

## Konzolidáció vagy fragmentáció?

### *Hatékonyág versus demokrácia*

A címbeli dilemma bővebb kifejtést igényel. A felvetés a kiváló lengyel kutató Pawel Swianiewicz-től származik,<sup>1</sup> aki a méret, a demokrácia és a szolgáltatási hatékonyság összefüggéseit elemzi a közép kelet európai országok önkormányzati rendszereit vizsgálva. A két lehetőség ugyanakkor jól illusztrálja azt a választat is, amely előtt a magyar önkormányzatok állnak. Konzolidáció, azaz a helyi igazgatás új alapokra történő helyezése, ami a viszonylagos stabilitás<sup>2</sup> állapotát eredményezi, vagy az atomizálódott struktúra további fenntartása, amely nemcsak az alkotmányos követelményekből fakadó, területileg kiegyensúlyozott közszolgáltatási és államigazgatási minőséget nem tudja biztosítani, hanem – főként a kistelepüléseken – súlyos működési zavarokat mutat.

A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról elfogadott 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat kijelölte a modernizációi irányait. A program többek között tartalmazza a jogilag lehatárolt kistérségi szint létrehozásának szükségességét, valamint olyan fejlesztési régiók kialakítását, amelyek alkalmasak a területfejlesztési és egyéb ágazati programok megvalósítására, valamint az európai uniós támogatások fogadásának hatékony előkészítésére, koordinálására, a szükséges döntések decentralizált meghozatalára.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Consolidation or fragmentation*. Edited by P. Swianiewicz LGI Books, OSI, 2002.

<sup>2</sup> Ahogy Leemans kiemelte: minden adminisztratív rendszer az idő múlásával elavulttá válik. BENETTS tovább megy, amikor rámutat arra, hogy gyakran mire a politikai akarat megteremtődik a reform végrehajtásához, addigra majdnem mindig a társadalmi és gazdasági rendszerek az igények új dimenzióit termelik ki. *Local Government in New Europe*. Edited by R. Bennett, Belhaven Press, London and New York, 1993, 6. p.

<sup>3</sup> A modernizációs program szinte kizárólag a közigazgatás keretein belül marad, s nem érinti a közszolgáltatások korszerűsítésben más társadalmi alrendszerek lehetséges szerepét. Ez a szabályozás sajátos filozófiájára utal, s szemben áll azzal az egyre terjedő megközelítéssel, amely politikai, gazdasági, szervezeti stb. okoknak köszönhetően a közszolgáltatások network, hálózat jellegű megvalósításában gondolkodik. Ez utóbbi megközelítés a közpéntekből finanszírozott szolgáltatások megvalósításban szerepet biztosít az állami szervek mellett a piaci, a non profit és

Az előbbi célok mögött ott van az a nyilvánvaló felismerés, mely szerint: „a modern államokban egyre több és több feladat decentralizálása<sup>4</sup> valósul meg, ami a kis községek, és városok funkcióit látványosan megnöveli. Ugyanakkor erősödik a színvonalasabb szolgáltatások iránti elvárás is, ami viszont csak nagyobb földrajzi területen működő, átfogóbb igazgatási egységek révén elégíthető ki, figyelemmel a pénzügyi, technikai, igazgatási stb. törvényszerűségekre.”<sup>5</sup>

Kettős elvárás megvalósítása tehát a jövő feladata. Egyrészt, az integráció egy rugalmas formája révén a kistérségek fokozatos kiépítése, másrészt a decentralizáció tágabb keretein belül regionalizáció. Talán szükségtelen is hangsúlyozni, hogy az előbbi, egymással gyakran ellentmondásban levő, különböző célokat szolgáló szempontok konfliktusmentes megvalósítása milyen bonyolult, összetett feladat. A centralizáció erősítése a helyi autonómia ellen hat, még ebben gyengített formájában is, a regionalizáció pedig, óhatatlanul hatáskörrelvonást jelent a központi szervektől, illetőleg megkívánja az önkormányzati szintek – település, kistérség, régió – közötti feladat és hatáskör telepítés lehetőleg ellentmondás-mentes kialakítását.

Kevésbé hangsúlyos, illetőleg egyáltalán nem érintett eleme a fejlesztési elképzeléseknek, hogy a formális struktúrák korrekcióján túl a működés eredményességének a javításához milyen egyéb változtatásokra van szükség.

A nemzetközi tapasztalatok szerint a programok, szolgáltatások színvonalának a javítása, a szervezeti működés gyakorlatának alapvető átalakítása a meghatározó értékek és normák tervezését is megköveteli. Az autoritás szimpla újraelosztása ugyanis, számos közigazgatási reform elvárásaival ellentétben, csak kevésbé befolyásolja a működés eredményét. Következésképpen, minden reformtervnek figyelembe kell venni a tágabb értelemben vett kormányzás szükségleteit is<sup>6</sup>, azaz a formális eljárások és struktúrák úgy tekintendők, mint szükséges, de *nem elegendő* elemei a közszektor fejlesztésének.<sup>7</sup>

egyéb formációknak is, akik a közösségi szükségletek legalább olyan hatékony szolgálói lehetnek, mint az állam.

<sup>4</sup> A decentralizációs trend a helyi önkormányzatok hatalmát látványosan megnövelte. Azokban az országokban-s ide tartozik a legtöbb európai állam-, ahol az önkormányzatokat a törvényhozás általános hatáskörrel ruházta fel, a hatáskörök azonosak, független a mérettől, vagy más kritériumtól.

<sup>5</sup> BENETT: i. m. 5. p.

<sup>6</sup> Lásd erről bővebben: *Governance and Performance. New Perspectives*. Editors: C. J. Heinrich and L. E. Lynn, Jr. Georgetown University Press, Washington, D.C. 2000. 11. p.

<sup>7</sup> Az OECD-nek a közszektor modernizációjával foglalkozó anyaga szintén kiemeli, hogy: „Every organisation, from an assembly line manufacturer to a government office, must rely on informal factors such as staff commitment and the sense of joint purpose if it is to be successful. In complex areas of activity where performance is impossible to measure in any comprehensive way, these informal factors become the prime means of direction, motivation, coordination and control. There is no area of activity more complex than the policy domain of government, and it has long been recognised that the core public service is controlled more by culture than rules, a situation that is likely to continue despite progress in target-setting, performance contracts and

A mai, modern közigazgatással, s annak intézményeivel és feladataival kapcsolatos gyakran ellentmondásos, s egyidőben csak ritkán teljesülő igények megjelenése egy hosszabb fejlődési folyamat eredménye, melynek kezdete hozzávetőlegesen az ötvenes évek elejéig nyúlik vissza.

