

- Thomas, P., 1985, *The Aims and Outcomes of Social Policy Research*, Beckenham: Croom Helm.
- Weiss, R. and Rein, M., 1970, The evaluation of broad-aim programs: experimental design, its difficulties and an alternative, *Administrative Science Quarterly*, 15(1), March, 97–109.
- Williams, W., 1980, *Domestic Program Policy Analysis: Some Observations on its Practice at the Top of the Government in the US and the UK*, Discussion Paper No. 4, Institute of Governmental Research, University of Washington.

Lokal självstyrelse i Centraleuropa – en underskattad hörnsten i reformarbetet

Inledning¹

Två frågor har dominerat debatten kring den pågående samhällsomvandlingen i Central- och Östeuropa²: demokratiseringen av det nationella politiska systemet och ekonomins marknadsorientering. Dessa två frågor tycks överskugga alla andra i betydelse. Demokratin måste förankras och marknadsorienteringen uppfylla några av de förväntningar som ställts på den, innan regionens auktoritära historiska arv, realsocialistiska förflutna, etnisk-sociala instabilitet och ekologiska kris kan börja övervinnas tycks de flesta bedömare mena.

Syftet med föreliggande artikel är att lyfta fram ett tredje tema som hittills, åtminstone hos betraktare i väst, intagit en mera undanskymd position, nämligen framväxten, eller kanske snarare återerövrandet av kommunal självstyrelse. Utan en bred, lokal förankring av den nya politiken är det i högsta grad osäkert vad för slags samhällen som kommer att resa sig ur ruinerna efter de realsocialistiska experimenten. Det finns starka skäl av både deskriptivt och normativt slag för en sådan ståndpunkt.

Efter en konstitutionellt orienterad bakgrundsteckning, för vi fram argumentet att den lokala självstyrelsen har en potential som förmedlande länk mellan staten och det civila samhället. Därefter sammanfattar vi den loka-

la styrelsens roll under realsocialismen, ger sedan översikter över de senaste årens självstyrelse-reformer och lokala val i Polen, Ungern och Tjeckoslovakien för att därpå lyfta fram några av de problem, orosmoln och ljuspunkter som åtföljer rekonstruktionen av den kommunala självstyrelsen i de tre länderna. I ett sammanfattande slutord berör vi också frågan vilket intresse den komparativa statsvetenskapliga forskningen kan ha av att också inkludera de centraleuropeiska staternas kommuner som ett av sina studieobjekt.

Konstitutionella reformer

De nya regimerna kämpar mot tiden. Även om de nationella och etniska motsättningarna i Centraleuropa ännu inte har samma omfattning och intensitet som i Jugoslavien och Sovjetunionen, saknas inte risker för att inre motsättningar av olika slag skall sätta stopp för demokratiseringsprocessen och öppna vägen för nya former av diktatur. I värsta fall kan vi få se en ny järnridå dras ned över halva Europa. Denna gång handlar det om en järnridå inte mellan två konkurrerande samhällssystem, utan mellan en västlig sfär av välstånd och stabilitet och en östlig sfär i upplösning. Splitter från den exploderande bomben skulle sprida sig över Västeuropa i form av en våg av flyktingar – om väst är humanitärt nog att ta emot dessa.

Flera faktorer har framhållits som viktiga för att ge omvandlingsprocesserna i Central- och Östeuropa ett gynnsamt förlopp. Ekonomer har talat sig varma för ekonomiska "chockpaket" – en marknadsekonomi bör betraktas som en helhet och går inte att genomföra stegvis.

En eftersläpning av reformer inom delar av ekonomin skulle resultera i allvarliga obalanser och skapa en alltför osäker och begränsad spelplan för entreprenörer och investerare (Sachs 1990). Å andra sidan har de sociala och politiska riskerna i ett sådant program framhållits, liksom det faktum att många av de ekonomiska reformer som planeras i de före detta realsocialistiska länderna är så radikalt liberala att de knappast skulle föreslås i väst. (Galbraith 1990).

Från centraleuropeiskt håll har besvikelsen varit stor över västs ringa vilja till omfattande ekonomiskt stöd, samtidigt som man räknat dagarna till den siste sovjetiske soldaten skulle vara ute ur landet. Centraleuropas önskan att snabbt integreras i den gemensamma marknaden har också varit tydlig. Det är en önskan som inte bara har med ekonomiska skäl att göra. Centraleuropa vill (tillbaka) till Europa – det Europa som man, enligt Milan Kundera och andra, kidnappades från i och med realsocialismen och Rysslands dominans (Kundera 1984). Härav det flitigt använda begreppet Centraleuropa, som alltmer hamnat i fokus för den intellektuella diskussionen i denna del av Europa. I ojämn konkurrens med nationalismen har begreppet sedan slutet av 1980-talet varit en samlingspunkt för sökandet efter alternativ till den officiella ideologin och egna nationella, regionala och lokala identiteter (Schöpflin och Wood 1989). Från Västeuropas sida har betonats vikten av att det i Centraleuropa finns en öppenhet mot investerare och att ett inträde i den gemensamma marknaden är en stegvis process.

Politiskt och konstitutionellt har de centraleuropeiska länderna tagit stora steg i demokratisk riktning. Fria val, flerpartisystem och maktindelning har blivit honnörsord som genomsyrar de nya konstitutionerna. De franska och amerikanska konstitutionerna tycks ha utgjort de starkaste inspirationskällorna. Polen, Ungern och Tjeckoslovakien har samtliga en stark presidentmakt, Polen har ett tvåkammar-system och Tjeckoslovakien är en federalstat (Håkansson och Niklasson 1990). För första gången på mycket länge har Centraleuropas folksälunda en demokratisk möj-

lighet att utkräva politiskt ansvar av sina ledare. En förutsättning för detta är dock att det är klart vem som skall ställas till ansvar. Makt-delningsläran erbjuder i detta sammanhang ingen självklar lösning. Den kan nämligen inte bara användas till att dela makten utan också till att göra den mera diffus. Alltför många maktcentra inom ramen för konstitutionen kan skapa oklarhet var den reella makten och ansvaret ligger. I kombination med det mycket fragmenterade partisystemet finns det en risk att en överdriven tillämpning av makt-delningsläran kan skapa politiska dödlägen, som hämmar den handlingskraft som nu är så välbehövlig i Centraleuropa. Detta skulle i sin tur kunna underminera tron på demokratin.

Hindren för en trygg demokratisk utveckling i Centraleuropa kan tänkas vara olika på kort och på lång sikt. Med tanke på den ytterligt svåra ekonomiska och sociala situationen, torde det inte dröja länge innan starka krafter ifrågasätter de parlamentariska regeringarna och efterlyser mera handlingskraft. Lech Walesa berörde till exempel denna problematik i samband med de nationella valen i Polen i oktober 1991 och tycktes själv inte nödbedd att koncentrera mera makt i sina egna händer. På kort sikt kan hotet således bestå i att karismatiska ledare, antingen från frihetskampen eller i form av nya ledare, såsom Stanislaw Tyminski i Polen, med föregivet enkla lösningar på svåra problem, griper makten som nationella räddare. På längre sikt finns också en annan risk; nämligen en otillräcklig lokal förankring av de nya politiska och ekonomiska systemen. De västeuropeiska demokratierna har vuxit fram som frukten av en lång historisk process, där kampen för demokrati har varit integrerad med en lång ekonomisk och social utveckling. Kapitalism och demokrati har påverkat varandra. I Centraleuropa står man nu inför utmaningen att på en och samma gång byta ut regionens ekonomiska, politiska och sociala system. Detta skéf dessutom i en situation där problemen ute i samhället är gigantiska samtidigt som medborgarnas förväntningar är högt ställda. Helt skill systemen snabbt kunna erbjuda såväl medborgerliga fri- och rättigheter och en förbättrad levnadsstandard som en lösning på

de väldiga ekologiska problemen. Om det förstnämnda i stort sett redan har uppnåtts, åtminstone på ett formellt plan, är risken stor att denna vinst snabbt urholkas om inte systemen också kan uppvisa påtagliga resultat vad gäller de två senare slagen av förväntningar.

Demokrati och marknadsekonomi kan inte skapas genom centrala dekret. Dessutom sätter den allt starkare marknadsorienteringen de nya politiska systemen på hårda prov. I marknadsekonomins spår följer, således ökade sociala och politiska klyftor och motsättningar samtidigt som demokratins institutioner, normer och folkliga förankring ännu inte utvecklats så att dessa klyftor och motsättningar kan ges en legitim och effektiv hantering. Det måste med andra ord etableras positiva länkar mellan å ena sidan den centrala staten och å andra sidan det civila samhället och marknaden (Walzer 1991). Lokal och regional självstyrelse erbjuder vägar att föra ner delar av det politiska livet på en mera marknära nivå och att till den centrala staten förmedla de behov, krav och intressen som formuleras i samhällets bas.

