élt. A falurombolási tervek

Mohács, Békéscsaba, Orosháza, Ózd, Kazincbarcika, Mezőkövesd, Sáropatak, Sátoraljaújhely, Szerencs, Hódmezővásárhely, Szeged, Szentés, Székesfehérvár, Dunapentele, Bodajk, Győr, Mosonmagyaróvár, Sopron, Debrecen, Berettyóújfalu, Hajdúnánás, Hajdúszoboszló, Eger, Füzesabony, Gyöngyös, Hatvan, Kál, Kápolna, Lőrinci, Tatabánya, Esztergom, Komárom, Oroszlány, Salgótarján, Balassagyarmat, Nagybátony, Pásztó, Cegléd, Gödöllő, Szigetszentmiklós, Vác, Kaposvár, Siófok, Nyíregyháza, Kisvárda, Mátészalka, Rakamaz, Vásárosnamény, Záhony, Szolnok, Jászberény, Karcag, Mezőtúr, Túrkeve, Szekszárd, Dombóvár, Szombathely, Celldömölk, Veszprém, Ajka, Keszthely, Pápa, Várpalota, Zirc, Nagykanizsa, Zalaegerszeg.

elsősorban a dunántúli és az észak-magyarországi aprófalvakat fenyegették (Belényi [1996], pp. 96.).

Az 1956 utáni településhálózat- és területfejlesztés

A korábbi település- és területfejlesztési tervek nem mérsékelték a regionális különbségeket. Az első ötéves terv ideje alatt a beruházásoknak csak 7,3%-a jutott az Alföldre, ahol a lakosság 32,5%-a élt, ezzel szemben a fővárosban létesítették az ország összes új munkahelyének 47%-át. Emellett a legfelsőbb szintű politikai, gazdasági és egyéb irányítás, a megannyi új főhivatal, tröszt stb. munkaalkalmi, továbbá a legmagasabb szintű tudományos, kulturális, oktatási, tömegtájékoztatási, sport- és egyéb tevékenységek még az említettekénél is jóval magasabb arányban összpontosultak Budapestre (Belényi [1996], p. 119.). Az ötvenes évek végén megkezdődött ugyan a korábbi időszak gazdaságpolitikai fejlesztési tervezési rendszerének újragondolása, de az alapvető ideológiai célok változatlanok maradtak. Az iparfejlesztés és az ennek alávetett településhálózat-fejlesztés továbbra sem számolt a területi sajátosságokkal, a helyi társadalmak szükségleteivel, a humán tényezőkkel.

A település- és területfejlesztési célok eléréséhez rendelt intézményrendszer a korábbi gyakorlathoz képest annyiban változott, hogy 1956 után a településfejlesztéssel kapcsolatos szakmai előkészítő tevékenységet és részben a döntéshozatalt is az Építésügyi Minisztérium (ÉM) hatáskörébe helyezték. Ez a lépés egy szakszerűbb regionális tervezés reményét adta, amit az is igazol, hogy 1958-ban egy, az ország egész területét átfogó regionális vizsgálatot indítottak el. A vizsgálatok eredményeit először 1960-ban összegezték azzal a céllal, hogy megalapozhassák a közép- és hosszú távú (5 és 20 éves) gazdasági tervezés munkálatait (Belényi [1996], p. 129.). A tervezet azonban ezúttal sem törekedett a helyi ismeretekre és szélesebb politikai legitimációra. A területfejlesztésre vonatkozó terveket úgy készítették el, hogy abba nem vonták be a megyéket, a városokat és a községeket. Még az érintett települések és területi egységek vezetőit sem kérdezték meg, azaz a helyi érdekeket teljesen figyelmen kívül hagyták.

Az 1957 óta folyó település- és területfejlesztési kérdésekkel kapcsolatos munkálatok szintéziseként 1963-ban megszületett *Magyarország településhálózat-*

fejlesztési tanulmányterve. A tanulmányterv szemléletében változatlanul a nehézipart fejlesztő gazdaságpolitikai szempontok érvényesültek. Három legjellemzőbb vonása a rideg és hierarchikus településosztályozás, a centralizációba vetett túlzott hit, a fejlesztéspolitikában az iparosítás mindenhatóságának az elfogadása volt. A településeket ezúttal is funkcionális hierarchiába sorolták, alá-fölrendeltségi viszonyt alakítva ki közöttük, és lényegében változatlanul hagyták a korábban megtervezett régiókat, alrégiókat, falukörzeteket is.

Az ország területét 9 régióra bontották Budapest, Miskolc, Székesfehérvár, Pécs, Győr, Szolnok, Szeged, Debrecen, és Nagykanizsa központtal. A regionális fejlesztési tervek lényegében nem vetették fel a területrendezés új rendszerét, ami az igazgatást és regionális politikát érintette volna, azaz az ország régiókra és alrégiókra osztása a 19 megyés igazgatási rendszert nem bontotta meg. Elkészítették az egyes régiók településhálózati alaptervét is, melyben az alábbi hierarchiaszinteket különböztették meg: *régióközpontok, régió-társközpontok, alrégió-központok, úgynevezett kiemelt települések, főfalvak, falvak, tanyák.* Mivel azonban a területi irányítás legfontosabb apparátusa a megye volt, a hierarchiarendszer működésében tervezett kisebb léptékű körzetek, például falukörzetek, az igazgatási rendszer reformja nélkül aligha remélhettek bármilyen tényleges hatalmat, illetve fejlesztési forrást.

Annak, hogy melyik település melyik kategóriába került, a korábbiakhoz hasonlóan most is rendkívül nagy jelentősége volt, mert a települések ennek megfelelően jutottak az állami fejlesztési forrásokhoz. Természetesen a főváros mellett ezúttal is a *régióközpontok* voltak a legjobb helyzetben, majd a melléjük rendelt *régió-társközpontok* következtek (Szegednek Békéscsaba, Szolnoknak Kecskemét, Debrecennek Nyíregyháza volt régió társközpontja). Jóval szerényebb mértékben, de számíthattak bizonyos központi ipar- és infrastruktúra-fejlesztési támogatásra az *alrégió-központok* is, de a hierarchiában ettől lentebb elhelyezkedő települések, városok és főleg falvak nem sokat remélhettek.

A *kiemeltnek* minősített településeket korábbi jobb helyzetük ellenére semmilyen regionális szerepkörrel nem kívánták felruházni. E kategóriába 18, többnyire nagy múltú alföldi agrárvárost és óriásfalut soroltak (például Gyula, Hajdúböszörmény, Nagykőrös stb.). A mezőgazdasági jellegű *falukörzet-központoknak* sem volt biztatóbb a jövője, hiszen a támogatott szektor továbbra is az ipar volt.

A mezőgazdasági jelleggel fejlesztendő *főfalvak* számát 271-ben állapították meg, de ebből erőteljesebben fejlesztendőnek mindössze 31-et, fejlesztendőnek pedig 71-et minősítettek. Az összes többi főfal, noha valamennyien egy, az alrégió belüli kisebb tájegység központjának voltak kijelölve, mégsem számíthattak komoly fejlesztésre. A főfalvak alá rendelt *egyéb falvaknak* pedig még a minimális fejlesztését sem javasolták. A hierarchia legalsó szintjére sorolt *tanyákat* pedig a korábbi koncepciók álláspontjához hasonlóan teljes és mielőbbi felszámolásra ítélték (Belényi [1996], p. 132.).

A falvakról és tanyákról egyaránt a korábbi koncepciókban kialakított nézet szerint vélekedtek. A településhálózatot a nagyüzemi mezőgazdasági táblák méretéhez kívánták igazítani, amit még az aprófalvas vidékeken is 3000, az Alföldön pedig több 10 ezer katasztrális hold nagyságban határoztak meg. Ily módon alapfokú infrastrukturális fejlesztésre csak ezeknek a gazdaságoknak a központjául szolgáló falukörzet központokban volt remény azzal a kikötéssel, hogy a falukörzet központok lakosságának legalább 3000 főnek kellett lennie. A tanyára mint a nagyüzemi táblásítás legfőbb akadályozójára a felszámolás, a népességükre pedig mezővárosokba történő betelepítés várt. Az említett tanulmányterv az alföldi mezővárosoknak sem szánt ígéretes jövőt a puszta megmaradáson túl (Belényi [1996], p. 135.).

A tanulmányterv legmerészebb elképzelés az volt, hogy a fővárossal szemben úgynevezett *ellenpólusok* kialakítását kezdeményezte. Ezzel öt vidéki városnak (Szeged, Debrecen, Miskolc, Pécs, Győr) lett biztatóbb a jövője. Az elgondolás szerint felszámolták volna azt a lehetetlen helyzetet, hogy a fővárosba koncentrált országos hatáskörrel bíró intézmények az ország perifériáin élők számára elérhetetlenek.

A dekoncentrációt végül mégsem tartották megvalósíthatónak, mivel – a tervezet szerint – az ország kis mérete miatt az említett települések regionális vonzása eleve korlátozott, illetve átfedésben volt egymással és a budapestivel is. Ezért a tervtanulmányban fel sem merült, hogy a Budapestre összpontosuló meglévő szerepkörök egy bizonyos részét az ellenpólusokba telepítenék. A fővárossal szembeni ellensúlyok kialakítását semmi esetre sem a fővárosi intézmények kitelepítésével vagy fővárosi székhelyű szervezetek hatáskörének átruházásával igyekeztek elérni, hanem a regionális szerepkörrel felruházott városokhoz tartozó területeken lévő városokból „vitték fel” a szerepköröket. Így a regionális központok

kifejlesztése nem a főváros, hanem a régiókban helyet foglaló kisebb városok funkcióinak (igazgatási, kulturális, oktatási, kereskedelmi, hírközlési és más szolgáltató) szegényedésével járt.

Annak a felismerésnek az eredményeképpen azonban, hogy a korábbi település- és területfejlesztési tervek nem mérsékeltek a regionális különbségeket – különösen nem a vidéknek a fővároshoz és az azt körülvevő centrumtérséghez viszonyított elmaradottságát –, újra megerősödtek a vidék ipartelepítést támogató hangok. 1959-ben ezúttal a kormány gazdasági bizottsága határozatban is rögzítette, hogy országos jelentőségű ipari beruházás Budapesten csak a kormány engedélyével települhet, és hogy az iparilag elmaradott területekre, elsősorban az Alföldre ipart kell telepíteni. A terv lényege tehát Budapest ipari túlsúlyának mérséklése volt, a vidéki ipartelepítések egyidejű szorgalmazásával. A vidéki ipartelepítés jellegét, módját azonban sokkal inkább a kitelepítő vállalatok, semmint a befogadó települések érdekei határozták meg (Moldova, 1980). A kormányzatot erre a lépésre olyan társadalmi késztetések is ösztönözték, mint a mezőgazdaság kollektivizálása nyomán támadt tömeges munkanélküliség okozta spontán társadalmi népmozgalmak, a Budapestre irányuló tömeges bevándorlás (budapesti tömegközlekedés túlszűfolttsága, a kiskereskedelemben mutatkozó áruhiány és az örökös lakáshiány) lefékezése (Belényi [1996], p. 138.).

A vidékre került ipartelepek nem a húzóágazatokból kerültek ki. Többnyire a budapesti központú nagyvállalatok rossz termelékenységgű, alacsony hatékonyságú, elmaradott technológiájú, elavult gépsorokkal rendelkező bedolgozó leányvállalatai voltak, amelyek nem építettek a helyi adottságokra. Így e fejlesztési tervet vidéken nem indukálhatott igazi ipari fejlődést. A vidék arculatában a tervezettnél jóval nagyobb mértékben maradt meg a mezőgazdaság és – részben spontán fejlődéssel – az 1960-as évek végétől egyre nagyobb szerephez jutottak a háztájkák, az 1970-es évek elejétől az ipari és szolgáltatási tsz-melléküzemágak.

Az ötvenes évek végi, hatvanas évek eleji tervek és politika azonban több pozitív felismerést is tartalmazott: így az életszínvonal emelését, amely már a vidéket is érintette (a lakások, bölcsődék, rendelőintézetek, kultúrházak stb. létesítése). Ide sorolhatjuk a mezőgazdasági termelés feltételeinek javítását és a szélsőséges iparosítási tervek mérséklését – ez volt a hetvenes évek előtti korszak legmaradandóbb eredménye, amely már kedvezően érintette az ország periferikus területein élő népességet is.

Az 1971-es településhálózat- és területfejlesztési koncepció (OTHK)

Az új gazdasági mechanizmus bevezetésével együtt felvetődött a település- és településhálózat- fejlesztés megújításának a kérdése is. A kilenc regionális szerepkör-szintet megkülönböztető koncepció a gazdasági reform egyik rendező elvéből indult ki, miszerint „a termelőerők területi koncentrációja a települési rendszerben is maga után vonja a koncentrációt”.

A funkcionális szempontokat és az optimalizáció elvét hirdető Országos Településhálózat fejlesztési Koncepció (OTHK), valamint a területfejlesztés irányelvei 1006/1971 (III.16) nevet viselő program meghatározta a település- és területfejlesztés feladatát. Célja a termelőerők területi elhelyezkedésének alárendelt településhálózat kialakítása, az azonos hierarchiaszinten levő települések ellátottsági színvonalának közelítése volt. A koncepció reformjellege azonban kimerült abban, hogy felismerte: az ipartelepítés önmagában nem hoz regionális kiegyenlítődést, ezért a „nem termelő” ágazatok, az infrastruktúra fejlesztését is támogatni kell. Ezzel együtt a tervezet ezúttal is a helyi legitimitációt nélkülöző központi politika igényeit szolgálta.

Az OTHK¹⁰¹ kritikájának a lényege az alábbiakban foglalható össze:

- A funkcionális hierarchizálás során a lakosság életkörülményei az azonos településtípusokon belül ugyan általában közeledtek egymáshoz, ám a különböző típusok között nőttek.
- A hierarchizálás igazi vesztesei a falvak, kisvárosok voltak. A kistelepülések korábban megkezdődött funkcionális elszegényedése még inkább felerősödött. Az

¹⁰¹ Az 1007/1971 (III.17.) sz. kormányhatározatban jóváhagyott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTHK), valamint a területfejlesztés irányelvei 1006/1971 (III.16) nevet viselő program meghatározta a település- és területfejlesztés feladatát. A hierarchia csúcsán az *országos központ*: Budapest állt. Ezt követték a *kiemelt felsőfokú központok*: Szeged, Debrecen, Miskolc, Győr és Pécs. A harmadik szint a *felsőfokú központok* (7 település), a negyedik szint a *részleges felsőfokú központok* (11 település), az ötödik szint a *középfokú központok* (65 település), a hatodik a *részleges középfokú központok* (41 település), a hetedik a *kiemelt alsó fokú központok* (142 település), a nyolcadik az *alsó fokú központok* (530 település), a kilencedik a *részleges alsó fokú központok* (292 település), a tizedik a *budapesti agglomerációba tartozó települések* (44 település) és végül a tizenegyedik az *egyéb települések* (2071 település) csoportja volt.

optimalizálás elve alapján centralizálták, azaz összevonták a kisebb települések tanácsait, iskoláit, mezőgazdasági üzemait. Tehát ezek a települések elvesztették önállóságukat, miközben a tervezet nem tisztázta a központokká tett települések és a vonzott területek közötti viszonyt.

- A koncepció a települések 64%-át sorolta az *egyéb* kategóriába, amelyek azáltal, hogy nem jutott számukra szervező, illetve irányító funkció, tulajdonképpen stagnálásra ítéltettek. Pedig csak a lakosságzámban mintegy negyvenszeres különbség mutatkozott az idesorolt települések esetében. A merev kategóriába sorolás tehát egy sor olyan települést stagnálásra ítélt, amely kiemelkedett a falusi szintből (Beluszky [1992], pp. 241–250., 225–239.).
- Az OTHK nem tartalmazott falurombolási terveket, az aprófalvas megyék által készített tanulmánytervek mégis tételesen felsorolták a megszüntetendő településeket, felszámolásuk javasolt időpontját. Így tűntek el azok a mára már szimbóllumá vált falvak, mint Gyűrűfű, Gorica, Korpád, Révfalu, Mónoskor, Kán, Szatina, Karácodfa stb. (Beluszky, 1982).
- A merev hierarchikus rendszer nem tudta értelmezni azoknak a településegységeknek a működését sem, amelyek egymással nem alá-fölérendeltségi, hanem mellérendeltségi viszonyban álltak (Békéscsaba–Gyula–Békés; Nagykörös–Cegléd; Szentés–Csongrád; Karcag–Kisújszállás, Kunmadaras–Kunhegyes–Túrkeve; Szarvas–Gyomaendrőd–Mezőtúr; Sárospatak–Sátoraljaúj-hely; Csorna–Kapuvár stb.).
- A koncepció az ország agglomerációs térségeivel szemben is adós maradt, mivel a fejlesztések ez esetben is többet kívántak volna az adott települések hierarchiaszint szerinti fejlesztésénél (Beluszky [1992], p. 230.).

A települések merev hierarchiába sorolása következtében megszűnt az ott élő lakónépesség helyi igazgatása, helyi szociális ellátást biztosító intézményei és szervezetei, valamint helyi gazdaságát megjelenítő téese is. A folyamat eredményeként, akárcsak egy önmegát beteljesítő jóslat, a kis falvak népessége tovább csökkent és öregedett (Vági [1991a], p. 134.).

Ezzel egy időben a városok ellátórendszere túlterheltté vált és a szolgáltatások állandó hiánya lépett fel. Ugyanakkor a meghirdetett iparosítási ütemet, ezzel együtt az iparban foglalkoztatottak arányának növekedését nem követte az urbanizált

környezetben élők arányának növekedése, közel másfél millió ember kényszerült ingázni. Ezzel együtt megindult a régi városmagok slumosodása és az épített környezet fokozatos lepusztulása, illetve társadalmi összetételének romlása. A helyzet értékelésekor nem szabad elfeledkezni arról, hogy nem lehet igazán nyerteseket és veszteseket a vidék–város, ipari és nem ipari dichotómiák mentén keresni. E folyamatnak az egész társadalom vesztese volt, amit az is igazol, hogy a volt túltámogatott városok és ipari góccok mára már sok esetben jelentős válságtérségek központjai.

Az államszocialista elosztás politika hermeneutikája az első reform idején és az azt követő időszakban

A bürokratikus irányítási rendszert nem lazította fel a gazdaság liberalizálása, mert nem adott nagyobb önállóságot a településeknek. Területfejlesztési célra a felhalmozás az 1950–60-as években sem érte el a GDP 1-2 ezrelékét. Az ágazatcentrikus fejlesztés nagy aránytalanságot teremtett, illetve tartott fenn az ágazatok és a régiók között (Illés [1992], p. 60.). Egy-egy preferált iparág egy kiemelt nagyberuházása – amely az acél- és vegyipar „nagy ugrásaira” (Kazincbarcika, Sztálinváros, ma Dunaújváros és Leninváros, ma Tiszaújváros) összpontosult, a nemzetgazdasági felhalmozási ráta közel felét vitte el.

Az aránytalan fejlesztési politika az ágazatok között is jelentős torzulást eredményezett, amely a térszerkezetben is megjelent, és tetten érhető volt a kedvezményezett népesség alacsony arányában: az ipari nagyberuházások járulékos elemei a népesség alig 4%-át érintették (Illés [1992], p. 60.).

Az erőltetett növekedés mindig egy-egy gazdasági ágazat vagy más társadalmi alrendszer (kultúra, oktatás, humán és tárgyi infrastruktúra) rovására valósulhatott meg. Az így működő gazdasági alrendszer fokozatosan felemésztette a társadalom belső tartalékait és végül külső erőforrások irracionális aktivizálására kényszerült, ezért 1979-től kezelhetlenné vált az *államadósság* (Bogár [1989], p. 149.). Az állam a gazdasági alrendszerben vállalt túlzott szerepet, amelynek következtében a klasszikus állami szerepek elmaradásából belső hiány halmozódott fel. A nem gazdaságosságra törekvő, *puhakorlátos költségvetés* gyakorlata miatt az erőforrásokat a nagy presztízzsel bíró szervezetek, települések szívták el, attól függetlenül, hogy milyen mértékben járultak hozzá a nemzetgazdaság egészének

gyarapodásához (Kornai [1972], pp. 73–79.). A szocialista gazdaságpolitika és közigazgatás rendszere, amely a piaci kereslet-kínálat szabályzórendszerét kiküszöbölő gazdálkodást modellezte, illetve ennek a környezetét jelenítette meg, egyszerre volt méltánytalan, illegitim és irracionális. Az autokratikus politikai rezsimekre jellemzően a területpolitika sem állt társadalmi kontroll alatt, mivel rendszerének vezetőit igazából nem választották, és a rendszer működését nem korlátozta semmilyen intézmény, tevékenységét nem kísérte figyelemmel a nyilvánosság (Dahl [1996], p. 137.).

A társadalmi rendszereket a kontrollálatlan politika uralta, fő médiuma a hatalom volt, amelynek outputját a gazdasági beruházási erőforrás, inputját pedig a politikai lojalitás jelentette. A rendszer mozgató médiumát, a hatalmat nem minden esetben a központi akarat egyirányú, lefelé irányuló parancsa vezérelte, nagyon jól illeszkedett ebbe a rendszerbe a személyes kapcsolatokra épülő kölcsönösség is. A szocialista gazdaság alapvető jellemzője a hiány (áru-, munkaerő- vagy a beruházási erőforrás hiánya stb.) volt, a hiánycikkek elérhetősége, „lehívhatósága” pedig mindig politikai, vagy személyes kapcsolaton múlt. Az elosztásban azok voltak kulcspozícióban, akik valamilyen hiánycikk felett gyakoroltak elosztó szerepet (Kornai, 1982). Ebből eredően a fejlesztéseket olyan körkörös tranzakciók jellemezték, amelyekben a szívességek cseréje (telekátruházások, hiánycikkek beszerzése, fejlesztési források megszerzése stb.) és elfogadása nem feltételezte az azonnali viszonzószívességet, hanem mint be nem teljesített kötelezettségek vártak arra, hogy később mint „váltók”, akár más időben és helyen viszonzásra találjanak. A „váltó”-láncolatok hálózattá fejlődtek, s így a rendszer szereplői egy olyan *reciprocitási* rendszerbe kerültek, amely tulajdonképpen életben tartotta az egyébként életképtelenül merev *túlállami* elosztási szisztémát (Bódi, 1992).

A rendszer ridegségét némileg lazította az a tény, hogy a közigazgatásban, a mezőgazdasági szövetkezetek és állami gazdaságok menedzsmentjében, az egész pénzügyi és gazdasági szektorban megjelent a szakmai szelekció, fokozatosan mérsékelődött a politikai *kontraszelekció*, csökkent a politikai lojalitás alapján kiválasztott káderek befolyása a terület-, a település- és az elosztáspolitikára. A felvilágosultab pártbürokrácia a döntések előkészítése során figyelni kezdett a tudományos műhelyek eredményeire, egyre inkább döntései „tudományos” megalapozottságára törekedett.

A területfejlesztés irányítási rendszere az 1960-as évek végi reformmal átrendeződött. A nagy országos vállalatok létrehozása a vállalaton belüli ügyé tette a területfejlesztést, az 1968-as reform pedig a vállalaton belüli ügyeket valójában kivonta a kormányzat hatásköréből. A kormányzat a pénzügyi szabályzókkal érvényesíthette akaratát, esetenként adminisztratív tiltással élt (fővárosi ipartelepítési tilalom), de hagyományos tervutasításos eszközrendszerével már nem tudta érvényesíteni akaratát, még akkor sem, ha rendelkezett volna országos átfogó területfejlesztési koncepcióval.

A rendszerből következően a döntések, az eszközök elosztása természetesen továbbra is központilag „lebontva” történt, de ezt nem a kormányzat szabta meg és tartotta kézben, hanem a párt, amely a kormányzati köröktől alapvetően függetlenül, azoktól jelentősen eltérő szervezeti és irányítási struktúrája révén nem ágazati érdekeltégű, hanem területi elven szerveződött és hierarchizálódott. A vállalati pártszervezetek erősebb érdekérvényesítő szervezetek voltak, mint a lakóhelyi pártszervezetek (az utóbbiak nem is fedték le az ország egészét), de a párthierarchiában a megyei pártirányítás fontos integráló erő volt, amely a területén lévő nagyvállalati érdeket is összefogta, saját informális és formális csatornáin a pártközpont felé lobbyzott az érdekükben. Egy-egy megye, illetve egy-egy megyei első titkár rangsorát is erősen meghatározta, milyen nagyvállalati csoportokat tudhatott maga mögött. A párton belüli területi lobbytevékenység különösen megerősödött a reform lefékezése után, amely folyamat mögött a „balos” szárnyat erősítő megyei vezetőségek álltak. Ekkor jött létre a Magyar Szocialista Munkáspárt nagy befolyású Gazdaságpolitikai Osztálya mellett a hasonló befolyással bíró Területi Főosztály (OT), amelynek jelentős eszközei voltak arra, hogy az ágazati érdekeket viaszorítsák.

A párton belüli informális érdekegyeztetés, területi lobbyzás, amelyet a párt a belső hierarchiájában formalizált is, már nem területfejlesztés, inkább településfejlesztés volt.¹⁰² Az 1970-es évek elejére megerősödött megyei szintű pártvezetés döntő befolyást szerzett a fejlesztési források felett.

¹⁰² A *területfejlesztés* a gazdaság és társadalom térbeli szerkezetének megváltoztatását célozta, a *településfejlesztés* pedig – a kormányzat aktív közreműködésével – a települések felzárkóztatását.

A 1968-as reformnak köszönhetően a tanácsi forrásallokációba ugyan a megyei pártvezetés nem szólhatott bele, de a „bruttó elv”¹⁰³ segítségével a központi források szinte kizárólag a városok infrastruktúráját fejlesztették. 1973-ban, a reformellenes fordulat után a megyék befolyása tovább nőtt, aminek következtében a pártvezetés tovább emelte a nagyvárosok és Budapest lakásépítési előirányzatait. Az évtized közepén a teljes állami fejlesztés több mint 95%-át a városok, és ezen belül is több mint háromnegyed részét Budapest és a megyeszékhelyek kapták (Illés [1993], p. 43.). A falvakban is jelentős településfejlesztés indult meg, de ezeket nem támogatták állami alapok. A vidékfejlődés motorjai a megerősödő mezőgazdasági üzemek voltak, amelyek nyeresége gyarapította a székhelytelepülések Községfejlesztési Alapjait (KÖFA).

A redisztribúció folyamatában a rezsimnek a fejlesztési források szétosztásának „racionális” látszatát kellett fenntartani. A reciprocitás technikáit pedig takargatni illett az „össztársadalmi érdek” fennhangon hirdetett szólamaival. A hetvenes évek redisztribúciós politikája lényegében nem változtatott semmit az ötvenes évekhez viszonyítva, csak finomította a rendszer szereplőinek a módszereit (Bogár, 1983).

A reformpolitikáról, illetve annak területirányítási rendszeréről Szelényi Iván a következőket állapította meg. A növekvő infrastrukturális beruházások a város- és területgazdálkodási rendszer fejlődésének új szakaszát jelölték ki, ez reformokat igényelt a helyi kormányzati struktúrában is. A területirányítás feladata a redisztributív gazdaságban korábban az volt, hogy növelje a többletterméket és biztosítsa annak főként termelő beruházások céljára való rendszeres elsajátítását. A hatvanas évek végétől változtak a hangsúlyok, alapvető jelentőségűvé vált az infrastrukturális fejlesztési eszközök elosztása a városi és területi rendszerben.¹⁰⁴ Az ötvenes években a helyi tanácsoknak egyszerű volt a feladata, elég volt a párt odaadó hű katonájának lenni: kuláklistákat összeállítani és a padlássöprést levezényelni. Ezzel szemben a hetvenes években a tanácsok szerepe összetettebbé vált, az OT helyi szerveiként a területfejlesztési tervek rendezett végrehajtásáért lettek felelősek.