A jóléti állam szerepe a kialakulását követően látványosan növekedni kezdett, s a közigazgatás az életviszonyok egyre több és több területén vállalt feladatot, s így gyakran még olyan hatáskörök is állami kompetenciává váltak, amelyek a szó szoros értelmében sohasem voltak azok. Az állami aktivitás szinte folyamatos növekedése, amely végül már nemcsak elviselhetetlen költségvetési terhet, hanem túlburjánzó, rosszul teljesítő, elidegenedett bürokráciát is eredményezett, azzal a konzekvenciával járt, hogy a megvalósítási, *végrehajtási felelősség* a kormányzati szintek között szinte folyamatosan lefelé mozgott, még akkor is, ha a formális jogi felelősség rendszerint a magasabb szinteken maradt. A hetvenes évek közepéig a legtöbb európai országban az önkormányzati feladatok, a személyzet, a költségek, az igazgatási hatalom látványos expanziója volt érzékelhető, s ennek eredményként a kormányzati jóléti programok, nagyrészt, mint *helyi* önkormányzati feladatok jelentek meg.

Az előbbi tendenciával párhuzamosan- paradox módon- a központi és a szubnacionális szintek közötti *divergencia* is növekedett, annak köszönhetően, hogy a területi, helyi intézményeknek növekvő költségvetési felelősséget is magukra kellett vállalniuk, statikus, gyakran szűkülő pénzügyi bázison. Mivel a központi szint birtokolta – hagyományosan – a meghatározó potenciált az adók emelése terén, kialakult egy feloldhatatlannak tűnő ellentmondás az erőforrások és az igények között, ami csak a szintek közötti transzfer révén volt orvosolható, főként juttatások formájában. Ezek a változások az önkormányzatokat végső soron kijáró szerepre kárhoztatták, s egyben támogatásfüggővé is tették. A helyi döntések, és azok pénzügyi következményei közötti kapcsolat így módon folyamatos *erózió* tárgyát képezte.

A hatáskörök és a feladatok decentralizálásán túl az állami szervek számára egy további kihívást jelentett a szolgáltatások színvonalának emelése, a minőség javítása iránti igények kielégítése. Ezek az elvárások egyre szélesebb lakossági, fogyasztói körben artikulálódtak, s végső soron az állami intézmények legitimációjának<sup>8</sup> a próbaköveként funkcionáltak. A hatékony, költségtakaré-

---

measurement.” Azaz: „Minden szervezetnek, a futószalagtól kezdve a kormányzati hivatalig ha sikeres kíván lenni olyan informális tényezőkre kell támaszkodnia, mint a személyzet elkötelezettsége és a közös célok. Olyan komplex környezetben, ahol a teljesítményt lehetetlen átfogóan mérni, ezek az informális tényezők válnak az irányítás, motiváció és a kontroll elsődleges eszközeivé. Nincs komplexebb cselekvési terület, mint a kormányzás, és régóta ismert, hogy az alapvető szolgáltatásokat jobban befolyásolják a kulturális viszonyok, mint a szabályok, s ez a helyzet folytatódni fog annak ellenére, hogy a célprogramok, teljesítmény megállapodások és mérések sokat fejlődtek.” OECD Public Sector Modernisation. Policy Brief 2003.5. p.

<sup>8</sup> Ma már közismert H. Frederickson azon megállapítása, mely szerint a modern államokban a politikai felelősséget csak szolgáltatási hatékonyság árán lehet eladni. Ugyanakkor a szerző a versengő értékek problémájára is rámutatott, amikor kiemelte, hogy a hatékonyság növelése a

kos, de egyben jó színvonalú alapszolgáltatás rendszerint meghaladta helyi szervek teljesítőképességét, s végeredményben azt eredményezte, hogy a professzionalizációs nyomásnak is köszönhetően a szolgáltatási szint egyre feljebb toldott, s olyan területi vagy regionális fokozatok létrehozása vált szükségessé, ahol a kellő szakmai feltételek biztosíthatóak voltak.

Ugyanakkor ezek a lépések ellentmondásban voltak azzal a szintén figyelmen kívül nem hagyható *követelménnyel*, hogy strukturális változások ellenére a választók továbbra is intézményes lehetőségekkel, formákkal rendelkezzenek véleményük közvetlen kifejezésére, a képviseleti feladatot betöltő intézmények működésének befolyásolására. (participáció).

Nem véletlen tehát, hogy a fentiekben vázolt ellentmondásos tendenciák hatására az elmúlt évtizedekben a nyugat európai államok mindegyike kereste annak e lehetőségét, hogy javítsa az állami szervek, így a helyi önkormányzatok működési hatékonyságát, de egyben megfeleljen a részvételi követelményeknek is, folyamatosan szembesülve a különböző elvárások és igények összeegyeztetésének a nehézségeivel.

Elméletileg *négy lehetőség* kínálkozott a gazdasági, társadalmi folyamatok és más tényezők komplex hatásainak, kihívásainak a kezelésére:

1. Szerkezeti átalakítás, ami a komplett önkormányzati struktúra korrekcióját jelentette, beleértve az önkormányzatok számának csökkentését, illetőleg azok összevonását<sup>9</sup> a hatékonyság, valamint a méretgazdaságosság előre meghatározott kritériuma alapján (strukturális átalakítás);

2. Ad hoc kiigazítás, a speciális, település közötti kooperáció igényei alapján, megőrizve a municipiumok alapstruktúráját, a hatáskörök, valamint az erőforrásokat összevonása mellett (technikai átalakítás);

3. Nagyobb állami támogatások biztosítása a megnövekedett helyi feladatok akár önálló, vagy kooperáció révén történő megvalósításához. (pénzügyi transzferek révén történő átalakítás);

4. A helyi önkormányzati hatáskörök jelentős elvonása, illetőleg azok regionális vagy központi szintre történő telepítése (centralizáció révén történő átalakítás);

Ezek az alternatívák a gyakorlatban ritkán valósíthatóak meg, nem utolsó sorban azért, mert egymást kizáróak. A tapasztalatok szerint a nyugati országok többsége áramvonalasította a helyi struktúrákat, s az összevonást választva, radikálisan csökkentette a helyhatóságok számát. Figyelmet érdemel, hogy az

---

felelősség, míg a felelősség növelése a hatékonyság csökkenését vonja maga után. H. G. FREDERICKSON: *New Public Administration*. The University of Alabama Press 1980. 5. p.

<sup>9</sup> A központ szervek szempontjából előnyösebb, ha kevesebb az önkormányzatok száma, másrészt a nagyobb egységek mellet szól a pénzügyi erőforrások racionálisabb felhasználásának a lehetősége is.

ilyen típusú reformok főként a hatvanas hetvenesre jellemző gazdasági, társadalmi kontextusban voltak megvalósíthatók.

A nyolcvanas években a technikai kiigazítás volt a preferált módszer, s liberalizáció szellemiségének a talaján a privatizáció módszereit alkalmazva a közszolgáltatási gyakorlatba az állami szervek mellett magán vállalkozások, non profit szervezetek is aktívan bekapcsolódtak. Ily módon az önkormányzatok funkcionális és működési hatékonysága javítható volt a mérettől, a pénzügyi, technikai, szakmai adottságoktól függetlenül.