Genom att delta i den lokala politiken, där användandet av rösträtten är ett första viktigt steg, kan en känsla av samhörighet och delaktighet med det nya politiska systemet byggas upp. Medborgarna får här en möjlighet att engagera sig i frågor som känns nära och därmed angelägna. Man kan säga att möjligheterna till konstruktivt, kollektivt handlande ("voice" i Hirschmanns (1970) flitigt citerade terminologi) ökar. Om demokratiska beslutsformer, politiskt ansvar, valarbete och annan politisk aktivism på detta sätt förankras på det lokala planet kan de lokala enheterna bli medborgarskolor eller "demokratins laboratorier", där nya organisationer, partier och en ny politisk kultur långsamt växer fram. Tanken att betrakta den lokala självstyrelsen som ett strategisk element i en demokratiseringsprocess är förvisso inte ny (se till exempel Robert Dahls "Postscript" i *Polyarchy* 1973, s 226–227) men har spelat en undanskymd plats åtminstone i den västerländska debatten om realsocialismen och vad som skall komma därefter. En ny demokrati som bygger på delaktighet och deltagande är en förutsättning för att demokratin skall bli mer än bara ett ord.

Civilt samhälle och lokal självstyrelse

De västerländska demokratierna och välfärdstaterna är rotade i lokala självstyrande enheter på ett sätt som ofta förbisetts också av den samhällsvetenskapliga forskningen. Ett system med fungerande lokal självstyrelse gör det lättare för individen att bevara sin autonomi gentemot statsmakten och är något av periferens röst i det nationella politiska systemet. Till och med i länder där lokala enheter haft en traditionell roll som centralmaktens antenner eller rent av vakthundar har det funnits åtminstone embryon till lokal självstyrelse (Miliband 1969; Sharpe 1988).

Lokal självstyrelse har, märkligt nog, i mycket liten grad berörts i anslutning till debatten om staten och det civila samhället. Med det senare begreppet har man avsett den sfär av samhället som är "pluralistic", "self-organizing" och "independent of the state" (Keane 1988, s 39) eller "the space of uncoerced human association and also the set of relational networks – formed for the sake of family, faith, interest, and ideology – that fill this space" (Walzer 1991, s 1) och som uppträtt under en rad olika, närbesläktade namn som "independent society", "civil society", "parallel society", "alternative society" etc (Skilling 1989, s 158).

Begreppet civil society fick en renässans under 1980-talet, när det stod klart att de utifrån sett homogena och totalitära staterna inom östblocket innehöll en ekonomisk, kulturell och social sfär vid sidan av eller under den officiella strukturen. Denna sfär kunde bestå av en grå ekonomi, samizdat-litteratur, rockmusik etc. Det civila samhället blev en samlande beteckning för dessa fickor av relativ autonomi inom de realsocialistiska systemen. Främst bland dissidenter i Centraleuropa uppstod en omfattande diskussion rörande de exakta relationerna mellan staten och det civila samhället, liksom utsikterna till ett större inflytande för det senare. Den interna politiska situationen i länderna bakom järnridån framställdes allt oftare som en kamp mellan det civila samhället och staten. Denna syn blev särskilt aktuell och med Solidaritets iframträdande i Po-

le. För första gången tycktes nu det civila samhället så starkt att det kunde utmana hela den officiella strukturen. Ett gradvis tillbakaträngande av den statliga sfären blev också Solidaritets officiella strategi (Arato 1981; Arato 1982; Pelczynski 1988).

I och med de fredliga revolutionerna under 1989 kan sägas att det civila samhället avgick med segern. Ett civilt samhälle är nu officiellt erkänt och skyddat av legala garantier. Det nya problem som uppstått är hur positiva och hållbara relationer skall kunna etableras mellan de nya regimerna och medborgarna. Om staten och det civila samhället inte ännu en gång skall komma på kollisionskurs måste det skapas institutioner, organisationer, normer och värderingar som förbinder de två delarna av samhället.

Förvånande nog ser varken Keane (1988) eller Skilling (1989) lokal självstyrelse som någon möjlig länk mellan staten och samhället, när de skriver om det civila samhället och dess spänningsfyllda relation till staten. Även om detta troligen är en avspeglning av den lokala självstyrelsens tidigare mycket svaga roll, är det förvånansvärt att denna länk inte ens nämns i författarnas diskussioner kring förhållandet stat-samhälle. I slutraderna av sin bok ger dock Skilling en antydning om en sådan länk:

The crucial question was whether existing autonomous spheres would be greatly broadened and legally guaranteed so as to constitute a genuine civil society /.../ this did not require absolute independence of society from the state, but autonomy, a balanced and constantly self-correcting co-existence of state and society. The state must not intervene in the inner life of the autonomous spheres, but would regulate, by democratic process, the general conditions of social life including the guaranteed, but still delimited spheres of autonomy. More than that would be required; not a mere separation of society and state but the 'institutionalising of democratic control from below', in a new dialectic of state-society relations. Then we could perhaps speak of a genuine

civil or independent society. (Skilling 1989, s 238)

Även om begreppet inte nämns uttryckligen i citatet, kan man föreställa sig lokal självstyrelse som ett verktyg, om än icke det enda, för att skapa en sådan "self-correcting co-existence". Michael Walzer (1991, s 10) var i sin Gunnar Myrdal-föreläsning nyligen tydligare i detta avseende och nämnde som den första av tre punkter i "the civil society project" behovet av att "decentralize the state, so that there are more opportunities for citizens to take responsibility for (some of) its activities" (jämför Dahl 1973, s 226-227).

Genom att vara en kanal för krav och stöd från periferin till centrum (och vice versa) skulle alltså lokal självstyrelse kunna fylla en viktig funktion som länk mellan olika nivåer. Den skulle även kunna avlasta den centrala nivån från en del av den enorma mängd krav som nu kommer in i det politiska systemet som ett resultat av den svåra ekonomiska och sociala situationen.

Ett av de problem som fällde de unga demokratierna i Centraleuropa på 1930-talet var oförmågan att, inom ramen för en mycket svår ekonomisk situation, kunna samla och engagera några bredare lager i samhället bakom den officiella politiken. Denna oförmåga bådade sedan för en ökande klyfta mellan en central, urban intelligens och en stor bondebefolkning fångad av en allt svårare jordbrukskris. Ur denna klyfta skapades goda möjligheter för partier på högerkanten med nationella och auktoritära ideologier (Rothschild 1989, s 15ff).

Genom att tjänstgöra som en länk mellan den centrala staten och det civila samhället skulle enheter för lokal självstyrelse kunna minska riskerna för att en ny klyfta skall öppna sig – en klyfta som denna gång inte främst går mellan stad och land utan mellan regioner/städer med en gynnsam ekonomisk utveckling och områden som släpar efter ekonomiskt. Vidare skulle den lokala självstyrelsen i etniskt heterogena områden kunna bidra till ett gradvis överbyggande av nationella motsättningar, genom att erbjuda en arena med möjlighet

till konstruktivt samarbete. Olyckligtvis finns dock inga garantier för att den lokala självstyrelsen skulle komma att spela denna roll. Risken finns att den i stället kan bli ett verktyg för rörelser med auktoritära ideologier.

Ur ett ekonomiskt-ekologiskt perspektiv öppnar de nya lokala enheterna vissa möjligheter. Erfarenheter från Västeuropa visar till exempel att det lokalt ofta finns en kreativ potential som kan mobiliseras och utvecklas till nya småföretag (Blakely 1989). Det finns också exempel på hur de nya regimerna medvetet försöker att aktivera denna potential (Competition 'Municipality 2000' 1991). Miljöproblemen kommer bokstavligen talat närmare, vilket både gör dem mera överblickbara och angelägnare att ta itu med. Å andra sidan kräver de flesta av dessa frågors lösande ett samarbete mellan olika lokala enheter och en samordning med nationella och internationella organ. Men både för att identifiera och åtgärda de ekologiska problemen kan lokal mobilisering vara en viktig drivkraft.

För de utländska investerare, vars närvaro kommer att bli nödvändig till och med för att bygga upp infrastruktur, kommer lokala enheter att vara mera näraliggande och mera åtkomliga än centrum att samarbeta med. Den utveckling vi idag ser i Västeuropa med mer och mer regionalt och lokalt driven näringslivspolitik, kommer sannolikt att vida överträffas av desperata kommuner i Centraleuropa.

Ett ökat spelrum för lokala ekonomiska initiativ kan verksamt bidra till att stimulera den inhemska ekonomiska utvecklingen men samtidigt ge upphov till starka sociala och regionala spänningar. Kapitalismen uppstod en gång i skarven mellan stad och land och på den lokala marknadsplatsen. Här har den i någon mån också övervintrat i de realsocialistiska systemen, i form av en grå ekonomi och olika informella nätverk. Det är också här som marknaden och den kapitalistiska andan har de bästa förutsättningarna att återuppstå. I Tjeckoslovakien har till exempel den privata företagsamheten i städerna börjat öka kraftigt i omfång, främst inom service, handel och hantverk (Illner 1991).

Även i ett vidare perspektiv är lokal och regional självstyrelse av betydelse för den framtida utvecklingen i Centraleuropa. Det framtida Europa kommer med stor sannolikhet att i ekonomiskt och kanske även politiskt hänseende få karaktären av ett nätverk av regioner – regioner som kommer att gå tvärs över rådande nationella gränser. Om städer och regioner i det tidigare Centraleuropa skall kunna integreras i detta nätverk krävs en väl fungerande lokal och regional självstyrelse. Sådan självstyrelse skulle kunna bidra till att göra det möjligt för ekonomiskt och politiskt mera "mogna" städer och regioner att via relativt självständiga kontakter västerut fungera som länkar mellan Europäs ekonomiska centrum och dess nuvarande periferi (Gerner 1990; Stenelo 1990).

