

Terület – helyi igazgatás – hatékonyság

1.

A magyar közigazgatás történetében 1990 mérföldkőnek tekinthető. Nem csupán azért, mert a politikai rendszerváltozásnak köszönhetően a társadalom alrendszerei, köztük a közigazgatás minőségi változás tárgya volt, hanem azért is, mert helyi szinten az önkormányzati rendszer bevezetése szükségszerűen vont maga után az állam szerepének újragondolását, a központi és a helyi igazgatás viszonyának tisztázását, továbbá a közigazgatás feladatainak az új intézményekhez való hozzárendelését. Mindez elkerülhetetlen volt annak érdekében, hogy konzisztens, hatékony, a korábbiaknál demokratikusabb igazgatás jön létre, annál is inkább, mert ezt a célkitűzést, egyben elvárást *politikai implikációk* is kihangsúlyozták, mint a változás kívánatos irányát

A helyi kormányzásnak mindig is meg voltak a sajátos történelmi hagyományai, gyökerei Magyarországon, így a szovjet mintájú tanácsrendszer megszüntetése után kézenfekvőnek tűnt, hogy milyen típusú, jellegű helyi igazgatás kerüljön bevezetésre. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy a történelmi tradíciók, valamint az állami és politikai rendszer igényei eleve determinálták a lehetséges helyi kormányzati rendszerek közötti választást, függetlenül attól az elvi ténytól, hogy az önkormányzat csak egyik formája, *alternatívája* a helyi kormányzás különböző változatainak. Az új típusú helyi rendszerek meghatározásánál nyilvánvalóan alapos, a nyugat-európai fejlődési tendenciákat is áttekintő szakmai előkészítő munka volt az első lépés, mellyel egyidőben szükségszerűen politikai megfontolásokat, értékeket is figyelembe kellett venni. A döntés végül a helyi, települési önkormányzatok alternatíváját preferálta, elvetve ezzel teljes egészében a történeti–társadalmi hagyományoktól idegen, antidemokratikus tanácsrendszert, a korábbi negyven év domináns helyi igazgatási struktúráját.

Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a politikai változások elkerülhetetlen velejárója az ilyenkor gyakran megszorodó, sommás politikai, esetenként szakmai értékítéletek megjelenése, amelyek a mélyebb elemzés dimenzióit mellőzve, a megszüntetni kívánt intézmény nyilvánvaló, bizonyított pozitívumait is alábecsülik, leértékelik, míg az új, de számos bizonytalan elemet magában hordozó megoldás várható értékeit túlbecsülik, túlhangsúlyozzák.

Megítélésünk szerint ez az éles *paradigmaváltás* történt a tanácsrendszerről a helyi önkormányzati szisztémára történő áttérés időszakában is, s ennek köszönhetően a kialakított önkormányzati struktúra egyes megoldásai megismételték azokat a hibákat, amelyeket a tanácsrendszer működésének a tapasztalatai alapján a hetvenes és a nyolcvanas években már sikerült korrigálni (pl. a túlzott szervezeti fragmentáció felszámolá-

sa, a pénzügyi erőforrások racionálisabb felhasználása, terület- és településfejlesztési érdekek integrálása stb.).

Sőt, figyelmen kívül maradtak olyan további szempontok is (mint az urbanizációs folyamatok hatása, technológiai-, életmódváltás stb.), amelyek negligálása végső soron a rendszer egészének a kohézióját, integritását, valamint működőképességét veszélyezteti.

A tanulmány az említett tényezőket vizsgálva inkább újabb szempontok felvetésére, mintsem részletes elemzésre vállalkozik, az önkormányzati rendszer modernizációjához való hozzájárulás reményével.

II.

A nyugat-európai adminisztratív rendszerek *területi struktúrája* a XIX., valamint a korai XX. században lett lefektetve, nem kis mértékben Napóleon államszervező munkájának köszönhetően. (R. Bennet 1989.) Gondoljunk itt elsősorban Franciaország, Olaszország, Belgium és Hollandia példájára, amely országokban elsőként jöttek létre a modern közigazgatás intézményi alapjai. E folyamat során *három alapelv* érvényesült: Az érdekek *artikulációjának* a biztosítása, melynek révén a különböző igények szervezeteken és testületeken keresztül fogalmazódnak meg, az érdekek *integrációja*, amely az igényeknek általános politikai alternatívákba történő transzformálását jelenti, és a *kommunikáció*, amely társadalmi és adminisztratív funkciókat tölt be. Itt csak utalunk arra, hogy az igazgatás – különösen helyi szinten – fontos aspektusa a kétirányú kommunikációnak, polgár és állam között.