Megfogalmazódtak olyan vélemények is, mely szerint éppen kapóra jött a kontinentális bürokrácia markának szorításában vergődő országok számára az angolszász indíttatású Új Közszolgáltatási menedzsment, amely a túlvállaló, rosszul teljesítő, szerepvárral küszködő állam számára kínált kitörési lehetőséget azzal, hogy megszabadította olyan funkcióitól, amelyek szervesen<sup>10</sup> nem tartoztak hozzá. Így került a magánigazgatás számos eszköze, s annak kultúrája a közszektorba, a napi szolgáltatási gyakorlatba. Jóllehet a piaci elemek elsősorban a közigazgatás hatékonyságának a javítását, s a fogyasztói orientáció erősítését célozták, az empirikus adatok nem minden esetben támasztották alá az optimista előfeltevéseket.<sup>11</sup>

A tárgyyszerű képhez hozzátartozik az is, hogy néhány ország egyáltalán *nem hajtott* végre mélyreható reformokat, részben, mert az önkormányzatok méretét adekvátnak tartotta (Portugália), vagy, mert a reformellenes politikai erők rendkívül erősek voltak Franciaország).

Azok az államok, amelyek a strukturális reformokat megvalósultak (Belgium, Hollandia, más skandináv országok) azt csak *kötelező előírásokkal* tudták végrehajtani, mivel az államilag támogatott, de önkéntes kooperáció kudarcot vallott.

A széleskörű, összevonásokkal járó önkormányzati reformok – legalább is abban a formában, ahogy a nyolcvanas években lezajlottak – a kilencvenes évek gazdasági és politikai kontextusában már nem voltak kivitelezhetőek.

A harmadik változat, a pénzügyi transzferek erősítésének az alternatívája sem bizonyult járható útnak, mivel gazdasági recesszióknak köszönhetően több ország jelentős pénzügyi deficitet halmozott fel, továbbá az európai gazdasági és pénzügyi unió kritériumainak a teljesítése is jelentős terhet rótt az államokra.

A negyedik verzió működőképessége is kérdéses, inkább az ellenkező trend dominál. A centralizáció egyébiránt éles ellentétben volna azzal a politikai

<sup>10</sup> Szerves, organikus funkcióknak tekinthetők a külügyi, belügyi, pénzügyi igazgatással, rendvédelemmel stb. kapcsolatos teendők. Ezekhez képest inadekvát, pl. a túlméretezett kulturális, vagy társadalombiztosítási stb. funkció.

<sup>11</sup> A privatizációnak, valamint a piaci módszereknek a közszektorban betöltött szerepével kapcsolatos értéktételek, az ellentmondásoktól korántsem mentes tapasztalatok alapján, meglehetősen árnyaltak. Mára már meghaladottá vált a piaci eszközöknek csodaszerként történő kezelése, az előnyök mellett ismeretek a korlátok, erősségek, gyengeségek is.

szándékkal, amely a kormányzati feladatok delegálását, decentralizálását tartja fontosnak és mérvadónak.

Az *uralkodó tendencia* ma Európában az a megoldás, amely a települések közötti együttműködés lehetőségét preferálja az egyes szolgáltatások megvalósítása során, mivel ez az autonómia megőrzése mellett lehetőséget teremt az erőforrások egyesítése révén a működési színvonal emelésére, s biztosítja a részvételi elvárások teljesülését is.

A késő jóléti, a posztindusztriális állam krízisével, válságával vagy működési zavaaraival kapcsolatos szakmai válaszok a *hagyományoktól*, sajátosságoktól meghatározva tehát különbözőek. Egyes országok, mint például Hollandia, vagy Anglia, a települések együttműködését, a kooperáció erősítését, fejlesztését tartotta fontosnak, elsődlegesen abból a célból, hogy a belső verseny helyett a nemzetközi versenyképesség erősödjön. Ezt a méretek növelésével és a területi reformmal valósították meg. Hasonló lépések történtek egyébiránt a volt Szovjetunióban, Csehszlovákiában, Lengyelországban, de Magyarországon is a nyolcvanas években.

Másutt új igazgatási szintet intézményesítettek, s azokat részben a központi szervek vagy más helyi egységek korábbi funkcióival ruházták fel, mint ahogy ez a francia régiók, vagy a belga provinciák esetében történt. Természetesen számolni kellett az ellenhatásokkal is, mivel a túlságosan nagyméretű önkormányzati egységek rendszerint nem felelnek meg a kormányzás emberei léptékének, és demokratikus deficitet indukálnak. Minden méretbeli változás ugyanis szükségszerűen befolyásolja nemcsak a hatékonyságot, hanem a demokratikus ellenőrzés iránti igényt is. Erre figyelemmel az integrációs lépések mellett folyamatosnak mondható azoknak a megoldásoknak a keresése, amelyek révén a participációs igények is kielégíthetők, a hatékonyság kiemelt céljainak a sérelme nélkül.

Végeredményben, napjainkban a legtöbb nyugati országban a helyi, területi igazgatás *különböző formáival* találkozhatunk a történelmi adottságok, nemzeti jellemzők függvényében. Az önkormányzatok mélyen *beágyazódnak* a sajátos politikai kultúrába, s ez más tényezőkkel együtt óhatatlanul alakítja, formálja szerepüket. Európa nyugati felében a meghatározó jelentőségű volt az európai közös piac kialakulása, amely az államhatárok jelentőségét viszonylagossá tette, s többek között a regionális gazdaságfejlesztés felértékelődött szerepéhez vezetett. Ennek konzekvenciái elsősorban a regionális szint kiépítésében és a feladatainak a bővülésében érhetők tetten, vagy ahol erre nem került sor ott is érzékelhetők olyan kezdeményezések, melyek végső célja az alapértékek megőrzése mellett, az integrációs kihívásokra adekvát igazgatási, szervezési, működési válaszokat nyújtó formák bevezetése.

Közép- és kelet-Európában, a kilencvenes években mindenütt az új, demokratikus, helyi igazgatás megteremtése volt az aktuális feladat, majd hamarosan a működési hatékonyság költségtakarékosság, racionalitás stb. követelményei erősödtek meg, részben a szűkülő erőforrásoknak, részben, pedig az egyre mar-

kánsabban jelentkező funkcionális zavaroknak köszönhetően. Az európai kerektekbe való integrálódás nemcsak a korábbi *szerkezet és működés* felülvizsgálatát teszi lehetővé, de a modernizáció tágabb lehetőségein belül azoknak az önkormányzati alap értékeknek a hangsúlyozását is, amelyek eddig kevésbé domináltak. Ezek a törekvések állandó elemei a magyar közigazgatás fejlesztési elképzeléseinek is.

A nemzetközi kitekintés tanulmányunkban nem csupán valamiféle per se, elméleti megalapozásul szolgált, hanem sokkal inkább annak a *feltételrendszernek* az illusztrálására, amelyben a mindenkori kormányoknak a maguk mozgásterét szükségszerűen meg kell találniuk, ha a választók bizalmát nem kívánják elveszteni.

### *A lehatárolás problémája*

Minden strukturális reform- a reform erők szándékaitól függetlenül- felvet olyan *alapkérdéseket*, melyek újbóli megvizsgálása segítheti a célok megvalósulását, s melyek átgondolása, s értékelése révén legalább is minimalizálhatók a nem kívánatos következmények. Az első ilyen alapprobléma a lehatárolás dilemmája.