Lokala enheter under realsocialismen³

Under den realsocialistiska perioden saknades reell kommunal självstyrelse. Lokala enheter var politiskt, administrativt och ekonomiskt helt inordnade i den centrala statsmakten. Endast denna kunde, enligt den marxist-leninistiska statsideologin, under partiets ledning uppfylla den arbetande klassens intressen.

Den nationella utvecklingen leddes av en central plan och regionala och lokala planer skulle endast vara lokala tillämpningar av denna. Lokala myndigheters beslut måste därför kontrolleras och högre myndigheter kunde ogiltigförklara varje lokalt fattat beslut och också upplösa den lokala folkvalda församlingen ("fullmäktige"). Den lokala administrationen var formellt underordnad såväl den lokala församlingen som provinsiella myndigheter, med kommunistpartiets lokala avdelning som den reella maktfaktorn på basnivån.

Centrala beslut skulle således vara viktigare för lokala myndigheter än lokala behov. Lokala myndigheter var i första hand representanter för den centrala regeringen. Lokala enheters enskilda intressen betraktades som ett hot mot den nationella utvecklingen och befarades kunna leda till fragmentering. Effektiva kanaler för att artikulera lokala intressen saknades därför. Lokala enheter hämtade inte sin legiti-

mitet från väljarstöd, utan från stöd och bestämmer uppifrån. Lokala val ansågs onödiga och kanske till och med skadliga. Om val förekom var de endast ett val mellan kandidater, godkända av högre myndigheter. Borgmästare nominerades av organ högre upp i hierarkin.

Den lokala budgeten var bara en del av statsbudgeten. Lokala inkomster och utgifter kontrollerades av den regionala och centrala nivån. Skattenivån, eventuella nya skatter och strukturen på utgifterna kunde följaktligen inte beslutas av de lokala organen. Löner, antalet anställda och standardutgifter för olika typer av service, bestämdes centralt. Kommunal egendom var bara en del av statens egendom.

En utjämning av den ekonomiska situationen mellan olika kommuner via statsbidragen, var en uttalad målsättning för den realsocialistiska regimen. Trots att de lokala enheterna fick i genomsnitt nästan hälften av sina inkomster från statsbidrag, förblev skillnaderna ändå betydande. Fördelningen av statsbidrag tycks ha varit baserad på andra kriterier än ekonomiskt kalkylerade behov. Ju flera informella kontaktvägar med den centrala och regionala nivån och ju förmånligare position (stor industri, provinshuvudstad), desto bättre chans att få höga eller extra bidrag. Ofta låg det slutliga avgörandet av storleken på statsbidragen hos en enskild tjänsteman på distriktsnivå (Swianiewicz 1991a).

I kombination med den ständiga bristen på olika varor, skapade den överdrivet stela och formella hierarkiska strukturen ett starkt behov av alternativa kontaktvägar. Detta var nödvändigt både för att skapa kanaler för intresseartikulering och för att få tillgång till materiella och ekonomiska resurser. Vertikala och horisontella informella nätverk utvecklades. De vertikala nätverken byggde närmast på en form av "patron-client relationships". I utbyte mot information och röster, tillhandahöll partimaskinen varor och ekonomiska resurser. Den centrala maktens grepp över distributionen av bristvaror användes som ett sätt att driva igenom centrala målsättningar på den lokala nivån.

Den centrala planeringens dominans skapade också praktiska svårigheter. Hur skulle det nationella intresset delas upp i mindre uppgifter för sub-nationella enheter på ett sådant sätt att uppgifterna tillsammans avspeglade det nationella intresset? En motsättning uppstod lätt mellan makro- och mikrorationalitet. Lokala enheter, som en fabrik eller en kommun, hade ofta mera omedelbara behov än den centrala nivåns långsiktiga och övergripande planering. Lokala ledare förväntades också på ett osjälvständigt sätt genomföra en liten isolerad del av den centrala planeringen, utan att kunna förstå eller överblicka denna i dess helhet.

Reformarbetet

Tidiga försök till reformer av det stela centralistiska systemet inleddes i slutet av 1960-talet i Ungern, då parallellt med ekonomiska reformer. Begreppet självstyrelse återuppstod genom att lokala organ officiellt förklarades vara enheter även för att utöva lokal självstyrelse. I praktiken kom dock inte mycket att förändras, främst därför att kommunistpartiet behöll sin dominerande roll. Däremot fick de lokala enheterna genom reformer 1986 och 1988, en ökad ekonomisk självständighet. Deras budget frigjordes delvis från den centrala ekonomiska planen, ett nytt system för statsbidrag skapades och kommunerna fick rätt att ta upp lokala skatter. Kommunerna gavs alltså ett ökat ansvar för inkomstsidan och den tidigare ensidiga fokuseringen på utgiftssidan försvann (Péteri och Szabó 1991).

Genom begränsade reformer 1983 och 1988, försökte också den polska ledningen ge något utrymme för decentralisering och lokalt självstyre. Inte heller här minskade dock kommunistpartiets dominans på olika nivåer. Lokala enheter fick heller inte samma grad av ekonomisk självständighet som i Ungern (Regulski 1989). Radikala reformer i syfte att bryta med den av partiet/centralstaten hierarkiskt ledda modellen för styre av kommunerna, skedde 1989/90 i både Polen, Tjeckoslovakien och Ungern, även om reformerna tog sig lite olika

vägar och hade lite olika karaktär. I Polen hölls kommunala val i maj 1990, dvs redan innan en ny lagstiftning hade utarbetats (Grochowski och Kowalczyk 1991). I Ungern föregicks valen i september 1990 av ett mycket ambitiöst lagstiftningsarbete (Péteri 1991), medan utvecklingen i Tjeckoslovakien skedde något senare och i bättre samklang mellan lagstiftningsarbete och kommunala val (Illner 1991).

Den nya lokala självstyrelsen i de tre länderna har flera likheter med sin svenska motsvarighet: lokala enheter är juridiska personer, har eget budgetansvar, handhar viktiga uppgifter inom hälso- och sjukvård, utbildning och socialvård, har en egen och delegerad kompetens, äger egendom osv. Mindre skillnader gentemot det svenska systemet finns dock. Bl a väljer "fullmäktige" en borgmästare, valsystemet i Ungern och Polen är en blandning av majoritetsval och proportionella val (beroende på kommunstorlek) och mandatperioden i Polen och Tjeckoslovakien är fyra år.

Reformarbetet är heller inte fullständigt. I Ungern är en del frågor rörande kommunal egendom och kompetensfördelningen centralt-lokalt, ännu inte klara. I Polen är den ekonomiska ramen för kommunerna endast en temporär lösning. Nya reformer planeras under 1992. Inte i något av länderna har lokal självstyrelse med valda församlingar etablerats på den regionala nivån. Det finns en stark rädsla för att en styrelse på denna nivå skulle utvecklas till ett kontrollorgan för centralmakten (Swianiewicz 1991b).

Under perioden 1950-1973 var Polen uppdelat i 17 provinser (województwa), 300 distrikt (powiaty) och 4000 kommuner (miasta och gminy). Under 1970-talet förändrades denna uppdelning. Ett första steg togs 1973, då antalet kommuner minskades från 4000 till 2500. 1975 kom en ny lag som skapade ett system i två nivåer – 49 nya provinser ansvariga för det mesta av statliga aktiviteter på den regionala nivån, och en andra nivå bestående av kommunerna. Dessa fick betydligt mindre ansvar och färre uppgifter än den högre nivån. Ovanstående system finns kvar i stort sett oförändrat efter reformerna 1990. Dock har 253 regionala enheter för statlig administra-

tion skapats. Syftet med dessa är att de skall stödja lokala enheter i den nuvarande politiska och socio-ekonomiska omvandlingen, för att senare omvandlas till distrikt. När så har skett kommer Polen åter att ha ett administrativt system i tre nivåer; regioner, distrikt och städer/kommuner (Grochowski och Kowalczyk 1991). Regeringen har vidare lagt fram planer på att ersätta de 49 provinserna med 10-12 regioner; detta med tanke på framtida möjligheter till regionalt samarbete inom Europa (Swianiewicz 1991a).

Under den realsocialistiska perioden fanns i Tjeckoslovakien ett administrativt system bestående av "nationella kommittéer" på tre nivåer – regions-, distrikts- och lokalnivå. Efter 1990 finns nu (i den tjeckiska republiken) ett territoriellt och administrativt system i två nivåer; 5769 städer och kommuner och 75 distrikt (för Prag gäller vissa speciella bestämmelser). Statliga administrativa enheter finns på distriktsnivå i form av distriktskontor. I varje distrikt väljs dock distriktsförsamlingar av områdets kommunfullmäktige. Dessa övervakar distriktskontorens verksamhet; godkänner deras budget och beslutar om fördelningen av statsbidrag till kommunerna i distriktet. Distriktsförsamlingarna är provisoriska institutioner som senare kan tänkas övergå i enheter för regional självstyrelse (Illner 1991).

Tidigare fanns i Ungern liksom i Tjeckoslovakien ett system av kommittéer på tre nivåer. Dessa har nu ersatts av 19 län och 3089 kommuner. Kommunerna, de enheter som har verklig självstyrelse, är sinsemellan uppdelade i städer med länsrättigheter, städer och byar. Budapest utgör en egen enhet; uppdelad på 22 huvudstadsdistrikt (Péteri och Szabó 1991).