¹⁰³ A bruttó elv azt jelentette, hogy a lakáshoz kapcsolódott szinte minden más beruházás. Ezért ahol állami lakás épült, ott épült út, közmű, szociális ellátást szolgáló intézmény stb., ott ahol nem, ott nem épült semmi. 1971–1975 között az állami kommunális, szociális, infrastrukturális beruházások 90%-a a városokra koncentrált.

¹⁰⁴ Szelényi Iván [1990]: Városfejlődés és területgazdálkodás Kelet-Európában. (1981). In: Új osztály, állam, politika. Európa Könyvkiadó, Budapest.

A helyi tanácsoknak meg kellett ismerkedniük a racionális redisztribúció meglehetősen bonyolult éthoszával, hogy érveket meríthessenek önmaguk, és mindenekelőtt a helyi lakosság meggyőzésére, hogy „társadalmilag miért nem jogos” több juttatást követelniük, s miért igazságos, ha más községek lényegesen magasabb egy főre eső juttatásban részesülnek, mint a sajátjuk (Szelényi [1990], p. 330.). A helyi „kádereket” hivatásos települési és területi irányítókká képezték ki, s ezzel együtt a területgazdálkodás kormányzati struktúrája is átszerveződött. A központi politika számára célszerűbbnek látszott, hogy kevesebb legyen a helyi szereplők száma, mivel azokkal így könnyebben bánhatott. A szűkös források elosztását az is megkönnyítette, ha a helyi szereplők jól meghatározott helyen, „tudományosan kidolgozott” hierarchiában foglalhattak helyet (minden szint egy forrásallokációs fejkvótát is jelenthetett). Ezért a lehetőségekhez mérten „ésszerűsítették”, koncentrálták a közigazgatást, azaz összevonták a települések helyi irányítását. A nagyobb, vagy más szempontból „életképesebbnek” ítélt települések bekebeleztek a szomszédaikat és azután tovább már nem kellett törődni a kisebbek fejlesztésével. A települések összevonása és piramisrendszerbe rendezése azonos céllal történt: sokkal könnyebbé vált a fejlesztési források elosztása, mivel a helyi hatalom hierarchikus szintjei megfelelték a redisztributív hatalom hierarchikus szintjeinek.

Szelényi ezt a területirányítási rendet a katonai szervezet rendjéhez hasonlította: a pénzek nagy részét néhány „tábornok” (megyei tanács és megyeszékhely) uralta, alattuk a „hadnagyok” (a járási központok) csak a maradék felett rendelkezettek, ők viszont fölötté álltak az „ör mestereknek” (falusi tanácsoknak), akiknek már csak az a kellemetlen feladat jutott, hogy a „gyalogjaiknak” (társközségeiknek) elmagyarázzák, miért nem jutott semmi a fejlesztési alapokból.¹⁰⁵

Az 1970-es években ugyan a hangsúly az adószedéstről a kommunális infrastruktúra- fejlesztés helyi levezénylésének irányába tolódott el, a helyi tanácsok jellege azonban változatlan maradt: szerepük még mindig nem az volt, hogy a helyi érdekeket kifejezzék, hanem az, hogy az államszocialista redisztribúciós rendszer

¹⁰⁵ Vági Gábor a hetvenes évek közepén ismertette egy megye infrastruktúra-fejlesztési forrásainak elosztását. A megyeközpont kapta a források felét, ahol a megye népességének tizede élt, a járási központok kapták a források harmadát, mialatt ott csak a megye népességének negyede lakott, a maradék 15%-on osztoztak a falvak úgy, hogy a népesség ötödét kitevő társközségek a forrásból nem kaptak semmit(Vági [1991a], pp. 134–135.).

helyi szervei legyenek. Működésük azon a politikai alapelven nyugodott, hogy a központban meghatározott elsődleges „össztársadalmi” érdekekhez képest a helyi érdekek pusztán csak másodlagos, partikuláris érdekek lehettek.

Ezzel az ortodoxiával szemben fogalmazódott meg az önfinanszírozó helyi társadalom és öngazgató politika gondolata az 1980-as évek elején. A reformgondolatot azok a „technokrata” értelmiségiek és vezetők vetették fel, akik a központi tervezés hatástalanságával szemben hittek a spontán erők s a helyi tényezők nagyobb mozgásterében.¹⁰⁶

Szelényi Iván véleménye szerint a társadalmi újraelosztásban megnyilvánuló aránytalanságok erősen kötődtek a társadalmi egyenlőtlenségekhez, mivel a redisztribúcióban érdekelt osztályok és az azok érdekeit képviselő politikai elit nem volt érdekelt egy önszabályozó elosztáspolitikai és öngazgató létrejöttében. A falu–város ellentéte a társadalmi egyenlőtlenség térbeli megjelenéséhez volt kapcsolható, ezért az „önfinanszírozás vagy állami újraelosztás” problémában valószínűleg nemcsak különböző technokrata csoportok ellentéte köszönt vissza, hanem mélyebb társadalmi szerkezetből eredő osztályellentétek is kifejeződtek (Szelényi [1990], p. 333.).

Az ipar fejlődési üteme messze meghaladta a városokét, így az 1960-as években 600 ezer, az 1970-es években már egymillió ember kényszerült arra, hogy falusi lakhelyéről városi munkahelyére ingázzon (Böhm–Pál [1985], pp. 84–99.). A „késleltetett városfejlődésben” a korszak társadalmi-gazdasági rendszerének sajátos (hely- és időspecifikus) strukturális konfliktusa nyilvánult meg (Konrád–Szelényi, 1971).

Egy sajátos, közel negyedszázados társadalmi szelekció eredményeképpen a városokba inkább a fehérgallérosok, s különösen a diplomás értelmiségi vezetők törtek „fel”, a falvakban pedig inkább az alacsonyabb kvalifikációval rendelkező, szerényebb jövedelmi osztályban és jelentéktelenebb pozícióban lévő szakmunkások, segédmunkások maradtak „lent”. A városok népessége, mint ezt Szelényi kifejti, az 1960–70-es években erősen „középosztály” jelleget vett fel, ezzel szemben a falvak

¹⁰⁶ Illés Iván a területfejlesztés kormányzati háttérében lévő szakmai kört kifejezetten felkészültnek tartotta, a tanácsi rendszerben meghúzódó településfejlesztést kézben tartó politikai és bürokratikus csoporttal szemben, amely inkább a reformellenes tervutasításos újraelosztó rendszernek volt az elkötelezettje. Illés Iván: A területfejlesztés irányításának kérdései. Tér és Társadalom. 1992. 1-2 sz.

elvesztették paraszti jellegüket, egyre inkább „proletarizálódtak”. A szakképzetlen munkások sokkal nagyobb arányban éltek falun, mint a szakképzettek: a legkisebb népességű és városoktól legtávolabbi községekben „túlreprezentálódott” a munkásosztály legalsó rétege (Szelényi [1990], p. 339.).

Az ingázó munkások – mivel a vállalaton belül szerényebb volt az érdekérvényesítő képességük, mint az értelmiségi vezetőknek, vagy a munkáselihez tartozó középvezetőknek – nem kaptak tanácsi lakásokat a városokban.¹⁰⁷ A korszak falusi ingázói azon közjavak jelentős részéből kirekesztődtek, amelyekből a városi társaik részesedhettek, továbbá életterük kimaradt abból a fejlesztésből, amelyet a város megkapott (államilag támogatott lakások, kommunális szolgáltatások, kulturális javak, oktatás stb.). A nemzeti jövedelem újraelosztása kétségtelenül a magasabb jövedelmű csoportoknak, többségében a városlakóknak kedvezett.

Amikor a redisztributív területirányítás „nem optimális” településeknek nyilvánította falvaink harmadát, akkor nemcsak a központi forrásokat vonta el tőlük, de egyben a magánbefektetéseket is megtiltotta, amikor ezekben a falvakban nem engedélyezte a házépítést, sőt megnehezítette a felújítást is. Ennek következtében megindult a falvak népességének csökkenése és cserélődése, a helyi gazdasági-társadalmi erők irreverzibilis eróziója. A vidéki térségeket elhagyják az értelmiségiek, a fiatalok, a helyi szociális szolgáltatások, a helyi gazdaság szereplői (ipari és mezőgazdasági szövetkezetek, kisvállalkozók), kereskedelmi egységek stb. A falvakban maradtak az idősek, a szegényebb paraszti rétegek, távolsági ingázó segéd- és betanított munkások, illetve az aprófalvas térségeket (Cserehát, Ormánság) kezdték benépesíteni a marginalizálódott roma etnikai csoportok.

A tanácsi rendszer „ésszerűsítése” folytán a helyi közigazgatás azon községekbe összpontosult, amelyekbe a jobb érdekérvényesítő társadalmi rétegek képviselői (gazdasági és politikai vezetők, orvosok, értelmiségiek) áramlottak be. A regionális tervezés (nem szándékolt) következményeként az ingatlanárak is reagáltak kommunális fejlesztések hiányára, és azonnal igazodtak a redisztribúcióban meglévő területi egyenlőtlenségekhez. Az elvándorlók jelentős tőkekivonást indukáltak, ami tovább szűkítette a helyben maradtak társadalmi mozgásterét (Bódi [1998], pp. 15–24.).

¹⁰⁷ A megépült tanácsi lakások elosztásában döntő szava volt a szocialista nagyvállalati vezetésnek. A kiválasztódás elemeit tárja fel Szelényi–Konrád (1969), pp. 21–61.

A többletermékeknek a regionális rendszer által történő redisztribúciója nemcsak egyenlőtlenül osztotta el a nemzeti jövedelmet – állapítja meg Szelényi –, de egyéb javak újraelosztásánál is növelte a területi különbségeket (ingatlanpiaci ármozgások). A korszak településfejlesztési és területirányítási politikája kétségkívül a jobb módú rétegek érdekeit szolgálta (Szelényi [1990], p. 344.), ellentétben mindazzal, amit a korabeli politikai elit krédója hirdet (társadalmi egyenlőség, az alsóbb rétegek fölemelése, a munkásosztály szociális jóléte). „Az alapvető egyenlőtlenségek nem abból származnak, hogy nem megfelelőek az egyes községeknek vagy területeknek adott juttatások, vagy hogy az egy főre eső juttatások közötti különbségek túl nagyok vagy túl kicsik. Az alapvető ellentétek forrása az a mód és azok az elvek, ahogy, illetve amelyek alapján a többletet elsajátítják, majd később újra elosztják.” (Szelényi [1990], p. 349.) A térben megnyilvánuló társadalmi-gazdasági egyenlőtlenség politikai tényezőkre vezethető vissza. A perifériára visszaszorult vagy ott tartott társadalmi rétegeknek nem „igazságosabb” elosztásra vagy bölcsebb regionális tervezésre volt szükségük, hanem önfinanszírozó helyi kormányzati struktúrára, saját érdekképviselőre, amelyben mindegyik helyi önkormányzat legalább adott helyi társadalmi által megtermelt bruttó nemzeti termék arányában részesedhetett volna az infrastrukturális fejlesztések rá eső részéből, illetve dönthetett volna annak felhasználása felől.¹⁰⁸

Akár az elitek küzdelmeként, akár osztálykonfliktus vetületeként értelmezzük az 1970-es évek területirányítását, fejlesztésiforrás-allokációját – ma már nem kétséges, hogy a társadalomban meglévő és létrejött különbségek a térben is sajátos törésvonalakat indukáltak, illetve mélyítettek el. A korszakot értékelők abban megegyeznek, hogy az ellentétek nem az ipari és mezőgazdasági érdekcsoportok között feszültek igazán, azaz az ellentétek nem gazdasági, ágazatirányítási természetűek, hanem strukturálisak és politikai természetűek voltak. Strukturálisak abban az értelemben, hogy a városi vezető (új osztály) érdekcsoportok érdekei szemben álltak a falusiak kiszolgáltatott társadalmával (parasztmunkás), illetve politikaiak voltak annyiban, hogy a megyei területi érdekeket hordozó pártelit szemben állt az ágazati érdekeket inkább képviselő reformszárnyal.

¹⁰⁸ A társadalmi legitimitás, helyi politika és érdekérvényesítés kérdése a *Helyi társadalom* köteteiben kerül nyilvánosság elé a nyolcvanas évek elején és közepén: Böhm, 1987; Gombár, 1983; Oláh–Vágvolgyi, 1987; Pálné, 1987; Papp, 1987; Zoltán, 1983.

A lokalitások felől, sajátos alulnézeti látószögből szemlélve a korszakot, bonyolultabb volt a nagypolitika és a helyi hatalom viszonya. A vidéki helyi társadalmak a második gazdaságnak és a mezőgazdaságnak köszönhetően többelhez jutottak, amelyet a központ nem hatékony elvonási rendszere nem tudott maradéktalanul feltárni és amelynek révén a lokalitásokban fölhalmozás ment végbe. E félig megtúrt, félig spontán fejlődés máig ható eredménye, hogy a falvak többsége nem vált *slum* övezetté a szocializmus négy évtizede alatt (Szelényi [1990], pp. 345–349.). A vidék gazdaságának diverzifikációja eredményezte azt a szimbiózist, amelyben a második gazdaság (háztáji, családi gazdaság, melléküzemágak) – az első gazdaságra támaszkodva – dinamizálni tudta a nagypolitika és a pártelit érdekközvetítői által kevésbé preferált vidéki településeket (új lakások, közművek épülnek) (Harcsa–Kovách–Szelényi [1994], p. 19.).¹⁰⁹

A falvak és kisvárosok megkapaszkodását, fejlődését elősegítette a helyi politikának a megyétől, illetve a központi hatalomtól való viszonylagos függetlenedése. A függetlenségnek, illetve kívülállásnak három típusát különíthetjük el.

1. Az első típusba azok a falvak tartoztak, amelyeknek – ma úgy mondanánk – volt idegenfogalmi vonzereje. Ide tartoztak azok a települések, amelyek területén több szocialista nagyvállalat, megyei pártszervezet, illetve tanács nyaralója, üdülője sorakozott, s így az üdülőfalv tanácsa több közberuházást tudott kijárni.

2. A második típusba a „bejáró” települések sorolandók, amelyekbe a város lakó politikai és gazdasági vezetők költöztek ki, amint a párt legfelsőbb vezetése szemt hunyt afelett, hogy káderei személyes tulajdonukban nyaralókat építsenek. A városi nyaralóövezetek megteltével a felső és középvezetők a városon kívüli térségekbe kezdtek kiköltözni, illetve oda nyaralót építeni.¹¹⁰ (Ekkor épültek meg a munkások „Kádár-villái” is.) A falusi, többnyire agglomerációs térségekben megjelent új helyi érdekérvényesítők, a „bejárók” megnövelték az új „szerepkörrel” gyarapodó települések esélyét a fejlesztési források versenyében.

¹⁰⁹ A második gazdaság és a rurális területek fejlődése közötti összefüggésekre Juhász Pál termelészövetkezet vizsgálatai derítenek fényt a 1970-es évek elején.

¹¹⁰ A hetvenes és a kora nyolcvanas években mindenki számára tiltott volt két lakás birtoklása: vagy a tanácsi lakás bérleti jogát nem tarthatta fenn, ezért a második lakás nyaralónak épült.

3. A harmadik, már kései típus a „bebíró” települések, amelyek az agglomerációktól távolabb eső rurális térségekben voltak találhatóak. A távoli és kicsiny falvakban megjelent egy-egy sajátos értelmiségi csoport, amely ha a helyi politika szereplőivel együtt tudott működni, akkor egy sajátos „újraélesztési” helyi programot indíthatott meg, amely nemritkán kisebb tájegységekre is jótékony hatással volt. A népi, falusi kultúra keresői, a nagyvárosi értelmiségiek egy-egy aprófalú „bebíróként” inkább az 1980-as évek második felében jelentek meg (Nagy [1991], pp. 159–174.).

Az 1980-as Országos Területrendezési Tervkoncepció

Az 1970-es években nyilvánvaló lett, hogy a város és falu közti különbség az életkörülmények általános fejlődése ellenére sem csökkent. Az életmódban, életkörülményekben, fogyasztásban nem érvényesültek a kívánt mértékben a területi kiegyenlítődési folyamatok. Az urbanizálódás kiemelt településekre való koncentrálódása növelte a város és vonzáskörzete közti különbségeket, ami különösen az agglomerációkban vált a feszültségek forrásává. A meglévő területi különbségek sem a szociális, sem a termelő infrastruktúrában nem csökkentek (Baráth [1981], p. 6.).

Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium Területrendezési és Fejlesztési Főosztálya 1975-ben éppen ezért megbízást adott a Városépítési Tudományos és Tervező Intézetnek, hogy készítse el az új országos területrendezési tervet. Az Országos Területrendezési Tervkoncepció 1980-ban készült el. A tervkoncepció feladata volt a fentiek figyelembevételével javaslatot tenni egyrészt az ország települési rendszerére, a fejlesztés legfőbb feladataira, másrészt az országos jelentőségű közlekedési, közmű- és energiahálózatok, intézményrendszerek térbeli elrendezésére, harmadrészt az ország célszerű és gazdaságos területfelhasználására és a felhasználás alkalmassá tételével kapcsolatos feladatokra, a termelő létesítmények telepítésére, végezetül a környezet védelmével kapcsolatos területi jellegű feladatokra (Baráth [1981], p. 6.).

Míg korábban a racionálisabb területi struktúra kialakulása érdekében a termelőerők elrendeződésének megfelelő településhálózat-fejlesztést szorgalmazták, addig az új koncepcióban a termelőerők és a társadalom igényeinek megfelelő

területi szerkezet, településhálózat kialakítása lett a cél a helyi kezdeményezések, a területi kooperáció ösztönzésével. Először jelent meg tehát az eddigi ágazati és megyei fejlesztésekkel szemben a *térségi fejlesztés*. A tervezet országos, regionális és települési szinten is megfogalmazott prioritásokat.

1. *Országos szinten* urbanizációs gócek erősítésével tervezte segíteni az urbanizáció terjedését úgy, hogy a gócek fejlesztésével először urbanizációs sávok jöttek volna létre, melyek tovább dinamizálták volna előbb a szűkebb, majd a tágabb települési környezetüket (Baráth [1981], pp. 8–9.).

2. *Regionális szinten* a legfőbb prioritás az infrastrukturális rendszerek kiépítése volt a termelő, a szolgáltató és az ellátó szféra erősítésével.

3. *Települési szinten* – a településközi kapcsolatok alapján – bevezette a kötött határu *szervezési és funkcionális körzet*, továbbá az időben és térben változó ellátó szolgáltató funkciókra építő *tervezési ellátási körzet* fogalmát (Baráth [1981], p. 9.).

A tervkoncepció csakúgy, mint az eddigi koncepciók, hierarchizálta a településeket a területi munkamegosztásban betöltött társadalmi-gazdasági szervező és irányító, továbbá szolgáltató és ellátó szerepkörük, vonzásterületük lakosság száma, valamint műszaki követelményrendszerük alapján, és az alábbi településkategóriákat különböztette meg: országos központ, felső fokú központ, középfokú központ, alsó fokú központ és alapfokú központ. Az agglomerációkat és az agglomerálódó térségeket összefüggő városias térségeknek tekintette.¹¹¹

¹¹¹ Melléklet a 00145/1980. ÉVM számú állami tervbizottsági előterjesztéshez, melyben részletesen megnevezve az *országos központ*: Budapest, *kiemelt felsőfokú központ*: Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Győr, *felsőfokú központ*: Békéscsaba, Eger, Kaposvár, Kecskemét, Nyíregyháza, Salgótarján, Szekszárd, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém és Zalaegerszeg, *Felsőfokú társközpont*: Baja, Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Sopron, *Középfokú központ*: Ajka, Balatonfüred, Balassagyarmat, Barcs, Berettyóújfalu, Bonyhád, Cegléd, Csongrád, Csorna, Dombóvár, Encs, Esztergom Dorog, Gödöllő, Gyöngyös, Gyula, Hatvan, Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hajdúszoboszló, Heves, Jászberény, Kalocsa, Karcag, Kazincbarcika, Keszthely, Kiskőrös, Kiskunfélegyháza, Kiskunhalas, Kisvárd, Komárom, Komlói, Körmend, Leninváros, Lenti, Makó, Marcali, Mátészalka, Mezőtúr, Mezőkovácsháza, Mezőkövesd, Mohács, Monor, Mór, Mosonmagyaróvár, Nagyatád, Nagykáta, Nyírbátor, Orosháza, Ózd, Paks, Pápa, Püspökladány, Ráckeve, Sárvár, Sárbogárd, Sátoraljaújhely, Siklós- Harkány, Siófok, Szarvas, Szentes, Szeghalom, Szerencs, Szigetvár, Tata, Tapolca, Tamási, Tiszafüred, Vác, Várpalota; *Középfokú társközpontok*: Balmazújváros, Battonya, Bácsalmás, Békés, Bicske, Boglárlelle, Celldömölk, Curgó, Dabas, Dunaföldvár, Fehérgyarmat, Fonyód, Gárdony, Gyoma Endröd, Kapuvár, Kisbér, Kistelek,

A tervkoncepció erénye volt, hogy *térségi szemléletben* fogant, azaz támogatta a helyi kezdeményezésekre épülő területi kooperációt. Ugyancsak nagy jelentősége volt annak is, hogy míg a korábbi koncepciók a település- és területfejlesztést szinte kizárólag a gazdaságfejlesztésben látták megvalósulni, és ehhez mintegy járulékosan kapcsolódott a társadalmi kérdések megoldása; addig ebben a koncepcióban előtérbe került a *társadalmi tervezés* feladata is. Ennek során megfogalmazódtak a legfontosabb társadalmi problémák: a népességnövekedés lelassulásából adódó munkaerőpiaci gondok; a területi népességváltozás problematikája (azaz hogy az urbanizálódott térségek népességnövekedése tovább folytatódott, miközben az aprófalvak térségében a demográfiai erózió nem mérséklődött) és az ingázás kérdése (Baráth [1981], p. 6–7.).

Megkésett reform kísérletek a nyolcvanas években

A városokhoz való csatolások következményeként 1950 és 1985 között kétszázalakkal csökkent a közigazgatásilag önálló települések száma. A nyolcvanas évek közepén a településeknek már alig felén volt csak tanácsi székhely, a gazdasági koncentráció jeleként a termelészövetkezetek (1960-as években négyezernél többen voltak) száma 1300 alá esett, mintegy 1000 település elvesztette iskoláját, a vasútvonalak hossza a szárnyvonalak felszámolásával több mint 2000 kilométerrel csökkent (Nemes Nagy [1998], p. 116.).

A rendszerváltást előkészítő nyolcvanas évek elején szakmai körökben újra megfogalmazódott OTHK kritikai értékelése. Tudományos műhelyek vitáin felmerültek különböző, a vidéket érintő szociológiai problémák, amelyek jelentős részéért a hibás településfejlesztési koncepciót és politikát tették felelőssé (Enyedi [1981], pp. 139–147.; Lackó [1982], pp. 8–14.). A falusias térségek elnéptelenedéséről szóló társadalmi riportok, a friss helyi társadalomkutatások

Kisújszállás, Kőszeg, Kunszentmárton, Kunszentmiklós, Nagykőrös, Oroszlány, Pásztó, Sárospatak, Sümeg, Szentgotthárd, Szécsény, Szob, Tab, Tiszakécske, Tiszaföldvár Martfű, Tiszavasvári, Tokaj, Törökszentmiklós, Túrkeve, Vasvár, Vásárosnamény, Zalaszentgrót, Záhony, Zirc.

A budapesti agglomeráció fő központjai pedig: Budaörs, Dunakeszi, Érd Százhalombatta, Szentendre, Szigetszentmiklós, továbbá Budakeszi, Dunaharaszti, Fót, Gyál, Kerepestarcsa, Pilisvörösvár.

beszámolóit elmarasztalták a merev tanácsi rendszer hierarchikus rendszerét, az egyoldalú, túlhajtott városfejlesztési gyakorlatot, a községek erőteljes polarizációját, az aprófalvak elsorvadását. A falusias térségekben a romló életkörülmények és a riasztó demográfiai folyamatokról szóló hírek nyomán a szakmai köröket túllépő társadalmi diskurzus az aggasztó folyamatok megállítását sürgette. Az 1985-ben napvilágot látó országgyűlési határozat a gazdaság területileg arányosabb fejlesztését, a helyi erőforrások fokozottabb mobilizációját és a helyi adottságok jobb kihasználását célozta meg. Központi támogatást ígért a gazdaságilag elmaradott térségek felzárkóztatásához, a „sajátos adottságú” aprófalvas, határ menti térségek fejlesztésére. Célul tűzte ki az urbanizáció mind szélesebb körre való kiterjesztését. Javító szándékát tükrözi, hogy kiemelt feladatként jelölte meg a lakásellátás javítását, az egészséges ivóvízzel való ellátás teljes körűvé tételét, szennyvízelvezetés és -tisztítás fejlesztésének gyorsítását és a távbeszélő-hálózat rendkívüli elmaradottságának mérséklését. Ezekre a feladatokra azonban nem biztosították a tényleges forrásokat és más feltételeket, ezért a korábbi területpolitikai gyakorlat okozta károk és elmaradások lényegében nem mérséklődtek.

Az említett országgyűlési határozat ténylegesen csupán üres gesztus maradt a vidék számára. Mindennek ellenére az új koncepció vitathatatlanul szakított a korábbi centralizáló gyakorlattal, ennek nyomán pedig megszülethetett a tanácsok finanszírozásának reformja. A tanácsi gazdálkodás korrekciója növelte a helyi tanácsok önállóságát, s ezzel közelített az önkormányzati jelleghez, de az elosztás új rendszerét nem vonta maga után, mivel a helyi fejlesztések lehetősége nem gyarapodott. A településfejlesztés gyakorlatában az alapvetően redisztributív és paternalista jellegű nem változtatott az a tény sem, hogy tágabbá tették a helyben képződő pénzforrások helyi felhasználásának lehetőségét, némileg csökkentették a megyék elosztó szerepét azáltal, hogy a redisztribúciós források elosztása elsődlegesen normatív szempontok szerint történt.

Az évtized közepén kiderült, hogy a fejlesztésre szánt pénzforrások nagysága nem növekedett, bár a források megszerzésének normatív rendszere némiképpen javította a gazdálkodás feltételeit a községekben azáltal, hogy a „fejkvóta” elosztásában elmozdulás történt a falvak javára. A céltámogatásokból azonban a városok részesedtek (lakásépítés, középfokú területi szolgáltatások), és megmaradt a rezsim elosztáspolitikáját meghatározó, „kijárársra” épülő alkumechanizmus. Az új elosztási rendszer feltételezte, hogy az erősödő decentralizáció mellett növekszik a

szétaprózódó fejlesztési forrásokkal rendelkező tanácsok közötti kooperáció. A társulási hajlandóság azonban csekélynek bizonyult még a szorosabb érdekközösséget megkívánó agglomerációkban is.

A nyolcvanas évek második felében külön kormányprogram készült a gazdaságilag elmaradott térségek támogatására, amire külön pénzalapot is létrehoztak. A megyei koordinációban tartott tervezés azonban nem hagyta megváltoztatni a korábbi megyei presztízssorrendet, amely a megyék közötti elosztás arányát mindig is tükrözte. A megyei „szükségletszámításokra” építő támogatási-elosztási rendszerben továbbra is keményen első helyen tartották magukat a privilegizált megyék és a főváros.