Az előbbi princípiumok testet öltöttek alkotmányozási folyamatban is, ily módon is oldva a konfliktusokat a társadalom különböző érdekcsoportjai és az egyének között.

Az előbbiekkal szemben Közép-Európában a XIX. században megvalósuló igazgatási reformok egy kompromisszumot tükröztek a nacionalizmus és a korábbi nagyhatalmi erők képviselői között. Ennek egyik legkitűnőbb példája az 1867-es osztrák-magyar kiegyezés. A XX. században is a magyarországi közigazgatási területi rendszer kialakításánál közvetetten érvényesültek a német-osztrák Stein-féle államszervezeti elgondolások megoldásai, elsődlegesen a vármegyerendszer és annak intézményei tekintetében.

1945 után a lenini államszervezési elvek adaptálására került sor a közigazgatás megszerzésében, amely a szocialista demokráciát a nép közvetlen uralma révén vélte megvalósulni. A helyi, lokális szinten működő tanácsok tevékenységében a politikai, ideológiai elem dominált, s a formális, intézményi jogi szabályozottság ellenére működésük fölött az érdemi ellenőrzést a különböző szintű pártszervek gyakorolták, mint a politikai hatalom kizárólagos birtokosai. A tanácsok beilleszkedtek „a mindenható” állam redisztributív mechanizmusaiba, s a központi fejlesztési források elosztása révén biztosítottak szolgáltatásokat. A tanácsrendszer jogi, institutionális szabályozása, működésének jellege az időszakos korrekciók hatására változott, de ennek ellenére az intézményrendszer – bizonyos értékei ellenére sem – nem volt képes sem az érdekek artikulációjának, sem az érdekek integrációjának, sem pedig a kommunikáció (párbeszéd az állam és a polgár között) követelményét kielégíteni.

1990-ben és már azt jóval megelőzően megadatott az újabb esély, egy olyan kormányzati struktúra, azon belül egy helyi igazgatási (kormányzati) rendszer bevezetésére, amely a kor követelményeinek megfelelően korszerű, jövőbemutató és mind felépítésé-

ben, mind pedig működésében figyelembe veszi azokat a szempontokat, követelményeket, amelyek a gyors gazdasági változásból és társadalmi modernizációból erednek.

Értelmezésünkben – jelentőségüket nem lebecsülve – az intézményi keretek nem tekinthetők merev entitásoknak. Az igazgatási területek kijelölése, a hatáskör és illetékeség meghatározása a kormányzás különböző szintjei között nem kötődhet a *múlthoz*, sem egy sajátos *gazdaságpolitikához* vagy *politikai elmélethez*. Ellenkezőleg, az alkotmányos, jogi kapcsolatokat, mindig a *változásokhoz*, a változó gazdasági, politikai struktúrákhoz és azoknak a társadalmi struktúrára gyakorolt hatásaihoz kell igazítani. A változások, amelyek egyben kihívást jelentenek a kormányzás számára *négy* komponensből tevődnek össze:

Egyrészt az igazgatásnak számolnia kell azokkal a *területi problémákkal*, amelyek a megnövekedett urbanizációval és a funkcionális régiók kialakulásával kapcsolatosak.

Változások vannak a *szükségletek* és a *technológia* terén is, alátámasztva az olyan közszolgáltatások iránti igényt, amelyek a kormányzás minden szintjén elérhetők.

A *szociális* és a *kulturális minták* módosulásának hatására olyan metódusok váltak szükségessé, amelyek erősítik a részvételt és erősítik az érdekek artikulációját, amelyek következtében a kormányzati felelősség mind központi, mind pedig helyi szinten számon kérhető.