Särskilt i Ungern och Tjeckoslovakien har det nya systemet för lokal självstyrelse medfört en kraftig ökning av antalet kommuner. Mellan 1988 och 1991 mer än fördubblades antalet kommuner i Ungern från cirka 1400 till nära 3000. Detta innebar en minskning av kommunernas genomsnittsfolkmängd till 3300 invånare. Under de senaste två åren har antalet kommuner i Tjeckoslovakien ökat med 40% – från 4104 till 5769. Genomsnittlig folk-

mängd är nu 1700. I Polen har ett femtiotal av totalt 2400 kommuner delats, men de lokala enheterna har ändå en folkmängd på i genomsnitt 15000 (Swianiewicz 1991b).

De lokala valen

Kommunalvalen i maj 1990, som var de första helt fria valen i Polen sedan före andra världskriget uppvisade ett valdeltagande på i genomsnitt cirka 42 procent, dvs betydligt lägre än till exempel i de skandinaviska länderna. I vissa regioner var det ändå lägre, ned till 34 procent. Skillnaderna i valdeltagande tycks inte ha varit särskilt stora mellan stad och land. I stället fanns avsevärda skillnader mellan olika regioner. Det låga valdeltagandet kan delvis förklaras av den Solidaritetsledda regeringens hårda ekonomiska åtstramningspolitik och den förvirring som orsakades av den stora mängden partier och organisationer som deltog i valet. Enbart antalet partier uppgick till ett åttiotal. Dessutom hotade en allvarlig strejk bland järnvägsarbetarna vid val tillfället.

Nästan hälften av kandidaterna var nominerade som oberoende kandidater (46%). Här fanns en stor skillnad mellan stad och landsbygd. På landsbygden var närmare 60% av kandidaterna nominerade som oberoende, medan detta endast gällde 4% i Warszawa. Detta kan förklaras med den högre politiska aktiviteten och organisationsgraden i städerna. Partier svarade för övrigt endast för 12% av antalet nominerade kandidater. 27% av kandidaterna var knutna till Solidaritet. På landsbygden var dessa siffror 9 respektive 25%. Den låga andelen partistödda kandidater och det enorma antalet partier, avspeglar det ännu utvecklade partisystemet i Polen. Det visar också på den stora misstänksamhet som finns mot alla former av auktoriteter, partier och överhuvudtaget företeelser som uppfattas som externa i förhållande till lokalsamhället. Den kraft som organiserade medborgarna politiskt var Solidaritet. Man kan också se ovanstående som ett tecken på att de politiska skillnaderna låg (ligger) helt utanför höger-vänsterskalan.

Valet tycks främst ha varit ett ställningstagande för Solidaritet mot det gamla systemet.

Valresultatet blev en stor framgång för Solidaritet, vars olika underorganisationer fick över 41% av rösterna. I de största städerna blev Solidaritets andel av platserna ibland upp till 90% och till och med däröver. På landsbygden var Solidaritets andel av rösterna ofta under 30% och det största stödet gick till oberoende kandidater. I hela landet erövrade oberoende kandidater 39% av antalet platser i de lokala organen. Det största partiet blev the Polish Peasants' Party med 6.5% av platserna. Framgången för detta parti kan förklaras av dess starka stöd bland lantarbetare och dess välutvecklade lokalorganisationer. Detta parti var det enda som fick starkare stöd på landsbygden än i städerna. Det är värt att notera att PPP är ett med kommunisterna tidigare allierat parti. Av intresse är också att etniska minoritetspartier fick ett starkt stöd i en del kommuner i östra och södra Polen (Grochowski och Kowalczyk 1991).

Till skillnad mot Polen utmärktes de lokala valen i Tjeckoslovakien, som hölls i november 1990, av ett högt valdeltagande (75% i de tjeckiska delarna, 64% i Slovakien). I valen till det federala parlamentet som hölls i juni samma år var dock det genomsnittliga valdeltagandet hela 97%.

I den Tjeckiska Republiken blev valresultatet en framgång för Medborgarforum som fick 36% av rösterna, att jämföra med 50% vid valet till den tjeckiska republikens parlament. Denna tillbakagång tycks ha varit ett resultat av problem med att organisera en effektiv organisation på landsbygden och väljarnas oro över regeringens ekonomiska politik. Näst största parti blev kommunistpartiet med 17% av rösterna. The Czechoslovak People's Party blev tredje största parti med 12% av rösterna (Keesings 1990, s 37542-3).

I Slovakien fick Medborgarforums systerorganisation Allmänheten mot våld 20% av rösterna, men Det kristdemokratiska partiet fick 27% och blev därmed största parti. Kommunistpartiet nådde också här vissa framgångar och fick 14% av rösterna. Det slovakiska nationalitetspartiet däremot gick från 14% i valet

len till det slovakiska parlamentet i juni, till endast 3% i lokalvalen (Keesings 1990, s 37865).

De lokala valen skiljde sig på flera viktiga punkter från de polska. I Tjeckoslovakien var valdeltagandet högre och antalet partier mindre. Dessutom fick registrerade partier en mycket högre andel av rösterna. Dessa skillnader indikerar en mycket stor skillnad mellan Polen och Tjeckoslovakien vad gäller politisk kultur och graden av politisk organisering. Troligen är detta en avspeglning av den längre perioden av demokrati i Tjeckoslovakien under mellankrigstiden, liksom av den högre graden av industrialisering. Historiskt sett har också Tjeckoslovakien en mycket starkare koppling till väst, först via den tyska expansionen från tidig medeltid och sedan genom de tjeckiska områdenas inlemmande i det habsburgska imperiet.

Avvikelserna i valdeltagande och valresultat mellan tjeckiska och slovakiska områden får sökas i flera förhållanden. För det första tycks tilltron till politiska ledare överhuvudtaget vara mindre i Slovakien, där man politiskt resonerar mera i termer av "vi" och "dem". Medborgarforum och dess slovakiska systerorganisation Allmänheten mot våld har också bemötts med viss misstänksamhet. Slagord som "nytotalitarianism" har riktats mot organisationernas ledare och en djup oro har funnits inför den nya regimens ekonomiska politik. Dessutom bidrog misstänksamheten mellan tjecker och slovakier till att skapa ett svårare klimat för Medborgarforums systerorganisation (Illner 1991; Wightman and Rutland 1991).

I Ungern blev de lokala valen (30 september och 14 oktober 1990) ett bakslag för Demokratiskt Forum och de två andra partierna i regeringskoalitionen. Partierna i center-högerregeringen tog tillsammans bara 36% av rösterna. De två partierna i oppositionens center-vänster koalition tog 42%. I Budapest var denna tendens ännu starkare. På landsbygden registrerades liksom i Polen stora framgångar för oberoende kandidater, som tog två tredjedelar av platserna. Tillbakagången för regeringspartierna efter bara fem månader vid

makten kan delvis förklaras med dåligt förtroende för regeringens ekonomiska politik. Regeringen förlorade också en del av sin trovärdighet när konstitutionsdomstolen förklarade delar av ett regeringsförslag strida mot konstitutionen.

Valdeltagandet i Ungern blev lägre än i de två andra länderna. I första omgången nåddes i de flesta valkretsarna inte ens den gräns på 40% valdeltagande som krävdes för en giltig första valomgång. I den andra valomgången (där ingen minimigräns fanns för valdeltagandet) sjönk valdeltagandet ytterligare till 29%. Det låga valdeltagandet kan i mycket förklaras av att de lokala valen var de sjätte rikstäckande valen på mindre än ett år (Szabó 1991; Swain 1991).

De lokala valen pekar sammanfattningsvis på flera punkter av betydelse för den framtida utvecklingen:

1. Partisystemet är framförallt i Polen mycket utvecklat. Valet var här inte ett val mellan partier på vänster-högerskalan, utan mera ett val mellan det gamla systemet representerat av kommunisterna och det nya representerat av Solidaritet och oberoende kandidater.

2. Valdeltagandet i Polen och Ungern var mycket lågt, ofta under 40%.

3. I Polen och Ungern fanns också stora skillnader mellan landsbygd och stad. På landsbygden var partisystemet ännu mindre utvecklat och stödet till oberoende kandidater större. Undantaget var The Polish Peasants' Party, som, trots ett förflutet som koalitions-partner till kommunistpartiet, fick ett starkt stöd inom vissa områden på landsbygden. Detta berodde bland annat på att partiet hade relativt väl utvecklade lokalorganisationer.

4. I Tjeckoslovakien och Ungern visar valresultaten hur stora problem de segrande partierna på den nationella nivån hade att bibehålla sin popularitet också i lokalvalen. Resultaten kan också ses som ett tecken på den bristande koppling mellan central och lokal politik som kännetecknade den realsocialistiska epoken med dess förnekande av den lokala självstyrelsens princip.

5. Som tidigare nämndes skiljer sig Tjeckoslovakien tydligt från Polen och Ungern vad

gäller valdeltagande. Stora skillnader finns också gentemot framförallt Polen vad gäller partisystemets utveckling. Klyftorna mellan stad och land verkar också vara mindre i Tjeckoslovakien än i de två andra länderna.