A kormányprogram lényegében nem tudta elindítani a város és vidék közötti gazdasági és társadalmi különbségek felszámolását, enyhítését. A rendelkezésre álló eszközök szűkössége és az elosztási rendszer alapvető gyakorlatának megmaradása ezt nem tette lehetővé. Az egész politikai-gazdasági rendszert átfogóan jellemző *hiány* különösen a vidéki területeket hatotta át. Míg az iparosított övezetekben a kommunális infrastruktúra háttérét állami eszközökkel teremtették meg, addig az agrártérségekben a relatív elmaradottság csak növekedett. A fejlesztések zömét az utóbbi térségekben, amennyiben volt ilyen, egyedül a helyi mezőgazdasági nagyüzemek hozták létre, a lakosság aktív teherviselése mellett. A nyolcvanas években, különösen annak első felében a mezőgazdasági üzemek beruházási forrásuk ötödét lakossági infrastruktúra fejlesztésére fordították (Villányi [1987], pp. 9–10.). A politikai döntéshozók a településpolitika új decentralizációs elemeit a romló gazdasági helyzet miatt kényszerből fogadták el, s nem azonosultak a demokratikus elvekkel (Enyedi, 1989). A területpolitika körülményei sokat változtak, hiszen szűkültek a felhasználható források (az országnak ekkor már jelentős terhet jelentett a külső adósság törlesztése), de a központosított elosztáspolitikai feladása, s a nagypolitikával szemben a helyi társadalmak politikai emancipációja nem következhetett be, mivel azok mélyen ellentmondásba kerültek volna a korszak autokratikus politikai struktúrájával és tervutasításos gazdaságrendszerével.

Az egyre komolyabb válságtünetek azonban kezdtek eluralkodni az egész gazdaságon és társadalmon, ennek következtében a település- és térségfejlesztésre szánt forrás nagysága 1985 után már nem növekedett, sőt a költségvetési restrikciónak köszönhetően inkább apadt. A nagyobb szabadságot és demokratikusabb alapokat biztosító politikai nyitás azonban, amely a vidéki térségek

számára is megcsillantotta a fejlődés lehetőségét, már késve érkezett, mert mire hatását, még ha felemás formában is, kifejthette volna, a rendelkezésre álló erőforrások kimerültek (Pálné Kovács I. [1989], pp. 159–180.).

III. 1. 3. Az 1990 utáni területpolitikák Magyarországon; a térségfejlesztés jogi szabályozása

A rendszerváltó kormány programjával a fenti örökségen kívánt változtatni. A normatív rendszerű finanszírozással és a pályázható fejlesztési pénzalapok létrehozásával először a hátrányos helyzetű települések sorsán igyekeztek javítani, illetve az önkormányzatok elemi autonómiájának alapjait, az önálló gazdálkodás feltételeit kívánták biztosítani. Ennek nyomán megindult a méreteiben és kiterjedtségében is jelentős infrastruktúra-, ivóvíz-, gáz- és telefonhálózat-fejlesztés, ami az eddig elhanyagolt térségek felzárkóztatását célozta meg.

Az első ciklus jelentősen csökkentette a települések közötti különbséget a vonalasinfrastuktúra-fejlesztések által és ezzel egy igazságosabb és méltányosabb közpénzelosztásnak tett eleget. Növelte a területfejlesztési ráta arányát (a GDP-n belül ez elérte a 0,29%-ot) és a fejlesztésben kedvezményezett népesség körét (17%). A fejlesztéspolitika azonban nem tudott behatolni a gazdasági alrendszer mélyszerkezetébe, nem tudta kiváltani egy-egy térség jövedelemtermelő kapacitásainak növekedését és/vagy a termelési innovációk terjedésével a hatékonyság emelését. A fejlesztéseket egy-egy kistérségen belül sem tudták integrálni, s ezzel nagymértékben növelték a közberuházások bekerülési költségeit és hatástalanságát (Illés Iván, 1996).

A gazdasági válság a kilencvenes évek elején tetőzött, ennek következményei leginkább a vidéki területeken voltak érezhetőek. Az adminisztratív úton évtizedekkel azelőtt a fővárosból és más ipari gócból kitelepített, elavult gazdasági egységek a keleti piacok összeomlása miatt sorra csukták be kapuikat, és a munkások tízezreit bocsátották el. A munkanélküliségi ráta vidéken – a gazdasági szerkezetátalakulás, a belső innovációs tartalékok hiánya miatt – az országos hányad többszörösét érte el, különösen a keleti ország részben. A fokozatosan csökkenő GDP, valamint a restriktív kényszer miatt az államháztartási reformot halogató politika nem tudott összehangolt, konzisztens területfejlesztési rendszert teremteni. Ennek oka a

makrogazdasági helyzet mellett (adósságcsapda) a „túlállam” örökölt szerkezetének továbbélése volt. A magyar politikának az alternatívák közötti szabad választástól elszoktatott, belső innovációt minimalizáló, belső tartalékaitól megfosztott és a helyi társadalmi integrációt nélkülöző vidékkel kellett szembenéznie, és a helyzetet csak nehezítette a túlállamból eredő antidemokratikus kormányzati hagyomány és klientúra, valamint a valós piacot nélkülöző gazdasági struktúra, amelynek jelentős diszfunkciói miatt az egész gazdasági és politikai rendszert szanálni kellett.

Az első választási ciklus területfejlesztési politikáját ért kritikák összességében a következő pontokban sorolhatók fel (Illés, 1994):

- a területpolitikai szervezetek (térsgégi társulások)hiánya vagy gyengesége, illetve az összefüggő működési rendszer megosztottsága miatt az egymással konkuráló központi szervek (minisztériumok) törekvései kioltották egymást, a területfejlesztés lényegét tekintve felhalmozó, fogyasztó típusú településfejlesztésre szűkült;
- a területpolitika döntően szociálpolitikai indíttatású volt, a foglalkoztatáspolitikában a munkanélküliség kezelésén túl nem terjedt ki figyelme a munkanélküliséget előidéző okokra;
- nem törekedett a kormányzati, a helyi politika és a magánszféra közötti fejlesztési „nagykoalíciók” megteremtésére;
- nem tudott teret engedni a külső innováció terjedésének, a helyi kezdeményezések felszínre kerülésének;
- nem tudta érezhetően mérsékelni a makrogazdasági folyamatokból eredő, a gazdaság átalakulásából származó jövedelemkülönbségeket, az életesélyek közötti távolságokat.

Önkormányzati törvény és módosítása

Az új parlament által hozott önkormányzati törvény a rendszer középpontjába a településeket, azok autonómiáját állította. Ennek az elvnek rendelődött alá a megyei szint szabályozása. Meglehetősen erős politikai csoportok képviselték azt az álláspontot, hogy megyei önkormányzatokra nincs is szükség, a körzeti feladatokat megoldják a települések alulról szerveződő szabad társulásai. A megyék végül megmenekültek attól, hogy teljesen eltűnjenek a magyar közigazgatás és

területpolitika színteréről, de a törvény erejénél fogva a megyei önkormányzatok alig kaptak eredendően nekik címzett hatáskört. A megye térségi befolyása nemcsak tartalmában, hanem területi illetékességét tekintve is zsugorodott (a megyei jogú városok kikerültek illetékességi köréből). A bizonytalan, „lebegtetett” feladatrendszernek megfelelően alakult a megyei önkormányzatok politikai-közjogi státusa is. Az 1990–1994 között érvényes szabályozás alapján a megyei önkormányzati testületeket bonyolult elektori rendszerben közvetve választották, ami a politika egészébe nehezen illeszkedő testületeket eredményezett.

A maradékelvű feladatrendszer, a gyenge *politikai legitimitás* következtében a megyei önkormányzatok szinte teljesen elveszítették kapcsolataikat a települési önkormányzatokkal, így területi integrációs szerepet sem tudtak betölteni.

A spontán, alulról épülő térségi alakulatok nagyon lassan kezdtek szerveződni. Tisztázatlan volt az önkormányzatok belső szervezeti rendje (sok gondot okozott a jegyző és polgármester szerepének kialakítása, a testületek kompetenciájának és a polgármesteri hivatal szerepének meghatározása stb.).

Miután az önkormányzatok egyenlő jogállásának elve értelmében a megyei önkormányzat a települési önkormányzattal szemben nem kapott hierarchikus jogosítványokat, nem is integrálhatta azokat. Továbbá a megye is mint önkormányzat funkcionált, ezért a minisztériumokkal szemben saját szervezeti önállósággal rendelkezett, a tárcáknak nem volt lehetősége arra, hogy az önkormányzaton belüli közvetlen igazgatási munkába beleszóljanak, így területi szinten megszűnt az ágazati koordináció lehetősége. Át kellett szervezni tehát a területi államigazgatás rendszerét is. Ez a folyamat volt az *állami igazgatás dekoncentrációja*, amelynek első lépése lényegében az önkormányzati törvénnyel egy időben kezdődött.

A *köztársasági megbízotti intézmény* kialakítása azért vált szükségessé, mert a megyekonstrukció megváltozása, az önkormányzati egyenlő jogállás merev értelmezése miatt gazdátlanná vált a törvényességi ellenőrzési funkció. Ezen igazgatási szerep kialakítása teret engedett a kormányzat számára ahhoz, hogy korlátozza az önkormányzatok mozgásterét – azzal a puha szabályozással, amelynek értelmében egyes közügyek kivételes esetben átutalhatóak más állami szerv hatáskörébe. A dekoncentráció tehát az önkormányzati érdekek oldaláról nem ütközött alkotmányos korlátozásba, míg a kormányt az alkotmány felhatalmazta az államigazgatás szervezeti rendjének oly módon történő kialakítására, hogy a

kormányzatnak jogi alapja legyen a területi államigazgatás kormányzati befolyásának szélesítésére.

Az önkormányzati törvényt követően megindult a területi igazgatási szint kiépítése, illetve a két szektor közötti hatásköri rend kialakítása. A folyamatban egyértelműen a minisztériumok akarata érvényesült. A vesztes a megyei önkormányzat volt, amelynek tényleges szerepe alig terjedt tovább a szociális és egyéb intézményrendszer működtetésénél. A későbbiek során dekoncentrált szervek sora jött létre, köztük jócskán olyanok is, amelyek megalakulása kifejezetten a megyei önkormányzatok perifériára szorításának szándékát jelezte (Pálné Kovács I. [1994], pp. 194–236.).

A leghamarabb a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (TÁKISZ) megyei hálózatának megszervezése vált szükségessé (a költségvetés tranzakcióinak gördülékeny bonyolítása érdekében). Ezt követően a területi főépítési iroda, a fogyasztóvédelmi felügyelőség, a földművelésügyi hivatal, a munkaerőpiaci szervezet, a környezetvédelmi felügyelőség, a nemzeti park és természetvédelmi igazgatóságok, az oktatási központ és a polgári védelem szervezete vált ki a megyei önkormányzatból és lett dekoncentrált szervezetté. (Az 1994-ig létrehozott dekoncentrált szervezeti kör a fent felsoroltaktól szélesebb volt.) A kormány a dekoncentrált szervezeteket kívánta megtenni a régió, a térség kulcspozíciójú koordinátoraivá és hatalmi centrumává, ezek kulcsszereplője a köztársasági megbízott lett volna.

A változtatás azonban más irányban történt. A 1994-es parlamenti választás eredményeként a megyétől kevésbé idegenkedő politikai kurzus jutott hatalomra. Az új kormány – kormánybiztos vezetésével – hozzáfogott a köz- és államigazgatás új reformjához, amelynek első állomásaként módosították az önkormányzati törvényt. A törvény módosításának alapvető politikai szándéka a középszint megerősítése volt, azaz a megyei önkormányzatokra vonatkozó szabályozás megváltoztatása (Pálné Kovács I., 1999a).

A területi szintű önkormányzat megerősítésének első lépése a megyei közvetlen választási rendszer bevezetése volt. A megye jövőjét azonban ebben a ciklusban is bizonytalanság jellemezte. A különös megyei választási rendszer érdekes következménye, hogy a politikai pártok listáinak élén többnyire a megyeszékhelyen élő pártelit jutott be a testületbe, miközben a jogi szabályozás értelmében a megyeszékhely továbbra sem rendelkezett képvisellel a megyei közgyűlésekben.

Ebből eredően a közgyűlésekben nem az egyes térségek, hanem a pártok szerint folyt a képviseleti munka, a képviselők területi kötődése pedig teljesen esetlegessé vált.

A pártok megerősödése mellett fel kell hívni a figyelmet a civil szerveződésekre is, amelyek kvázi térségi szerveződésű *választási pártokként* viszonylag tekintélyes képviselőkhöz jutottak a megyei közgyűlésekben már 1994-ben, de különösen 1998-ban (Böhm–Szoboszlai, 1996). Összességében a megyei közgyűlések legitimitása növekedett, de ez a megyei szintű integráció erősödését, a települési önkormányzatokkal való kapcsolatrendszer helyreállítását, a valódi politikai, önkormányzati közép szint kiépülését nem vonta maga után. Miután a területfejlesztési törvény rögzítette a megyei területfejlesztési tanácsok összetételét, eldőlt, hogy a megyei önkormányzatok nem szereznek vezető pozíciót a területfejlesztésben.

A nagy lendülettel megindult területi államigazgatási reform is megtorpant, elsősorban az ágazati minisztériumok ellenállása miatt. A reform meghirdetése után, 1997-ben csak egy dekoncentrált szerv, a fogyasztóvédelmi felügyelőség integrálódott a *közigazgatási hivatalba*. Eredmény viszont, hogy az egy minisztérium alá tartozó dekoncentrált szervek többsége egy szervezetben kapcsolódott össze, s ezzel az ágazati dekoncentrált szervezeti típusok száma 38-ról 19-re csökkent.

A kistérségek szerveződése a két választási ciklus alatt attól függően alakult, hogy az önkormányzatok milyen szervezeti és kooperációs formában tudtak hatékonyabban fejlesztési forrásokhoz jutni, saját érdekeiket érvényesíteni, illetve a kormányzat elvárásainak megfelelni (Szörényiné Kukorelli I., 1997).

Az 1994. évben módosított önkormányzati törvény az önkormányzatok társulásának ösztönzésére törekedett, amit az éves költségvetési törvényben, a társulásban ellátott feladatok magasabb szintű normatív támogatásainak meghatározásával is szorgalmazott, valamint lehetősége kínált a térségfejlesztésre társult önkormányzatok többlet forrás megszerzésére is. E folyamat csúcspontját két évvel később a területfejlesztési törvény a kistérségi területfejlesztési társulások intézményének bevezetésével s az ezek által megkapható támogatások szabályozásával érte el. Ebből a fakultatív rendszerből azonban az következett, hogy az alulról szerveződő önkormányzati közigazgatás nem fogalmazott meg egységes területi feladatmegosztást. E szabályozási mód viszontagságait és ellentmondásait jól tükrözte a magyarországi önkormányzati társulások és kistérségi szerveződések története.

A középszint vákuumában képződő kistérségek

A szerveződések létrejöttét az önkormányzati szabályozás hiányossága, elsősorban a megyei önkormányzatok gyengesége, a központi irányítás kényszerű partnerkeresése, a korábbi településintegrációk (járás, városkörnyék) szétesése motiválta. A központi források szűkülése, a regionális válságjegyek szélesebb körű jelentkezése, a gazdasági szerkezetváltást követően a rurális térségek mellett depresszióssá vált térségek nyomasztó gondjai előtérbe hozták a térségek önerős fejlesztésének a vízióját, a belső válságkezelő stratégiák kialakítását. A kormányzatok maguk is szorgalmazták e szerveződések terjedését. A települési önkormányzatok összefogásának számos eredménye lett, s ezen eredmények biztatták a további szerveződések (Pálné Kovács I., 1999b). Növekedett a pályázati támogatások, a külső források megszerzésének esélye (PHARE támogatási rendszer megjelenése). Enyhültek a több településre kiterjedő intézmények működtetésének és kisebb részben fejlesztésének finanszírozási gondjai. Elindultak a közös infrastrukturális beruházások és egyéb térségi vállalkozások. A helyi önkormányzatok érdekérvényesítő képessége megerősödött, mivel a korábban egymással vagy a közeli várossal vitázó felek kooperáltak és szövetkeztek egymással. Több kistérség együttműködési hajlamának erősödésében a kistérségi szövetkezés közösségi gyökerei is szerepet játszottak (különösen sikeresen ott, ahol a század elején már léteztek a tájszövetségek) (G. Fekete É. [1994], pp. 150–160.).

A kistérségi szerveződések kialakulása tehát felgyorsult. Számuk lassan növekedett is: 1990–1992 között a nem érték el a 40-et, 1994-ben mintegy 140, 1996-ban 200 formalizált szerveződést regisztráltak, az évtized végén 230-at tartottak számon. A területfejlesztésben való nagyobb szerepvállalásukat sok esetben nehezítette, hogy a törvényi előírás szerint (Ötv. 41. § (1)) valamennyi önkormányzati társulás jogi személynek számított. A jogi személyiség alapvetően polgári jogi kategória, az önkormányzati társulások pedig nemcsak polgári jogi, hanem közjogi, pénzügyi, munkajogi relevanciával is rendelkeznek. Indokolt volt tehát annak törvényi deklarációja, hogy közjogi megállapodással is létesíthető önkéntes társulás. Nem kis gondot okozott a szervezet jogi formájának megválasztása. Egyre többen választották a cégbíróságokon bejegyzett egyesületi formákat. A formák gyakran változtak aszerint, hogy egy-egy meghirdetett pályázat

melyik formulát részesítette előnyben (G. Fekete É. [2000], pp. 195–202.). Növekvő feladatuk és aktivitásuk ellenére azonban közjogi szerepük továbbra is bizonytalan maradt, s ebből eredően nem volt elegendő súlyuk a döntési mechanizmusokban. További gondot jelentett, hogy a társulások ugyan részben egyesítették az atomizált önkormányzati autonómiákat, de ezek – a területi integrációk léptékei, céljaik és intézményesültségük foka tekintetében – rendkívül eltérő fokon álltak, és nem alkottak összefüggő, az országot lefedő egységes rendszert sem.

Az alulról építkező térségfejlesztő kistérségeket két típusba sorolhatjuk:

1. Az elsőbe azok tartoznak, amelyek egy-egy közműberuházáson és annak működtetésén túl egy összetettebb területpolitizálás jellemzett; együttműködésük már egyesületi vagy KHT formában, komplex fejlesztési programok alapján zajlott.¹¹²

2. A másik csoportban olyanok találhatók, amelyek egy-egy konkrét akción, közműberuházáson túl nem képeznek közösségi színteret, nem hoznak létre összetett kistérségi fejlesztési programot, konzultációs és döntéshozó szervezetet.¹¹³

Az 1990-es években szerveződő kistérségekre általában jellemző, hogy területileg rendkívül egyenetlenek voltak, amelyek csak egy-két községet, mások akár három megye területét is kimetsző mikrorégiót foglaltak magukba. A kistérségek jelentős részében nem volt város (1994-ben minden harmadik kistérségi szervezet csak falvakat tömörített), különösen az aprófalvas térségekben volt jellemző a város nélküli térségi településszövetség (Zala, Borsod-Abaúj-Zemplén megye). Több

¹¹² E társulási formában a települések között nincs központ, illetve „*primus inter pares*” elven intézik közös ügyeiket, nem törekednek más önkormányzatokkal szemben kizárólagos eredmény elérésére. Cselekvésük alapvetően a kölcsönösségre és egy adott időintervallumon belüli együttes nyereség maximalizálásra irányul. Érdekeiket azonban következetesen védik. Döntéseikben a racionalitás, kevésbé a *gravaminális* elem dominál (Bódi, 1999a).

¹¹³ Ebben a típusban a fejlesztésekkel kapcsolatos döntésekben jelentős szerepet vállalnak azok a nagyközségek, amelyek a hetvenes években centrumtelepülések voltak. A szorgalom és törekvés mögött mindig megtalálható egy-egy polgármester is, aki a kisebb települések polgármestereit „érdekeinek” jobb felismerésére ösztönzi. A kampány jellegű fejlesztésekben azonban a környezet egészére vonatkozóan nem érvényesül kellő racionális, körültekintés és igazi érdekelismerés. A fejlesztések mögött burkoltan megjelentek a nagy, monopolhelyzetben lévő cégek érdekei is. Ma már bizonyítható tény, hogy ezek a kistérségek az államilag támogatott fejlesztési programok ellenére nem tudták elérni fejlesztési lehetőségeinek optimumát. A fejlesztések nem számoltak a népesség és a térség jövőbeni gazdasági teherbíró képességével és valós igényeivel, valamint az ökológiai és társadalmi környezet valós szükségleteivel.

település kimaradt a térségi szerveződésekől, illetve – érdeke szerint – több szervezethez is kapcsolódott.

A vidékpolitika legfontosabb színtere a kistérség, de ez a társulási forma akkor lehet hatékony, ha pontosan körülhatárolják a tagönkormányzatok hatáskörét, és azok maguk rendelkezhetnek saját forrásaik felett. Ugyanakkor aktívan részt vehetnek a stratégiai döntésekben és garanciális ellenőrzési jogosítványaik vannak (Pálné Kovács I., 1999a).

Az Ötv. 1994. évi módosítása és az 1996. évi területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény mint reformkísérlet

E két törvény legmaradandóbb alkotása a *megyei területfejlesztési tanácsok* létrehozatala volt. Mindaddig csupán a megyék rendelkeztek törvényileg elfogadott határral, ebből eredően csak ide lehetett forrásokat telepíteni, illetve döntési jogot átruházni.¹¹⁴ A törvény az EU által alkalmazott kategóriarendszert alkalmazva ennek megfelelően hozta létre a területfejlesztés középszintű – a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti – koordinációs intézményeit, a megyei területfejlesztési tanácsokat.

A törvényalkotók szándéka szerint a fejlesztési tanácsoknak jelentős befolyása lett volna a magán- és közvagyon erőforrásainak egyesítésében a vissza nem térítendő támogatások révén (tőkeinjekciókat pumpált a magánszférába, hiteleket és tőkeemeléseket hajthatott végre a gazdasági szervezetekben, technológiai centrumokat, ipari parkokat, vállalkozásfejlesztésére alkalmas ipartelepeket, inkubátorházakat stb. finanszírozhatott, vállalkozásfejlesztési társaságokat, regionális pénzügyintézetet, regionális fejlesztési tőkekövetési társaságot alapíthatott).

Az önkormányzatok, illetve a területfejlesztési céllal létrejött települési társulások elsősorban a megyei szinten csatlakozhattak a közpénzekért folytatott versenybe. Számukra az volt a kérdés, milyen érdekelosztó ponton található a tanács, milyen az összetétele, milyen az önkormányzatok érdekérvényesítési lehetősége ebben a rendszerben és milyen eséllyel indulhatnak az erőforrásokért, illetve mennyiben

¹¹⁴ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény ugyan előírta a tervezés-statisztikai régiók kialakítását, de ez még nem formálódott ki, és főleg nem erősödött meg olyan mértékben, hogy döntési kompetenciát is rendelhettek volna hozzá.

tudnak a döntési helyzetben lévőkre politikai nyomást gyakorolni. Ez utóbbi részben attól is függött, kik alkották a megyei fejlesztési tanács testületét: a megyei területfejlesztési tanács elnöke, a megyei közgyűlés elnöke, helyet foglalt benne a KTM delegáltja, a területi gazdasági kamarák képviselői, a munkaügyi tanács és a területfejlesztési tanácsok képviselői. Látható, hogy az eredetileg választások révén hatalmi szerepbe került személyek a tanácsnak csak egy részét tették ki, tehát a közpénzek elosztásában többségben nem választott közszereplők foglaltak helyet. A döntési hatalommal felruházott tanács ugyanakkor kellő szakmai csoportokat sem jelenített meg.

A területi politika érvényesítésének középponti szervezetét betöltő megyei fejlesztési tanácsok nem közhatalmi szervezetek voltak, felhatalmazásukat a kormányzattól kapták, de területpolitikai érdekeiket súlyosan érintő kérdésekben döntöttek. A döntést hozó testületekben nem volt meg a lakosságárányos képviselet, amely szavatolhatta volna a közvetlen polgári kontrollt. Nem volt meg a tanács döntése elleni jogorvoslati lehetőség, amely lehetőséget adott volna az önkormányzatoknak, a vállalkozóknak az esetleges visszásságok megfékezésére. Nem volt kidolgozva a tanácsok korrekt ellenőrzési rendszere, nem volt tisztázott továbbá a tanácsoknak a közigazgatás szervezeti rendjében való elhelyezése.¹¹⁵

A megyei területfejlesztési tanácsokkal szemben a fenti aggályokat viszonylag korán megfogalmazták közigazgatás és a területfejlesztés szakmai csoportjai. Ha azonban politikaszociológiai szempontokat is figyelembe veszünk, akkor a következő elemekkel bővíthetjük a kritikai észrevételeket:¹¹⁶

- A megyei területfejlesztési tanácsok politikájában jellemző volt az egyenlősítő beállítódás, a nyilvánosságot kizáró alkudozás.
- A döntések gyakran koncepciótlanok voltak, csupán az infrastruktúra-fejlesztésre koncentráltak, s ezzel elhanyagolták a munkahelyteremtést, a gazdaságfejlesztést és a humán erőforrás-fejlesztést.

¹¹⁵ A megyei fejlesztési tanácsok közigazgatásba való hiányos beágyazottságára vonatkozó kritikai észrevételek többségét az 1999. évi törvénymódosítás (21/99 tv.) oka fogyottá tette, azonban továbbra is megmaradt, sőt bizonyos vonatkozásokban felerősödött, a tanácsok kormányzati függése, illetve a helyi önkormányzatoktól és kistérségektől távolabb kerültek a területfejlesztést érintő döntések.

¹¹⁶ Önkormányzatok érdekérvényesítése a területfejlesztésben című OKTK kutatás (1998–2000) és PhD tézis. Budapesti Közgazdaság- és Államigazgatás-tudományi Egyetem (Bódi Ferenc).

- A forrás-decentralizácónak induló fejlesztéspolitika egy egyszerű forrás-dekoncentrációba torkollott azzal, hogy a források feletti elvi és gyakorlati rendelkezés joga a központi hatalomnál maradt, amíg a döntés felelőssége és annak költségei alsóbb szintekre terhelődtek, a megyék közötti allokációt továbbra is a kormányzat befolyásolta, illetve határozta meg,
- Az elosztásra kerülő közpénzek a tényleges igényeknek csupán a negyedét fedezték, a rendelkezésre álló pénzek közel háromszorosára lett volna szükség ahhoz, hogy tényleges eredményeket tudjanak elérni, még a leginkább preferált megyékben is.
- A fejlesztési alapok szétaprózódottsága országos szinten továbbra is fennmaradt: a fejlesztési források felett valójában a tárcák rendelkeztek, a fejlesztési tanácsok tulajdonképpen a teljes fejlesztési forrásnak csupán egynéhány százaléka felől dönthettek.
- A fejlesztési tanácsok döntési mechanizmusa lokális és kistérségi szinteken sem segítette elő a helyi erőforrások addicionálását, mivel a *korporációkként* működő megyei fejlesztési tanácsokba delegálással került tagok az *egyhangú bizottsági döntések elve* szerint kölcsönös engedmények érdekében a közpénzeket mint „zsákmányt” kezelték, és ennek megfelelően igyekeztek továbbjuttatni szűkebb érdekcsoportjaik felé. Ezért az egyébként is szűkös források annyira felaprózódtak, hogy mire elértek a címzettekhez, azok a modernizációt eredményező nagyobb vállalkozásra nem voltak alkalmasak.
- A fejlesztési tanácsok, az egyenlőségi oltárán feláldozták a térségi szerkezetváltásra fordítható forrásokat, nem vállalták a nyílt konfliktusokat, az „élni és élni hagyni” elve szerint inkább az alkalmi érdekszövetségeket keresték.
- A monitoring rendszer gyakorlatilag nem működött, sem tartalmát, sem mechanizmusát, sem szervezetét nem dolgozták ki.
- További hiányossága az egész területpolitikának, hogy nem rendelkezik egységes, áttekinthető, nyilvános adatbázissal, amellyel korrekt és megbízható döntéseket készíthetne elő. A területinformatika hiányosságai, tovább késleltették az elmúlt évek térségfejlesztési tevékenységének átfogó értékelését. Ezért nem lehetett elemezni a forrásfelhasználás hatékonyságát, valamint a fejlesztési források elosztásának elfogadottságát sem.