Ma már történeti tény, hogy nyugat Európában az urbanizáció dinamikus fejlődésének köszönhetően nagyvárosok, vagy városi központ köré szerveződő *városi régiók* jöttek létre a hatvanas- hetvenes években. A város és környéke számos *technikai* problémát rejt magában nemcsak a körzetközponti szerepet betöltő település, de a többi, rendszerint kis méretű, de ugyanakkor független önkormányzat szempontjából is. Az ezekkel a kérdésekkel foglalkozó vizsgálatok egyik központi eleme a *spillover hatások* számbavétele és kezelése.

A tapasztalatok szerint, ugyanis egy meghatározott önkormányzati területen élők és tartózkodók nemcsak a saját településük által nyújtott szolgáltatásokat veszik igénybe, hanem a környező, rendszerint fejlettebb intézményi hálózattal, s ennek révén színvonalasabb szolgáltatásokat nyújtó, rendszerint a székhelyen működő intézmények ellátásait is. A pénzügyi források transzferjének szabályozatlansága, illetve megfelelő mechanizmusainak hiánya esetén *ellentmondás* keletkezhet a közterhekhez való hozzájárulás és a támogatási formákból való részesedés között, mivel azok is élvezik a nagyobb település szolgáltatásait, akik azok fedezetéhez adók, díjak stb. formájában valóójában nem járultak hozzá.

A probléma másik dimenziója a *részvétellel* és képvisellel kapcsolatos feszültségek kialakulása. Mivel a szolgáltatások „tágabb” körébe tartozóknak (a közigazgatási határon kívülről érkezőknek) sem a részvétele, sem pedig a képvisellete, az adminisztratív lehatárolásának köszönhetően, nem biztosított, a részvétel követelményei nem teljesülnek maradéktalanul.

A városi régió tehát, egy sajátos *megjelenési* formája a részvétel elsődlegesen *politikai*, valamint a hatékonyság *technikai* kritériumai közötti ellentmondásnak, ami az optimális igazgatási terület kialakításakor felvetődik. Földrajzi értelemben ez a dilemma ahhoz az alapkérdéshez kapcsolódik, hogy hogyan történjen a közigazgatási határok meghatározása, lehatárolása.

Az ideális megoldás szerint az ún. aktivitási területekhez (munka és lakóhely kapcsolata, társadalmi kapcsolatok mintái, közösségi identitás hatóköre stb.) igazodó lehatárolás nemcsak hatékony, hanem demokratikus, a részvételei igényeket is kielégítő igazgatási egységet eredményez. A gyakorlatban azonban a legtöbb európai országban az igazgatási egységek inkább *alulhatároltak*, az aktivitási terület átszeli számos kistelepülés határát, s megoldatlan a képviselőlet és a finanszírozás kérdése.

Helyenként túlhatárolás is előfordul, azaz az aktivitási terület csak egy kis részét fedi le az igazgatási határoknak. Ez tipikusan a nagyobb földrajzi területen kialakított igazgatási egységeknél jelentkezik, vagy a helyi önkormányzatok területi reformjának, összevonásának lehet a következménye.

A pontos lehatárolás nyilvánvaló előnyei ellenére a teljes lehatárolás elérése több problémát vet fel. Mindenekelőtt a preferenciák, és az aktivitási területek alapján el kell dönteni, hogy milyen jellegű aktivitások tekintendők mérvadónak. A funkcionális városi régiók Európában azon az alapon szerveződtek, hogy a munkavégző populációnak milyenek a közlekedési szokásai. Ez a megoldás ugyanakkor figyelmen kívül hagyja a jelentős többség tevékenységét. A dolgozó népesség az össznépességnek csak a 40-60 százalékát teszi ki, s elképzelhető, hogy az utóbbiak teljesen különböző aktivitási központokkal rendelkezhetnek, ugyanakkor meghatározó fogyasztói egyes helyi szolgáltatásoknak. A funkcionális, vagy város körzet felfogás tehát hajlamos megnövelni az adminisztratív határokat, jóval túl az átlag aktivitásán, és a munkavégzést a helyezi a középpontba.

A szakirodalom további problémaként nevesíti azt a kérdést, hogy az aktivitások hierarchiája alapján, mely aktivitások kapjanak elsőbbséget a közigazgatási határok kijelölése során. A kétszintű közigazgatási rendszerek két különböző elvet érvényesítenek. A felsőbb szint leképezi a lakóhely és munkahely között ingázás során kialakult határokat, míg az alsóbb igazgatási egység a személyes szolgáltatások szintje. Ugyanakkor ez a megoldás is kizár más, rendszerint helyi szinten jelentkező aktivitásokat.

Nem elhanyagolható, s korántsem csak elméleti kérdés, hogy hogyan *alkalmazkodnak* a már létező, s viszonylag merev igazgatási határok a változó aktivitásokhoz. Az aktivitási formákból kiinduló megközelítés sajátja ugyanis a belső instabilitás, s e mellett a szükségszerűen jelentkező – a közigazgatás egészére jellemző – elavulást is figyelembe kell venni. A teljes lehatárolásnak nyilvánvaló előnyei vannak, mivel ez a társadalom és a közigazgatás optimális illeszkedését eredményezi, de figyelembe kell venni a határ kijelölésnél-, legyen az regionalizáció vagy bármi más – jelentkező elavulást, ami abból fakad, hogy a



lehatárolás feleslegessé vagy igazságtalanná válhat, mivel korábban kizárta egyes csoportok aktivitását.

A tapasztalatok szerint a falusi területek nagyobb egységekbe történő összevonása, mind nyugat Európában, de keleti országokban is azt eredményezte, hogy a köz és kulturális intézmények megszűnésével veszélybe került a kistelepülés jövője. A helyi adminisztráció elvesztése destabilizálja a lokális társadalmat. A kis település lakóinak gyakran külső döntéshozók ellenében kell érdekeiket megvédeniük, ami növeli a függőség érzetét, s egyben az elidegenedés irányába is hat.

A közigazgatási határok meghúzásánál fontos szempont a társadalmi és kulturális identitás, *közösségi szellem*. Ez fontos tényezője a hatáskör telepítésnek, különösen azon funkcióknál, amelyek megvalósítása egyben a társadalmi újraelosztás egy sajátos formája. Ilyen pl. a szociális, egészségügyi szolgáltatások egy része.

A közösségi szellem kialakulását a közös kulturális, történelmi gyökerek mellett a területi sajátosságok, a gazdasági, társadalmi feltételek, a helyi igazgatás korábbi gyakorlatának elfogadása és intézményesülése teszi lehetővé. Elméletileg minél kisebb a közösség mérete annál nagyobb az esély a közösségi identitás kialakulására, jóllehet a méret szerepe nem kizárólagos és egyedül meghatározó. Figyelmet érdemel, hogy a közösségi szellem *lassan változik*, falusi településeken vagy nagyvárosi szomszédságokban is a társadalmi stabilitás egyik pillére. Éppen az előbbi jellemzőinek köszönhetően a hatékony decentralizációs eljárások és részvételi formák megteremtéséhez a helyi identitás megléte előfeltétel.