Problem, orosmoln och ljuspunkter

Mot bakgrund av erfarenheterna från de västerländska demokratierna har den kommunala självstyrelsen en viktig uppgift att fylla både för att stärka det demokratiska systemets legitimitet och för att uppbära en rad av de välfärdsfunktioner som är knutna till en modern demokratisk stat (Sharpe 1988; Page and Goldsmith 1988; Elander 1991). Med den realsocialistiska periodens förnekande av den kommunala självstyrelsen i gott minne finns det givetvis såväl förhoppningar som problem, frågetecken och orosmoln kring uppbyggnaden av lokal och regional självstyrelse i Centraleuropa. Nedan kommer vi att beröra några av dessa.⁴

Den allmänt svåra ekonomiska situationen i Centraleuropa ställer naturligtvis till stora problem också på den lokala nivån. Infrastrukturerna är eftersatt och det finns ett väldigt investeringsbehov. Behovet ökas ytterligare av stora och akuta miljöproblem. Kommunerna kan inte på egen hand svara för mer än en liten del av detta investeringsbehov. På grund av stora underskott i statsbudgeten kan de nationella regeringarna inte heller svara för investeringarna och har ofta frusit statsbidragen till den lokala nivån. Med begränsade egna inkomster tvingas kommunerna använda en allt större del av sin budget till löpande utgifter. Detta i synnerhet som de nu också fått det reella ansvaret för många viktiga serviceuppgifter. En stor del av det enorma investeringsbehov som finns i Centraleuropa måste därför fyllas av privata investerare eller av utländskt bistånd. Tyvärr förefaller det osannolikt att ut-

ländska investerare skulle investera i infrastruktur utan att i så fall kompenseras på något sätt – exempelvis genom skattelättnader. Situationen förvärras av att de kommuner som har sämst infrastruktur också oftast är de fattigaste.

En spänning har uppstått mellan decentraliseringen av politiskt ansvar och den i hög grad ännu centraliserade finansieringen. Kommunerna har fått mycket ansvar, men förfogar ännu inte över matchande ekonomiska resurser. Detta beror bland annat på att den ekonomiska lagstiftningen för lokala enheter, inte minst i Polen, sackar efter de politiska reformerna. En risk finns att den centrala nivån faller för frestelsen att lasta över mer och mer av ansvaret för uppgifter som socialvård och utbildning på kommunerna, detta utan att funktions-, makt- och ansvarsfördelningen mellan nivåerna blivit helt klargjord och utan att kommunerna förmår mobilisera de resurser som krävs för att sköta dessa uppgifter. Eftersom flera av de funktioner som nu decentraliseras berör medborgarnas vardag kan detta befästa eller rentav förstärka det traditionella misstroendet mot den lokala politiken och därmed bidra till att undergräva det nya systemets legitimitet.

Det nya systemet för statsbidrag väcker konflikter. Även om detta är rättvisare än det tidigare, innebär det dock stora förändringar som kommunerna har svårt att acceptera och anpassa sig till – särskilt de kommuner som får kraftigt minskade bidrag. Som ett resultat av att ekonomisk utjämning var det officiella målet under 40 års kommunistpartistyre, har nu också anti-egalitära ideer börjat breda ut sig bland politikerna – framförallt i relativt rika kommuner. Utjämningsbidrag från statens sida möts ofta med skepsis. Samtidigt finns bland breda grupper av befolkningarna fortfarande starka egalitära förväntningar. De nya lokala församlingarna har också svårt att utarbeta långsiktiga ekonomiska program. Omfattningen av de ekonomiska och sociala problemen står inför, gör att beslutsfattandet ofta inriktas på att finna tillfredsställande lösningar på de mest akuta problemen. Det faktum att de flesta av de förtroendevälda

är politiskt, administrativt och ekonomiskt oerfarna, gör att budgeten ofta sammanställs av ekonomichefen på basis av förra årets budget. Politikerna saknar helt enkelt kompetens för att ifrågasätta administrationens beslutsunderlag i ekonomiskt komplicerade frågor. De anställda inom administrationen har också ofta en mycket lång tjänstgöringstid. På detta sätt skapas en obalans mellan administrationen och de förtroendevalda, något som de sistnämnda ibland försöker råda bot på genom ett överdrivet kontrollerande av förvaltningen (Swianiewicz 1991a).

Den ekologiska krisen⁵

De centraleuropeiska länderna står idag inför "the worst environmental situation on the continent with respect to just about every facet of pollution and environmental degradation: air and water pollution; acid rain and the destruction of forests; the accumulation of toxic and industrial wastes; and soil degradation". I Polen och Tjeckoslovakien är situationen särskilt allvarlig; medan läget i Ungern är något mer hanterligt.

Paradoxalt nog utvecklades under real socialismen både legala och organisatoriska instrument för att möta miljöproblemen, men "the history of the environmental organisations in all three countries hints at a hidden tale of intra-bureaucratic factionalism in which the production-oriented ministries tried to limit or neutralise the authority of the environmental protection agencies in order to prevent their interference in spheres for which these ministries had responsibility".

Olyckligtvis innebär inte ekonomins marknadsorientering någon självklar förbättring av miljön. Tvärtom talar det mesta för att en statligt avreglerad ekonomi åtminstone på kort sikt leder till lägre investeringar i den infrastruktur som är nödvändig för att möta de svåra miljöproblemen. Tendensen har dessutom varit att på regeringsnivå betrakta miljön som en övervägande teknisk fråga, när den i själva verket kräver en bred politisk bedömning.

Även om miljöproblemen kommer till mest påtagligt uttryck på den lokala nivån är denna

arena i regel alltför isolerad och resurssvag för att effektivt kunna ta itu med deras lösande. Problemen har oftast en sådan omfattning och härrör från så diffusa källor att de måste bemötas med hjälp av samordnat handlande från olika nivåer och sektorer, kanske till och med i internationell skala. Bristen på ekonomiska, men också personella resurser gör det svårt att bygga upp de lokala implementationsstrukturer som krävs. Prioriteringen av ekonomisk tillväxt gör dessutom lätt att miljöfrågorna hamnar långt ned på dagordningen. Tills vidare tycks det därför som om den lokala nivåns roll i miljöpolitiken är reducerad till att identifiera problem och mobilisera opinion kring dessa.

De nya förtroendevalda och nomenklaturen

Ett förtroendefullt förhållande mellan politiker och administration försvåras ytterligare av att före detta kommunister ofta sitter på nyckelposter inom förvaltningen. Även om dessa är otänkbara för politiska poster, kan de behålla ett stort inflytande genom sitt kontaktnät och sina politiska och administrativa kunskaper. Hur avskydd denna så kallade nomenklatura än är kan den inte bäras avskaffas eftersom den också till viss del representerar en kompetens som det nu gäller att använda för andra syften än tidigare. Problemet har en viss analogi med det som bolsjevikerna stod inför efter revolutionen 1917, när de, trots sin antibyråkratiska ideologi, blev tvungna att anlita en hel del av tsarregimens byråkrater för att hantera grundläggande administrativa frågor.

De lokala förtroendevalda befinner sig i en mycket flytande situation vad gäller mönstret av påtryckningsgrupper. Det tidigare dominerande inflytandet från den lokala partivdelningen, högre administrativa organ och stora ekonomiska korporationer, ersätts nu gradvis av en uppsättning intressegrupper enligt västerländsk modell. De lokala enheterna befinner sig också under ett hårt politiskt tryck, då väljarnas förväntningar är högt uppdrivna. Detta är ett resultat av ibland mycket vidlyftiga löften under valkampanjerna.

Situationen för de förtroendevalda försvåras ytterligare av den mycket oklara ideologiska och partipolitiska kartan. I Polen har till exempel cirka 50% av borgmästarna och mer än 40% av de förtroendevalda ingen klar politisk tillhörighet. Många borgmästare betonar sin liberala position och förespråkar samtidigt ekonomiska program som ligger långt till vänster i traditionell, statsinterventionistisk mening. Ofta har också politiker valda från samma partilista mycket olika ståndpunkter. Renodlat partipolitiska konflikter är därför sällsynta. Konfliktlinjerna går snarare mellan olika byar inom en kommun eller mellan olika stadsdelar.

Fragmentering

Ett annat problem som delvis hänger samman med den ekonomiska situationen är den tilltagande fragmenteringen av lokala enheter. Framförallt i Ungern och Tjeckoslovakien har antalet kommuner ökat mycket kraftigt. Det har lett till att invånarantalet i många enheter ligger långt under vad som i väst skulle anses ekonomiskt försvarbart. Som en reaktion mot den tidigare mycket starka centraliseringen och tvångssammanslagningar av mindre enheter, anser sig nu minsta by ha rätt till självbestämmande. För de centrala regeringarna är det politiskt mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att stoppa denna utveckling. Kanske är det som en rådgivare till Prags borgmästare nyligen uttryckte det nödvändigt med en uppsplittring innan en sammansmältning av små lokala enheter åter kan ske (Louda 1990). Olika typer av kommunförbund kan också vara en väg att gå. Om uppsplittringen av kommuner skapar ännu större svårigheter att bemästra de ekonomiska problemen kan detta komma att undergräva de lokala församlingarnas legitimitet. De lokala enheterna skall ju inte bara vara organ för lokal självstyrelse, utan även tillhandahålla nödvändig service.

Reformerna av den lokala självstyrelsen tycks hittills ha överbetonat den politiska dimensionen av denna. De lokala församlingarna försvagas emellertid också politiskt på grund av de extremt små enheterna. Klara svårigheter har uppstått med att hitta lämpliga förtroendevalda, särskilt i byarna på landsbygden, där de små enheterna dessutom torde bidra till att förankra medborgarna hårdare – såväl politiskt som socialt – i lokalsamhället. I en situation där konfliktnivån och misstänksamheten är hög mellan den centrala och lokala nivån (och regional självstyrelse saknas) kan detta fördjupa klyftan centralt-lokalt.