Az említett hiányosságok ellenére a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény különösen pozitívan hatott a kistérségi társulások helyzetére. A törvénynek sikerült közvetett eszközökkel összefogásra ösztönözni a helyi önkormányzatokat. A társult önkormányzatoknak ugyanis módja nyílt arra, hogy a kistérségi társulások révén beleszólásuk legyen a megyei elosztási rendszer döntéseibe.

A kormányzat által kreált KSH körzetek azonban nem szívták fel a korábban területpolitikai elveken létrejött érdek- és dacszövetségeket, egyesületeket, társulásokat ezekben a lényegében városi vonzáskörzetekbe. A települések többsége – megadva az államnak azt, ami az államé – voltaképpen formálisan létrehozta az adott statisztikai kistérségre kiterjedő társulást, de valójában továbbra is a korábbi kistérségi formáció keretein belül mozgott. A bonyodalmat csak tovább növelte az a tény, hogy több kistérségi társulás nem tudott bekerülni a megyei fejlesztési tanácsba (esetleg csak tanácskozási joggal), vagy a rotáció elve alapján egymást cserélték a tanács ülésein a különböző statisztikai fejlesztési körzetek kistérségi polgármesterei, amivel csak fokozták az amúgy is túlságosan megosztott források további felaprózását. A településeknek a döntésekben való participációja és az erőforrás-elosztás gondjai mellett további gond maradt a kistérségi társulások szervezeti rendjének anarchiája, a szervezeti és a szakmai kapacitások deficitje.

III. 2. Térszerveződés és területpolitika 1990 után¹¹⁷

III. 2. 1. Kistérségi társulás vagy kijelölt területfejlesztési körzet

A területpolitika összehangoltságot és kooperációt igényel a résztvevőktől és érintettektől. Ha ez igaz, akkor kinek kell az együttműködést generálnia: a közvetlenül érintetteknek, vagy – ha erre az érintetteknek nincs elég rálátásuk és képességük – egy fölöttes érdeknek kell kikényszeríteni a szereplőkből?

A *kistérség* és *körzet* fogalom párral két, egymással ellentétesnek tartott szemléletet, problémaközelítést illusztrálok.

Kistérségek azok a települési önkormányzatok által reprezentált településhalmazok, amelyeket a települési és területi kommunális, szociális és más közfeladatok ellátása érdekében a települési önkormányzatok önkéntes társulással hoznak létre.

Az önkormányzatok törvényben rájuk ruházott feladatok hatékonyabb ellátása érdekében különböző társulásokat igyekeztek létrehozni, főként a hatósági-igazgatási, intézményfenntartó és területfejlesztő munka koordinálására.

Az együttműködés kialakítását az alábbiak indokolták:

Magyarországon 1995 végén 3168 önkormányzat működött. Ezeknek átlagos népességnagysága: 3340 fő/települési önkormányzat. Bár jogi autonómiájuk nem kisebb, mint például a skandináv vagy brit rendszer önkormányzataié, az igazgatási és közszolgáltatási funkciók felől nézve jóval terheltebbek, mint a nyugatiak. A hazai önkormányzatokra rótt kötelező feladatok és funkciók jóval meghaladják tényleges anyagi és szervezeti lehetőségeiket, képességeiket, ezért törekednek az együttműködésre. Ennek egyik módja, ha társulásokat hoznak létre és tartanak fenn. Külön figyelmet érdemelnek a területfejlesztési társulások, amelyek száma 1996 végén már elérte a kétszázat, 1999-re meghaladta a kétszázötvenet (G. Fekete É., 1999). Ha kiszűrjük azokat a térségi szerveződések, amelyek időközben párhuzamosan jöttek létre, és csak a valóban funkcionálókat vesszük számba, akkor is 184 kistérségi fejlesztő szervezet marad. E ténylegesen működő szerveződések is

¹¹⁷ E fejezetrész az MTA Politikai Tudományok Intézete és GATE Agrárszociológia Tanszék közös kutatásának eredményeire épül. OKTK (A.1444/III.a. 98); Helyi és területi érdekérvényesítés a területfejlesztési politikában. Témavezetők: Bóhm Antal, Bódi Ferenc.

lefedik az ország területének 96%-át és az összes lakos életminőségének 92%-ra hatással vannak, illetve hatással lehetnek. Az önkéntes kistérségi fejlesztő szervezetek az ország fejletlenebb régióiban jöttek létre leghamarabb, és ott a lefedettség is nagyobb, mint az ország fejlettebb régióiban (Közép-Dunántúl, Közép-Magyarország). Az évtized alatt a megyeközpontok többsége folyamatosan kimaradt a társulásokból, dacolva az 1993–1994-es PHAR kistérségi Területfejlesztési Programok és az 1996-os Területfejlesztési és Területrendezési Törvény adta lehetőségekkel (G. Fekete É., 1999).

A *körzet* semmi esetre sem az érintett települési önkormányzatok önkéntes társulása, ezt az állam valamilyen szerve, a kormányzat vagy más felső hatóság jelöli ki. Ezért a körzet területét és a résztvevők körét valamilyen földrajzi-társadalmi gazdasági ismérv, vagy ad hoc döntés határozza meg. A jelenlét ebben az esetben nem részvétel, azaz a településhalmazhoz tarozók kapcsolódása nem feltételez aktív együttműködést, s a körzethez tartozókat nem feltétlenül jellemzi az egész tájhoz, életközösséghez való szoros kötődés, identitás.

A legtipikusabb példa erre a járások megszüntetését követő *városi vonzáskörzetek* kialakulása, amelyek 1984-től az önkormányzatok létrejöttéig működtek. A körzet fogalmába tartozik az 1989-es választási törvényben kreált *választókerület* is. Tipikus körzet továbbá az egész országot lefedő *területfejlesztési statisztikai körzetek*, amelyek a KSH számításai alapján lettek kijelölve¹¹⁸.

A körzetek számos formája létezik és működik az ország területén. Ha a közszolgáltatási és hatósági funkciókat szemléljük – az adózástól a földhivatalokon át a mentőszolgálatokig – más és más körzetbeosztást kapunk, amely felszabja az ország közigazgatási térképét, illetve egy-egy település más és más körzetbe sorolódik attól függően, hogy a lakópolgárai vagy önkormányzati hivatala mint kliens éppen melyik körzetközpontba tartozik.¹¹⁹

¹¹⁸ A KSH figyelembe véve a munkaerő-vonzási, közlekedési és ellátási kapcsolatokat 138 vonzáskörzetet határolt le 1994. január 1-jei közigazgatási beosztás szerint. A települések statisztikai vonzáskörzeti besorolását a hivatal 1997. augusztus 1-jével módosította. Létrejött 12 új statisztikai vonzáskörzet, így a körzetek száma 150-re emelkedett.

¹¹⁹ Ha egy-egy területfejlesztési statisztikai körzetet veszünk számításba, legalább tízféle, de előfordulhat, hogy 50–60n olyan szervezet működik benne, melynek szerepe van a kistérségi szintű feladatok ellátásában. A funkciómegosztást nehezíti, hogy ezek egymásba fonódtak, és időközben deformálódtak, ugyanakkor nem mindig azonosíthatók be egyértelműen, illetve mivel egy-egy típusba

28. táblázat

A kistérségi keretekben és körzetekben működő szervezetek fő típusai

„Alulról” kezdeményezett kistérségi szervezetek	„Felülről” megállapított körzetekben működő szervezetek, intézmények
<p>Önkormányzati társulások</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kistérségi önkormányzati területfejlesztési társulások • Kistérségi önkormányzati fejlesztési céltársulások: <ul style="list-style-type: none"> Gáztársulás Vízberuházási társulás • Kistérségi intézményfenntartó társulások: <ul style="list-style-type: none"> oktatási társulás közműtársulás hatósági igazgatási társulások <p>Integrált fejlesztési szövetségek</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elmaradott térségek fejlesztésére, a területi identitás erősítésre létrejött települési érdekszövetségek • Kistérségfejlesztési közhasznú szervezetek (egyesületek/alapítványok) • Kistérségi gazdaság- és vállalkozásfejlesztési alapítványok • Mini euro-régiók, határmenti együttműködések keretszervezetei <p>Fejlesztési (ágazati) akciócsoportok</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jóléti szolgálat alapítványok / akciócsoportok • Munkaügyi helyi fejlesztési akciócsoportok • Ifjúságpolitikai akciócsoport • Környezetvédelmi akciócsoport • Turisztikai akciócsoport, kistérségi turisztikai marketing irodák • Kistérségi vidékfejlesztési akciócsoportok (SAPARD) • „Intelligens” térség akciócsoportok, teleház térségi szövetségek • vállalkozói övezet keretszervezete <p>Kistérségfejlesztési közösségi vállalkozások</p> <ul style="list-style-type: none"> • Térségi foglalkoztatási társaságok • Felvásárlói vagy bedolgozói hálózatok 	<p>Képviselési demokrácia egysége</p> <ul style="list-style-type: none"> • országgyűlési képviselő <p>Dekonzentrált szervezetek</p> <ul style="list-style-type: none"> • munkaügyi központ • falugazdászok • földhivatal • tisztiorvos • területfejlesztési kistérségi megbízott <p>Bíróság Ügyészség Rendőrkapitányság Tűzoltóság Polgári védelem</p> <p>Kiemelt hatósági feladatokat ellátó igazgatási társulások</p> <ul style="list-style-type: none"> • okmányiroda • gyámhivatal • építéshatóság <p>Országos vagy regionális ellátó rendszerek alapegységei</p> <ul style="list-style-type: none"> • mentőszolgálat • áramszolgáltatás körzetei • telefonellátás körzetei • gázellátás körzetei • rádió- és TV sugárzási körzetek • közúti igazgatósági körzetek <p>Országos gazdasági szervezetek alapegységei</p> <ul style="list-style-type: none"> • gazdasági kamarák kistérségi irodái <p>Országos társadalmi szervezetek alapegységei</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vöröskereszt <p>Egyházak térségi szervezetei</p> <ul style="list-style-type: none"> • Egyházkerület, egyházmegye • Máltai Szeretetszolgálat <p>Országos politikai szervezetek alapegységei</p> <ul style="list-style-type: none"> • a politikai pártok kistérségi irodái

Forrás: G.Fekete É., 2001.

tartozó szervezet nem fedi le teljes egészében az országot, adott statisztikai körzetbe hiányozhat is (G. Fekete É., 2001).

A kétféle megközelítés tipizálása során belátható, hogy a *kistérségi formáció* kifejlődését inkább elősegíti a konszenzusos demokrácia *érdekeszámítós érdekegyeztetési struktúrája*, amelyben az önkormányzatok jelentős jogosítványokkal és elégséges fejlesztési forrásokkal rendelkeznek ahhoz, hogy éljenek jogaikkal. A *körzetek* a jelenléte inkább a többségi demokráciák *érdekeszámítós érdekegyeztetési struktúrájába* illeszthető be, amelyben a helyi önkormányzatok csak asszisztálnak a kormányzat, illetve a középszintű igazgatási és politikai erők főszerepet betöltő intézményei mellett.

Az elméletileg ellentétes dichotómiák a valóságban szerencsére, életszerűbben jelennek meg és sokkal gazdagabbak és összetettebbek, mint hogy az önkéntesen vállalt *kistérség* és a kijelölt *körzet* a hétköznapi életben igazán ellentétei lehetnének egymásnak, hiszen egy jól szervezett életközösségben, államban a *kistérségek és körzetek* jól megférnek, mert igazából nem ellentétei, inkább komplementerei egymásnak.¹²⁰

A területpolitika átláthatósága érdekében szerencsésebb lenne, ha a „felülről szerveződő” körzetek és a regionális identitástartalommal bíró, „alulról szerveződő” kistérségi szervezetek területi beosztása közeledne egymáshoz. Csakhogy a funkcionális tartalommal bíró, „alulról szerveződő” kistérségek sokkal kevésbé egységesíthetők, mint az adminisztratív körzetek.

Bibó István véleménye szerint a területpolitika egyensúlyát a székhelyek optimális megközelíthetőségével, az egységek arányosságával, végül az alsóbb és

¹²⁰ Az évtized utolsó éveiben organizált SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) térségek (a programban 163 kistérség szervezte meg önmagát) tipikus példáját jelentették a felülről kezdeményezett, de alulról megszerveződő kistérségi társulási formának. A vidékfejlesztő társulások az Európai Unió, illetve a kormány ösztönzésére jöttek létre, de a szóban forgó társulások esetében a települési önkormányzatok területpolitikai alapon választották egymást partnernek. A térségi-politika érdekegyeztető fórumára ott nyílt lehetőség, ahol a születő kistérséget integrálni tudó polgármesterek jó viszonyban voltak, illetve szóba álltak egymással, vagy korábban egy járáshoz tartoztak, esetleg kulturális, néprajzi (Jász, Nagykun), esetenként földrajzi homogenitás jellemezte a településeket. A SAPARD szerveződések viszonya a KSH körzetekhez igen sajátos volt, ellentétben a korábban létrejött térségfejlesztő kistérségekkel, inkább idomult a körzethatárokhoz. A KSH körzetek 40%-ával a vidékfejlesztő társulások egybeváogók voltak, a statisztikai körzetek negyedét felezték, és minden harmadik körzetet pedig három, illetve több részre bontott fel egy-egy SAPARD kistérség. A megalakult vidékfejlesztő társulások többsége respektálta a felülről kijelölt körzet határokat (G. Fekete É. [1999], p. 21.).

felsőbb szintű területi egységek egymásba illeszthetőségével lehet elérni (Bibó [1986c], pp. 152–157.). Azaz a helyi önkormányzás és az állami hatalom egyensúlya érdekében az állam és a helyi szintek között ki kell alakítani, az intézmények, a szervezetek és a politikai szereplők pontos hatásköreit, szerepeit.

A Bibó-féle equilibriumnak azonban csak akkor van esélye kifejlődni, ha a gazdaság és a társadalom modernizációja rendszeresen nem egy-egy kisebb rész (tartomány, nemzetiség, társadalmi réteg, gazdasági ágazat, stb.) folyamatos repressziója és diszkriminációja mellett megy végbe (Bogár, 1989). Továbbá ha a helyi politikának vannak alternatívái, amelyekkel különböző eljárásokat, alkalmazkodási formákat alakíthat ki saját szervezeti rendszerében és szűkebb környezetében. A fenti tényezőkön kívül szükség van arra, hogy a hatalom a társadalom szükségleteire reflexív politikát folytasson, a döntéshozók tevékenységét a választók folyamatosan ellenőrizhessék.

Magyarországon a politikában és különösen a területpolitikában a fenti feltételek közül nem teljesült sem a *racionalitás* elve (megközelíthető központ, arányos és egymásba illeszthető közigazgatási egység), sem a *legitimáció* követelménye (önkormányzatiság), ezzel szemben a politikai érdekérvényesítés és hatalomgyakorlás rendszerein belül folyamatosan sérült a lokalitás autonómiája (Bibó [1986a], pp. 271-316.).

A helyi társadalmak érdekei nem kerülhettek be a területpolitika érdekegyeztető erőterébe, ezért a nyitott érdekegyeztetési technikák és az azokat erősítő társadalmi csoportok sem fejlődhettek ki a településeken, különösen nem a kis lélekszámú falvak többségében. Negyven év alatt a nem reflexív területpolitika praxisában inadekvát intézmények és eljárások sora formálódott ki és csontosodott meg. A helyi társadalmak politikai életének belső fejletlenségétől közvetlen út vezetett a regionális méretű válságvezetek kialakulásához (Miklóssy [1991], pp. 71–78.).

Robert Dahl és Charles Lindblom *Politics, Economics and Welfare* című művükben kifejtik a *poliarchián* nyugvó (a piaci versenyhez hasonló) politikai szisztéma feltételrendszerét, amelyben a vezetők csak a „nem vezetők” támogatásának megszerzésével tudják biztosítani hatalmukat, mivel az utóbbiaknak megvan az a lehetőségük, hogy bizalmukat az előbbiektől megvonva, a riválisokat juttassák a hatalomra. Magyarországon viszont a redistribúciós rendszer egészében az alacsony szintű közszolgáltatás- és közigazgatás rendszerét egy *verseny és piac* nélküli

gazdaság és politika alakította ki, amelyben a közszereplőknek nem kellett számolniuk a hatalom időleges elvesztésével, a választási vereséggel (piacvesztés), az ellenzékkel, az alternatív politikával (konkurenciával). Az „aut Caesar aut nihil” politika elvéből eredően így jött létre minden idők egyik legigénytelenebb és legpazarlóbb közsférája.

A nyílt piaci viszonyok között versenyző politika feltétele, hogy a társadalom alrendszerei és szereplői egyaránt kontrollálhatják egymást: a vezetők ellenőrzik a nem-vezetőket a jog által (hierarchia), a nem vezetők számon kérik vezetőiket a választások és a nyilvánosság útján (poliarchia). A vezetők és vezetők kikezdhetik egymást anélkül, hogy a másik megsemmisítésére törnének (bargaining). A verseny fokozza a rendszerek és szereplők érzékenységét és felelőségét (sensitivity - responsibility). A rivális érdekcsoportok több-kevesebb sikerrel készíthetnek cselekvési projekteket és javasolhatnak megoldásokat, amelyek önmagukban nem elégségesek a jobb működéshez, de mint potenciális kiutak a jövőben lehetőséget adnak a rendszerek önjavítására és az alkalmazkodására.

De a magasabb hatékonyságot és teljesítményt produkáló demokratikus politikai szisztémának is folyamatosan egyensúlyban kell tartania érdekegyeztető rendszerét. Ezért arányosan kell elosztania a hatalmat a centrum és periféria, a nagy- és helyi politika szereplői között.¹²¹

¹²¹ Robert Dahl szerint a következő aránytvesztések, veszélye fenyegeti a demokratikus politikai rezsimeket is (Dahl [1996], p. 107.): 1. a *jogok* kiterjesztésével vagy a jogok csorbításával kell-e a hasznosságra törekedni; 2. *szűkebb vagy tágabb* legyen-e a döntéshozatalba bevontak köre; 3. *egyének vagy szervezetek* közötti egyenlőségre kell-e törekedni; 4. *egyöntetűség, illetve sokféleség* jellemezze a csoportokat, egységeket; 5. *centralizáció* vagy *decentralizáció* határozza-e meg a döntési szintek jövőjét; 6. *koncentrálni illetve, szétosztani* kell-e a hatalmat és a politikai erőforrásokat? A közösségi cselekvés csapdáinak kiküszöbölésére (Olson [1982], p. 9.) és hatékonyabb kormányzás érdekében az állami szintű koordináció egyre nagyobb szerepet kapott, sőt a döntéseket meghatározó szereplők az állami kereteket is átlépték. A világméretű gazdasági és társadalmi kihívásokra a globalizálódó világ mindinkább a fentiekben összegzett dahl-i dilemmákra a *hasznosságot*, a döntésekben a *szakmai körök exkluzivitását*, a szervezetek, különösen globális szervezeteket zavaró és döntési folyamatait lassító sokféleséget kerülő *konvergenciát, a centralizációt és a hatalom koncentrációt* részesítette előnyben.

III. 2. 2. A kistérség és a körzet antinómiái

Az alulról szerveződő kistérség és felülről kialakított körzet antinómiája lényegében a következő dilemmákból adódnak:

- milyen jogosítványokkal rendelkeznek a lokális szintek és azok szereplői (helyi önkormányzatok, civil szervezetek stb.) a központtal szemben;
- kikre terjed ki a döntéshozatalba bevontak köre, és a döntési pozícióban lévők mennyire képviselik (és érvényesítik) a helyi önkormányzatok érdekeit;
- mennyiben közelíti meg az állampolgárt és a lakópolgárt az érdekegyeztetés rendszere (közvetlen vagy közvetett demokrácia);
- mennyire tűri el a hatalom az eltérő véleményt;
- milyen közel vannak az érintettekhez a döntési szintek;
- átenged-e a forrásokat az állam a lokalitások számára.

A magyarországi területpolitika szűkebb vonatkoztatási rendszerében és modelljében a kérdések a következők:

Kap-e jogokat a helyi hatalom, valóban döntési helyzetben vannak-e a helyi politika szereplői?

1. Magyarországon a helyi önkormányzatok Nyugat-Európában sehol sem tapasztalt mértékű autonómiával rendelkeznek. A lakosok számára nyújtandó közszolgáltatások biztosításából és a hatalom helyi gyakorlásából adódó feladatok zöme az önkormányzatoké. A megyei önkormányzatok kompetenciájába főként a települések erejét meghaladó, körzeti feladatokat ellátó intézmények működtetése, bizonyos megyei hatókörű hatósági feladatok ellátása, valamint a területfejlesztéssel összefüggésben a megyei területrendezési terv elkészíttetése és elfogadása, a megyei területfejlesztési koncepció véleményezése, a megyei területi információs rendszer felállítása és működtetése tartozik. A helyi önkormányzatok autonómiáját igazából semmi sem korlátozhatja (sem a kormányzat, sem a megyei önkormányzat), az erős helyi jogokat csak önmaguk a helyi települési önkormányzatok limitálhatják azzal, hogy jogosítványaikat önkéntesen átadják egy köztes integrátornak az alulról szervezett kistérségi szervezet számára vagy felülről irányított körzeti feladatot ellátó szervezetnek.

2. A közjog biztosította mozgástér azonban nem jelenti azt, hogy a helyi politika szereplői valóban döntési helyzetben lennének. Nem állnak rendelkezésre maradéktalanul a közcélokhoz szükséges pénzügyi eszközök, azok inkább a kormányzati szinten találhatóak. Mindez logikusan veti fel a kérdést, hogy ilyen körülmények között vajon a lokalitásoknak és főleg a helyi települési önkormányzatoknak mekkora érdekérvényesítési potenciáljuk van a területpolitika erőterében?¹²²

Magyarországon az erősen fragmentált önkormányzati rendszerben minden második önkormányzat népessége nem éri el az 1000 főt, 1600 települési önkormányzatban csak az ország lakosságának 7,6%-a él. Az önkormányzatok érdekérvényesítési ereje és népességszáma közé természetesen nem lehet egyenlőségjelet tenni (Fekete–Hegedűs, 1998). Ha azonban a területfejlesztési források (cél- és címzett, valamint TFC és TEKI) eloszlását vizsgáljuk, megállapítható, hogy az 1000 lakos alatti önkormányzatok az első kormányzati ciklusban 10,3%-ot, a második kormányzat alatt a 8,7%-ot kaptak a fejlesztési forrásokból. Azaz az elosztott területfejlesztési támogatások lassan népességarányossá váltak. Ez pedig azt a gyanút kelti, hogy az alacsony népességszám csökkenti a forrásokhoz jutás esélyét.

29. táblázat

Terület- és településfejlesztési források (cél és Címzett, TFC, TEKI) eloszlása a települések nagysága és jogállása alapján osztályozott önkormányzatok között

Település	Települések	Lakosság	Összes támogatás	Összes támogatás
	száma	Száma	1991–1994	1995–1998
	%	%	%	%
Főváros	0,0	17,3	11,5	13,3
Megyei jogú város	0,7	19,8	9,7	7,8
Város	6,2	26,1	33,0	29,7
Község, 3000 felett	8,8	13,1	15,3	17,5
Község, 1000–2999	30,4	16,2	20,3	23,0
Község, 500–999	22,1	4,9	6,0	5,2
Község, 500 alatt	31,7	2,7	4,3	3,5
Magyarország	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: VÁTI OVO

¹²² Az alábbi adatok segítségével a kutatás kérdéseire és a feltevés igazolására, illetve elvetésére nem lehet vállalkozni. Ahhoz, hogy az önkormányzatok érdekérvényesítő képességet mérni lehessen, szükség lenne a helyi önkormányzatok költségvetéseinek bevételi és kiadási oldalainak legalább két kormányzati ciklust átfogó, részletes településsoros adataira. Miután az önkormányzatok gazdálkodását és minden egyéb munkáját átfogó térinformatikai rendszer most van kialakulóban, ezért csak a fő terület- és településfejlesztési központi források adataira szorítkozom.

De az alacsony népességszámból valószínűsíthető gyengébb érdekérvényesítés igazolhatja-e egyúttal azt a feltevést, hogy a perifériák nincsenek döntési helyzetben, és nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel saját céljaik megvalósításához?

A fő fejlesztési források allokációjánál maradva: az 50 ezer főnél nagyobb települések 30 kilométeres gyűrűjén kívül eső településekben él az ország népességének negyede. Mind a két ciklusban e „távoli” települések önkormányzatai kapták a források harmadát. A periférikus helyzetben lévő települések tehát a források nagyobb arányához értek hozzá, mint azt a népességük száma indokolta volna. De ebben az esetben erős különbséget kell tennünk az alacsony, illetve magas népsűrűségű települések között, ugyanis a lakosság arányát meghaladó támogatást a nagyvárosoktól távoli térségekben a nagy népsűrűségű és nagy népességű települések önkormányzatai szereztek meg (többségében kisvárosok).

30. táblázat

Terület- és településfejlesztési források (cél és Címzett, TFC, TEKI) eloszlása a ruralitási index alapján osztályozott önkormányzatok között

Település	Települések	Lakosság	Összes támogatás	Összes támogatás
	száma	száma	1991–1994	1995–1998
	%	%	%	%
Nagyváros	0,7	36,8	21,3	20,6
Magas népsűrűség - közeli	15,2	23,9	24,1	27,2
Közepes népsűrűség - közeli	27,6	10,5	11,5	13,7
Alacsony népsűrűség - közeli	13,2	1,8	2,1	2,4
Magas népsűrűség - távoli	8,9	15,2	28,3	20,9
Közepes népsűrűség - távoli	22,1	9,7	10,4	13,1
Alacsony népsűrűség - távoli	11,7	1,7	2,3	1,7
Egyéb	0,6	0,3	0,0	0,4
Magyarország	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: VÁTI OVO

A forrásallokáció érdekerében a helyi önkormányzatok érdekérvényesítő képessége semmiképpen nem redukálható a népesség nagyságára vagy a centrumoktól mért távolságra. A forrásallokáció statisztikái azt mutatják, hogy az első kormányzati ciklusban (az egy főre jutó támogatások sorrendjét figyelembe véve) a kisvárosok és az aprófalvak voltak a legsikeresebbek, a másodikban inkább a nagyközségek.

A centrum-periféria vonatkozásában pedig mind a két kormányzati időszakban a nagyvárosoktól távol levő kisvárosok szereztek meg az első helyet. Az

érdekegyeztetés erőterében a közepes méretű és a közszolgáltatásokat viszonylag nagy kiterjedésű kistérségben biztosító önkormányzatok tudtak hatékonyabban a központi forrásokhoz jutni.