A lehatárolás kérdése vizsgálandó szempont a kistérségi rendszer tekintetében is. A továbbiakban a városi régió *analógiájára* a kistérségekhez kapcsolódó lehatárolási kérdések elemzésére teszünk kísérletet. Az analógia alapja, hogy mindkét esetben a centrumtelepülés jelentősége meghatározó, ez a szervezési és szolgáltatási csomópont.

Az ebben a tárgykörben elfogadott kormányrendelet 168 egységet nevesített. Kérdés, hogy a határok megvonásánál a statisztikai kategóriák beemelésén túl érvényesülte-e további szempontok? Kifejezésre jutottak-e elsősorban a vidéki lakosság mindennapi szükségleteinek kielégítésével kapcsolatos gazdasági, munkába járási, piaci-kereskedelmi, infrastrukturális, közigazgatási és társadalmi kapcsolatok. Valószínűsíthető, hogy megyehatárokhöz tökéletesen igazodó lehatárolás nem vette, mert nem is vehette figyelembe a kistérségi szerveződés *természetes*, organikus folyamatait, melyek következménye a közigazgatási határok szükségszerű átlépése.

Mindez – megítélésünk szerint – nemcsak egy *mesterséges* elemet vitt a rendszerbe, de magában hordozza az egyes települések lakosságának az ellenállását is a besorolást, hovatartozást illetően, mivel a munkába járási, kulturális, ügyintézési, életmódbeli stb. szokások nem szükségszerűen vannak összhang-

ban a statisztikai határokkal. Az előbbieket sajátja ugyanis a spontaneitás, természetesség.

Úgy tűnik a *nagy számok* bővölete a rendszerváltás óta kísérti a magyar közigazgatás történetét. Több mint 3200 önkormányzat, több mint 70.000 helyi képviselő, 252 város, s jelenleg 168 kistérség. Ha nem a statisztikai kistérségek képezték volna a lehatárolás kiindulópontját- egyéb, szakmai szempontok alapján- számarányában kevesebb és *integráltabb* szerkezet jöhetett volna létre. Ez nemcsak az egyes kistérségeken belüli mutatók (lakosság, intézményi ellátottság, terület stb.) helyenként kiáltó aránytalanságait oldotta volna, de a jelenlegi település centrikus térségi szemléletet nagyobb léptékű, valódi térbeli gondolkodással válthatta volna fel. Félő tehát, hogy a fragmentált alapszint után, létrejött egy újabb, *túldimenzionált*, mesterséges szerkezet, amely nem biztos, hogy alkalmas keretként szolgál a közszolgáltatások hatékonyságának a javításához. Ezt a veszélyt látjuk alátámasztani az a közismert tény is, hogy a centrumtelepülésként definiált városok egy része<sup>12</sup> valójában csak jogi, s nem pedig, szociológiai értelemben vett város, s ez miatt nem képes funkcionálisan átfogni szűkebb-tágabb környezetét. A statisztikai szempontú lehatárolás - rugalmatlansága miatt- másrészt gátja lehet a gazdasági, társadalmi folyamatok által indukált határkorrekcióknak is, nehezítve ezáltal, társadalom és közigazgatás optimális illeszkedésének a megvalósítását.

További kérdés a lehatárolás összefüggéseiben belül a spillover hatások kezelése problémája. Ebben a vonatkozásban a tervezet abból indul ki, hogy a kistérség önálló gazdálkodási jogosítvánnyal rendelkező szint lesz, s saját költségvetéssel és vagyongazdálkodási jogosítvánnyal fog rendelkezni. A források három körből tevődnek össze: koordinált saját bevételek, normatív állami támogatások és pályázati úton elnyerhető támogatások.

A koordinált források vonatkozásában meghatározó szerepe van a működésben szerepet vállaló önkormányzatok átengedett eszközeinek és a vállalkozások önkéntes befizetéseinek. Nem lehet figyelmen kívül hagyni, azonban azt a tényt, hogy minden hozzájárulás – akár önkéntes akár kötelező – valahol hiányként, elvonásként jelentkezik, s csökkenti azt pénzügyi bázist, amely a saját intézményrendszer működőképességének nemcsak feltétele, hanem garanciája is. Kérdés tehát, hogy a települések hozzájárulásai-az eltérő adottságok, pénzügyi erő stb. függvényében-milyen következményekkel járnak a saját intézmények működőképessége vonatkozásában.

Mivel a kistérség kvázi igazgatási szint, így nincs önálló adóztatási joga sem. Ugyanakkor valószínűleg egy ilyen jogosítvány biztosítása sem erősítené a

---

<sup>12</sup> A rendszerváltást követően felgyorsult a várossá nyilvánítás folyamata. Körülbelül 1990 volt az az időpont, amikor megfelelt egymásnak a városi rangú és szerepkörű települések köre (160 város)- Mára több mint 250 a városok száma, ugyanakkor gond a városhálózat egyenetlensége, mivel mind nagyobb csoportot képeznek azok a városok, amelyek nem, vagy alig rendelkeznek városi funkciókkal.

finanszírozás háttérét, mivel a társulásokban résztvevő kistélepülések is – az esetek többségében – önálló helyi ipar, vállalkozás, foglalkoztatás stb. hiánya miatt – erősen korlátozottak, *behatároltak*. Marad tehát az ún. kistérségi fejlesztési normatíva, mint alapvető forrás, más összetevők mellett. Ez utóbbiak vonatkozásában viszont sok a bizonytalanság. A pályázati eljárások révén megszerzhető pénzek csak akkor tekinthetők érdemi lehetőségnek, ha kiépül a sikeres pályázatok megvalósításához szükséges infrastruktúra, továbbá az állami támogatásoktól és forrásoktól függő egyoldalú, passzív attitűd helyett a fejlesztési források aktív, kiforrott technikákon alapuló keresése, kultúrája válik meghatározóvá. Ennek a szakmai, szemléletbeli, pénzügyi stb. háttere pillanatnyilag még kialakulatlan.

A települési kapuk *képletes kinyitása* elvezethet a kistérségi identitás kialakulásához. Kérdés azonban hogy a kistérségi szemlélet, kultúra, hagyomány megteremtésében kulcsszerepet játszó intézmények és képviselők (polgármesterek, társulási intézményekben dolgozók) mennyiben tudnak eleget tenni mintaadó szerepüknek. A kívánatos eredmény csak hosszabb *tanulási folyamat* révén jöhet létre, kellő alapul szolgálva olyan részvételi formák számára, amelyek ma még az alapszint működésében is csak vagy formális szerepet töltenek be, vagy teljesen hiányoznak. A bevezetőben már utaltunk rá, s itt csak megerősítjük azt a tapasztalatot, hogy míg a formális struktúrák viszonylag gyorsan létrehozhatók, addig az informális, kulturális elemek intézményesülésében, s megváltoztatásában az *időtényezőnek* sokkal meghatározóbb a szerepe. S ezt a látványos, gyors eredmények hívei nem szívesen veszik tudomásul, s többek között ezzel is magyarázható a különböző indíttatású közigazgatási reformok sikertelensége.