Konflikter mellan central och lokal styrelse

Konflikter mellan central och lokal styrelse

Ett av de större orosmolnen är just det konfliktfyllda klimat som uppstått i relationen centralt-lokalt, framförallt i Polen. Dessa konflikter är dels ett resultat av den svåra ekonomiska situationen och dels av lokala enheters dåliga erfarenheter av centrala initiativ och åtgärder. Under det realsocialistiska systemet fungerade ju lokala organ endast som centralmaktens (kommunistpartiets) förlängda arm, ögon och öron. De liknade mera statliga fogdar än enheter för självstyrelse. Kommunerna vandes vid en passiv och i förhållandet till sina invånare mycket otacksam roll. Att vara lokal förtroendevald var detsamma som att vara ute-stängd från den centrala politiska arenan. Tilldelningen av anslag till de lokala enheterna sköttes av den regionala statliga förvaltningen efter helt subjektiva kriterier. Storleken på en enhets anslag avgjordes mera av informella kontakter och köpslagan än av dess sociala och ekonomiska ställning.

De flesta centrala förslag ses således med den största misstänksamhet, till och med nu när realsocialismen brutit samman. Hetsiga konflikter har till exempel uppstått i Polen rörande lokaliseringen av vissa statliga organ och utformningen av statsbidragen. Denna situation har blivit mycket besvärlig för den centrala regeringen, som är piskad att skynda på reformarbetet samtidigt som man inte ytterligare vill höja konfliktnivån. Regeringen är klämd mellan kravet på att å ena sidan leda och styra utvecklingen mot nationell demokrati och marknadsekonomi och å andra sidan hänsynen till den framväxande lokala självstyrelsen.

I ljuset av ovanstående är det viktigt att uppmärksamma de samarbetsorganisationer mellan olika polska städer som bildats under det senaste året. Dessa kan ses som positiva tecken på att ett spontant samarbete växer fram mellan de nya lokala enheterna – ett samarbete som kan visa sig särskilt värdefullt för att lösa ekonomiska problem. De nya samarbetsorganisationerna kan emellertid också ses som riktade mot den centrala makten och därmed ägnade att höja konfliktnivån i relationen centralt-lokalt.

Det senare perspektivet har särskilt förts fram i samband med diskussionen kring den intresseorganisation som bildades i juli 1990 av kommunalt utsedda representanter för nästan samtliga 49 regioner (*województwa*) i Polen. Vad som då hände var att dessa regionala församlingar gick samman och bildade en gemensam samarbetsorganisation för *hela* Polen. Denna organisation har till uppgift att stödja den lokala utvecklingen mot demokrati och att koordinera den lokala *policyn* gentemot den statliga administrationen på olika nivåer (Grochowski och Kowalczyk 1991).

En stark vilja finns alltså på den lokala nivån att organisera sig nationellt och nya kanaler här skapats för att kunna utöva lokalt inflytande på den centrala politiken. Detta innebär en grundläggande skillnad mot tidigare, då lokala krav och konflikter stannade på den lokala nivån. De samarbetsorganisationer som bildats kan i bästa fall komma att bli motsvarigheter till de västerländska systemens kommunförbund. Med Rhodes (1986) kan man i så fall tala om framväxten av "a national world of local government". Ännu återstår det dock en lång väg för att inpräglade den dubbla roll som utmärker den kommunala självstyrelsen i demokratiska system, dels som representant för lokala intressen, dels som instrument för central politik.

Utmärkande för de nya samarbetsorganisationerna är att de samlar olika kategorier av lokala enheter. De större städerna samlas i en organisation, de mindre i en annan. Detta bidrar ytterligare till att öka antalet konfliktytor och indikerar hur fragmenterad den lokala strukturen är. Ett positivt tecken för det fram-

tida samarbetet mellan den centrala och lokala nivån är dock att de samarbetsorganisationer som skapats lokalt i stort sett omfattar samma ekonomiska och politiska program som regeringen. Förutom en viss inneboende konservatism på landsbygden, tycks inte någon generell skillnad finnas till exempel i synen på takten i de ekonomiska reformerna. Skillnaden gentemot regeringen är framförallt att de kommunala samarbetsorganisationerna starkare betonar den lokala självstyrelsens princip.

Lokalism och centralism

Konflikterna mellan de nya lokala enheterna och den centrala nivån avspeglar en spänning mellan å ena sidan en lång, försocialistisk, tradition av lokal självstyrelse och å andra sidan idén om en centraliserad stat. Om vi väljer Polen som exempel har självstyrelsen rötter i sextonhundratalets Polen med en mycket svag kungamakt och självstyrande lokala adelsmän med vetorätt i det nationella parlamentet (Palmer och Colton 1978, s 207–209). Denna tradition, som hölls levande in på 1930-talet, tog sig under kampen mot det realsocialistiska systemet uttryck i en "lokal exil". Människorna fjärmade sig från statslivet och tog sin reträtt till lokalt förankrade nätverk, helt utan kontakt med officiella organisationer.

Klyftan mellan staten och medborgarna och mellan centrum och periferi ökade och togs från början av 1980-talet till utgångspunkt för Solidaritets politiska strategi. Termer som "self-governed Poland" och "the new evolutionism" anger kärnan i denna strategi. Samhället var alltså inte så motståndslöst mot realsocialismen som den officiella strukturen gav sken av. I det tysta byggdes det upp ett välorganiserat motstånd som samtidigt kom att bilda grunden för såväl ett civilt samhälle som en ny, demokratisk stat. Som nyligen framhållits av Ágh (1991) och Wiatr (1991) underskattades detta motstånd länge inte bara av de realsocialistiska regimerna utan också av forskningen i väst, som ofta var ensidigt fixerad vid olika totalitära modeller.

Vi vet nu att samhället kunde organisera sig och verka utanför officiella kanaler och struk-

turer. Via bildandet av en mängd oberoende och självstyrande organisationer, och delvis också genom informell opposition inom kommunistpartiet, kunde partiet utmanas och sätas under en stark social press. Tanken bakom "the new evolutionism" var att denna press gradvis skulle tvinga fram förändringar av den officiella strukturen och ge samhället större autonomi och möjligheter till deltagande i det politiska livet. Det civila samhället skulle återuppträda mitt i veka livet på den realsocialistiska staten (Pelczynski 1988).

Vid sidan av de oberoende fackföreningarna och samizdat-litteraturen, spelade också lokala organisationer och identiteter en viktig roll i den "sociala krigföringen" mot den officiella strukturen. Det historiska arvet från det gamla, försocialistiska Polen har tillsammans med kampen mot detta system skapat en tradition av självständighet, misstro och ibland opposition mot statsapparaten. När nu den gamla dominansen från statens sida luckras upp, påminner situationen om en huggsexa, när de olika lokala enheterna aggressivt söker värna om sina intressen och få kompensation för vad som betraktas som tidigare orättvisor.

Den stora frågan inför framtiden blir hurvida de självständiga lokala enheterna och slitningarna centralt-lokalt kommer att hindra genomförandet av en enhetlig nationell strategi. Vad gäller de stora linjerna i den framtida utvecklingen – mot demokrati och en mer marknadsorienterad ekonomi – kommer troligen alla nivåer att vara överens i princip. Uppfattningen om hur dessa begrepp exakt skall definieras och omsättas i praktiken, kommer där emot att variera. Frågan är vilken grad av detaljstyrning den centrala nivån kommer att sträva efter. Vågar man till exempel tillåta att ekonomiska chockpaket mjukas upp av åtgärder på lokal nivå? Frågan gäller också vilken grad av detaljstyrning som är lämplig. Svaret på denna fråga beror i mycket på vilket mönster för ländernas ekonomiska och politiska utveckling som regimerna tänker sig: utveckling genom att några städer och regioner tar ledningen och visar vägen till priset av ökande klyftor och konflikter, eller, en mera sammåhållen och balanserad utveckling till priset av

en mindre dynamisk och långsammare process.

Regionala spänningar

I flera sammanhang har framförts oro för att situationen på landsbygden skall komma att utgöra en broms på den nationella utvecklingen. Denna oro har sin bakgrund i flera faktorer, kanske främst i den traditionella konservatismen på landsbygden med dess starka sociala kontroll. Andra sociala och ekonomiska faktorer bidrar också:

Det socialistiska jordbrukssystemet med dess starkt subventionerade jordbrukskooperativ, tillförsäkrade breda grupper på landsbygden en relativt hög och stabil inkomst. Jordbrukarna inom dessa kooperativ tillsammans med hushåll med inkomster från både jordbruk och industriarbete, har under de senaste 40 åren haft den största tillväxten i levnadsstandard. Det är därför förståeligt om dessa grupper är skeptiska inför den kommande ekonomiska utvecklingen. Det går ofta mycket trögt att öka andelen privata jordbrukare. På landsbygden finns också en mycket smal socialbas för rekrytering av nya politiska ledare. Traditionellt aktiva grupper bland medelklassen saknas i stor utsträckning och många potentiella aktivister är komprometterade genom samröre med den förra regimen.