És végül a *szolgáltatási minták modelljeinek* az újragondolása szintén elkerülhetlenné vált, amely nyugaton a jóléti állam szerepének az átértékelését, míg keleten a hagyományos politika-kormányzás-igazgatás kapcsolat új dimenzióba való helyezését jelenti.

a) Európában szintén mindenütt a helyi kormányzati rendszerek alapegysége a *történelmi kommuna* volt, amelynek a szerepe és dominanciája érvényesült a hatvanas évekig. Időközben mind a terület, mind pedig az azon élő népesség Európában radikálisan megnövekedett, így komoly egyenlőtlenségek jöttek létre a területek nagysága, valamint az azon élő populáció tekintetében. Egyes régiókban a kommuna csak néhány száz főt, míg másutt több tízezer lakost jelentett. Az előbbieket alapján közel azonos funkciók és adminisztratív kompetencia kijelölése szinte lehetlenné vált. A megoldás végül kompromisszum lett, melynek köszönhetően a nagyobb városok kiegészítő hatalmat kaptak, fokozva ezzel az amúgy is jelentős intézményi, pénzügyi, kulturális stb. különbségeket, és felerősítve a kisebb települések működőképességének a problémáját elsősorban vidéki régiókban, övezetekben.

Az előbbieket mellett a nagyvárosok expanziója felvetette a működéssel kapcsolatos terhek viselésének és a nagyváros által biztosított előnyök, hasznok igénybevételének ellentmondását is, mivel a nagyobb település nyújtotta előnyöket nemcsak az ott élő népesség élvezte, hanem ezen lényegesen túlmutató kör.

A vázolt problémák tekintetében az alapkérdés úgy vetődik fel, hogy az úgynevezett aktivitási terület mennyiben találkozhat a technikai és igazgatási kritériumok alapján létrehozott kormányzati alapegységekkel, önkormányzatokkal. Az ideális az, ha az úgynevezett aktivitási terület tökéletesen lefedett közigazgatási határokkal (*truly-bounded*). Ha a népesség aktivitási területe túlnyúlik a közigazgatási határokon, akkor az adminisztratív struktúra alulhatárolt (*under-bounded*), viszont, ha az aktivitási terület csak egy kis részét képezi az adminisztratív egységnek, akkor túlhatárolásról (*over-bounded*) beszélhetünk.

A határkonceptió különös jelentőséget ad annak, ahogy a közigazgatás adminisztratív struktúráját megközelíthetjük, főként tervezett változások, *reformok* idején. Nem véletlen, hogy Németországban, Belgiumban, Hollandiában a 60-as és 70-es években,

Norvégiában 1968-ban, Dániában 1970-ben, Svédországban 1972-ben és Nagy-Britanniában 1974-ben (A. Norton 1994.) az aktivitási területek radikális megnövekedésének köszönhetően, amely a közlekedési infrastruktúra javulásával függött össze, a város-régió és a funkcionális régiók koncepciójának szellemében komoly törekvések voltak olyan igazgatási egységek létrehozására, amelyek megközelítően átfedték az ott élő népesség aktivitási területét. Mindez másoldalról pedig aláhúzta azoknak az adminisztratív reformoknak az igényét, amelyek azt állították, hogy a nagyobb igazgatási egységek hatékonyabbak, mivel jobban képesek erőforrásaikat maximálisan kihasználni. A határkonceptió tehát kölcsönös kapcsolatban van egy további tényezővel, amely a területi igazgatás kialakításánál szintén meghatározó, a mérettel.

A fentiek alapján Nyugat-Európában mindenütt a kis kommunák, települések összevonására került sor. Kelet-Európában és ezen belül Magyarországon is 1970-ben és 1984-ben (Hajdú Z. 1987.) voltak ilyen törekvések, amelyeket a politika és az ideológia szempontjából lehetett erőltetett integrációs folyamatoknak minősíteni, de ez nem kérdőjelezte meg ezen összevonások, egyesítések gazdasági, pénzügy, igazgatásszervezési racionalitását, az esetlegesen jelentkező funkcionális zavarok ellenére sem.

A társulások, összevonások esetében a politikai ellenérveken túlmenően egyéb szakmai kifogások is felvethetők. Sokak szerint csak elméletileg lehet optimális átfedést, igazodást megvalósítani terület és igazgatási struktúra között, a gyakorlatban ennek realizálása majdnem lehetetlen.

További akadályt jelenthet, hogy a népesség mely részének aktivitását vesszük figyelembe a közigazgatási határok megvonásánál. Az alternatívák köre meglehetősen nyitott: a munkaképes korú népesség aktivitása-e a döntő, vagy esetleg a teljes népesség a kiindulási alap, mely esetben nyilvánvalóan más aktivitási irányok és központok is szóba jönnek.