### *Az önkormányzatok mérete és a közszolgáltatások hatékonysága*

A közszolgáltatások reformjáról szóló határozat a településszerkezeti adottságokból s a helyi önkormányzatok sajátosságaiból kiindulva fontosnak tartja az általánosnak tekinthető kis mérethez kapcsolódó hátrányok leküzdését és egy olyan szisztéma alapjainak a lefektetését, amely az alapértékek megőrzése mellett a hatékonyság követelményét is kielégíti. Azaz, a jogszabály összefüggést lát a méret és a hatékonyság között. Vizsgáljuk meg ezt a kérdéskört nemzetközi viszonylatban.

Az elképzelés, hogy az önkormányzatok mérete szoros kapcsolatban van a szolgáltatási hatékonysággal jelentős mértékben befolyásolta azokat a *területi reformokat*, amelyek az önkormányzatok számának drámai csökkenését eredményezték az európai országokban.

Az irányzat abból a gazdasági teóriából indul ki, amely különböző hatékonysági kritériumokat alkalmazva megkísérli meghatározni az önkormányzatok

*optimális méretét*, amikor is a marginális költségek megegyeznek a marginális hasznokkal.

Gyakorlati szempontból az a feladat, hogy meghatározzuk az önkormányzatok költségeit és hasznait – akár összesített, akár szolgáltatás specifikus szempontból – jelentős kihívás. Bizonyos szolgáltatások eredményét ugyanis rendkívül nehéz mérni, és nem áll rendelkezésre objektív módszer a hasznok számbavételére sem, figyelemmel az externáliákra és más járulékos következményekre. Ha az előbbi módszertani problémákat sikerül is megoldani, akkor még mindig felmerülhet az egyoldalúság vádja, mivel az egyéni háztartások nézőpontja más, mint az egyes szervezeteké, akik eltérő költség- haszon kombinációkban gondolkodnak.

Korántsem véletlen tehát, hogy gyakorlati kutatások egyszerűsített megközelítést alkalmaznak: mérik a közvetlen költségeket, és feltételezik azt, hogy a szolgáltatási színvonal változatlan (átlagos szolgáltatási szint).

Belgiumban 1986-ban 253 település működésének költségtakarékossági szempontú elemzése<sup>13</sup> a szolgáltatásokhoz kapcsolható mutatókat (népességszám, a városi utak hossza, a 65 év feletti aránya, a jövedelemfüggő szociális támogatásban részesítettek száma, bűncselekmények száma stb.) vonta be a vizsgálatba. A költséghatékonyság nem volt összefüggésben a mérettel, kivéve a nagyobb településeket (ezek költségvetése 1 milliárd belga frank felett volt), amelyek kivétel nélkül költségtakarékosnak bizonyultak.

Dániában a kilencvenes évek elején végzett felmérés<sup>14</sup> a városi önkormányzatok igazgatási szolgáltatásainak a hatékonyságát vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a hatékonyság azokban a városokban, ahol a lakosok száma kevesebb, mint 15. 000 fő, magasabb, mint 30.000 és 50.000 ezer közötti népességgel bíró településeken. 50.000 fő felett az igazgatási hatékonyság ismét olyan magas volt, mint a 15.000-nél kevesebb lakossal rendelkező településeken. Megállapítást nyert az is, hogy végső soron a méret csak kis mértékben függ össze az igazgatási hatékonysággal.

A finnországi tapasztalatok<sup>15</sup> szerint a méret önmagában kevésbé befolyásolja a szolgáltatási költségeket. A szolgáltatás szervezeti formáinak nagyobb a befolyásoló szerepe, s az optimális méret szolgáltatásról szolgáltatásra változik.

Az olasz önkormányzatok körében végzett hatékonysági vizsgálatok<sup>16</sup> különbséget tettek azon szolgáltatások között, amelyek esetében a megvalósítási költségek szorosan kapcsolódnak a népességszámhoz (általános igazgatás, gyermekgondozás, kulturális és sportszolgáltatások) valamint azon szolgáltatá-

<sup>13</sup> *Colloquium on the size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Council of Europe 1994. Summary report on the situation in member states. 14. p.

<sup>14</sup> Uo. 14. p.

<sup>15</sup> Uo. 15. p.

<sup>16</sup> Uo. 16. p.

sok között, amelyeknél a költségek más tényezőkhez (szemétszállítás-utak hossza, csatorna-vezetékek hossza, elemi iskola-tanulók száma) igazodtak.

A szolgáltatások egésze egy általános változó dimenzió (pl. népességszám) mentén azt mutatta, hogy szignifikáns megfelelés van az egyes népességszámok között az egy főre jutó költségek és a népességszám között. A kis települések igen magas egy főre jutó költsége csökken, ha a népességszám közelít az 5.000 főhöz, majd újra emelkedik, ha a lakosságszám meghaladja ezt az értéket. Az egyéni szolgáltatások körében tehát egy U alakú mintával volt illusztrálható a költségek alakulása.

Az 1980-as évek második felében végzett holland vizsgálatok<sup>17</sup> a kistélepülések igazgatási kapacitását kívánták felmérni az alábbi kérdésekre adott válaszok révén:

– Milyen hatékonyan, illetőleg hatásosan valósítja meg a település a szolgáltatásait?

– A helyi igények milyen mértékben teljesülnek, figyelemmel az önkormányzatok demokratikus jellegére?

Az igazgatási képességet meghatározó tényezőket külső és belső kategóriákra osztották. A külső változók az alábbiak voltak:

- a település mérete,
- az urbanizáció foka,
- helyi politikai kultúra,
- az épületek sűrűsége stb.

Belső változóként vették figyelembe:

- a szakértelem szintjét,
- a pénzügyi helyzetet,
- belső szervezeti konfigurációt (strukturális differenciák, együttműködés más önkormányzatokkal, kiszereződés formái stb.)

A kutatási mintába tíz 4.000–5.000 lakosú, tíz 14.000–16.000 lakosú, és tíz 30.000–35.000 lakosú település került. Hat szolgáltatási területet vizsgáltak: lakásgazdálkodás, társadalombiztosítás, sport és rekreáció, közmunkák, tervezés, és közrend és közbiztonság.

A végső konklúzió azt mutatta, hogy az igazgatási képességet nem csak a méret befolyásolta, hanem *más tényezők* is, így pl. település jellege, a belső szervezeti formák stb. Bizonyos szolgáltatásoknál, mint pl. közrend, közbiztonság, társadalombiztosítás, a méret szerepe jelentős volt, míg más esetekben, pl. közmunkák, kevésbé.

Egy másik holland kutatás<sup>18</sup> 32 önkormányzat mérete és teljesítőképessége viszonyát mérte fel, A mintába kerülő települések lakosainak a száma változó

<sup>17</sup> Uo. 18. p.