Ovan har i flera sammanhang nämnts de *ökande klyftor* som nu snabbt uppstår. Klyftorna finns både mellan centrum och periferi, mellan olika regioner, mellan olika kommuner och till och med mellan kommundelar. Dessa klyftor har både ekonomiska, politiska och sociala orsaker. I relationen centrum – periferi beror konflikterna huvudsakligen på den misstänksamhet som finns gentemot centrum och som har sin grund i det tidigare systemets hårda centralism och ofta subjektiva kriterier för regionalpolitiken. Det svåra ekonomiska läget gör också att kommunerna envist bevarar sina egna positioner. Som nämntes ovan har också de centrala regeringarna en besvärlig sats. Ofta ställer den ekonomiska verkligheten, sådan den definieras av centrala regeringar, helt andra krav på regionalpolitiken än vad

kommunerna är beredda att acceptera. Regeringen hamnar i kläm mellan vad den betraktar som det ekonomiskt nödvändiga och det politiskt önskvärda.

Allvarligare än konflikterna centralt-lokalt är kanske de ökande klyftorna mellan rika och fattiga kommuner/regioner. Kommuner med en bättre ekonomisk situation har av naturliga skäl haft lättare att utveckla innovativa ekonomiska strategier och likaså söka samarbete med andra progressiva kommuner. I de fattigare kommunerna är politiken mera passiv; man väntar på ledning uppifrån och ser ibland extra statsbidrag som den viktigaste vägen för att bättra på finanserna. De ekonomiska skillnaderna i utgångsläget tenderar sålunda att kraftigt förstärkas. Problemen förvärras av att de fattigaste kommunerna i regel finns på landsbygden. Dessa hämmas redan av en starkare konservatism, ett mindre utvecklat partiväsende och en ännu mera eftersatt infrastruktur. Gränserna mellan rika och fattiga enheter sammanfaller dessutom ofta med sociala och kulturella gränser. Särskilt i Polen har skillnaden varit stor mellan områden som tidigare ingick i Tyskland eller Österrike-Ungern och områden som tidigare tillhört Ryssland. I östra Polen sammanfaller även etniska gränser med de ekonomiska och sociala.

Slutord

Vi har i denna uppsats velat peka på några av de svåra frågor som aktualiseras, när länderna i Centraleuropa försöker att återuppbygga en lokal självstyrelse som helt saknat utrymme under den realsocialistiska epoken. Vi har också antytt några erfarenheter som redan vunnits av detta arbete. Avslutningsvis skall vi i all korthet göra några sammanfattande reflexioner.

En första generell iakttagelse är att samtliga tre länder varit mycket snabba med att genomföra såväl konstitutionella reformer som lokala val. I Ungern har det konstitutionella arbetet måhända varit alltför utdraget och komplicerat till förfång för medborgarnas förståelse och engagemang för själva valen. I Polen drövs de

lokala valen tvärtom fram mycket snabbare än planerat och trots bristen på utvecklade kommunalrättsliga dokument. I Tjeckoslovakien kom utvecklingen mot kommunal självstyrelse något senare men kanske med en bättre harmoni mellan lagstiftning och lokala val.

När det gäller den allmänt föraktade nomenklaturans roll står samtliga tre länder inför ett likartat problem. En utveckling av den lokala självstyrelsen torde inte vara möjlig utan att samarbeta med eller utnyttja denna kär av administratörer som tidigare var lierad med, eller en del av, den forna maktapparaten. Möjligen har förutsättningarna att nå framgång i detta företag blivit något bättre sedan Sovjetsystemets sönderfall blivit alltmer uppenbart. Den före detta nomenklaturen kan rimligen inte längre hoppas på en återgång till det gamla utan måste, för sin egen överlevnads skull, anpassa sig till eller själv hjälpa till att definiera det nya systemet.

Den kommunala självstyrelsens verkliga akilleshäla är kanske ändå bristen på ekonomiska resurser. Utan en expanderande nationell ekonomi finns inga medel för ett uppbygge av de funktioner som man brukar förknippa med kommunal självstyrelse. Här finns dock ett utrymme för konkurrens och spekulation visavi det internationella kapital som nu börjat penetrera Centraleuropas nedkörda ekonomier. Under överskådlig tid torde vi också få se en mängd, ofta alltför små och finansiellt svaga, kommuner kämpa en inbördes kamp om att locka till sig utländska företag, med åtföljande konflikter och stora skillnader i ekonomisk och social struktur. Vad händer med den redan i inledningsskedet svaga tilltron till den lokala självstyrelsen om inga materiella resultat till fördel för medborgarna i gemen kan visas upp? Och vad blir följden om det dessutom visar sig att gamla och/eller nya lokala eliter själva kan utvinna spektakulära fördelar av den nya situationen? Även om de ekonomiska problemen kortsiktigt framtonar som de mest angelägna att ta itu med för de nya regimerna i Centraleuropa är det ändå den hotande, enligt vissa bedömare redan skedd, ekologiska katastrofen som långsiktigt ter sig som den största utmaningen.

särskilt vad gäller Polen och Tjeckoslovakien. Olyckligtvis tycks det vara så att sättet att ta sig an de ekonomiska problemen inte bidrar till att lösa miljöproblemen. Åtgärder för att ta itu med de senare framstår lätt som hot mot en hett åtrådd ekonomisk expansion, eftersom ekologiskt skonsammare investeringar i regel blir företagsekonomiskt kostsammare vid en given teknologisk nivå. En slående illustration till motsättningen mellan ekonomiskt och ekologiskt rationell problemlösning ges av Slocock (1991), som rapporterar att en av hans polska sagesmän berättat att det finns arbetare på industrier i Katowice-området som inte ens släpper in representanter för miljörelsen på sina arbetsplatser.

Arvet från det realsocialistiska systemet lever kvar i form av en politisk kultur, karaktäriserad av en skarp gräns mellan offentligt och privat, av paternalism, av passivitet och främlingskap inför politik och politisk aktivitet. Medborgarna är inte vana vid att delta i det politiska livet. Under realsocialismen fjärmade man sig från både politiken och föreningslivet. Ett förakt uppstod för lokalpolitik och lokala politiker. Lokalpolitiken hade mycket låg prestige även bland partimedlemmar. Bara mindre dugliga politiker kunde förmås att acceptera en post på lokalplanet. Detta bidrog till att ge begrepp som "politik" och "politiker" en negativ innebörd. Kanske är Tjeckoslovakien trots allt ett undantag. Det tycks som om lite av den organisationskultur som utvecklades redan före den realsocialistiska epoken har kunnat övervintra och nu åter tas i bruk för att bygga det nya systemet.

Realsocialismen skapade således ingen förståelse för syftet med lokal självstyrelse, dess uppgifter och funktionssätt. De grundläggande kunskaperna om innebörden i lokal självstyrelse måste därför återvinnas. Eller som det heter i ett programmatiskt dokument från Polen:

The totalitarian centralized state has taught people how not to participate in local institutions. Furthermore, the existing system destroyed the understanding of the purpose of local self-government, of its tasks and

mechanisms of functioning. The basic knowledge of self-governance has to be regained. It is necessary to prepare local communities for democratic elections. It is important to show what local self-government should mean under democratic conditions, what the real limits of its powers are and how such a body should work (Foundation in support for local democracy 1989).

Paradoxalt nog finns det kring de förhoppningar detta dokument uttrycker en risk för att det skapas orealistiska föreställningar om vad en kommunal självstyrelse skulle kunna åstadkomma i dagsläget. Centralismens utopi kan lätt förbytas i dess lokalistiska motpol.

Centraleuropa befinner sig således i skärningspunkten mellan realsocialismens extrema centralism och vissa reformatörers långtgående lokalism. I sökandet efter en syntes mellan dessa extremer har Centraleuropas länder mycket att lära både av sin egen, försocialistiska historia och av erfarenheter från de västliga demokratierna. Avslutningsvis vill vi därför peka på behovet av ett intensifierat kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan politiker, administratörer och forskare i Central- och Västeuropa. Det handlar här inte bara om att "vi" skall lära "dem" hur en riktig kommunal självstyrelse skall se ut. Också i de västliga demokratierna pågår en radikal omstrukturering av relationen centralt-lokalt, där den offentliga makten blir alltmer insnärjd i nätverk med aktörer både på marknaden och i det civila samhället och där lokala organ dräneras på resurser samtidigt som de av centralstaten åläggs nya uppgifter (Jämför Elander 1991 och Pickvance och Preteceille 1991).

Från den komparativa, statsvetenskapliga forskningens perspektiv är framväxten, eller snarare återerövrandet av, den kommunala självstyrelsen ett väl så intressant forskningsområde som övergången från enpartissystem till demokratiskt system eller från en så kallad planerad ekonomi till marknadsekonomi. Under 1980-talet har kommunforskningen blivit alltmer tvärvetenskaplig och genom att också införliva de centraleuropeiska ländernas kommuner i detta studieobjekt kan åtminstone två fördelar vinnas. Dels sker en kraftig ökning av

antalet analyserbara fall, dels kan den till Väst fixerade ensidighet motverkas som i regel präglad den komparativa forskningen om stat och politik (Przeworski 1987, s 40).

Vidare fanns det under realsocialismens epok en olycklig tendens att behandla såväl Sovjetunionen med dess olika republiker som länderna i Öst- och Centraleuropa som om deras system var identiska. Men under skalen på den officiella marxist-leninistiska ideologien och enpartistatens formella institutioner fanns skillnader med rötter i de olika ländernas för-socialistiska historia (Chirot 1989; Ágh 1991; Wiatr 1991). Karaktären på och betydelsen av dessa skillnader torde framträda i särskilt skarp belysning när fokus riktas mot den lokala nivån.