Nehézségek eredhetnek abból is, ha a különböző aktivitások hierarchiáját állítjuk fel. A hierarchikus, két- vagy többszintű igazgatási rendszerek megengedik az eltérő aktivitásokat rendező, szervező elvként érvényesíteni a helyi közigazgatás kialakításánál: helyi szolgáltatások biztosítása alapszinten, további szolgáltatások a tágabb övezet centrumában. Az előbbieket ellenére még mindig kimaradhatnak aktivitások, különösen helyi szinten. Nem véletlen tehát, hogy azok az igazgatási reformok, amelyek az aktivitási zónákból indulnak ki, gyakran végződnek túlhatárolással.

Talán az előbbieknél is hangsúlyosabb kérdés, hogy hogyan biztosítható a közigazgatási rendszer *alkalmazkodása* a változó aktivitású területekhez. Minden alkalommal reformokat kell végrehajtani, amikor újfajta tevékenységek jelentkeznek, vagy az aktivitási irányok megváltoznak? Úgy tűnik az úgynevezett aktivitási elméletnek belső sajátossága az instabilitás. Ami azt jelenti, hogy csak relatív állandósággal lehet terület és igazgatás optimális kapcsolatát kialakítani, a folyamatos korrekciók elkerülhetetlenek. Ha létrejön az igazgatási struktúra és a terület viszonylagosan optimális illeszkedése, akkor az eredmény nagyon erős részvételi kapcsolat lehet társadalom és igazgatás között, az előbbieket hiánya pedig megkérdőjelezheti a helyi kormányzás alapértékeit: a demokráciát, a képviselőket, a részvételt, a polgárközelséget.

Az optimális közigazgatási határok meghatározásánál kiindulási alap lehet a *népesség nagysága* is. A gyakorlati tapasztalatok elsősorban Angliában azt mutatják, hogy nincs szoros korreláció az önkormányzat hatékonysága és azon tény között, hogy milyen nagyságú populáció figyelembevételével jött létre a helyhatóság. Az bizonyos, hogy egyes technikai szolgáltatások (elektromos-, víz- és csatornahálózat, szemétszállítás stb.) színvonala összefügg az ellátott terület nagyságával, mivel ezeket a rendszereket igazán

hatékonyan csak nagyobb méretek esetén lehet üzemeltetni. Ugyanakkor a méret *különböző kontextusokban* eltérő *konzekvenciákkal* jár. Míg a növekedés egyik oldalról a hatékonyságot fokozza, addig ugyanez más értékelési dimenziók alapján eredője, kiindulópontja lehet a részvétel hiányának, a távolságnak a polgár és az adminisztráció között. Találóa írta le ezt a jelenséget *Lammenais*: „Gutaütés a központban, és vérszegénység a perifériákon.” (R. Bennet 1994.)

Mi tehát a megoldás, vethető fel joggal a kérdés az előbbi szakmai érvek számbavétele után. Csak óvatos válasz adható: *rugalmas adminisztratív struktúrák* kialakítása, amelyek figyelembe veszik az igazgandó területek sajátosságait (városi övezet, vidéki régió stb.), s ennek alapján szerveződnek az igazgatás szintjei és intézményei.

Hogyan értékelhetjük az önkormányzati reformot a fenti szempontok tükrében? Mennyiben és hogyan érvényesültek a közigazgatási alapegységek (önkormányzatok) felállításánál a hatékonyság, a működőképesség szempontjai, illetőleg más dimenziók.

Míg 1990-ben Magyarországon összesen 3071 településen 1646 tanács működött, addig 1993-ben 3108 településen 3149 helyi önkormányzat jött létre. (*Horváth M. T.* 1993.) A meghatározó és domináns elv tehát az önkormányzatok kialakításánál az volt, hogy minden település létrehozassa saját önkormányzatát. A helyi önkormányzati rendszeren belül döntő többséget képviselnek a falusi önkormányzatok, számuk 2924, s ez még akkor is igaz, ha figyelembe vesszük a nem szignifikáns értéket mutató társulásokat ezen kistélepülések esetében. A népesség 38,9 %-a él tízezer lakosnál kevesebbel rendelkező településen, míg a települések 54,3 %-a 100 fő alatti népességet számlál. (*Horváth M. T.* 1993.) Nem vitás, ezen kistélepülések esetében a lakosság aktivitási mezője lényegesen túlmutat a kialakított igazgatási határokon.