31. táblázat

Egy főre jutó terület- és településfejlesztési támogatás (cél és címzett, TFC, TEFI) eloszlása a települések nagysága és jogállása alapján osztályozott önkormányzatok között

Település	Összes támogatás	
	1991–1994	1995–1998
	Ft/fő	Ft/fő
Főváros	8122,3	15075,5
Megyei jogú város	5984,6	7792,7
Város	15396,8	22371,8
Község, 3000 felett	14198,9	26186,7
Község, 1000–2999	15250,3	27912,5
Község, 500–999	14762,0	20987,8
Község, 500 alatt	19300,2	25298,5
Magyarország	12171,8	19636,3

Forrás: VÁTI OVO

32. táblázat

Egy főre jutó terület- és településfejlesztési támogatás (Cél és Címzett, TFC, TEFI) ruralitási index alapján osztályozott önkormányzatok között

Település	Összes támogatás	
	1991–1994	1995–1998
	Ft/fő	Ft/fő
Nagyváros	7036,6	11018,5
Magas népsűrűség - közeli	12283,8	22387,5
Közepes népsűrűség - közeli	13405,5	25710,4
Alacsony népsűrűség - közeli	14069,6	25901,2
Magas népsűrűség - távoli	22607,3	26997,7
Közepes népsűrűség - távoli	13050,1	26373,7
Alacsony népsűrűség - távoli	16394,0	19566,6
Egyéb	1012,5	24063,3
Magyarország	12187,1	19661,0

Forrás: VÁTI OVO

Mint azt a helyi vizsgálatok is alátámasztják, azok az önkormányzatok voltak sikeresek a források lehívásában, amelyek jól kooperáló kistérségben helyezkedtek el, illetve azok, amelyek ezt az együttműködést kezdeményezték.

A kilencvenes években felértékelődtek a helyi érdekek, a területpolitikában megtörtént a paradigmaváltás, de csak azok a helyi önkormányzatok tudtak ebből előnyt kovácsolni, amelyek belsőleg tudták integrálni helyi társadalmukat és egymáshoz fűződő kapcsolataik tartós érdekközösséggé fejlődtek.

III. 2. 3. A kistérség és a körzet kooperációja

Kérdéses azonban, hogy azok az önkormányzatok, amelyek nem tudtak alulról működő kistérségi integrációt létrehozni, milyen módon kooperálhatnak? Ha egyedül, külön-külön nincs erejük arra, hogy érvényt szerezzenek jogaiknak és ellássák a rájuk testált feladatokat, hogyan képesek összeszerveződni avégett, hogy helyi érdekeiket érvényesítsék? Megkerülhetetlen az a kérdés is, hogy a helyi és térségi kooperáció ösztönzése egyáltalán érdeke-e a mindenkori kormányzatnak?

Első közelítésben a kistérségi kooperáció érdeke a nagypolitikának. Főként azért, mert így a legolcsóbb finanszírozni a helyi szociális ellátórendszert és az igazgatási szisztémát (méretgazdaságossági szempontok). De ezt a célt a kormányzat bürokratikus eszközökkel (racionalizálás) is el tudja érni, azaz elég, ha külső kényszert alkalmaz, vagyis „körzetesít”. Másrészt az elosztáspolitikai eszközzel kényelmesen uralkodhat a felaprózott érdekek mentén töredezett, önmagát gyengén megszervezni képes önkormányzatok felett.

A körzetesítés gondolatától az első kormányzat az előző politikai rezsím reminiscenciája miatt tartózkodott, s az azt következő kabinet is csak körülményesen látott hozzá a területrendezési reformokhoz. Azonban az 1990-es évek közepén már látható volt, hogy az alulról szerveződő társadalom elvén létrejövő helyi és kistérségi kezdeményezések nem generálták a szakszerű és a konszenzusos demokrácia intézményi struktúráit, így azt a központi kormányzat törvényekkel igyekezett azt előteremteni.

Létrehozták az egész országot lefedő területfejlesztési statisztikai körzeteket, szám szerint százötvenet. A cél az volt, hogy ezzel a megyénként szervezett fejlesztési tanácsok munkájához megfelelő társulási és kooperációs háttérrel biztosítsanak. A kormány által létesített kistérségek azonban nem illeszkedtek a már meglévő kistérségi társulásokhoz vagy településszövetségekhez. Nem is illeszkedhettek,

miután azok a kilencvenes évek legelején területpolitikai alapon jöttek létre az utóbbit pedig térstatisztikai paraméterek alapján alakították ki¹²³. A kistérségek több helyütt különösebb gond nélkül betagozódtak az adminisztratív úton létesített tervezési körzetekbe. Volt, ahol csupán annyi változott, hogy ezután a városokat is bevették a kistérségbe, illetve tudomásul vették, hogy egy tervezési körzetbe kerültek az általuk korábban mellőzött várossal, s ezzel mintegy bevették a „klubba” a környék centrumtelepülését, de volt, ahol teljes zűrzavart okozott az adminisztratív körzethatár, illetve kényszertagság (G. Fekete [2000], pp. 195–202.). Az évtized végére 184 működő kistérségi fejlesztő szervezet közel ötöde esett egybe a KSH statisztikai körzettel, több mint harmaduk kisebb volt annál, s alig több mint tizedük túl terjedt a körzet határain. A további kistérségek (négytized) pedig semmilyen formában nem idomultak az 1997-ben rögzített körzetekhez (G. Fekete [2000], p. 198.).

A „körzetesítést” természetesen nemcsak jogi kényszerrel, de más ösztönzőkkel is elősegítette a kormányzat (az együttműködő helyi önkormányzatok magasabb normatív támogatást kaptak és előnyösebben juthattak a pályázati pénzekhez), de nem lehetett pontosan tudni, hogy ezeknek az ösztönzőknek milyen hatása lesz és különösen nem lehetett tudni, hogy a térségi integrációk, milyen időintervallumon belül jönnek létre (Pálné K. I. [1994], p. 201.). Mindenesetre megállapítható, hogy azokban a térségekben, ahol megalakultak, a magas kooperációs készséggel rendelkező önkormányzati társulások, illetve ott, ahol erős egyéniségű polgármester állt a térségi társulás élére, ott a kényszertársulások is könnyen és súrlódás nélkül tudtak tartalommal feltöltődni, miután a korábbi spontán szervezetekben kialakult szervezeti szokások és kultúra „beépült” a formális rendszer szervezetébe és működésébe. A fejlesztési ügynökségek (munkaszervezetek) térségi irodái csak ott, és csakis ott tudtak eredményesen működni, ahol már korábban a spontán kistérségi társulások és a településszövetségek kialakították szervezeteiket és irodáikat (G. Fekete [1997], pp. 101–105.).

¹²³ A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek lehatárolása a 30/1977.(IV.18) OGY-határozat a kistérségek új rendszere alapján, KTM–KSH Budapest, 1998.

Térség és város

Feltevés az, amelyet „in situ” tapasztalatból nyertem, hogy a térségek integrációja és kooperációja nem képzelhető el a központi település, a város és annak vezetőinek jó szándéka nélkül.¹²⁴ A város rátelepülhet a környezetére, vagy hátat fordíthat annak (mint ahogy ezt a megyei központok gyakorta teszik), és egyedül próbál szerencsét – a város „mindent” megtehet, annál inkább, minél nagyobb politikai és gazdasági érdekérvényesítő ereje. Ha azonban felismeri a határain túlmutató felelősséget és az ebben rejlő erőt, akkor képes arra, hogy felvállalja az önkéntes térségi társulások költségének a ráeső résznél nagyobb hányadát. Ha a nagyok a magukén kívül vállalják a kicsikre eső szervezeti költségeket, különösen a kezdeti időszakban, akkor nő a kooperáció létrejöttének esélye, és van esély a kollektív haszon elérésére is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nagyváros vezetője közelebb áll a kollektív racionalitás (Downs [1990], p. 996) belátásához, csupán azt jelzi, hogy a legoptimálisabb esetben, amikor az együttműködésből a kicsik is hasznot húznak (méreteikhez képest részesülnek a közös cselekvésből származó haszonból), a nagyváros mindig legalább annyi hasznot érhet el, vagy többet, mint amit befektet az akció során. Azaz a nagyok haszna egy bizonyos társulásméretéig elviseli a „potyázó” kicsik költségeit, mivel ők a végelszámolásnál nagyobb hasznot is realizálnak, mintha egyedül kezdeményezték volna a közjószág beszerzését.

A megyei szintű felmérések bizonyították, hogy a városok és városkörnyékek érdekegyezősége az évtized végére megerősödött. A kistérségi munkamegosztásban azonos feladatokat jelöltek meg a kistársulások, a nagyobb községek és a városok önkormányzatok vezetői is (kistérségi foglalkoztatás, infrastrukturális hálózatok fejlesztése, közlekedés, hulladékkezelés, szennyvízkezelés, turisztikai programok, oktatás, egészségügy, aszociális ellátás, gyermekvédelem) (Németh, 2001).

A kooperáció végeredménye nem minden esetben igazságos, arra is van esély, hogy a nagy válik „potyázóvá” azáltal, hogy a rászédett kicsiket a tranzakció végén

¹²⁴ OKTK (A.1444/III.a. 98); Helyi és területi érdekérvényesítés a területfejlesztési politikában. Témavezetők: Bóhm Antal, Bódi Ferenc. MTA PTI, GATE Szociológia Tanszék.

kisemmizi.¹²⁵ Előfordulhat az is, hogy bizalom hiányában a kicsik nem kooperálnak a naggyal, ezért a nagynak egyedül kell vállalnia, ha még kisebb haszon reményében is, a közjószág beszerzését. Ezzel viszont a nagyok kizárják a kicsiket a hön áhított közjószág fogyasztásából.

Vannak azonban olyan különleges jószágok, amelyekből nem zárhatók ki a „potyautasok”. Ilyenek például az olyan közkészletű javak megőrzését szolgáló művek, környezetvédelmi beruházások, amelyek nemcsak a beruházó, a költséget vállaló számára, hanem a környezetében élő valamennyi településnek „hozzáférhetőek” (elkerülőút, víztisztító) (Savas [1993], p. 56.). Vannak továbbá olyan közjószágok (közbiztonság, híd stb.), amelyek léte azok számára is díjtalanul elérhető, akik a létesítés során nem vállaltak áldozatot (Elster [1995], pp. 105–116.). A fenti esetben azonban fennáll az a veszély, hogy az individuálisan, racionálisan cselekvők egyike sem vállalja a jószág előállításának költségeit. Sem a nagy(ok), sem a kicsik. A kicsik azért, mert hasznot akkor is remélhetnek, ha semmilyen költséget nem vállalnak, a nagy pedig azért, mert nem ismeri fel, hogy a beruházás várható haszna meghaladja költségeit, még a költségek egyedüli viselése esetén is. De az sem kizárt, hogy a nagy nem tudja viselni a költségeket, mivel a várható haszon kisebb, mint a felmerülő költség.

A fenti összefüggésben nem az a kérdés, mennyi az összköltség és összhason, hanem az, hogy mennyi a határköltség és határhaszon. Azaz: van-e olyan „nagy” a település csoportban, amelynek individuális határhaszna meghaladja a társulás kollektív határköltségeit. Azaz a társulás egésze „Pareto-optimalis”, ha a csoport nyereségnövekedési rátája megegyezik a kollektív jószág megszerzésével járó költségek növekedési rátájával.

Felvetésem szerint Magyarországon akkor „Pareto-optimalis” a térségi társulás vagy bármilyen alulról szerveződő kistérségi kooperáció, ha egy város szerepel az együttműködők sorában, és a siker esélye tovább növekszik, ha a kooperációba bevont város *érdekérvényesítő képessége nagy* a kooperációba bevont *tagok száma* viszont minél kisebb.

¹²⁵ A nagy kihasználja a kicsiket általa, hogy a kedvezőnek tűnő ajánlattal közös pályázatba vonja őket, ezzel a nagy a közpénz szerzési esélye nő, azonban a kicsik túlköltenek, saját forrás hiányában a közberuházás megvalósítása során.

A kisebb városok, amelyek költségvetése és politikai súlya, ebből eredően a pályázati és közpénzekhez való hozzájutási lehetősége is kisebb, már szerényebb eséllyel vállalhatnak át költségeket a társuláson belül a kisebbektől. A kistéleplési önkormányzat nem azért nem vállal át költségeket, mert érdekelismerő képessége korlátolt, hanem azért, mert érdekei érvényesítésére jóval kisebb mozgástérrel rendelkezik (költségvetés, állami támogatás, vagyon, tőke hiánya). Azaz nem rendelkezik „Pareto-optimális” egyensúly kialakításához szükséges forrásokkal.

Az összefoglalás igénye nélkül, csak lezárva az okfejtést megállapítható, hogy a települések önkéntes és kényszer-társulásainak formációiban két tényező érdemel figyelmet: a kistérségekben és körzetekben található települési önkormányzatok száma, valamint településhálózatának szerkezete, városiasultsága. Az *önkormányzatok száma* meghatározza a kooperációra való hajlandóság esélyét; minél kisebb egy társulásban a szereplők száma, annál nagyobb eséllyel lehet benne kiegyensúlyozott érdeket felismerni és érvényesíteni. A *településhálózat* szempontjából a legkedvezőbb megoldások a szoros szomszédságban lévő és a méreteikben leginkább eltérő települések között tételezhetők fel. A *városiasultság* valószínűsíti a komplexebb helyi társadalom (fejlett civil szféra), ezáltal összetettebb érdekegyeztetési struktúra meglétét, amely a kistérség belső integritását erősíti. A városoknak pedig nagyobb érdekérvényesítő lehetőségük van, amely a területpolitika egészében betöltött szerepét határozza meg.

Regionális és állami beavatkozás (koordináció)

A lokálisan jelentkező szükségletek és igények kielégítése (szociális gondok enyhítése, a környezetszennyezés csökkentése, a tömegközlekedés megszervezése stb.) nem lehet csak egy-egy térség, társulás feladata.¹²⁶

Ennél a pontnál felmerül a regionális (megyei) és állami koordináció, kényszerítés, szerepvállalás kérdése. Ha igaz az a felvetés, miszerint „Pareto-optimális” egyensúlyi helyzetbe csak azok a társulások kerülhetnek, amelyek egy

¹²⁶ Ez főként akkor igaz, ha a felmerülő kollektív határkölség mértéke messze meghaladja a remélt kollektív határhasznot, valamint ha a térségben nem található olyan nagyváros, amelynek remélt individuális határhaszna túllépne a kollektív költségek határkölségén.

„nagyvárost” is képesek bevonni kooperációjukba, akkor a vidéki települések többsége csak állami, illetve regionális beavatkozásban reménykedhet.

A döntéshozók – a polgármesterek – önkormányzatuk érdekében törekszenek racionális döntésre. Felmérik lehetőségeiket, és ennek megfelelően bocsátkoznak koalíciós alkukba. A falusias térségek többségében viszont az önkormányzatok nem rendelkeznek a kooperációhoz szükséges belső forrással, tőkével, amelynek segítségével felvállalhatnák a „nagy” szerepét. Ezért a „nagy” feladatát csak a régió, az állam illetve valamilyen külső szereplő (esetenként magántőke) vállalhatja át.

Ott tehát, ahol a nyers ruralitási mutató¹²⁷ mértéke magas,¹²⁸ a területpolitika érdekegyeztetési struktúrájában csökken az önkormányzatok eredményes együttműködésének esélye. Az alacsonyabb érdekérvényesítési képességet jelzi a közberuházásoknak a térség- és településfejlesztés főbb központi forrásaiból való zsugorodó részesedése.

Azaz a falusias települések kisebb szerepet vállalnak a közjavak előállításából, nemcsak azért, mert szerényebb lehetőségekkel rendelkeznek, mint az urbanizáltabb térségek települései, önkormányzatai, hanem azért is, mert jól felfogott érdekeik miatt csak a kiváró, „potyautas” szerepét vállalhatják fel.

Azokban a rurális térségekben, amelyekben nincs önszerveződést generáló nagyváros, csak a regionális, illetve állami beavatkozás, kényszer nyújthat némi reményt a fejlődéshez, fölzárkózáshoz. Ezekben a térségekben felértékelődik a megye vagy régió szerepe, illetve az önkormányzat és a kormányzat együttműködése, valamint az utóbbi szerepvállalása.

III. 2. 4. A térszerkezet alakulását befolyásoló legfőbb tényezők

A SAPARD vidékfejlesztési kistérség (163), a térségfejlesztési kistérségek (184), valamint a KSH statisztikai körzetek (150) területeinek tovább alakításában a jövőben meghatározó szerep jut az alulról szervező önkormányzatoknak és felülről irányított közigazgatásnak. Az 1996 előtt létrejött térségfejlesztő együttműködések, illetve 1999-ben megszervezett SAPARD kistérségi programozás folyamán kialakult

¹²⁷ (Kulcsár/Brown)

¹²⁸ (Közepes népsűrűségű távoli és alacsony népsűrűségű távoli.)

„szerves térségekhez” kapcsolódó társulások mérete kísértetiesen közelít a Nyugat-Európa több országában jellemző közigazgatási alapegységek méretéhez. Joggal teszi fel a kérdést G. Fekete Éva: „Lehet, hogy egy közigazgatási reform után az ezekhez tartozó településeket a kistérségi társulásnál szorosabb közigazgatási kapcsolat fűzi majd egybe?” (G. Fekete [2000], p. 199.).

Hogy melyik térségi formáció válik meghatározóvá, és alulról, illetve felről lesz-e legitimálva, az a jövő titka. A SAPARD és a korábban megszervezett térségfejlesztési társulások által kijelölt kistérségek minden bizonnyal közelebb állanak a helyi társadalmak érdekegyeztető fórumaihoz, a KSH statisztikai körzetei – kisebb nagyobb változtatásokkal – jobban megfeleltethetők a közigazgatás racionális elvárásainak. A jövő önkormányzatainak érdekérvényesítési képességét mindenképpen erőteljesen befolyásolja, hogy alulról, illetve felülről hajtják végre a változtatásokat.

Kiknek kell a térszerveződésben a kooperációt és az integrációt generálnia? A hipotézis szerint az urbanizált térségekben, ott, ahol a társult önkormányzatok száma alacsony, és van egy város, amely a térszerveződés élére tud állni, minden bizonnyal az alulról szerveződő kistérségi formáció lesz képes a helyi önkormányzatok integrációjára. De ott, ahol a fenti tényezők hiányoznak, a „fölttes” érdek beavatkozása elkerülhetetlen.

A feltevés igazolásához az említett fejlesztési társulások, illetve vidékfejlesztési programokban partnerséget vállaló helyi önkormányzatok tesztelésre van szükség. Meg kell vizsgálni – két-három kormányzati ciklust átfogva – a szóban forgó kistérségek forrásallokációjának (fejlesztési támogatások és működési feltételekhez szükséges eszközök) eredményességét. Ehhez a komplex elemzéshez egy olyan térinformatikai rendszerre van szükség, amely nemcsak egy-egy önkormányzat bevételnövekedését méri, de képes arra is, hogy figyelemmel kísérje a települések között kialakult interakciókat. Ebben az esetben egy-egy térségi együttműködésben felismerhetővé válnak a hasznot maximalizáló önkormányzatok. Ha megfelelő network-térképeket összeillesztjük az időben egyező forrástérképekkel, akkor felismerhetők a nyertes és kiszűrhetők a vesztes önkormányzatok, illetve a sikeres, és a sikertelen térségi kooperációk. A fejlesztési források allokációja mellett szükség van a működési források felhasználásának, azaz az intézményfenntartó és közszolgáltatást kooperációban ellátó önkormányzati szerveződéseknek az analízisére is.

A fenti vizsgálatokra a most létrejövő térinformatikai rendszerek lehetőséget adhatnak, de pontos kutatási módszerek kidolgozása a jövő feladata, mivel nem könnyű az időben formálódó törvényi feltételeket figyelembe vevő mérőszámokat kidolgozni. A kormányzati ciklusok alatt is változó pénzügyi számviteli szabályozók nem szolgálták a transzparencia elvét. A nehezen követhető transzferek nem segítették sem az igazgatási munkát, sem az önkormányzatok tevékenységét, sem mindkettő kutatását, de igazából a közpénzek nyilvános követése feltételének sem tettek eleget.

III. 3. A helyi önkormányzatok szerepe a vidék felzárkóztatásában¹²⁹

III. 3. 1. Sikeres polgármesterek, sikeres önkormányzatok, sikeres helyi társadalmak?

A „siker”-kutatás hipotézisei és kérdései

Az 1990-es évek vége felé már összegyűlt annyi tapasztalás a helyi önkormányzatokról és a helyi társadalmakról, hogy fel lehet tenni a kérdést: mitől boldogulnak, illetve kerülnek lehetetlen helyzetbe egyes települések?

Az új önkormányzati vállalkozások segítettek abban, hogy megtaláljam azokat a helyi társadalmakat, amelyek képesek voltak fejlődni vagy legalábbis ez a hír terjedt el róluk. A figyelem különösen a helyi gazdaságélénkítés, illetve a humán fejlesztés területén jeleskedő önkormányzatokra irányult.

A kutatás során a következő kérdések merültek fel: milyen konfliktusokat eredményezett az adott település helyi politikai szerkezete és a modernizációs törekvések? Milyen érdekviszonyok alakították egy-egy vállalkozás sikerességét? Kiknek és milyen szervezeteknek volt érdeke a helyi vállalkozások beindítása és megmaradása?

A kutatás alapkérdése¹³⁰

A regionális kutatások szerint a nyugati fekvés, a piacra orientált vállalatok közelsége, a centrumokhoz való közelség elősegíti az Európai Unióhoz való adaptációt és a modernizációt (Enyedi, 2000). A jelenségek mögött azonban több olyan tényező rejtőzik, amelyek nem ismerhetők meg makrogazdasági, illetve

¹²⁹ A disszertáció e része az OKTK A/1444/ 99. számú kutatás – Helyi önkormányzatok érdekérvényesítése a fejlesztéspolitikában –, valamint az OFA Sikeres foglalkoztatók és önkormányzatok... alapján készült. Témavezetők Bóhm Antal és Bódi Ferenc (MTA PTI és Szent István Egyetem Vidékfejlesztési és Szaktanácsadási Intézet).

¹³⁰ A kutatás támaszkodott az MTA Politikai Tudományok Intézete Önkormányzat és helyi társadalom kutatócsoportjában folyó polgármester-kutatások eredményeire (Táll [szerk.], 1993; 1995).

társadalomföldrajzi elemzés útján, hiszen ebben az esetben csak következményeket, és nem az okokat írhatjuk le. E tényezők között ott vannak az emberi tényezők is; ez a faktor ritkábban kerül a térségi és társadalmi adaptáció (vagy éppen lemaradás) jelenségének elemzői elé.

Több sikeres helyi kísérlet bizonyítja, hogy nem lehet (és nem érdemes) belenyugodni a makrogazdasági adottságok kijelölte helyzetbe. A vizsgált települések mindegyike – kedvezőtlen fekvése, adottságai ellenére – sikeresen reagált a jelen kihívásaira, méltán váltva ki elismerést,¹³¹ a szűkebb kistérségben, sőt országos, olykor nemzetközi szinten is. Külön megemlítendő, hogy e települések sem különleges igazgatási státusszal, sem egyedi természeti kinccsel nem rendelkeztek. Fölvetődik a kérdés: ha nem földrajzi, természeti adottságaik határozzák meg a kitűnőséget, akkor mi lehet az a plusz erő, amely képes kiemelni ezeket a településeket a periferiális helyzetből?

A kutatók eredeti feltevése szerint azok a helyi társadalmak képesek fejlődni – gyengébb környezeti adottságok ellenére is –, amelyekben kialakult az a vállalkozó, innovatív és integrációs erő, amely figyelemmel van a helyi viszonyokra (helyi igazgatásra, településgazdálkodásra, népességre), s képes azzal együttműködni, együtt élni.

Ezért kerestünk fel több „isten háta mögötti”, válságos régióban található települést, amelyekről az a hír terjedt el az országos, és a megyei médiában, hogy sikeresebbek, mint a hozzájuk hasonló települések. Így esett a választás Hollókőre, Pusztamérgesre, Csákberényre, Tarjánra, Homrodra, Ebesre, Hejcére és Becsvölgyére.¹³²

¹³¹ Az elismerés ironikusan is értendő, mivel gyakran ellenérzést váltottak ki a szűkebb környezetből, a szomszéd önkormányzatokból, vagy a szomszédos községek véleményformálóiból.

¹³² A kutatás egy korábbi vizsgálat információira épült; 1998 nyarán és őszén több mint száz önkormányzatot mértünk fel, hogy megtaláljuk azt a tizet, amelyről monográfiát és alaposabb esettanulmányt készítünk. (OKTK területpolitikai kutatások (OKTK A/1444/98. számú kutatás: Helyi önkormányzatok érdekérvényesítése a fejlesztéspolitikában. Témavezetők: Böhm Antal és Bódi Ferenc [MTA PTI])

*Mit jelent a siker?*¹³³

A *helyi politika* akkor sikeres, ha a választott vezetők a választáson kapott megerősítésen túl tartósan képesek legitimálni magukat a lokalitás szintjén. Ha a helyi politika magját képező helyi önkormányzat huzamos ideig (legalább egy vagy két cikluson át) képes a helyi nyilvánosság (annak értékadó és véleményformáló közössége) előtt elfogadtatni magát; ha tevékenységük elfogadottá teszi az önkormányzati vezetőket mint politikusokat. Sikertelenségről akkor beszélünk, ha egy település vezetőit nem fogadják el, idő előtt leváltják vagy lemondásra készítetik őket.

Fölvetődik a kérdés: mi tekinthető sikernek egy *település egésze, helyi társadalma* számára? Lehet-e belső tényezők, esetleg külső, egységes normák alapján meghatározni és mérhetővé tenni a sikert, s ennek alapján valamiféle sorrendbe állítani településeinket? Első közelítésben hivatkozhatunk arra az általános vélekedésre, miszerint abban a közösségben, társadalomban jó élni, amelynek a polgárai jómódúak, igyekvők és sikeresek. Tehát sikeres az a település, amelyben egyéni sikerek sokasága, látványos gyarapodása megy végbe, ennek következtében magasak a jövedelmek, nő a fogyasztás, mindebből az állam és a helyi önkormányzat jelentős adókat realizál, aminek következtében a közszféra, a helyi szociális ellátórendszerek is viszonylagos bőségben tudnak gazdálkodni. Ahol ez így van, ott elégedettek a polgárok, az elért eredmények, jogok védelmére megteremtik civil szervezeteiket, képesek megfelelően kialakítani a helyi társadalomban a többrétű és sokoldalú érdekpoltizálást, a közpolitikát.

E sikerek ragyogását azonban tompítja az a tény, hogy az ilyen siker mögött nem minden esetben található meg a hosszú távra (idődimenzió) kifuttatott fejlődés, mert a településeken a népesség esetleges gyarapodása beköltözésből származik, s a szülemek száma kisebb, mint a hátrányos helyzetű és rossz elhelyezkedésű falvakban (Bódi, 1999b). Az sem tudható, hogy a most gyorsabban fejlesztett, ezáltal sikeresnek ítélt települések jobb urbanitási indexei mit mérnek és mit takarnak? Talán azt az ökológiai csapdát (térdimenzió), amelyet a fejlődés kulisszái eltakarnak: a tájba és környezetbe nem illeszkedő beruházásokat és munkahelyteremtés címén létrejövő építkezéseket (Bulla, 2000)?

¹³³ A fogalom meghatározásában Táll Éva definíciójára és elemzésére támaszkodtam (Táll, 2000).

Mikor beszélhetünk kifejezetten egy *önkormányzat* sikeréről? Ki dönti el, mely települések sikeresek?