Såväl den praxisorienterade lärprocessen som den komparativa, statsvetenskapliga forskningen torde således ha mycket att vinna på ett närmare samarbete mellan praktiker och forskare från alla hörn av Europa. De första stapplande stegen i riktning mot ett intensifierat utbyte av erfarenheter mellan forskare i Västeuropa och de före detta realsocialistiska länderna i Öst- och Centraleuropa togs hösten 1990 av en kommitté inom IPSA:s ram med Hellmut Wollman som ordförande och inspiratör. De två senaste åren har således konferenser om den kommunala självstyrelsens villkor i det nya Europa ägt rum i Prag, Budapest och Hannover. Föreliggande uppsats är för övrigt en utlöpare av dessa kontakter och särskilt det seminarium som hölls vid Högskolan i Örebro i maj 1991 (rapporterat i Elander och Gustafsson 1991).

Mattias Gustafsson – Ingemar Elander

Noter

1. Värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna text har getts av Rolf Lidskog, Stig Montin, Jan Olsson, Klas Sandell och Thord Strömberg. Som allmän historisk referens har vi främst använt oss av Rothschild (1989). När det gäller den aktuella utvecklingen av den lokala självstyrelsen bygger vi i första hand på de uppsatser som ingår i en

av författarna redigerad konferensrapport (Elander och Gustafsson 1991).

2. Vi använder genomgående begreppet Centraleuropa när vi åsyftar de tre länder som står i fokus för uppsatsen, dvs Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. För en djupgående diskussion av begreppet Centraleuropa, dess historia och olika dimensioner se Schöpflin och Wood (1989). Vad beträffar Tjeckoslovakien har vi på grund av källäget tvingats koncentrera oss på den Tjeckiska republiken och ger bara sparsamma referenser till Slovakien.

3. Som parallella källor för detta avsnitt har använts Zawadzka och Zawadzki (1980), Regulski och Markowski (1988), Swianiewicz (1991a) och Illner (1991).

4. Framställningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på uppsatserna i Elander och Gustafsson (1991). Endast där så inte är fallet eller där det finns anledning att särskilt framhålla den exakta källan har referenser infogats i texten.

5. Som källa för delavsnittet om den ekologiska krisen har använts Slocock (1991), från vilken också citaten hämtats.

Referenser

- Ágh, A (1990) *Transition to Democracy in Central Europe. A Comparative View*. Glasgow: University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy.
- Arato, A (1981) "Civil Society against the State: Poland 1980–81". *Telos* No 47, s 23–47.
- Arato, A (1982) "Empire vs. Civil Society: Poland 1981–82". *Telos* No 50, s 19–48.
- Blakely, E J (1989) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. London: Sage.
- Chirot, D (red) (1989) *The Origins of Backwardness in Eastern Europe*. Los Angeles: University of California Press.
- Competition 'Municipality 2000' (1991). Warsaw: University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development.
- Dahl, R (1971) *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Elander, I (1991) "Analysing Central–Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Il-

- illustrations". *Scandinavian Political Studies*. 14 (1), s 31–58.
- Elander, I och Gustafsson, M (red) (1991) *The Re-Emergence of Local Self-Government in Central Europe: The First Experience*. Report from the conference "Local self-government in a comparative perspective: Experiences from Poland, Hungary, Czechoslovakia and Sweden" at the University of Örebro, Sweden, May 12th – 17th 1991. Örebro: University of Örebro, Centre for Housing and Urban Research.
- Foundation in Support for Local Democracy* (1989) *Wspólna* 52/54, atp.31: Warsaw, Poland.
- Fundamental Acts on Local Self-government in Hungary* (1990). Budapest: Ministry of the Interior.
- Galbraith, J K (1990) "Revolt in Our Time: the Triumph of Simplistic Ideology", s 1–11 i Prins, G (red) *Spring in Winter. The 1989 Revolutions*. Manchester: Manchester University Press.
- Gerner, K (1990) "Två hundra års europeisk felutveckling – karakteriserat av nationalismen, rasismen och territorialstaten – går mot sitt slut". *Nordrevy* (3), s 11–16.
- Grochowski, M och Kowalczyk, A (1991) "Eastern Europe in Transition – the Case of Poland", i Elander och Gustafsson (1991).
- Hirschmann, A (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Horváth, T (1991) "The Structure of the Hungarian Local Government: Past and Present", i Elander och Gustafsson (1991).
- Håkansson, A och Niklasson, T (1990) "Demokratiseringsprocesserna i Östeuropa – händelseutveckling och valresultat". *Statsvetenskaplig tidskrift* 93 (4), s 335–361.
- Illner, M (1991) "First Steps Toward Local Democracy in the Czech Republic since November 1989", i Elander och Gustafsson (1991).
- Keane, J (1988) "Despotism and Democracy", s 35–72 i Keane, J (red) *Civil Society and the State*. London: Verso.
- Keesing's Record of World Events* (1990) 36.
- Kundera, M (1984) "The Tragedy of Central Europe". *The New York Review of Books*. April 26th, 1984.
- Louda, T (1990) "The capital city and self-government: the Prague case – past, present and future". Paper presented at the international workshop of the IPSA committee on decentralization and local government in Eastern and Western Europe, in Benesov, Czechoslovakia, October 29th – November 2nd 1990.
- Miliband, R (1969) *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfield & Nicholson.
- Page, E – Goldsmith, M (red) (1987) *Central and Local Government Relations: a Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE.
- Palmer, R R och Colton, J (1978) *A History of the Modern World*. 5th ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Pelczynski, Z A (1988) "Solidarity and 'the Re-birth of Civil Society' in Poland, 1976–81", s 361–380 i Keane, J (red) *Civil Society and the State*. London: Verso.
- Péteri, G (1991) "Changes of concepts: legislation on local governments 1987–1990". Paper presented at the international workshop of the IPSA committee on decentralization and local government in Eastern and Western Europe, in Budapest, Hungary, March 21st – 23rd, 1991.
- Péteri, G och Szabó, G (1991) "Local Government in Hungary: Transition, Renewal and Prospects", i Elander och Gustafsson (1991).
- Pickvance, C – Preteceille, E (red) (1991) *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*. London and New York: Pinter Publishers.
- Przeworski, A (1987) "Methods of Cross-national Research, 1970–83: an overview", s 31–49 i Dierkes, M, Weiler, H N och Antal, A B (red) *Comparative Policy Research. Learning from Experience*. Aldershot, Hants: Gower.
- Regulski, J (1989) "Polish Local Government in Transition". *Environment and Planning C* 7, s 423–444.
- Regulski, J and Markowski, T (1988) "The Position of Local Authorities in the Socialist Countries of Eastern Europe", s 21–34 i Goverde, H (red) *Cross-national Comparison between East and West. The Case of Local Government and Urban Development in Poland*. Nijmeegse Planologische Chaiters no 22. Geografischen Planologisch Instituut Kath. Universiteit Nijmegen, Holland.
- Rhodes, R A W (1986) *The National World of Local Government* (The New Local Government Series 26). London: Allen & Unwin.
- Rothschild, J. (1989) *Return to Diversity. A Political History of East Central Europe Since World War II*. New York and Oxford: Oxford University Press.

- Sachs, G (1990) "Från centralplanering till marknadsekonomi". *Tempus*, nr 25, 31 januari, s 10–16.
- Stenelo, L-G (1990) "Den internationaliserade demokratin", s 273–363 i G Hansson och L-G Stenelo (red) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Schöpflin, G (1989) "Central Europe: Definitions Old and New", s 7–29 i Schöpflin och Wood (1989).
- Schöpflin, G och Wood, N (eds) (1989) *In Search of Central Europe*. Oxford: Polity Press.
- Sharpe, L J (1988) "The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State". *European Journal of Political Research* 16, s 365–380.
- Skilling, G (1989) *Samizdat and an Independent Society in Central and Eastern Europe*. Houndmills, Basingstoke and London: MacMillan.
- Sloccock, B (1991) "Environmental policy in Eastern Europe: the emerging coordinates". Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops; workshop on environmental policy in Europe. University of Essex.
- Swain, N (1991) "Hungary", s 113–146 i White, S (red) *Handbook of Reconstruction in Eastern Europe and the Soviet Union*. Harlow, Essex: Longman.
- Swianiewicz, P (1991 a) "Local Government in Poland: towards its own Economic Strategies", i Elander och Gustafsson (1991).
- Swianiewicz, P (1991b) "Reforms of Local Government in Central European Countries: Some Differences and Common Issues", i Elander och Gustafsson (1991).
- Szabó, G (1991) "Localities in transition: re-emergence of local self-government system". Paper presented at the international workshop of the IPSA committee on decentralization and local government in Eastern and Western Europe, in Budapest, Hungary, March 21st – 23rd 1991.
- Walzer, M (1991) "The Civil Society Argument". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 94 (1), s 1–11.
- Wiatr, J J (1991) "Political science and perspectives of new democracies". Paper prepared for presentation at the XVth World Congress of the International Political Science Association, July 21st – 25th, 1991, Buenos Aires.
- Wightman, G och Rutland, P (1991) "Czechoslovakia", s 29–58 i White, S (red) *Handbook of Reconstruction in Eastern Europe and the Soviet Union*. Harlow, Essex: Longman.
- Zawadzka, B – Zawadzki, S (1980) "Socialist Countries of Central and Southeastern Europe", s 363–374 i Rowat, D (red) *International Handbook on Local Government Reorganization*. London: Aldwych Press.