Ezzel a megoldással Magyarország azoknak az országoknak a csoportjához csatlakozott (Franciaország, Görögország, Svájc, Luxemburg, Ausztria, Spanyolország, Olaszország, Németország stb.), ahol egyes kivételeket leszámítva 3000 és 8000 között mozog az önkormányzatok száma. (*A. Norton* 1994.) Ugyanakkor ezekben az államokban az egy helyhatóságra jutó népesség aránya kb. 3000-4000 fő, míg nálunk ez lényegesen kevesebb. Észak-Európa többi államában (Norvégia, Finnország, Belgium, Hollandia, Dánia, Svédország és Egyesült Királyság) a 60-as és a 70-es évek racionalizálási hullámának köszönhetően az önkormányzatok száma kb. 250 és 800 között mozog, az egy önkormányzatra jutó népességszám pedig átlagosan kb. 25.000 fő.

Ezek a szám adatok alátámasztják azt a megállapítást, hogy 1990-ben egy rendkívül *fragmentált*, kistépülésekre épülő helyhatósági rendszer jött létre a *politikai* autonómia biztosításának kizárólagos szervező elve alapján. Ez a megoldás értékelhető úgy is, mint egyfajta negatív visszahatása a korábbi időszak tanácsrendszerének, amikor a helyi szervek valóban nem voltak képesek artikulálni a lakosság érdekeit, és alkalmatlannak bizonyultak a részvételi, képviseleti feladatok színvonalas megvalósítására is.

Ugyanakkor egyértelműen megállapítható, hogy a rendszer kialakítása során háttérbe szorultak azok a követelmények, amelyek a *szolgáltatási hatékonyság* erőteljes érvényesítésével kapcsolatosak. Megítélésünk szerint ez az intézményi megoldás – lám, milyen nagy a történelmi reminiscenciák ereje – ismét a helyhatóságok *politikai jellegére* helyezte a hangsúlyt a közvetlen demokrácia szellemében, s kevesebb figyelmet kapott az a tény, hogy a helyi önkormányzat nemcsak a helyi politizálás alapintézménye, hanem legalább ennyire a *mindennapi életkörülmények*, életviszonyok egyik meghatározó alakítója, szervezője, biztosítója. A hatékony és eredményes szervezet megteremtése és fenntartása életfontosságú minden politikai program sikeres megvalósítása szempontjából, s ha a politizálás alatt nem elsődlegesen és kizárólagosan a helyi pártok

nézeteinek az ütköztetését értjük, akkor a politika szerves részének tekinthetjük a működési hatékonyságot, a színvonalas alapellátást, a szolgáltatást az életviszonyok legkülönbözőbb területein (iskola, egészségügy, kultúra stb.).

Az 1990. évi LXV. törvény tehát egy *atomizált*, ugyanakkor *jellegeiben differenciálatlan* önkormányzati rendszer jogi alapjait teremtette meg, amely figyelmen kívül hagyta az ország különböző régióinak jelentősen eltérő település-szerkezetét is. Megítélésünk szerint más típusú szervezet tud eredményesen működni a Dunántúl városias településein, mint pl. az Alföld aprófalvas tanyarendszerében. Az tény, hogy a lefektetett jogi keretnormák elvi lehetőséget adnak a helyi sajátosságok kifejezésére, de ez a lehetőség a gyakorlatban még nem tudott kiteljesedni. Ami érzékelhető, a régi tanácsi mechanizmus egyes elemeinek továbbélése, főként az igazgatási munka tekintetében, a helyi politizálás nagyobb nyilvánosságának hiánya, valamint a szolgáltatási tevékenység alig változó színvonala.

b) Az alkotmányos- és jogi struktúrák *relative stabil* természetűek. Ugyanakkor a technológiai változások, különösen a közlekedés és a kommunikáció területén, valamint az ipari viszonyok és az életmód változásai megkérdőjelezhetik az előbbi rendszerek működőképességét, használhatóságát.

Az európai közigazgatási rendszerek alapjait – mint ahogy erre korábban utaltunk – a XIX. és a XX. században alakították ki. Ugyanakkor a gazdasági változás, fejlődés kísérőjelenségeként lezajlott egy olyan komplex, a területi viszonyokhoz kapcsolódó folyamat, amelynek három szakaszát lehet megkülönböztetni: az urbanizációt, a szuburbanizációt és a decentralizációt. Úgy tűnik, hogy mind a három stáció eltérő *sajátos vonásokkal* rendelkező helyi közigazgatási rendszereket igényel, amennyiben megfelelést feltételezünk társadalom, gazdaság és igazgatás között.