Fentről nézve, a nagypolitika irányából, a siker az, ha az önkormányzat minél többet teljesít törvényben megfogalmazott feladataiból, ha nem megy csődbe, nem adósodik el, miközben széles körű kötelezettségeihez egyre kisebb arányú támogatást kap a költségvetésből. *Alulról nézve*, a helyi politika síkján maradva, a siker az, ha a helyi társadalom számára biztosított a boldogulás alapvető lehetősége. Jól és olcsón (helyben megfizethetően) működnek, elérhetőek a szociális szolgáltatások, működnek a szolidaritás helyi intézményei, a környezet tiszta és egészséges, a helyi érdekek pedig helyi védettséget kapnak.

A rendszerváltó Magyarországon a foglalkoztatási válság kezelését (is) évekig az önkormányzatoktól várták. Ezért az önkormányzatok a sikert gyakran munkahelyteremtési erőfeszítéseik eredményességével azonosítják, és vállalkozóbarát helyi gazdaságpolitikával remélik elérni. A közberuházások és vállalkozások ugyanakkor mindig kemény érdekek mentén történnek, gyakorta váltva ki konfliktusokat, helyi perpatvarokat. A konfliktusok kezeléséhez demokratikus, jó kooperációs készséggel rendelkező és becsületes helyi vezetők kellene, mind a testületekben, mind a közszférában.¹³⁴

A megválasztott testület és a polgármesteri hivatal belső ügyeiben is, a helyi politika és a nagypolitika közötti ügyekben is a polgármester az összekötő kapocs. Az önkormányzat, a helyi politika és a helyi társadalom sikerének megítélése szempontjából a polgármester kulcsfigura, akinek gyakran kell egyensúlyoznia a politikai, közéleti elvárások és a jogi lehetőségek között.

A sikert azonban többen az ismételt politikai győzelemmel azonosítják. E vélekedés háttérében az a meggyőződés áll, hogy a politikusoknak *rejtett politikai céljaik is vannak*; ezért ha megválasztják, arra kell törekednie, hogy támogatói köréből minél több személyt és csoportot tudjon jutalomban részesíteni, döntési helyzetbe hozni, hivatalba emelni. A politikai győzelmet aratott fél az így megszerzett és kiosztható pozíciókat zsákmánynak tekinti, azaz célnak, és nem eszköznek, amellyel a megválasztása előtt hirdetett *nyílt politikai céljait* szolgálni

¹³⁴ Ez utóbbi igényt maguk a helyi vezetők fogalmazták két városi vezetők körében lefolytatott vizsgálatban 1992-ben és 1996-ban. (A nemzetközi survey részletes eredményeit l. Böhm, 1993; Táll [szerk.], 2000b.)

tudja. Ez az önmagáért való hatalomgyakorlás rövidebb-hosszabb ideig hatékonynak bizonyulhat, mert olyan társadalomban valósul meg, ahol az egyének a politikai pozíciókban – legalábbis egyelőre – jobban járnak, mint eredeti hivatásukban, szakmájukban vagy vállalkozásukban.

A fentiek figyelembevételével a kutatás megindulása előtt a következő sikerformulákat (vezetői tipológiát) lehetett felvázolni:

1. *„Felvilágosult abszolutista”*. A helyi elit olyan környezetet teremt magának, vállalkozásának, ezáltal településének, amelyben az olsoni kollektív cselekvésemélet modellje szerint: a „nagyok” a „kicsiknek” is megteremtik azt a közjóságot, amelyet a „nagyok” szükségleteik érdekében előállítanak, amelyből a „kicsik” is részesülnek, annak ellenére, hogy a „kicsiknek” nem kellett áldozatot vállalniuk a közjóság előállításában. A modell hétköznapi értelemben erős helyi elitet és passzív helyi közéletet feltételez. Az elit ebben az esetben a kijáró, elintéző érdekérvényesítés stílusát követi, nem törődik a helyi erők összegyűjtésével, az erőforrások aktiválását inkább saját ambíciói és kapcsolatai serkentik és eredményezik. Többségében sikeres külsőerőforrás-bevonók.
2. *„Miénk itt a tér!”* Ez a sündisznóállásban védekező önkormányzat modellje. A helyi politikát a helyi elit uralja, amely nem törődik a külső erőforrások mindenáron való bevonásával, nem törekszik saját belső források összegyűjtésére sem, mert számára csak egy a cél, hogy a helyi hatalmat birtokolja. Függetlenül attól, van-e elég anyagi ereje, csak önmagára hagyatkozhat, mert bármely más erő megjelenése (legyen az belső vagy külső) csak zavarná a helyi notabilitások körének status quóját.
3. *„Rablólovag”, komprádor elit: a vidéki területek, települések „gyarmatosítása”*. Ebben az esetben nem alakult ki helyi vállalkozói elit, s a főbb forrásokat, mind a belső, mind a külső inputokat, a jobb üzleteket megcsapolják a külső, a nem helybeli, idegen vállalkozók és vállalkozói érdekek.
4. *Demokratikus, profi*. Demokratikus elit, amely érdekeinél fogva törekszik a belső kohézióra, konszenzussal teremt közösséget, és döntéseit ennek megfelelően hozza. Képes a belső erők megszervezésére és a külső források megszerzésére. A közösség érdekében való cselekvés mellett annak belső

fejlődését is támogatja. Nemcsak közjóságokat szerez és épít, de helyi társadalmat is épít/fenntart.

III. 3. 2. A vizsgálandók köre és a minta

A vizsgálat az ország válságos területeire fókuszált, ahol a munkanélküliség felülmúlta az országos átlagot, a beruházási kedv átlag alatti volt, az átlagjövedelem nem érte el a létminimumot, a népesség iskolázottsági mutatói kedvezőtlenek, a válságból való kilábalás lehetőségei pedig csekélyebbek, mint az északnyugati, vagy központi területeken. A településeket zömmel e hátrányos térségekből válogattuk, eddigi kutatásaink tapasztalatai és a sajtóban hírül adott sikerek és kudarcok alapján.

III. 3. 3. A sikeres települési önkormányzat feltételei

1. számú feltétel: az integrátor polgármester

A sikert elsősorban a polgármester személyisége határozza meg. A polgármester pozíciója és sajátos helyzete révén képes összekötni a falu egészét a település környezetével. Ha egy polgármester csupán (politikai-hatalmi indíttatásból) belső koalíciók kötésével és belső „összeesküvések” felszámolásával bíbelődik, települése nem jut sehova. Ugyanakkor ha csupán a település kifelé menedzselésével van elfoglalva és nem ad arra, hogy a község érdekeit, céljait otthon is mind szélesebb körben elfogadtassa, akkor előbb-utóbb belsőleg szigetelődik el, és innovációi ellenére is megbukik.

Ezért a polgármesternek különleges egyensúlyt kell fenntartania, és különösen jó arányérzékkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy célt érjen, (feltéve, hogy vannak céljai). Egy település ügyes-bajos dolgai közepette nem biztos, hogy az első számú helyi vezető minden elképzelését meg tudja valósítani. Azt tapasztaltuk, hogy a sikeresnek tartott településeken a polgármesterek a rendszerváltás „gyermekeinek” mondhatják magukat. Ha nem is ekkor váltak vezetővé, de mindenképpen ezáltal lettek politikusok. Az ötleteket nem minden esetben és nem törvényszerűen a polgármester

hozza felszínre, de minden esetben a polgármesternek kell azt elvinni a megvalósulásig.

2. számú feltétel: a helyi nagykoalíció

Ha a helyi hatalom gyakorlását „nagykoalíció” biztosítja, a „hatalmi” viszonyok kiegyensúlyozottak, nyugodtak, ugyanakkor az eltérő vélemények és nézetek is képesek felszínre jönni és hatni. A kezdeményezések helyi „szabad versenyében” egymást is alakítják a véleményalkotók, mialatt kifejezik saját érveiket, felvillantják saját érdekeiket, így hamarabb el tudnak jutni arra a közös álláspontra is, amelyet később mindegyik, de legalábbis a többség képviselhet, mi több, áldozatokra is képes érte.

A helyi érdekek közös nevezőre hozásában döntő szerepe van annak a ténynek, hogy egy település mennyire tagolt és milyen a helyi elit (mintaadó csoportok) szerkezete. Ha egy vagy több csoport elsáncolja magát, és nem alakul ki rendszeres kommunikáció a helyi érdekcsoportok között, ha nincs párbeszéd, érdekegyeztetés, nagy esélye van rá, hogy az energiákat elszívják a belső konfliktusok, nem jut idő a távlatok elgondolására, nem lesz mód a célmeghatározásra és nem lesz elég kitartás a célok eléréséhez.

A helyi elit nagykoalíciója mellett fontos, hogy a helyi mintaadó csoportok céljai egybevágnak a polgárok érdekeivel. Az 1000 lakosnál kisebb falvakban a vezetők általában különösebb egyeztetési technikák és formalizált szervezetek nélkül értesülnek a választók véleményéről. Nagyobb községekben már szükség lehet formális csoportokra, tanácsadói fórumokra, amelyekben a helyi vezetők szakemberekkel konzultálnak a fejlesztési célokról (nyitott tervezés). Az egyeztető és társadalmi szervezetekre építő tervezőmunka ma nem jellemzi a helyi önkormányzatok többségét, pedig ez a módszer látszik egyedül elfogadottnak az Európai Unió tagországaiban.

A lakossági kontroll ma Magyarországon a választásokon, a helyi, spontán megnyilatkozásokban és a helyi elitek nyomásgyakorlásában jelentkezhet. Ez utóbb jelentős mértékben megszakhatja a helyi politika mozgásterét. A rurális térségekben eddig helyi ügyekben másfélszer volt nagyobb a választási aktivitás, mint az urbanizált térségekben (különösen a nagyvárosokban alacsony a részvétel az önkormányzati választásokon). A helyi társadalmi szervezetek, amennyiben „jelen is

vannak”, többnyire a helyi vezetés, a mintaadó csoportok hobbikörei csupán, és nem oppozíciók megfogalmazására alkalmas tömörülések. Ennek oka nagyon egyszerű. Mivel a helyi értelmiség alkalmazottként egy pályán kénytelen játszani a helyi vezetéssel, nem tud függetlenedni. Az úgynevezett szabad értelmiség nem jellemző vidéken, ha – mint városból kimenekült réteg – jelen is van, inkább elzárkózni megy oda, nem beavatkozni. A helyi ügyek felett inkább elnéz, és csak akkor lép fel, ha például üdülőtulajdonosként érdekkonfliktusba kerül az önkormányzattal. A helyi ügyek vitele és a település céljainak meghatározása sok esetben a szűken értelmezett önkormányzatra és a helyi mintaadó csoportokra hárul.

Ebben a klubszerű egységben a helyi politikai vezetés (pártok híján) a testület, a helyi intézmények vezetői és az őket támogató alkalmazott értelmiségiek, s amennyiben van, a helyi vállalkozó réteg vehet részt. Együttműködésük szükséges, de nem elégséges feltétele a helyi társadalom sikerének.

Miután a fenti szerepeket gyakorta olyan személyiségek töltik be, akik egy időben több funkciót és szerepet kapnak és viselnek, egy falu boldogulását gyakran öt-hat ember egymáshoz fűződő kapcsolata határozza meg.

Visszakanyarodva az egyes számú feltételhez, látható, hogy ebben az igen szűk játéktérben, a helyi döntések halmazában a polgármestereknek óriási a felelőssége és nagy a szerepe. Ilyen személyközei viszonyokban a polgármester személyisége alapvetően meghatározhatja egy település jövőbeni sorsát.

3. számú feltétel: széles külkapcsolatok, kistérségi legitimáció, presztízs, Budapest-függőség – esetleges országos reputáció

Egy település jövőjét messzemenően meghatározza, milyen az ismertsége, reputációja a különböző minisztériumokban, országos szövetségekben, szakmai fórumokon s minden más helyen, ahol a községet érintő döntések születnek. A fejlesztési források jelentős része országos alapokból hívható le, pályázható meg. (1996-tól ugyan megjelent a megyei szintű fejlesztési forrásallokáció is, de ez utóbbira is vonatkozik mindaz, amit az országos szintű közpénzelosztásról elmondtunk.)

A fejlesztési forrásokért folytatott sikeres versenyt alapvetően befolyásolja a kistérségben történő integrátori szerepvállalás és az országos szintekre (Budapestre) eljutó hírnév, reputáció. Az előbbihez a jó szervezőkészség mellett azon

polgármesterek (és más tisztségviselők) legitimációja kell, akik a kistérséget képviselő polgármestert megválasztják a megyei fejlesztési tanácsba vagy más grémiumba. E pozíciók kiválóan alkalmasak arra, hogy segítségükkel jó kapcsolatokat lehessen kiépíteni és nagypolitika világából információkat lehessen szerezni.

Ezért az eldugott vidékek sikeres polgármesterei, különösen első ciklusuk idején, igen nagy gondot (és tegyük hozzá, személyes költséget) fordítottak integráló tevékenységre, kapcsolatok építésére országos szervezetek vezetőivel, a kormányzat operatív szintű végrehajtóival és előljáróival. Először ösztönösen, később tudatosan törekedtek arra, hogy a kapcsolatokat ne árnyékolja be pártszín vagy politikai irányzathoz való tartozás kínos elkötelezettsége. A függetlenség szempontjainak a minisztériumokban például a főosztályvezetői szinteken helyet foglalók vagy a szakértői hálózatokhoz tartozók feleltek meg legjobban.

A községek vezetőinek a kistérségekben is szükségük volt legitimációjuk erősítésére, amelyet az első években (1990–1995) a szerveződő kistérségi társulásokban, település-szövetségekben lehetett megszerezni. Először különböző igazgatási (körjegyzőségek), intézményfenntartó (iskola, egészségügyi stb.) településtársulások szervezése során, később pedig a kistérségi közműberuházások (vízvezeték-hálózat, gázvezeték, telefon, esetenként szennyvízvezeték stb.) megszervezése idején. A szervezők, akik kiemelkedtek a kistérségekből, s a többiek fölé emelték saját községeiket is, fiatal, diplomás, jó fellépésű, új polgármesterek, illetve kisebb számban korábbi „reformtanácselnökök” voltak. E különös térségi politizálás aktív magját adó települések halmaza véleményem szerint kétféle ideáltípusba sorolható:

1. Azok, amelyek egy-egy közmű fektetésén és működtetésén túl eljutottak az összetettebb *területpolitizáláshoz* is. A kezdeti helykereső évek után együttműködésük már egyesületi formában, komplex fejlesztési programok alapján zajlott. Kapcsolatokat építettek ki az országos és megyei kutatást, innovációt szolgáló intézményekkel és szervezetekkel (egyetemek, akadémiai kutatóintézetek), amelyekkel *partnerként* működtek együtt. Ebben a társulási formában a települések között nem alakult ki formális központ, „*primus inter pares*” elven intézték közös ügyeiket, nem törekedtek nyereségmaximalizálásra egymás, de más külső szervezet, önkormányzat ellen sem. Munkájuk kölcsönösségre épült, és céljuk egy adott időintervallumon belül a kölcsönös nyereség maximalizálása volt. Érdekeiket

azonban, a nyílt korporáció eszközeivel, következetesen védték egymás ellenében is. Döntéseikben a *racionális* elem, kevésbé a *gravaminális* elem dominált. A térség szervezése, építése során a *jövőben elérhető közhasznót keresték*.

2. Azok, amelyek egy-egy konkrét akción, közműberuházáson túl nem képeztek közösségi színteret, *nem hoztak létre összetett kistérségi fejlesztési programot*, szervezetet. Ebben a típusban a fejlesztésekkel kapcsolatos döntésekben jelentős szerepet vállaltak azok a nagyközségek, amelyek az 1970-es években társközségek központjai voltak. A szorgalom és törekvés mögött mindig megtalálható volt egy-egy polgármester is, aki a kisebb települések polgármestereit „érdekeik” jobb felismerésére „ösztönözte”.

A *kampány jellegű fejlesztésekben* nem érvényesült kellő racionalitás, körültekintés és igazi érdekelismerés a környezet egészére vonatkozóan. Ugyanis a többségükben kis lélekszámú települések a vonalas infrastruktúra kiépítése során, különösen a gázprogram következtében, túlzott mértékben *eladósodtak*. Ez a kamatokkal terhelt adósság pedig a kisfalvak önkormányzatainak elemi létezését fenyegeti (saját intézményeiket – iskola, óvoda, napközi – nem képesek fenntartani).

A fejlesztések mögött burkoltan megjelentek a nagy, *monopolhelyzetben lévő cégek* és ágenseiknek érdekei is. Ma már bizonyítható tény, hogy a támogatott térségek az államilag finanszírozott fejlesztési programok ellenére sem tudták elérni fejlesztési lehetőségeik optimumát. A fejlesztések *nem számoltak a népesség és térség jövőbeni gazdasági teherbíró képességével és valós igényeivel*, valamint az *ökológiai és társadalmi környezet valós belső szükségleteivel*.¹³⁵

Az eredményességre nem jól hatott továbbá, hogy a döntések mögöttes céljait alapvetően nem a nyílt politikai célok motiválták. A rejtett szándékok mögött pedig több eséllyel meghúzódhattak a *gazdasági és politikai összefonódások és a korrupció*.

¹³⁵ Például a vízhálózatba hirtelen kapcsolódó községek szennyvízelvezetése és szennyvíztisztítása nem megoldott és ami még elszomorítóbb, hogy a jövőben lehetőségük sem adódik erre, mivel a nagypolitika preferenciái megváltoztak, és a vezetékesgáz-fejlesztéssel több évre előre determinálták költségvetésük kiadási oldalait, a hitelek és azok kamatainak törlesztésével. A hazai gázvezeték kiépítésének közelmúlt béli történetét abból a szempontból is érdemes feldolgozni, hogy miként tudta a gázipari lobby akarátát átvinni a kormányzaton és céljait úgy érvényesíteni, hogy az terület- és településfejlesztésnek tűnjön.

A fenti két térségi típus közül a nyílt helyi korporációt kialakító térségek tudtak tartós, jövőben is stabil kooperációt, integrációt létrehozni, tartós, kiegyensúlyozott fejlődést produkálni; és e térségek kedveztek a sikeres helyi társadalmak és önkormányzatok kiformálódásának is.

A községek, kistérségek külkapcsolatait ápoló legalkalmasabb személy a mindenkori polgármester volt, mivel ő tudott leginkább függetlenedni a hétköznapi és a hivatali kötöttségektől, és a tágabb környezet is hamarosan a polgármesterekkel azonosította az általuk képviselt falut vagy kistérséget.

Lényeges distinkció, hogy a kora önkormányzati időkben kialakult személyes kontaktusok rendszerére már egyre kevésbé volt jellemző a rendszerváltás előtti „kijárási” stílusa. Az új kapcsolatépítést és -tartást egy pluralista politikaszervezet és a személyes kontaktusok másodlagos networkje egyszerre határozta meg.

III. 3. 4. Tipológia a vizsgálat után

A helyi politika szerkezetét meghatározó tényezők közvetett módon függenek a település történetétől, közvetlenül pedig a helyi társadalom szerkezetétől. Megfigyeltük, hogy a települések kora és lakóinak származása is hatással van a jelen viszonyokra. Másképpen integrálódik egy hajdan volt gazdák által lakott, és másként szerveződik egy volt uradalmi területen elhelyezkedő falu népessége. A helyi integrációra és kooperációra hatással lehet a közös sors megélése, emléke, amelyet egy közelmúltbéli vagy régebbi csapás (árvíz, etnikai tisztogatás, „kitelepítés”) váltott ki. Különösen a német kisebbségről mondható el, hogy erős szolidaritással és integrációval tudtak reagálni a rendszerváltás előtti és utáni katasztrófákra és kihívásokra. Két vizsgált település új településnek számít. Az egyik az első világháború előtti idők kapitalista vállalkozásának eredményeként jött létre a Duna–Tisza-közi homokháton szőlő- és gyümölcsstelepítéssel egy időben, a másik a Hajdúságban a kora ötvenes években kijelölt tanyaközpont volt. Az esettanulmányok között szerepel a honfoglalás óta folyamatosan lakott település is, amelynek lakói a mai napig több száz éves hagyományokat ápolva őrzik családi, rokonsági kötődéseiket.¹³⁶

¹³⁶ Az esettanulmányok szerzői: Bódi Ferenc (Homrogd), Böhm Antal (Csákberény), Csimadia Tímea

A különböző településekben egy dolog közös: a helyi politika a helyi társadalmi viszonyokhoz igazodik, ezáltal a vezetők képesek megteremteni a településen élők számára, hogy a helybeliek a településükkel azonosulni tudjanak, és képesek legyenek a közösség érdekében áldozatokat vállalni.

A sikeres települések általános készített tipológiájának alapja a legitimitás forrása, a belső koalíciók formája, a helyi hatalom legitimitásának tartóssága és a helyi döntések racionalitása.

1. típus: A „megcsinált” települések

1.1. A vállalként irányított település

A települések egyikében sem magától alakult ki a hön áhított egyetértés és kooperáció. A siker felé vezető utat a vállalként irányított önkormányzatok esetében minden esetben meg kellett mutatni valakinek (valakiknek). A vezetők módszerei erősen hasonlítottak a vállalati menedzsment vezetési stílusához. Az egyszemélyes települési vezetés legitimitációjának az alapja a siker, amelynek lényege: „elfogadott vagyok, mert adok valamit, mivel ezt elfogadjátok, ezzel elfogadjátok az én vezetési gyakorlatomat is”. A siker közberuházásokban, fejlesztésekben, munkahely-teremtésben, intézmény-ellátottságban és növekvő népességszámban nyilvánul meg.

A technokrata vezetési forma egyértelmű előnye, hogy a vezető gyors döntések meghozatalára képes. A helyi döntéshozók munkáját nem fékezik helyi és belső perpatvarok, illetve a polgármesterek könnyedén átlépnek azokon. Folyamatosan ellenőrzik a helyi intézmények operatív tevékenységét, mivel helyileg nem elkötelezettek egyik család vagy érdekcsoport irányában sem. A költségvetési alku során nem kell megfelelniük az esetleges tradíciókból eredő kötöttségeknek sem, ezért kiegyensúlyozott elosztást és teherviselést valósíthatnak meg a településen élő rétegek, csoportok és a helyben működő intézmények, szolgáltatások között. Az önkormányzat figyelmét nem tereli el helyi alku és igazodási kényszer, belső,

(Hejce), Juhász Erika (Tarján), Kovács Dezső–Molnár Melinda (Hollókő), Táll Éva (Pusztamérges), Kéglér Ádám–Szógyi Lenke (Szigetszentmiklós), Vályi Nagy Ágnes (Ebes). (In: Bódi–Böhm [szerk.], 2000).

informális körök nem zsarolhatják, hiszen legitimációját nem a nagykoalíció fenntartása biztosítja, hanem közvetlenül a polgárok elégedettsége adja. A lakossági ellenőrzés *face to face* viszonyok révén és olyan fórumokon valósul meg, mint az évenkénti lakossági meghallgatás, a falugyűlés, illetve ide tartozik maga a ciklusonkénti választás procedúrája.

E típusban a település kifelé gyorsan reagál a változó körülményekre. A polgármesteri hivatal apparátusát a szakszerűség, és nem helyi elkötelezettségek (sógorság-komaság) alapján alakítják ki. A külső partnerek felé az önkormányzat megbízható üzleti képet mutat, sőt közvetlen cél nélkül is törekszik a település jó hírének ápolására, a sajtóval jó kapcsolatot ápol.

A „vállalatként irányított” települések hátránya viszont, hogy sikerorientált vezetésük belesodródhat az önmagáért való siker csapdájába, amelyek révén a célkijelölők könnyen elszakadhatnak a helyi társadalom és a szűkebb környezet realitásaitól. Kialakulhat a siker látszatának a fenntartása, amely egy virtuális világot teremt, ahol az elhíttetés, az önigazolás több energiát emészt fel, mint a reális világ működtetése. A siker elhítteti az érintettekkel, hogy ami van, az szükséges és nélkülözhetetlen számukra. A dolgok azonban nem minden esetben alakulnak úgy, ahogy azt az ott élők kívánják. A legitimáció külső, médiatámogatásra szorul. Ugyanakkor belül szűkülhetnek a támogatói körök és a helyi „oligarchiák” összeesküvése miatt a szándékok adekvát voltától függetlenül elbukhatnak a kiváló és helyileg respektált innovációk is; vagy a valós világtól elszakadt vezetés bukik el, ha van, aki szembesíti a reális szükségletekkel. A politikai cselekvőknek, a döntnököknek azonban kisebb esélyük van a „bűnhődésre”, mivel az esetleges károkat az egész közösség viseli.

Mindezek következtében a *vállalati típusú* településvezetés rövid távon alkalmas gyors eredmények, ad hoc célok elérésére, hosszabb távon azonban formalizált társadalmi szervezetek támogatására és/vagy a helyi nagykoalíciók (informális körök), valamint a helyi sajtó támogatására-kontrolljára is szüksége van.

1.2. A felkapaszkodók, a külső kapcsolatokra nyitott települések

Az önkormányzatok, illetve a helyi politika szereplői a kora kilencvenes években kiépítették széles networkjeiket, aminek eredményét az évtized második felére tudták realizálni. Azoknak, akik gyorsan és frissen az országos mozgalmak és szervezetek

élbolyába vagy annak közelébe jutottak, az évtized második felében több információjuk és kapcsolatuk volt, mint azoknak, akik nem törődtek az ilyesfajta kapcsolatépítéssel. A külső kapcsolatok révén a települések vezetői az informáltságon túl befolyást szereztek a köztes szinteken történő döntésekre is.

A sikeresen ápolts külső kapcsolatok (legyenek azok vertikálisak, a kormányzat felé nyúlóak, vagy horizontálisak, a szomszédság, kistérség irányába mutatók) a terület- és településfejlesztési ügyekben számos, közvetett kapcsolattal rendelkező önkormányzatot sikeressé tettek. A települések zömét a tudatosság, a tenni akarás emelte fel, hiszen földrajzi fekvésük is korábbi politikai helyzetük (társközségi mivoltuk) is a felemelkedés ellenében hatott. A felkapaszkodó önkormányzatok PR-munkáját – a vállalatként vezetett településekkel szemben – több ösztönösséggel, eredeti ötlettel valósították meg. Gyakorta a formális „etikett” szabályait is átlépve törekedtek a nagypolitikában kapcsolatokat szerezni. További lényeges különbség az előbbi típussal szemben, hogy a felkapaszkodók esetében a helyi vezetés a helyi társadalomtól stabilabb támogatást kapott, legitimációja szervezesebb volt. Ebből eredően kevésbé kellett attól tartania, hogy önkormányzata rossz irányba vezeti a települést. A falu vezetését nem terhelte a minden áron való siker kényszere, ezért nagyobb teret engedhetett a helyi spontán folyamatoknak. A településen élők is jobban tolerálták a vezetés vargabetűit, útkereséseit, esetleges balfogásait.

1.3 A felülről kiemelték

Kevés községnek adatott meg az a szerencse, hogy már az elmúlt rendszerben valamilyen különös jószág birtokosa lehetett, ezért az állami gondoskodás gyámkodása közepette kiemelten fejlesztett státusba került. Az állami gondoskodás azonban később több gondot is hozott magával. Ebből kettő mindenképpen kiemelendő. Egyrészt a rendszerváltás után az állami támogatások megcsappantak, esetenként az állami segítség megszűnt. A különleges javak (turisztikai látványosságok, természeti kincsek, nemzeti parkok, megőrzése, védelme stb.) költsége és/vagy járulékos költsége (környezet fokozott védelme, ipari, mezőgazdasági és építési tevékenységek szigorú szabályozása, korlátozása) azonban megmaradt. Másrészt az állami gyámkodás éveiben nem alakulhatott ki semmilyen olyan helyi készlet, helyi erő, ami később az önszerveződésnek, innovációnak nagyobb esélyt teremtett volna. A kiemelten támogatott településekre jellemző,

központ felé orientált helyi vezetés nem tűrte el a helyi „okoskodást”. Az államilag szervezett fejlesztések azonban gyakorta teljesen figyelmen kívül hagyták a helyi szükségleteket, nem törődtek a helyben élők valós igényeivel, elképzeléseivel. A települések zömének csökkent a népességszáma, a vitalitási mutatói romlottak, a helyben élés feltételei a kor követelményeihez képest nem fejlődtek. A siker így pusztán hírnév maradt, amely kitűnő logo vagy márkajelvény, de ennek hasznát nem a helyben élők élvezik, hanem idegenek, akik a helyi társadalomért és környezetért, a nyereséget adó tőkéért áldozatot hozni nem akarnak, a lokalitás fejlődésében nem érdekeltek.