<sup>18</sup> Colloqu. on the size 18. p., továbbá HENK W. WESTERVELD: *The minimum viable size*. Council of Europe 1994.

volt, általában 2.000-től 15.000 főig terjedt. Középpontban az emberi erőforrás menedzsment kérdése állt, négy szakterületre vetítve:

- pénzügyek
- szociális ügyek
- lakásgazdálkodás, tervezés, környezetvédelem,
- épület és lakásinspekció

A vizsgálat arra volt kíváncsi, hogy a fenti területeken mennyiben sikerült megfelelő szakemberek toborozni és megtartani az egyes településeken. A végeredmény szerint a szakemberek száma, a betöltött posztok szintje, valamint az utánpótlás minősége összefüggésben volt a település méretével. Ugyanakkor mind a négy területen eltérő sajátosságokat lehetett felismerni. A lakosságszám alapján nem volt nem meghúzható olyan határvonal, amely felett minden kritérium következetesen teljesült, illetőleg amely alatt, valamely mutató ne teljesült volna. Minden területen azonban van egy széles tartomány, amelyen belül a települések konzisztensen sikeresek voltak, míg ez alatt minden település értékei alacsonyok maradtak. Egyetlen egy 7.000-nél kevesebb lakossal bíró település sem elégtette ki az összes kritériumot a vizsgált területeken, míg a 7.400–11.600-as kategóriában a nyolcból három sikeresen minden kritériumnak megfelelt, 11.600 lakos felett már négyre emelkedett a kritériumokat valamennyi területen abszolválók települések száma.

Norvégiában<sup>19</sup> több vizsgálatot is végeztek a méret és a költségtakarékosság kapcsolatára vonatkozóan. A végső következtetés az volt, hogy az 5.000-nél több lakossal bíró településeknek jobbak az esélyei arra, hogy kihasználják a méretgazdaságosság adta lehetőségeket főként az igazgatásban, az elemi oktatás, egészségügyi intézmények és a technikai szolgáltatások területen.

Annak ellenére, hogy nincsenek egyértelmű és ellentmondás mentes bizonyítékok a nagyobb méret előnyeit illetően a hatékonyság tekintetében, pl. sem Finnország, sem pedig Svájc nem jelzett intézkedéseket a helyzet korrekcióját illetően. Sőt Dánia, ahol a településeknek 90 %-a több mint 5.000 lakossal rendelkezik, azt hangoztatta, hogy az emberek szerint az önkormányzatok túl kicsik ahhoz, hogy átfogó faladataikat megoldják.

Összefoglalva, megállapítható, hogy míg egyes szolgáltatások költségtakarékossága összefügg a *mérettel*, addig más szolgáltatások esetében más *változóknak* (pl. népsűrűség, korstruktúra) van nagyobb relevanciája. A szervezeti formáknak, a szolgáltatás technológiájának szintén meghatározó jelentősége van a hatékonyság tekintetében. S mivel ezek az elemek *folyamatosan változnak* az optimális önkormányzati mértet keresése kapcsán, nem juthatunk hosszú távon érvényes eredményhez. Az egyes országok gyakorlatának az áttekintése azt mutatta, hogyha még az adott országban, egy meghatározott szolgáltatás vonatkozásában a leghatékonyabb önkormányzati méret megállapítása sikerült

<sup>19</sup> Colloqu. on the size ... 20.p.

is, a többcélú, optimális önkormányzati méret meghatározásához kapcsolódó súlyozási és aggregációs problémákon túl, a végső definíció elérhetetlen, mivel minden szolgáltatás esetében jelen vannak *politikai és kulturális* választások is.

### *A minimális működőképes méret és az önkormányzatok eredményessége*

A működőképes méret keresése azzal a ténnyel függ össze, hogy a kis települések önmaguk nem képesek erőforrásaikat hatékonyan felhasználni, színvonalas, komplex szolgáltatásokat biztosítani. A méret ugyanis hozzákapcsolódik egy *küszöbértékhez*, amelyet elérve lehetséges a gazdaságos szolgáltatás. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy ez a küszöbérték szolgáltatásról szolgáltatásra változik, így minden szolgáltatás esetében a működőképes méret meghatározása ugyanazokat a problémákat veti fel, amelyek a legkevésbé költséges és leghatékonyabb méret viszonylatában már korábban ismertetésre kerültek, hacsak azt nem feltételezzük, hogy a legnagyobb szolgáltatás specifikus minimális mérete meghatározza a teljes küszöböt.

A működőképesség küszöb értékének a meghatározása a legutóbbi időkig nem szerepelt a helyi önkormányzati politizálás napirendjén közép kelet Európában sem, mivel a figyelem középpontjában szinte kizárólagosan a demokratikus alapok megteremtése állt. Később, a rendszeralapok megszilárdulása után viszont szinte minden országban a működőképesség színvonalának a javítása kapcsán szükségszerűen előkerült a kérdés,<sup>20</sup> hol önállóan, hol pedig a szervezeti változásokhoz kapcsolódóan, mivel a tervezett strukturális reformok megvalósítása során már az egyik legfontosabb szemponttá vált. A közép kelet európai országok mérethez kapcsolódó hatékonyságnövelő megoldásai<sup>21</sup> szükségszerűen különbözőek voltak, s magukon viselték a nemzeti sajátosságok hatását.

Más államokban, ha nem is kifejezett módon, de közvetetten, az egyes szolgáltatások technikai standardjának, vagy követelményeinek a meghatározása során, kísérletet tettek a minimális méret megállapítására. Így például Dániában és Belgiumban<sup>22</sup> a kórházi szolgáltatások technikai követelményeit, míg Finnországban<sup>23</sup> szintén a kórházi szolgáltatások, valamint a hátrányos helyzetűek számára nyújtott ellátások technikai standardjait körvonalazták.

Az önkormányzati reformok kapcsán Dániában, a hetvenes években<sup>24</sup> feltételezték, hogy hatékony alapoktatás megvalósítása esetén a minimális népességszám 5.000 fő.

<sup>20</sup> A magyar helyzetre vonatkozóan lásd VEREBÉLYI IMRE: Kis vagy nagy méretű önkormányzat c. tanulmányát. *Magyar közigazgatás* 1993. évi 4. szám

<sup>21</sup> *Consolidation or Fragmentation? The size of Local governments in Central and Eastern Europe*. Edited by Pawl Swianiewicz LGI Books 2002.

<sup>22</sup> *Colloqu. on the size...* 22.p.

<sup>23</sup> Uo.

<sup>24</sup> Uo.

Németországban,<sup>25</sup> azokban a tartományokban, ahol önkormányzati reformokra került sor munkacsoportok kutatták az adekvát és eredményes önkormányzati működés sajátos, adott tartományi viszonyokhoz igazodó feltételeit. A működőképesség általános indikátora a lakosságszám volt. Erre figyelemmel az ún. unitárius önkormányzat minimális lakosságszáma 2.000 fő, míg a felsőbb önkormányzat igazgatási területén belül levő településnél 1.000 fő szükséges minimálisan ahhoz, hogy a hatékonyság érvényesüljön. Saarland tartományban, a falusi övezetekben legalább 8.000 fő, míg a városi agglomeráció esetében 15.000-es népességszám az alsó limit. Az új tartományokban, pl. Brandenburgban a középszintű önkormányzat (Amter) kialakítása során minimálisan 5.000 fővel számoltak.