Az urbanizációs periódusban, amikor az emberek és a különböző tevékenységek (ipar, kereskedelem, szolgáltatás stb.) egy központban koncentrálnak, s rohamosan csökken a falusi népesség száma a kisméretű közigazgatási egységek működése komoly koordinációs szükségleteket indukál. Megfelelő összehangolás hiányában a közszolgáltatások biztosítása során, valamint a pénzügyi erőforrások felhasználása tekintetében pazarlások jelentkezhetnek, amelyeket csak színvonalas, integrált, stratégiai tervezéssel lehet enyhíteni. Igazolt tény, hogy a városiasodással együtt jár a vidéki területek fokozatos leépülése, az ottani közintézmények elsorvadása. Általános tapasztalat, hogy a helyi kormányzat hiánya, illetőleg megszűnése alapjaiban *destabilizálja* a helyi közösséget, amely érdekei védelme céljából külső döntéshozók támogatását próbálja megnyerni. Az urbanizált területek fő adminisztratív problémája tehát a koordináció, az optimális egyesülési formák megtalálása és az integráció.

A szuburbanizációs szakaszban már megindul egy lassú kiáramlás a centrumból a várost övező régiók irányába, mely folyamat javuló közlekedési hálózatot és szociális infrastruktúrát feltételez a központra kívüli területeken is. Ennél a fejlődési szakasznál tipikusan jelentkező adminisztrációs problémák elsődlegesen az egyenlőtlen szolgáltatási színvonallal kapcsolatosak, továbbá jelentősen megnőhet a rendszer pénzügyi finanszírozásának a költsége is.

A decentralizált periódusban három befolyásoló tényező hatására tovább nő a népesség kiáramlása a városközpontból és új területi struktúrák jönnek létre. Az első motiváló ok, hogy egyre nehezebb fejleszteni az infrastruktúrát a növekvő igényeknek megfelelően a centrumban. A második ok, hogy megnövekszik a lehetősége az alacsonyabb népsűrűségű kisváros környezet kialakításának, és harmadsorban pedig a technológiai fejlődés lehetővé teszi, hogy a gazdasági tevékenységek jelentős része kisméretű, szétszórta tele-

püléseken realizálódjon. Milyen adminisztrációs mechanizmus lehet eredményes ilyen sajátosságok mellett? A területileg nagy kiterjedésű, fragmentált és nem összefüggő települések esetében az igazgatás koordinációs és stratégiai tervezéssel kapcsolatos erőfeszítései általában eredménytelenek. Megoldás lehet a kisebb adminisztrációs egységek korábbi alapjogainak a visszaállítása, a kormányzati kapcsolatoknak közvetlen kiépítése az alapszintekkel, egyben elkerülve vagy megszüntetve a köztes vagy felsőbb önkormányzati szinteket. Szintén fontos sajátosság ebben a szakaszban, hogy növekvő elmozdulás van az úgynevezett megvalósító közigazgatástól (*provider administration*) az úgynevezett felhatalmazó vagy megbízó közigazgatás (*enabler administration*) irányába, amikor is a privát szféra, non-profit társaságok és különböző alapítványok biztosítanak egyes szolgáltatásokat.

A gazdasági és társadalmi, területi fejlődés minden szakasza tehát *feszültségeket* indulál a kormányzati munkát illetően: vagy centralizációs, vagy decentralizációs igények jelentkeznek, sőt az előbbi két tendencia egyidejű kialakulása sem kizárt.

A korai urbanizációs szakasz preferálja a centrális igazgatást, az uniform gyakorlatot és az extenzív infrastruktúra biztosítása széles közberuházásokat igényel, így egyidőben centralizált koordinációra és stratégiai tervezésre van igény. Hasonló sajátosságok jelentkeznek a szuburbanizációs periódusban is, míg a harmadik szakaszban az igények, a szolgáltatások és a hatalom (igazgatás) nemcsak vertikális, de egyre növekvő mértékben horizontális átvitelére, illetőleg elosztására nyílik lehetőség.