2. típus: Kívülről jött ötletet befogadó

A települések némelyikébe a sikerhez szükséges ötlet kívülről került be. Nem szükségszerű, hogy a külső újításoknak azonnal belső támogatói legyenek, de végül az innovációnak meg kell találnia a helyi érdekeket. Továbbá az sem szükséges, hogy az újítás a falu egész életére azonnal hatással legyen. Természetes, hogy az ötletek első pillanatban nem váltanak ki osztatlan lelkesedést a helyi közösségből. Ezért a kívülről jött újítók először külső erőforrásokra építenek, amihez az országos politikában jártasság és jó kapcsolatok kellene.

A külső innovációt hordozóknak hátránya ugyan, hogy a helybeliek bizalmatlanul fogadják (mint minden idegent), ugyanakkor előnyt jelenthet az, hogy nem kell új szerepért megküzdenie, mint például annak a helyi újítónak, akinek évtizedek alatt kialakult szerepét kell áttörnie, ha új dolgot akar népszerűsíteni, s ebből eredően önmagát is új szerepében kell elfogadtatnia.¹³⁷

A kívülről jött idegennek sem könnyű elhittetnie, hogy a számítógép és telefon összekapcsolása vagy egy helyi panzió csodát eredményezhet. A vállalkozás sikeréhez szükség van az innováció helyi elfogadtatására: lassan kialakuló személyes ismertségre, amely a kezdeti távolságtartást feloldja és amelynek révén a lakossággal

¹³⁷ Például egy helyi könyvtárosnak nehéz megértetnie a helyi önkormányzattal, a közvéleménnyel, hogy a hagyományos könyvkölcsönzés mellett a könyvtár intézménye fölállalhat több olyan szolgáltatást, amely a helybelieknek segítséget nyújthat a mindennapi életben való eligazodásra és tájékozódásra. Szokatlan lehet az, ha a könyvtár közösségi házzá alakulván a munkanélkülinek munkakeresésben, a vállalkozónak a megrendelő megtalálásában, a nyaralni vágyónak az üdülési lehetőség megismerésében, a hobbiját művelőnek társak toborzásában tud segítséget adni stb.

együtt a helyi önkormányzat is meglátja saját hasznát a kívülről hozott ötletben. Az innováció a helyi politikai érdekektől semlegesen is tud érvényesülni, viszonylag gyorsan és hatékonyan, különösen akkor, ha nem sérti a korábbi helyi hatalom hierarchiáját.

3. Közösségépítők

A közösségépítés motorja ezekben a településtípusokban az önkormányzat, amely saját *innovatív vállalkozásokba* kezd a szociális ellátás, a kommunális szolgáltatások és közberuházások területén.

Tudatosan törekszik a közlétesítmények kapacitásának ésszerű növelésére. Az aktuális igényeken túllépve épített és fejleszt, hogy az új és felújított intézmények és azok szolgáltatásai „szívó” hatással legyenek a község és a szomszéd községek lakóinak szükségleteire. A legjelentősebb *investíciók és innovációk a humán tőke, a helyi szociális ellátórendszer terén* valósulnak meg (iskolabővítés- és fejlesztés, tornaterem és közösségi ház, orvosi rendelő stb. építése). Nemcsak a tárgyi környezetet fejleszti, de az ebben a környezetben szerepet vállaló személyeknek is munkaalkalmat teremt.

A képzettséget és kezdeményezőkézséget az önkormányzat a humán erőforrások tudatos fejlesztésével támogatja. Teszi ezt annak ellenére, hogy jelentős anyagi gondokkal küzd, mint minden más önkormányzat. *Aktív munkaerőpolitikájának* lényege nem pusztán az akut munkanélküliség gondjainak enyhítésében merült ki (közmunaprogramok), hanem szociális és közellátási rendszerében foglalkoztatott jó képzettségű szakemberek megtartására és megszerzésére is törekszik.

Településmarketingjét és PR-ját egyrészt tudatosan alakítja a térségi és országos média figyelmének folyamatos, de nem túlzó fenntartásával, másrészt a település első emberének a térségi politikában elfoglalt presztízse révén *nem szorul háttérbe a település- és térségfejlesztési pénzek allokációjának folyamatában.*

A kedvezőtlen regionális adottságok ellenére a településen maradt *közösség*, az önkormányzat megalakulása után képes volt felerősíteni a *helyi társadalom elemi funkcióit*: a községen belüli *szolidaritást és a szociális türelmet*, amely megindíthatta a kollektív cselekvést a közjó érdekében. A kooperáció a községeken belül nem

jöhetett volna létre, ha több helyütt nincs ott a térséget átfogó *integrátor faluszövetség*

De a polgármesterek nem tudtak volna elfogadottá és hatékonyvá válni a helyi közéletben, ha nincs velük az a nagykoalíció (értelmiségi és helyi vezetői csoport), amely hol vitázva, hol egyetértve, de kompromisszumokra készen fenntartotta a helyi közhatalmat. Egy-egy településen voltak évek, amikor egy-egy érdekcsoport jobban dominálta a döntéseket, a helyi pénzek allokációját. De a vizsgált falvakban mindez sosem jelentett *klikkszerű* érdekérvényesítést. Egy-egy intézmény vagy szolgáltatás fejlesztése, növekvő finanszírozása nemcsak a beosztottak és az intézményvezető személyes és szakmai presztízsét, hanem az intézményt használó családok érdekét is szolgálta, ezért a jelentős fejlesztések és működési kiadások nem váltottak ki maradandó ellenszenvet más érdekcsoportokból, hiszen mint fogyasztók a kedvezményezett intézmény javuló szolgáltatásának azok is hasznélvezői lettek.

A *közösségépítő* stratégiát választók esetében a helyi alkufolyamatokat nem dominálta egyetlen csoport sem. A közpénz elosztását a kiegyensúlyozottság vagy legalábbis az erre való törekvés jellemezte. A településeken élők – látván a nagykoalíciók eredményességét (a testületet egységét, amely kifelé a falu érdekeit is jól tudja megjeleníteni) – elégedettek lettek azokkal a körülményekkel, amit a falu önkormányzata biztosított számukra.

A *közösségépítő* típusú falvakban pártok és más társadalmi szervezetek nem működnek, a helyi politikai teret szemtől szembeni kapcsolatok és közvetlen ismertség határozza meg. Ezt mutatja az a tény is, hogy a polgármestereknek gyakorlatilag nincs fogadóórája, a helyiek bármikor felkereshetik ügyes-bajos dolgaikkal, de mindemellert a polgármesteri hivatalok is rugalmasan intézik az ott élők ügyeit. Az elintézendő ügyek és más közfeladatok kontrollját a „mit szólnak az emberek” közérzúlete biztosítja. A helyi közelégedettséghez többnyire nem kellene nagy tettek; például egy községben a temetőkertet húsvétra azért hozzák rendbe, vagy az iskolaudvart azért takarítják fel hétvégére is, hogy a faluban élők érezzék, van, aki ezzel is törődik.

Nehéz megítélni, mennyiben jelentős az ilyen lakóközösségek közügyekben való aktivitása, különösen olyan helyzetben, amikor a település vezetői igazodni törekednek a nem vezetők vélt vagy valós elvárásaihoz. E vidéki helyi közélet gyakorlatát, a közügyek menetét, a döntések rendjét, preferenciáit a mindennapok folyamata határozza meg. A vezetők és vezetettek közötti kommunikáció közvetlen,

nyelvezete nem hamis, kijelentő és közvetlen. Az önkormányzat (képviselőtestület és a polgármester) a község hétköznapjaiba simulva igazodik saját közössége elvárásaihoz. A klasszikus értelemben nincs civil közélet, mivel a község nem rendelkezik jelentős formalizált érdekérvényesítő csoportokkal. Nem is rendelkezhet, hiszen nincs meg annak egzisztenciális háttere, a tulajdonos polgárság, helyi vállalkozó csoportok. Ebben a formában különösen felértékelődnek azok a szociális tényezők, amelyek a szűkebb közösséghez kötik és megvédik a védtelen egyént (szolidaritás, szociális érzékenység, felelősségtudat, együttérzés).

Mindenesetre elgondolkodtató, hogy az 1990-es éveknek a „polgár illúzióját” kereső közfelfogása, amely a demokratizmust összekötötte a polgárosodás folyamatával, mint értékelné azt a vidéki Magyarországot, amely nem tud vagy amelynek éppen nincs szándéka polgárosodni, csak egyszerűen élni akar. Nyitott kérdés, lehetséges-e viszonylagos jólétet és demokráciát létrehozni nem polgári keretek között, azaz az önálló egzisztencia (gazdálkodó) jelenléte és a formalizált civilitás nélkül?

A vidéken, a falvakban néhány családi vállalkozáson kívül nincs önálló egzisztencia, nincs olyan polgári szervezet, amely megfelelné a kora önkormányzati évek víziójában megfogalmazott képnek. A vállalkozások, a vállalkozók a falvakból nagy számban kiszorultak és csupán a nagyvárosokban maradtak meg a kilencvenes évek végére. A falusi népesség nagy része vagy eltartott, nyugdíjas, szociálisan támogatott, feketevállalkozó, illegális munkavállaló vagy jobb esetben alkalmazott. A *közösségépítő* sikeres típusában kirajzolódik az az új vízió, amelyben a demokratikus intézmény alapvető intézményévé a helyi önkormányzat válik, s az ebben való kommunikáció dönti el, hogy egy település mennyire lesz a helyi társadalma előtt sikeres, avagy legitim/elfogadott és racionális, illetve hatékony.

4. *Csak elrontani lehet*

A jó földrajzi, társadalmi és gazdasági adottságú településeken a vezetők kreativitása kevésbé tud érvényesülni. A viszonyokat jobban meghatározzák a *spontán piaci, illetve makrogazdasági viszonyok*, mint egy szűkebb csoport ügyessége, amely a fenti típusokat jellemzi. A helyi önkormányzatnak ebben az esetben egy strukturáltabb, sok esetben népesebb helyi társadalom előtt kell megtennie lépéseit. Természetesen a döntések során a magas gazdasági potenciállal rendelkező

településeken is szükséges a politikában az elemi józanság és széles koalíciók megteremtésére való törekvés. Azonban a nagyvárosi agglomeráció településein a gazdasági és társadalmi folyamatokat már nem minden esetben tudják a helyben élők az önkormányzatok révén kontrollálni, irányítani.

A városokból kitelepülő módosabb népességgel együtt a nagyvállalkozók és a „multik” is szívesen választják telephelyükül a agglomerációs övezetet, ahol olcsóbb a telek, kisebb a helyi adó, jobbak a közlekedési feltételek, estenként megbízhatóbb a munkaerő stb. A kívülről jött vállalkozók, munkaadók, valamint helyi adózók erősen befolyásolhatják a helyi politikát.

Az idegen befektetők – úgy tűnik – hamar felismerték *zsaroló-potenciáljukat*. A helyi önkormányzatokkal szemben minden lehetőséget ki is használtak. Az alacsonyabb helyi adót vagy adómentességet munkahelyteremtő és fenntartó voltokra hivatkozva csikarták ki a helyi önkormányzatoktól, amelyek nem számoltak azzal, hogy több esetben önmaguk is jelentős áldozatot vállaltak azért, hogy a „multikat”, a nagybefektetőket megszerezzék, letelepedésre készítsék (közműberuházások, környezetszennyezés, helyben növekvő társadalmi költségek, a helyi szociális rendszer leterhelése stb.).

A betelepülő cégek, amennyire tehetik, igyekeznek a béreket alacsonyan tartani. A munkahelyeket biztosító üzemeket rövidebb időtartamra tervezik meg és építik fel. A beruházók ezzel is jelzik, hogy terveiket a munkabérek és más tényezők (bérleti díjak, helyi adó) változásával könnyedén megváltoztathatják, s ezt az álláspontjukat gyakran hangoztatják is. Ezzel könnyedén lehet(ett) revolverezni a helyi döntéshozókat, az önkormányzatokat és a helyi munkavállalókat. Az alacsonyabb bérek és csekély helyi adók ellenére a „multik” még mindig sikeresen tudnak cégeket alapítani a nagyvárosok (különösen a főváros) előterében, mivel a munkanélküliségre még mindig ők tudták a leghatékonyabb megoldást kínálni.¹³⁸ Nem lebecsülendő az a tény, hogy a nemzetközi nagyvállalatok az éves nemzeti össztermék termelésének tetemes részét adják. Ez utóbbi tény a mindenkori kormányzatot is óvatosabbá teszi, amikor őket érintő gazdaságpolitikai döntéseket hoz.

¹³⁸ Vitatható a multinacionális cégek pozitív hatása a munkaerőpiacra. Kérdéses, hogy mennyire segítik elő a humán erőforráson alapuló modernizáció terjedését, vagy konzerválják a korábbi alacsony elvárásokat a munkaerőpiac kínálati oldalával szemben.

A fenti tényezők között azonban megjelent egy új szereplő, amely a kormányzati munkától és multinacionális cégek tevékenységétől némileg függetlenül képes a helyi érdekek jobb és hitelesebb megjelenítésére. Ez az új szereplő *a civil társadalom*, amely egy összetettebb és bátrabb érdekegyeztetés lehetőségét kínálja a helyi társadalom számára. Sok szervezete immár képes (rész)érdekeket artikulálni és lassan függetlenedvén a napi hatalmi politika viszonyaitól, kellő súllyal képviselni a helyi érdekeket.

III. 3. 5. Összegzés

Az önkormányzatiság 1990 után a volt társközségeknek és funkció nélküli falvaknak adott reményt az újrakezdésre. Ezeröttszáz település, apró- és kistelepülés összes önkormányzatát nem volt mód közelebbről megvizsgálni, ezért csak a fenti tipizálásokról vonhatóak le a következő megállapítások:

Az önkormányzat intézménye csak lehetőségeket, mozgósítást adott, de nem oldotta meg a perifériára szorult falusi térségek gondjait. Ahhoz, hogy a helyi közösségek kitörjenek a hátrányok szövedékéből, a helyi politika több kedvező feltételének egybeesése szükséges.

1. Először kell egy személy, aki magára vállalja a település érdekeinek a képviseletét. Aki képes arra, hogy a vegetálás helyett távlatot adjon, illetve a helyi lakópolgárokkal együtt közös célt találjon.

2. Egy személy kevés a kivitelezéshez, ezért a polgármestereknek szükséges a helyi elit támogatása, legitimációja is. Rendkívül fontos, hogy ez a réteg képes legyen az együttműködésre, a konszenzusra, és a helyi innovációban megtalálja saját, családja, szűkebb környezete érdekét is.

3. A helyi ötletnek valódinak és kivitelezhetőnek kell lennie. A különböző versengő ideák közül csak azok maradhatnak fenn, amelyek felkeltik a forrást adók érdeklődését is, és tartós ideig képesek ezt a figyelmet fenntartani. Evégett az egész község, táj, környezet értékeit ismerni kell, és pontosan számba venni.

4. A környezeti tényezők mellett éppen ennyire fontos a közpolitikai környezet ismerete és pontos felmérése. A rivális önkormányzatok és az ellenlábás csoportok ugyanis a helyi ötletet háttérbe szoríthatják, vagy egyszerűen kisajátíthatják. Az

együttműködésnek tehát nemcsak a helyi társadalmon belül, de legalább a kistérségi szinten is „jónak” kell lennie.

5. Ha ezen érdekkörök helyben és a szűkebb környezetben kiegyensúlyozottak és kellően kooperatívak, lehet a tágabb érdekközösségeket tovább keresni és építeni. Az ötlet a felsőbb politikai szférákba jutva öntörvényű folyamatok hatása alá kerül, és szerencsés esetben mentorra talál.

6. A helyi innováció viszont csak akkor válhat helyben fogyasztható és megemészthető közjővé, ha az beágyazódik a helyi társadalom mélyszerkezetébe, azaz helyben lesz az egész lakóközösség számára legitim. A helyi társadalom megszólalásához azonban polgári értékek kellene: identitás, a lokalitással való azonosulás közérzete; empátia a helyi közösség tagjai iránt; szolidaritás; adaptációs képesség a változásokhoz; innovációs hajlam, az újra való fogékonyság.

IV. További kutatási feladatok

Az elkövetkező évek kutatásai az önkormányzati kooperációk természetére és a térségi integrációk összetevőire fognak irányulni. Mivel a most túlzottan fragmentált önkormányzati rendszerünk modernizációja, illetve igazgatási reformja küszöbön áll, ezért fontos prognosztizálni, hogy a térségi integrációknak melyik útja lesz járható:

- a nagypolitika körzetekbe tömöríti az önkormányzatokat (politikai kényszerrel, illetve gazdasági ösztönzőkkel), vagy
- az önkormányzatok – az önkéntesség alapján – alulról szerveződnek kistérségekbe, azaz integrálják magukat.

Mind a két módozat valószínű, ezért érdemes feltérképezni a sikeres térségi szerveződéseket, valamint azokat a térségeket is érdemes vizsgálni, ahol nincs számottevő térségi kooperáció. Ezek a „szélső típusok” adhatnak választ arra, hogy milyen feltételek szükségesek a tartós helyi és térségi integrációkra, illetve hogy mi jellemzi azokat az önkormányzatokat, amelyekben van, illetve amelyekben nincs számottevő együttműködés¹³⁹. A kistérségi szervezések ott erősödtek meg, és a jövőben az önkormányzatok ott lesznek képesek magukat integrálni, ahol a terület- és településfejlesztési forrásokat eredményesen pályázták meg és hatékonyan használták fel.

Ha a VÁTI-ban folytatott területfejlesztési forráselemzéseket és az MTA RKK kistérségi vizsgálatait együtt elemezzük (a korábbi évek forrástérképeit és a térségi szervezések network térképeit összevetjük), akkor az alábbi kérdésekre eddig adott válaszokat tovább pontosíthatjuk:

- a területfejlesztési társulásokon belül mely önkormányzatok voltak a valódi nyertesek, illetve
- a vizsgált társulások közül melyek alkotnak valóban sikeres koalíciókat?

¹³⁹ Az önkormányzatiság első tíz évében megszülettek azok az úttörő munkák, amelyek kijelölik a továbblépés irányát. Az MTA RKK kutató intézeteiben folytatott munkákat volt módomban leginkább megismerni és betekinthettem a Conzulting valamint a Municipium ez irányú kutatásainak részleteibe is.

A fejlesztési források allokációjának (legalább kettő, de inkább három választási ciklusra kiterjedő) adataiból az önkormányzatok között rangsort állíthatunk fel. A sikerességük okát három tényező együttesben kereshetjük:

- előnyös térségi kooperációkban (horizontális kapcsolati tőke),
 - viszonylagosan jó társadalmi, gazdasági és földrajzi környezetben,
 - nagypolitikához fűződő viszony (vertikális kapcsolati tőke).
-
- A területfejlesztési társulásokat értékelhetjük koruk alapján, illetve a kapcsolatok sűrűségével. Feltételezhető, hogy a tartós és régi társulási kapcsolatok eredményesebbek, mint a múlt nélküliek. A társulások kapcsolati hálójából pedig kiolvashatóak azok a „központi” települések, amelyek több terület- és településfejlesztési program „zászlóvivői”.
-
- A lakópolgárok számához viszonyított magas fejlesztési forrás a helyben és regionálisan meglévő jobb gazdasági, társadalmi és földrajzi helyzetből is eredhet. (A jobb feltételek között működő települési önkormányzatoknak bővebb helyi forrás áll rendelkezésre, s ezzel együtt nagyobb eséllyel tudják megszerezni a központi és külső forrásokat is.) A különböző területfejlesztő társulásokba tartozó települések halmazát (tekintettel arra, hogy egy-egy önkormányzat egyidejűleg több társulásban részt vesz) értékelhetjük és osztályozhatjuk a komplex fejlettségi mutató, valamint vidékiség kritériuma alapján is (KSH, 1998; Csatári; 2000a, 2000b). A fejlesztési források lehívásának eredményessége, a települések és térségek komplex fejlettsége, valamint a térségek tipológiai között rejtett változós analízis segítségével összefüggést találhatunk.
-
- Az önkormányzatoknak a nagypolitikához fűződő viszonyát tesztelhetjük a kormánykonformitási mutató segítségével (e mutatót pontozásos módszerrel a parlamenti és a önkormányzati választási adatbázis segítségével dolgoztam ki). Ebben az esetben a megfigyelési egységek a települések, illetve a területfejlesztési társulások élén álló települések lehetnek. Különösen figyelmet érdemelnek a tízezernél nagyobb lélekszámú települések, mivel ezekben formálódtak ki elsősorban az országos jelentőségű pártok, s ezen a szinten tapinthatóak ki a helyi és a nagypolitika hálózati kapcsolatai.

Összefoglalva, a fejlesztési források eredményességéből következtetek a sikeres településcsoportokra és települési önkormányzatokra. A siker okát három tényező együttesének irányában keresem tovább:

- A komplex fejlesztési és vidékiségi mutatók segítségével (háttérváltozók KSH T-STAR, APEH SZTADI, PM adatbázisok) megállapíthatjuk a gazdasági és társadalmi fejlettségüket és a városiasodottságukat. Tipizálhatjuk a sikeresen forráshoz jutó településeket, illetve településegységeket (városiasodott, agglomerálódó, vidékies, stb.).
- Az önkormányzatok feltérképezett horizontális networkrendszeréből, vagyis a térségi társulási hálózatából következtetek kooperációk sűrűségére, kapcsolatok gyakoriságára (tércapcsolatok) és mélységére (időtényező), az önkormányzatok hálózati mutatóit is összevethetjük a fejlesztési források rangsoraival, amelyből következtethetünk a szoros térségi kötelékek és a pályázati sikerek közötti összefüggésre.
- A kormánykonformitási mutató segítségével megállapíthatjuk, mely önkormányzatok voltak „legközelebb” a mindenkori kormányhoz (vertikális network), a kormányhoz fűződő lojalitás növelte-e a valószínűségét annak, hogy központból lehívható forrásokhoz jussanak a vizsgált települések, illetve településcsoportok.

A fenti tényezők kombinálhatóak, tehát azt is vizsgálhatjuk, hogy a különböző társulásokat milyen típusú települések alkotják, illetve milyen közös jellemzői vannak a társulásoknak.

Választ kaphatunk arra: a nagypolitika által meghirdetett preferenciák mennyire érvényesülnek a területfejlesztési politika gyakorlatában, amennyiben a kormányciklusokat elválasztjuk egymástól és a kor adott jogi és határozati anyagait „hozzá illesztjük” a megvalósult forráseloszlásokhoz.

A vizsgálatot (amint eddig sem tettük) nem korlátozzuk statisztikai analízisre. Területstatisztikai elemzéseinket törekszünk kiegészíteni helyi vizsgálatokkal. Amennyiben a rejtett változós elemzések útján települési és térségi tipológiát sikerül felállítani, akkor az így kialakított klaszterekbe sorolható települések és társulások egy-egy típusát helyi vizsgálatba tudjuk vonni.

Függelék

Térképi ábrák jegyzéke

- I. térképi ábra: Munkanélküliek aránya az aktív korú népességben 1994
- II. térképi ábra: Munkanélküliek aránya az aktív korú népességben 1997
- III. térképi ábra: Összjövedelem átlagos nagysága 1996
- IV. térképi ábra: Társas vállalkozók aránya az összes adózóhoz viszonyítva 1996
- V. térképi ábra: Főfoglalkozásúak aránya az aktív korú népességben 1996
- VI. térképi ábra: Egyéni vállalkozók aránya az aktív korú népességben 1996
- VII. térképi ábra: Jövedelempótló támogatásban részesültek száma 1000 lakosra 1998
- VIII. térképi ábra: Általános iskolával rendelkező települések 1996
- IX. térképi ábra: Háziorvosi székhellyel rendelkező települések 1996
- X. térképi ábra: Rendelőintézzel bíró települések 1996
- XI. térképi ábra: Önkormányzatok által rendszeres szociális segélyben részesülők aránya 1998
- XII. térképi ábra: Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő kiskorúak aránya 1999

Irodalom

- Andorka Rudolf [1987]: Gyermekszám a fejlett országokban. Gondolat, Budapest.
- Andorka Rudolf [1997]: Bevezetés a szociológiába. Osiris Kiadó, Budapest.
- Arisztotelész [1984]: Politika. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Arow, K. [1951]: Social and Individual Values. John Wiley & Sons, New York.
- Bánlaky Pál [1992]: Esztergom, a szent és gyámoltalan város. MTA PTI, Budapest.
- Baráth Etele [1981]: Az országos területrendezési tervkonceptió. Városépítés, 2. sz.
- Barta Györgyi–Beluszky Pál (szerk.) [1999]: Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban. Regionális Kutatási Alapítvány, Budapest.
- Belényi Gyula [1996]: Az alföldi városok és a településpolitika (1945- 1963). Csongrád Megyei Levéltár, Szeged.
- Beluszky Pál [1982]: A kisfalvakról tárgyilagosan. Városépítés, 6. sz.
- Beluszky Pál [1990]: A polgárosodás törekeny váza. Tér és Társadalom, 3-4. sz.
- Beluszky Pál [1992]: Vég kiárusítás. MTA RKK, Budapest.
- Berkovits György [1976]: Világváros határában. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
- Bibó István [1986a]: Válogatott tanulmányok I. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- Bibó István [1986b]: Válogatott tanulmányok II. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- Bibó István [1986c]: Válogatott tanulmányok III. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- Bódi Ferenc [1992]: Sajóbábony. Valóság, 2. sz.
- Bódi Ferenc–Fábián Gergely [1994]: Határszél. Az elvándorlás és munkanélküliség okai Zemplénben. Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány által támogatott kutatás zárótanulmánya. MTA PTI, Budapest. (kézirat).
- Bódi Ferenc [1997]: Gondolatok az önkormányzatról. Debreceni Szemle, 1. sz.
- Bódi Ferenc [1998]: Isten háta mögött I–II. Az elvándorlás néhány társadalmi összetevője és következménye Zemplénben. Comitatus, január–február.
- Bódi Ferenc [1999a]: Lokális, kistérségi és regionális együttműködés és érdekérvényesítés a területpolitikában. A falu, XIV. évf. 4. sz.

Bódi Ferenc [1999b]: Szociális ellátó rendszerek és a humán erőforrások keretei falun. In: A falu-és vidékfejlesztés stratégiai kérdései (szerk.: Kovács Ferenc), MTA Agrártudományi Osztálya, Budapest.

Bódi Ferenc [2000]: Homrogd, a hétköznapiok nyertese. In: Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. (szerk.: Bódi Ferenc–Bóhm Antal), Agroinform Kiadóház, Budapest.

Bódi Ferenc [2001]: A szociális ellátórendszerek örökölt hiánya a falvakban. Esély, 4. sz.

Bódi Ferenc–Bóhm Antal (szerk.) [2000]: Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. Agroinform Kiadóház, Budapest.

Bogár László [1983]: A fejlődés ára. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Bogár László [1989]: Kitorési kísérleteink. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Bóhm Antal [1987]: Helyi hatalom – lakossági részvétel. In: Helyi társadalom V. (szerk.: Bóhm Antal–Pál László), MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest.