Valószínűleg rendkívül nehéz pontosan meghatározni, hogy Magyarország pillanatnyilag a területi fejlődés melyik szakaszában van, illetőleg, hogy milyen mértékű az urbanizáció. A definiálás nemcsak metodikai okok miatt körülményes, hanem a települési fejlődési fokozatok sokszínűsége, változatossága miatt is. Így minden általános megállapítás leegyszerűsítő, illetőleg elleplezné a tényleges helyzet összetettségét. Mégis a továbblépés érdekében azt mondhatjuk, hogy Magyarországon *vegyesen* tapasztalhatók egyre csökkenő urbanizációs tendenciák, erősödő szuburbanizációs folyamatokkal, míg elvétve a decentralizációs jelensége is előfordul. Mindezen folyamatok területileg rendkívül egyenetlenül jelentkeznek az ország legkülönbözőbb régióiban.

Az előbbieket alapján kissé *leegyszerűsítettnek* tűnik a kistelepülésekre épülő, illetőleg azokat alapegységnek tekintő helyi önkormányzati rendszer általános, generális bevezetése. Ez a megoldás számos *alapkérdést* hagy megválaszolatlanul: adekvát-e ez az igazgatási forma a szolgálni kívánt települések fejlettségi fokával, a megvalósítani kívánt szolgáltatások pénzügyi, szakmai, technikai stb. igényével? Mennyiben lehet működőképes hosszú távon ez a rendszer – a benne rejlő kihasználatlan lehetőségek ellenére is – ha több éves működés után még mindig politikai indíttatású, szeparációs törekvések jelentkeznek, illetve tapasztalhatók, és a legalább ilyen fontos működésbeli hatékonyság problémája csak a növekvő számú pénzügyi csődök összefüggésében vetődik fel.

c) Napjaink egyre gyakrabban előforduló problémája, hogy ahol kialakult már a helyi, közösségi identitás, a közösség szociális-kulturális határai nincsenek összhangban a kormányzat által megvont adminisztratív határokkal. Ez a probléma különösen jelentős lehet azokban az országokban, ahol központi centralizációs mechanizmusok működtek abból a célból, hogy a területi, regionális, kulturális egyenlőtlenségeket kezelni tudják. Ahhoz, hogy ilyen redisztribúciós folyamatok huzamosan fennmaradjanak, szükség van nemcsak identitásra, hanem közös gazdasági és szociális kapcsolatokra is. Ennek hiányában terület és közösség úgy érezheti, hogy az ő szükségleteik és a helyi identitás alternatív formái erősebbek. Ezért legalább egy elkülönült szintjét igénylik a helyi kor-

mányzásnak, még akkor is, ha ez csak magasabb költségek árán vagy alacsonyabb szintű szolgáltatások révén valósítható meg.

Az előbbi probléma három következménnyel járhat: regionális, etnikai-nacionalista mozgalmak kialakulásával, továbbá az állampolgár elidegenedésével, és előfordulhat, hogy újra kell definiálni az egyéni érdekeket a közigazgatás egésze tekintetében.

A regionalizmus vagy etnikai alapú nacionalizmus komoly tradíciókkal rendelkezik Európában. Itáliában jött létre a centrális állam expanziója ellenhatásaként, majd később Franciaországban is jelentkezett, mint a párizsi dominancia ellensúlyaként. A 60-as és a 70-es években újbóli felerősödése a periféria *defenzív reakciója* volt a modern állam és a piacgazdaság hegemonizációs és egységesítő törekvéseire.

A regionalista és nemzeti, etnikai mozgalmak a tapasztalatok szerint ott erősödnek fel, ahol a *helyi* érdekek képviselője a központi állam viszonylatában nem megoldott, valamint ahol a helyi adminisztráció *döntési jogosítványai* gyengék, valamint a központi állam gazdasági és politikai *aktivitása* túlságosan domináns.

Az állampolgár elidegenedését a helyi igazgatástól a megfelelő képviselő, részvétel és decentralizáció hiánya is okozhatja. Mindezek együttesen eredői lehetnek a bürokratikus dominanciával szembeni ellenállásnak. A helyi igazgatási szervek alacsony hatékonyságú működése végső soron az intézmények legitimitását is veszélyezteti. Míg Nyugat-Európában a legitimitáció elnyerése szempontjából az az elsődleges meghatározó, hogy a helyi adminisztráció döntéseiben mennyiben juttatja kifejezésre a polgárok igényeit, szükségleteit, életkörülményeinek a javítását, addig ez az aspektus kevésbé meghatározó a volt szocialista országok gyakorlatában, ahol a helyi önkormányzat elsődlegesen *lokális politikai érdekek* artikulálásának az eszköze és ehhez viszonyítva szolgáltatásszervezési oldal kevesebb figyelmet kap. Ily módon ez utóbbi országok helyhatóságai inkább egy relatív többségen alapuló politikai, ideológiai legitimitációval rendelkeznek, mintsem az eredményes működés következtében visszacsatlódó általános lakossági támogatással. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy ha a bürokrácia túl nagy, távoli, akkor nemcsak a részvétel és a képviselő értékei szenvednek csorbát, de a hatékonyságé is. Mindebből az következik, hogy az optimális gazdasági hatékonyság jelszava alatt megvalósított strukturális reformok, amelyek általában a szervezeti méret növelésével járnak együtt, magukban hordozhatják a helyi demokrácia fontos vonásainak a háttérbe szorulását.

A megoldás egy *viszonylagos egyensúly* kialakítása a hatékonysági és a részvételi szempontokra egyaránt figyelemmel, mellyel kapcsolatban számos befolyásoló tényező figyelembevétele révén lehet mind az elidegenedést, mind pedig az alacsony hatékonyságot elkerülni. *Rugalmas decentralizáció* valósítható meg a legalsóbb szintű és legkisebb egységeknél, ahol a részvétellel, a képviselővel és a közösségi identitással kapcsolatos igények leginkább kielégíthetők. *Rugalmas összevonás* szövetségekbe, társulásokba, egyesülésekbe ott szükséges, ahol az igazgatás hatékony szervezeti mérete, a bürokratikus, technikai eredményesség csak ily eszközök révén realizálható.

Felhasznált irodalom

Territory and administration in Europe. Edited by Robert Bennet. Printer Publisher. London and New York. 1989. 1994.

International Handbook of local and regional government. Alan Norton. 1994.

Accountability in the development of policy for local taxation of people and business. C. D. Foster. 1988.

Local economic development: Identifying the research priorities. ESRC, London. R. J. Bennet.

Horváth M. Tamás: The reformed hungarian self-government. In.: Public Administration in Hungary. Budapest, 1993.

T. Byrne: Local government in Britain. Penquin Books. 1992.

J. A. Chandler: Local government today. Manchester University Press. Manchester and New York. 1994.

D. Wilson-C. Game: Local government in the UK. Macmillan. 1994.

Pálné Kovács Ilona: A területi közigazgatás-szervezés dilemmái. In.: A rendszerváltó közigazgatás. Info-Társadalomtudomány, 31. szám. 1995.

W. Brustein: A regional mode of production analysis of political behavior: the cases of Mediterranean and western France. Politics and Society, 10. 1981.

C. D. Foster: Accountability in the development of policy for local taxation of people and business. Regional Studies, 22. 1988.

S. Verba: Sequences and developments. Princetown University Press. 1971.

Verebélyi Imre: Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. Kézirat. Budapest, 1994.

ZOLTÁN JÓZSA

TERRITORY – LOCAL ADMINISTRATION – EFFECTIVENESS

(Summary)

Economic structures, the territory they cover and their administration are intimately intertwined. Not all fields of administration are concerned with economic structures and geographical space or territory, but most are. Systems of administration of economies, people and services that have ignored territory, have usually had to encompass territory at a later date thus 'reinventing' the intimate link of territory, economy and administration.

While economy, society and politics evolve relatively rapidly, it is often the case that administrative practice lags far behind. Indeed the obsolescence of administrative

structures is almost a 'normal' phenomenon since it is difficult for administrative reforms to keep up with the pace of economic developments.

The major conclusion of this article is that a flexible approach is required to administrative questions. Flexible decentralization is argued to be the means of achieving a close relation of services and satisfaction of needs to local preferences and community requirements, as well as assuring a high level of participation and representation.

This assets a greater role for the smaller and basic level administrative units – the municipalities and communes. At the same time, however, technical arguments concerning economies of scale and internationalization of externalities, as well as the need to maintain a level of social and territorial equity and economic symmetry, require an aggregation of localities into larger units. It is argued that no one solution to the aggregation problem is possible: different public service functions have different optimal economic sizes, preferences vary over different spatial areas and there are important cultural and physical geographical differences between and within countries.

As a result it is argued that flexible aggregation to different sizes of units is the only means of maintaining an adaptable but stable financial and administrative structure. This leads to arguments for different mixes of coordination, agency arrangements, 'associations' of local administrative units and different mixes of public administration, public finance and private (market) responses.