Bóhm Antal [1993]: National Report on Hungary. In: (Eds: Jacob, B.M.–Ostrowski, K.–Teune, H.) Democracy and Local Governance. Ten empirical studies. Matsunaga Institute for Peace, University Hawai'i, Honolulu.

Bóhm Antal [1996]: A helyi társadalom. Csokonai Vitéz Mihály TKF, Kaposvár.

Bóhm Antal [1997]: Ingázás tegnap és ma. MTA PTI, Budapest.

Bóhm Antal [2001]: Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés hivatkozása. [Kézirat] Symes előadására (XI. Rurálszociológiai Kongresszus, Helsinki, 1981.)

Bóhm Antal–Bódi Ferenc [2000]: Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. Agroinform Kiadóház, Budapest.

Bóhm Antal–Pál László [1985]: Társadalmunk ingázói – az ingázók társadalma, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.

Bóhm Antal–Szoboszlai György. [1996]: Önkormányzati választások 1994. MTA PTI, Budapest, valamint www.valasztta.hu, megyei kis- és nagylistás eredmények (1998. évi adatbázis).

Bóhm Antal–Táll Éva [1992]: Pápa, a rezisztens város. MTA PTI, Budapest.

Böhm Antal–Utasi Ágnes [1998]: Polgármesterek véleménye az önkormányzatról és az önkormányzati szövetségekről. MTA PTI, Önkormányzat és helyi társadalomkutató csoport. (ÖSZT – ICMA megbízás), Budapest. (kézirat).

Bulla Miklós [2000]: Környezetvédelmi kulcsproblémák. In: Magyarország település-környezete. (szerk.: Enyedi György). MTA Magyarország az ezredfordulón, Budapest.

Burke Edmund. [1990]: Töprengések a francia forradalomról. Atlantisz Kiadó, Budapest.

Castro de Isidro, F. [1996]: El desarrollo local en el marco de la Unión de la Europea. Las Palmas.

Chandler, J. A. (ed.) [1993]: Local Government in Liberal Democracies. Routledge, London.

Constant, Benjamin [1862]: Az alkotmányos politika tana. Trattner, Pest.

Csatári Bálint [2000^a]: A magyarországi kistérségek vidékiség-kritériuma. In: Magyarország térszerkezete és -folyamatai az ezredfordulón. (szerk.: Horvát Gyula–Rechnitzer János), MTA RKK, Pécs.

Csatári Bálint [2000^b]: Kísérlet a magyarországi kistérségek komplex fejlődési típusainak meghatározására. In: Alföld és a Nagyvilág. (szerk.: Dövényi Zoltán), MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest.

Dahl, Robert [1961]: Who Governs? Yale University Press, New Haven and London.

Dahl, Robert [1996]: A pluralista demokrácia dilemmái. Osiris Kiadó, Budapest.

Dahl, R.–Linndblom, Ch. [1953]: Politics, Economics and Welfare. Harper and Bros., New York.

Dalton, H. [1932]: The Principles of Public Finance. George Routledge & Sons Ltd., London.

Diamond, M. [1994]: A föderalista. In: A politika filozófia története. II. (szerk.: Strauss L.–Cropsey, J.), Európa Könyvkiadó, Budapest.

Dolores, J. [1991]: Subsidiarity. The Challenge of Change. Proceedings of the Jacques Dolores Colloquium. European Institute of Public Administration, Maastricht.

Donzelli, F. [1986]: Il concetto di equilibrio nello teoria economica neoclassica. La Nuova Halia Scientifica, Roma.

Downs, A. [1957]: An Economic Theory of Democracy. Harper & Row, New York.

Downs, A. [1990]: Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell. Közgazdasági Szemle, 9. sz.

Durkheim, E. [1978]: A társadalmi tények magyarázatához. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Duverger, M. [1951]: Les partis politiques. Colin, Paris.

Ékes Ildikó [1996]: Mit jelent a feketemunka? Munkaügyi Szemle, 4. sz.

Elster, J. [1995]: A társadalom fogaskerekei. Osiris–Századvég, Budapest.

Enyedi György [1981]: A területfejlesztési politika néhány új eleméről. Területi Statisztika, 2.

Enyedi György [1986]: Település és társadalom. In Helyi társadalom IV. (sorozat szerk.: Böhm A.–Pál L). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet, Budapest

Enyedi György [1988]: A városnövekedés szakaszai. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Enyedi György [1989]: Településformáló folyamatok és településpolitika Magyarországon. Valóság, 8. sz.

Enyedi György [2000]: Magyarország település-környezete. Magyarország az ezredfordulón. (és mások: Beluszky Pál, Szirmai Viktória, Lányi Gábor, Tóth Zoltán, Bulla Miklós, Horváth M. Tamás) MTA, Budapest

Eötvös József [1981]: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. II. Kiadó, Budapest.

Erdei Ferenc [1939]: Magyar város. Athenaeum, Budapest.

Fábián Gergely [2000]: Szociális és egészségügyre kiható gazdasági és politikai folyamatok. Globalizáció és lokalizáció a rendszerváltásban. Doktori értekezés. Nyíregyháza, (kézirat).

Falussy Béla–Harcza István [2000]: Időfelhasználás 1986 és 1999 őszén. KSH, Budapest.

Faragó László [1992]: Mi lesz veled területfejlesztés? Tér és Társadalom, 1-2.

Fekete Attila–Hegedűs Miklós [1998]: A közvetlen és a közvetett területfejlesztési támogatások hatásainak vizsgálata. VÁTI–GKI Rt., Budapest.

Fisichella, D. [1970]: Sviluppo democratico e sistemi elettorali. Sansoni, Firenze.

Fisichella, D. [1983]: Sul concetto di rappresentanza politica. In: La rappresentanza politica. (ed.: Fisichella, D.), Giuffrè, Milano.

Fisichella, D. [1994]: A politikatudomány alapvonalai. IC(P) Holding Rt., Miskolc.

Flynn, N. [1997]: Globalisation and convergence. Paper for the International Research Symposium on Public Sector Management. University of Aston, Birmingham.

Frisnyák Sándor [1990]: Magyarország történeti földrajza. Tankönyvkiadó, Budapest.

G. Fekete Éva [1994]: A magyarországi kistérségek néhány jellemzői. Juss, VII. évfolyam, 3. sz.

G. Fekete Éva [1997]: A kistérségi néhány sajátossága. Tér és Társadalom, 3. sz.

G. Fekete Éva [1999]: Kistérségi fejlesztő szervezetek Magyarországon az évezred küszöbén. MTA RKK ÉMO, Miskolc.

G. Fekete Éva [2000]: A területfejlesztés kistérségi szintje és az önkormányzatok. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk.: Verebélyi Imre), MKI–MTA PTI–MTA RKK, Budapest.

G. Fekete Éva [2000]: A területfejlesztés kistérségi szintjei az önkormányzatok. In: Önkormányzati mérleg. (Szerk. Verebélyi Imre). MTA PTI, MKI, Budapest.

G. Fekete Éva [2001]: A kistérségi szintről praktikusán. MTA RKK ÉMO, Miskolc. (kézirat).

Ginsberg, N. [1992]: Division of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy, SAGE.

Gombár Csaba [1983]: A helyi hatalom hermeneutikája. In: Helyi társadalom I. (szerk.: Böhm Antal–Pál László), MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest.

Gunlicks, A. B. [1991]: Local Government Reform and Reorganization. Kennikat Press, Port Washington, London.

Hajnal István [1936]: Az újkor története. In: Egyetemes történelem. III. (szerk.: Hóman Bálint, Szekfű Gyula), Révai Testvérek, Budapest.

Hamilton, A.–Madison, J. [1998]: A föderalista. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Harcza István–Kovács Imre–Szelényi Iván [1994]: A posztoszocialista átalakulás a mezőgazdaságban és a falusi társadalomban. Szociológiai Szemle, 3. sz.

Hencz Aurél [1973]: Területrendezési törekvések Magyarországon. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Hesse, J. J. (ed.) [1991]: Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Nomos Verlag, Baden-Baden.

Horváth Barna [1995]: Jogszociológia. Osiris Kiadó, Budapest.

Horváth P. (szerk.) [1997]: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

Illés Iván [1992]: A területfejlesztés irányításának kérdései. Tér és Társadalom, 1-2.

Illés Iván [1993]: A város és falufejlesztés dichotómiája a magyar településhálózat fejlesztésben. In: Település gazdaság és igazgatás a térben (Szerk. Kovács Katalin). MTA RKK, Pécs.

Illés Iván [1994]: Az önkormányzatok finanszírozása, gazdálkodásuk hatékonysági kérdései. In: Tér és közigazgatás. MTA RKK, Budapest.

Illés Iván [1996]: Az önkormányzati rendszer finanszírozásának reformja. INFO-Társadalom. 37. sz.

Kajtár István [1992]: Magyar városi önkormányzatok (1848-1818). Akadémiai Kiadó, Budapest.

Keating, M. [1997]: The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. Environment and Planning C: Government and Policy. 4.

Kemény István [1996]: A romák és az iskola, Educatio, 1. sz

Kemény István [1994]: Cigánynak lenni. MTA Szociológia Intézet, Budapest.

Kemény István–Havas Gábor–Kertesi Gábor [1994]: Cigánynak lenni. MTA Szociológiai Intézet, Budapest.

Kiss István [1996]: Település(együttes)ek vizsgálata és egybevetési módszertana. Polgári Tanácsadó Szolgálat, Budapest.

Konkoly-Thege Gyula [1925]: Magyarország földművelése jellegzetes gazdasági vidékek szerint. In: Magyar Statisztikai Szemle.

Konrád György–Szelényi Iván [1971]: A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. Valóság, 12.sz.

Kornai János [1972]: Erőltetett vagy harmonikus növekedés. Gondolatok a gazdasági növekedés elméletéről és politikájáról. Disequilibrium. Akadémia Kiadó, Budapest.

Kornai János [1982]: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Kosáry Domokos [1983]: Művelődés a XVIII. századi Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Kosáry Domokos [1990]: Újjáépítés és polgárosodás 1711-1867. Háttér Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

Kovács Zsolt – Kulcsár László [1997]: A kistérségi igazgatási modellek ma és holnap I–II. Comitatus, 1997. július-augusztus.

Kulcsár László–David L. Braun–Madarász Imre [1996]: Dimension of Rural Diversity in Hungary. Paper presented at the 9th World Congress of Rural Sociology. Bukarest, Romania, július 21.

Kulcsár László–Molnár Melinda [2000]: A magyarországi vidéket érintő politikák a XX. században. Szent István Egyetem, Gödöllő. (kézirat).

Lackó László [1982]: A területfejlesztés holnapjáról. Területi Statisztika, 1-2. sz.

Laki László [2001]: Vállalatok és vállalkozások igényeinek változásai a munkaerő képzésével-képzettségével kapcsolatban. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.

Lehmbruch, G. [1981]: Corporativismo liberale e governo dei partiti. In: La società neo-corporativa (edit.: Maraffi, M.), Il Mulino, Bologna.

Lijphart, A. [1997]: Választási rendszerek: Típusok, formák, fejlődésvonalak. In: Választási rendszerek (szerk.: Fábíán György), Osiris Kiadó, Budapest.

Lipset, S. M. [1995]: Homo politicus. Osiris Kiadó, Budapest.

Luhmann, Niklas [1979]: A jog pozitivitása mint a modern társadalom előfeltétele. In: Jog és szociológia. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (szerk.: Sajó András), Budapest.

Mabileau, A. [1996]: Kommunalpolitik und – verwaltung in Frankreich. Birkhauser, Basel.

Madison, J. [1998]: A föderalista. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Magyary Zoltán [1988]: A közigazgatás fejlesztés és szervezés (vál. és szerk.: Csuth Sándor–Gáspár Mátyás), MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.

Mansfield, H. C. jr. [1968]: Modern and Mediavel Representation. In : J. R. Pennock–J. W. Chapman (szerk.): Representation. Atherton Press, New York.

Mardsen, T. – Murdoch, J.(ed.) [1998]: Rural Governance and Community Participation. Journal of Rural Studies, Special Issue.

Mardsen, T. et al, [1993]: Construction of the Countryside. UCL Press, London.

Márkus István [1971]: Egy parasztváros beidomulása. In: Kifelé a feudalizmusból. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.

Mezey Barna (szerk.) [1996]: Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest.

Miklóssy Endre [1991]: A ráfordítás és válságtérségek. In: Válságtérségek Magyarországon (szerk.: Lackó László), MTA Földtudományok és Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya, Budapest.

Mill, I. S. [1983]: A szabadságról. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest

Mokos Béla [1998]: Budapest vonzáskörzetének munkaerőpiaci térszerkezete. Területi Statisztika. 38. évfolyam, 6. sz.

Moldova György [1980]: Szent tehén (Riport a textiliparról). Magvető Kiadó, Budapest.

Montesquieu [1987]: A törvények szelleméről. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest.

Montgomery, K. [1994]: Interest Group Representation in the Hungarian Parliament. Budapest Papers Political Science. Budapest University of Economics, Budapest.

Nagy Endre [1991]: A forradalom és tőke kora egy mai községben. (szerk.: Némédi Dénes), ELTE Szociológiai, Szociálpolitikai Intézet és Továbbképző Központ, Budapest. (kézirat).

Navraics Tibor [1998]: Háromszintű Európa? Comitatus, július–augusztus.

Némédi Dénes [1996]: Durkheim. Tudás és Társadalom. Áron Kiadó, Budapest.

Nemes Nagy József [1998]: A tér a társadalomban. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

Németh Jenő [2001]: A kistérségi (város környéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. Magyar Közigazgatás, 1. sz.

Northon, A. [1994]: International Handbook of Local and Regional Government. Edward Elgar, Aldershot.

Norton, A. [1991]: Western European local government in comparative perspective. In: Local Government in Europe. Trends and Developments. (eds.: Batley, R.–Stoker, G.), Macmillan, London.

Obádovics Csilla [1997]: A népsűrűség és a nagyváros-közelség hatása a munkanélküliségre falun. Falukonferencia, Pécs, július 1-2. (előadás).

Oláh Miklós–Vágvölgyi B. András [1987]: Egy helyi döntés körülményei... In: Helyi társadalom V. (szerk.: Böhm Antal–Pál László). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest.

Olson, Mancur [1982]: A kollektív cselekvés logikája. (vál.és ford.: Csontos László), ELTE, (kézirat).

Pál László [1984]: Helyi társadalmak. II. Régiók – kistáják. MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet, Budapest.

Pálné Kovács Ilona [1987]: A községi tanácsi döntések néhány sajátossága, In: Helyi társadalom V. (Szerk. Böhm Antal–Pál László). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest.

Pálné Kovács Ilona [1989]: A településpolitika új tendenciái és kezdeti gyakorlati tapasztalatai a megváltozott jövedelemelosztási rendszerben. In: Elosztás és jövedelmek Magyarországon (szerk.: Lengyel Zsuzsa), MTA Társadalomtudományi Intézet, Budapest.

Pálné Kovács Ilona [1994]: Kistérségek, megyék régiók és a közeljövő közigazgatása. Kutatási zárótanulmány. MTA Regionális Kutatások Központja. Pécs.

Pálné Kovács Ilona [1999a]: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Pálné Kovács Ilona [1999b]: Régiók az ezredfordulón? Tér és Társadalom, 3. sz.

Pálné Kovács Ilona–László Mária [1993]: Önkormányzati önállóság és közgazdasági feltételrendszer. Társadalomkutatás, 4. sz.

Papp Zsolt [1987]: Adalékok a tervezés demokratikus legitimációjához. In: Helyi társadalom V. (szerk.: Böhm Antal–Pál László). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest.

Pető Iván–Szakács Sándor [1985]: A hazai gazdaság négy évtizedének története (1945–1985) I. Az újjáépítés és a tervutasításos irányítás időszaka 1945-1968. Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest.

Post, G. [1964]: Studies in Medieval Legal Thought, Princeton University Press, Princeton.

Román Zoltán [1998]: Az EU-csatlakozás és a kis és közepes vállalati szektor. Közgazdasági Szemle, XLV. évf. január.

Rónai András (szerk.) [1993]: Közép-Európa Atlasz. Szent István Társulat–Püski Kiadó, Budapest.

Sajó András [2001]: A vesztegető államtól a zsaroló államig. Mozgó Világ, július.

Sári János [1995]: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest.

Savas, E. [1993]: Privatizáció. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Schmitter, C.[1981]: Ankorá il secola del corporativismo? In: La società neo-corporativa (edit.: Maraffi, M.), IL Mulino, Bologna.

Schumpeter, I. [1964]: Capitalism, Socialism and Democracy. George Allen & Unwin, London.

Scruton, R. [1982]: Dictionary of Political Thought. Macmillan Press, London.

Symes, D.G. [1981]: Social Aspect of Rural Planning-Settlement and Infrastructural Development. Előadás a XI. Rurálszociológiai Kongresszuson. Helsinki, 1981. (kézirat).

Syrett, S. [1995]: Local Development. Avebury, Aldershot.

Szegvári Péter [1997]: A regionális területfejlesztés. In: Az érdekegyeztetés tapasztalatai. (szerk.: Berki Erzsébet). DHV Magyarország Kft., Budapest.

Szekfű Gyula [1917]: A magyar állam életrajza. Dick Manó Kiadása, Budapest.

Szekfű Gyula [1928]: megjegyzése a közigazgatási vitához. In: Magyar Szemle, II.

Szelényi Iván [1990]: Új osztály, állam, politika. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Szelényi Iván–Konrád György [1969]: Az új lakótelepek szociológiai problémái. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Szoboszlai György [1996]: Önkormányzati választások. In: Önkormányzati választások 1994 (szerk: Böhm Antal–Szoboszlai György), MTA PTI, Budapest.

Szőgyi Lenke–Böhm Antal–Bódi Ferenc [2001]: A budapesti agglomeráció társadalmi gazdasági folyamatainak változása a kilencvenes években. OTKA zárótanulmány. MTA PTI, Budapest. (kézirat)

Szörényiné Kukorelli Irén [1997]: Fejlesztési koncepciók a kistérségek számára. Tér és Társadalom, 3. sz.

Szűcs Jenő [1983]: Vázlat Európa három történelmi régiójáról. Magvető, Budapest.

Táll Éva (szerk.) [1993]: Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán. MTA PTI, Budapest.

Táll Éva (szerk.) [1995]: Polgármesterek túl az eufórián. MTA PTI, Budapest.

Táll Éva [2000a]: Pusztamérges, egy sikeres önkormányzat. In: Sikeres helyi társadalmak Magyarországon (szerk.: Bódi Ferenc–Böhm Antal), Agroinform Kiadóház, Budapest.

Táll Éva (szerk.) [2000b]: Az új demokrácia önkormányzati vezetői. Tanulmányok. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.

- Tocqueville, A. [1993]: Az amerikai demokrácia. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Tocqueville, A. [1994]: A régi rend és a forradalom. Atlantisz, Budapest.
- Vági Gábor [1991a]: Versengés a fejlesztési forrásokért. In: Magunk, Uraim, Gondolat, Budapest.
- Vági Gábor [1991b]: Mit ér egy község? Mit ér egy megye? In: Magunk, Uraim, Gondolat, Budapest.
- Vágvölgyi András (szerk.) [1982]: A falu a mai magyar társadalomban. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Vargáné Hajdú Piroska–Boján Ferenc [1996]: Területi egyenlőtlenségek Magyarországon az egészségi állapot társadalmi és környezeti háttérében, az 1990-es népszámlálási adatok tükrében. Népegészségügy, 3. sz.
- Velkey László (szerk.) [1999]: Régióink egészségügyi helyzetére, jellemzői, sajátos problémái, megoldási törekvései, különös tekintettel a népbetegségekre. MTA Miskolci Területi Bizottsága, Miskolc.
- Villányi M. [1987]: A mezőgazdaság és a településfejlesztés kölcsönhatása. Városépítés, 3. sz.
- Weber, M. [1970]: A nem legitim uralom (A városok tipológiája). In: Állam, Politika, Tudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weber, M. [1970]: Állam Politika Tudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weber, M. [1987]: Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Wrigley, E. A. [1973]: Népeség és történelem. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Zoltán Zoltán [1983]: Helyi érdek szerepe... In: Helyi társadalom I. (Szerk. Bóhm Antal–Pál László). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest.

A szerzőnek a disszertáció témájában született publikációi

Bódi [1992]: Sajóbabony. Valóság, XXXV. Évfolyam, március.

Bódi [1992]: Önkormányzatok vállalkozásai és vállalkozástámogató politikája, MTA RKK ÉMO–B-A-Z Megyei Közgyűlése, Miskolc.

Bódi [1992]: Munkanélküliség Ózdon. (esettanulmány) MTA PTI megbízás, Budapest. (kézirat)

Bódi [1994]: Kazincbarcika, In: A kultúraközvetítés változásai (szerk.: Hidy Péter.–Mezei István), Felsőmagyarország Kiadó–MTA RKK, Miskolc.(pp. 147-158)

Bódi [1995]: Őrségváltás Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. In: Parlamenti választások 1994. Politikai szociológiai körkép (szerk.: Böhm Antal–Szoboszlai György), MTA PTI, Budapest. (pp. 300-316)

Bódi [1995]: Egy település a paternalizmusból az autonómia felé, Borsodi Múzeum, Miskolc.

Bódi [1996]: Miskolc város önkormányzatának újraválasztása. In: Önkormányzati választások 1994. Politikai szociológiai körkép (szerk.: Böhm Antal–Szoboszlai György), MTA PTI, Budapest. (pp. 235-250)

Bódi [1996]: Polgárosodás, politikai változás, társadalmi tömeg. Politikaszociológiai esszék és tanulmányok. MTA PTI Etnoregionális Kutatóközpont Munkafüzetek 20. sz., Budapest.

Bódi F.–Fábián G.–Giczey P. [1996]: Still Crazy After All These Years, In: Local Organisation of Social Services (ed.: Lawson, Thom R.), University of Louisville, Kentucky, USA, Louisville. (pp. 60-120)

Bódi F.–Fábián G.–Giczey P. [1997]: Still Crazy After All These Years, Institute for Political Science of Hungarian academy of Sciences. Working Papers of Political Science, No 11., Budapest.

Bódi [1997]: Hét szűk esztendő - Önkormányzati autonómia és gazdálkodás. In: Böhm Antal (szerk.) MTA Nemzeti Stratégiai Kutató Program. A magyar társadalom változásai és a politikai rendszer. A III. altéma 4/C projekt, MTA PTI, Budapest.

Bódi [1997]: Gondolatok az önkormányzatról, Debreceni Szemle, 1. sz.

Bódi [1998]: A holland demokrácia. In: Az elhagyott erő. Településmarketing a helyi társadalomban (szerk.: Jávorszki András), Kaposvár.(pp. 19-31)

Bódi [1998]: Az Isten háta mögött I-II., Comitatus, Önkormányzati Szemle, VIII. évfolyam 1-2. sz. január-február,

Bódi [1999]: Forradalom után - Reform előtt. Az elvándorlás okai Zemplénből. Magad uram, ha nincs szolgád (kisvállalkozók egy válságtérségben). MTA PTI Etnoregionális Kutatóközpont Munkafüzetek 63. sz., Budapest.

Bódi F.–Fábián G.–Giczey P. [1999]: Még mindig örülten. A magyar szociálpolitika helyzete. (LOSS tanulmányok), MTA PTI Etnoregionális Kutatóközpont Munkafüzetek 65. sz., Budapest.

Bódi [1999]: Szociális ellátórendszerek és a humán erőforrások keretei falun, In: A falu- és vidékfejlesztés stratégiai kérdései (szerk.: Kovács Ferenc), Stratégiai Kutatások Programja MTA Agrártudományok osztálya, Budapest.(83-100. p.)

Bódi F.–Obádovics Cs.–Mokos B. [1999]: Adózás, jövedelemkülönbségek Magyarországon. Területi Statisztika, 2. (39.) évfolyam, 2. sz. március.

Bódi [1999]: Szociális ellátórendszerek a falvakban, a Falu (a magyar vidékfejlesztők folyóirata), XIV. évfolyam, 1. szám. Tavasz.

Bódi [1999]: A modernizációs politika antinómiái. A területpolitika szerepe az újraelosztásban. In: Társadalmi változások és a politikai rendszer (Kulcsár Kálmán programvezető), Stratégiai Kutatási Programok MTA PTI, Budapest.

Bódi [1999]: Szociális ellátórendszerek a falvakban, In: Vidékfejlesztés vidékpolitika. (szerk.: Pócs Gyula), Agroiinform Kiadóház, Budapest. (pp. 39-60)

Bódi [1999]: Lokális, kistérségi és regionális együttműködés és érdekérvényesítés a területpolitikában. a Falu, (a magyar vidékfejlesztők folyóirata), XIV. évfolyam, 4. sz. Tél.

Bódi [1999]: A régió vagy a megye kap-e nagyobb szerepet a jövő területpolitikájában? Szabolcs-Szatmár-Beregi Szemle, XXXIV. Évfolyam 4. sz. november.

Bódi [1999]: A területpolitika antinómiái In: A demokrácia 10 éve. V. Országos Politológus Vándorgyűlés. Bessenyei György Könyvkiadó, Nyíregyháza. (pp. 150-156)

Bódi F.–Obádovics Cs. [2000]: Munkanélküliség a vidéki Magyarországon, Területi Statisztika, 3. (40.) évfolyam 1. sz. január.

Bódi [2000]: Fidesz siker Fejér megyében. In: Parlamenti választások 1988. Politikai szociológiai körkép (szerk.: Bóhm A.–Gázsó F.–Stumpf I.–Szoboszlai Gy.), MTA PTI–Századvég, Budapest. (pp. 266-272)

- Bódi [2000]: Borsod-Abaúj-Zemplén megye parlamenti választások. In: Parlamenti választások 1988. Politikai szociológiai körkép (szerk.: Böhm A.–Gazsó F.–Stumpf I.–Szoboszlai Gy), MTA PTI- Századvég, Budapest. (pp. 244-250)
- Bódi F.–Böhm A. (szerk.) [2000]: Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. Agroinform Kiadóház, Budapest,
- Bódi [2000]: Lehet-e próféta valaki a saját falujában? In: Az új demokrácia önkormányzati vezetői (szerk.: Táll Éva), MTA PTI, Budapest. (pp. 209-234)
- Bódi F.—ifj. Kulcsár L. [2000]: Politikai értékválasztás a magyarországi kisvárosok helyi politikai elitjében. In: Az új demokrácia önkormányzati vezetői (szerk.: Táll Éva), MTA PTI, Budapest. (pp. 194-208)
- Bódi [2000]: Rural Development Policy, Governance and Community Development, Observations Research Issues Reported, 193. p. In: Rural Development in Central and Eastern Europe (ed.: Brown, David–Bandlerová, Anna), Slovak Agricultural University in Nitra–University of Cornell, Nitra-Ithaca.
- Bódi [2000]: Lokális, kistérségi és regionális együttműködés és érdekérvényesítés a területpolitikában. In: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai (szerk.: Verebélyi Imre), MKI–MTA PTI–MTA RKK, Budapest. (pp. 175-188)
- Bódi [2000]: Sikeres helyi társadalmak, sikeres térségi integrációk. In: Integrált vidékfejlesztés. V. Falukonferencia (szerk.: Kovács Teréz), MTA RKK, Pécs. (pp. 450-457)
- Bódi [2001]: A szociális ellátórendszer örökölt hiánya a falvakban. Esély, 4. sz.
- Bódi (szerk.) [2001]: Helyi szociális ellátó rendszer a vidéki Magyarországon. Agroinform Kiadóház, Budapest.