Az olaszországi vizsgálatok<sup>26</sup> kiemelték, hogy az 5.000 fő alatti kistelepüléseken még az alapszolgáltatások (egészségügyi alapellátás, oktatás) is korlátozottak, és a lakosok gyakran a nagyobb települések intézményeit látogatják. A teljes szolgáltatási paletta csak a 20.000 lakossal bíró, vagy ennél nagyobb városokban volt elérhető. Míg a kulturális, sport, jóléti gazdaságfejlesztési programokat igénybevevők köre látványosan növekedett az évek során, addig ezek a lehetőségek a 3.000-nél kevesebb lakossal bíró településeken csak minimális szinten érhetők el.

Hollandiában<sup>27</sup> általános érvényességgel vetődött fel, hogy a 6–7.000-nél kevesebb lakossal rendelkező települések nem rendelkeznek elegendő kapacitással, még önálló létezésük is vitatható. Megfogalmazódott az a tétel is-a központi szervek részéről-hogy az önkormányzatok működőképességét *gyakorlati és funkcionális* szempontok alapján kell megítélni, annak alapján, hogy jelenlegi és jövőbeli feladataikat mennyire képesek ellátni. Egy esetleges szétválás nemcsak a politikai, szakmai struktúrát érinti, hanem a lakosokat is. Új település létesítése esetén legalább 8.000 lakost követeltek meg.

A norvég kutatások<sup>28</sup> szintén megerősítették azt a más államokban is kimutatott tételt, mely szerint az 5.000-nél több lakossal bíró helyhatóságok jobban ki tudják használni a méretgazdaságosság előnyeit. Ez vonatkozik az igazgatási szolgáltatásokra, az elemi iskolára, egészségügyi ellátásra és a technikai szolgáltatásokra. Hasonló volt a svéd vizsgálatok eredménye is, amely a működőképességet – iskolai, egészségügyi, jóléti ellátásokból kiindulva – minimum 8.000 lakoshoz kötötte.

Érdekes mozaikot jelent a vizsgálat országok között az Egyesült Királyság,<sup>29</sup> ahol nemcsak a legmagasabb az egyes önkormányzatokhoz tartozó átlagos népességszám, de a rendszer sajátosságaiból fakadóan a legtöbb szolgáltatást-, a

<sup>25</sup> Uo. 23. p.

<sup>26</sup> Uo.

<sup>27</sup> Uo.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Uo. 24. p.



közlekedést, a tűzoltást és a polgári védelmet és a rendőrséget kivéve az alapszinten működő önkormányzatok biztosítják. A második szint, a megye vagy régió az oktatás és stratégiai tervezés területén lát el feladatokat, illetőleg gazdasági segítséget nyújt a helyi programokhoz.

Az a feltevés, hogy a nagyméretű szervezetek eredményesebbek, s ez miatt széles körben elterjedtek mind a fejletlen, mind, pedig a fejlett államok köz, a magán és a non profit szektorában, a mai napig tartja magát. Ugyanakkor az állítólagos kapcsolatot a méret a struktúra és a hatékonyság között empirikus vizsgálatok csak kevésbé igazolták.

A népességszám meghatározó szerepén túlmenően érdemes *további faktoroknak* a hatékonysággal való kapcsolatát megvizsgálni.

Egy nemzetközi felmérés,<sup>30</sup> miután nevesített több a hatékonysággal összefüggő tényezőt, arra hívta fel az egyes országokat, hogy állítsanak fel *fontossági sorrendet* ezek hatása tekintetében az alábbi szolgáltatáscsoportok esetében: óvoda és elemi iskola, szemétszállítás és kezelés, várostervezés és lakásgazdálkodás.

A skandináv államok (Norvégia, Izland, Dánia) a szolgáltatások specifikumaira hivatkozva nem tartották lehetségesnek a befolyásoló tényezők hatékonysági sorrendjét megállapítani.

Hét további ország azonban meghatározta azokat a faktorokat amelyek – megítélésük szerint ha változó intenzitással is, de valamilyen mértékben befolyásolják a szolgáltatási hatékonyságot.

A *pénzügyi erőforrások* döntő szerepét említették első helyen, kiemelve azt, hogy ezek elégtelensége kompromisszumokat épít be a megvalósításba, mivel a kevésbé költséges megoldás egyben a színvonal kívánatostól való elmaradását is eredményezi.

Másodsorban, a többség kiemelte azt is, hogy a *kiadások* magas szintje negatívan hat a szolgáltatásokra. Egyrészt, ha a teljes pénzügyi bázis nem megfelelő, akkor az önkormányzatok hajlamosak csökkenteni beruházási kiadásait, aminek nyilvánvaló negatív hatása van a közép és hosszú távú produktivitásra. Másrészt, a megvalósított feladatok, szolgáltatások jelentős része munkaigényes (szociális szolgáltatások, igazgatási feladatok stb.) és a személyi kiadások redukálása maga után vonja a szolgáltatási minőség romlását.

Harmadszor, szorosan kapcsolódva az előbbi faktorhoz, befolyásoló tényező a magas *infrastrukturális* kiadás is. Nyilvánvaló, hogy a növekvő technikai standardok több szolgáltatás esetén (szemétszállítás, csatorna-kezelés, ivóvíz biztosítása stb.) igénylik a fejlettek technikai hátteret és ez hatékonysági problémákat okozhat, mivel a várható hasznok felmérése szorosan kapcsolódik a szolgáltatási standardhoz.

Negyedszer, a személyzet *kvalifikációja*, mint meghatározó tényező, több olyan ország jelentésében szerepelt, ahol vagy kis méretűek az önkormányzatok

<sup>30</sup> Uo.

(Belgium, Görögország, Spanyolország) vagy ahol az önkormányzatiság intézményrendszere fejletlen. (Közép és kelet európai országok) A piaci, vagy központi szerveknél elérhető magasabb anyagi juttatások, valamint jobb munkafeltételek nehezítik a felkészült szakemberek alkalmazását és megtartását.

Az egyes önkormányzati szintek bizonytalan vagy ellentmondásos *hatáskörei* negatívan befolyásolják a működést. Ez a tényező különösen érzékelhető azokban az államokban, ahol a föderális vagy regionális struktúra átalakítása van napirenden, maga után vonva a hatáskörök telepítésének a problémáját. Az inadekvát törvényhozás jelentős mértékben felelős a problémákért (Lengyelország, Bulgária). Németországban, az új tartományokban, illetőleg más átalakulóban levő országokban a jogi szabályozás gyakori módosítása, valamint a tapasztalatok hiánya kedvezőtlenül hat.

Szervezeti, *menedzsment* jellegű faktorok<sup>31</sup> is említésre kerültek. Így pl. Portugália a bürokratikus szervezeti hátteret, míg Németország a korporatív tervezést, Olaszország pedig, a szektorális politikák összehangolásának a hiányát jelölte meg a hatékonyságot negatívan befolyásoló tényezőként.

A *földrajzi sajátosságok* is befolyásolják egyes országok esetében (Finnország, Norvégia) a hatékonyságot. Az alacsony népsűrűségű területeken a szolgáltatások megvalósítása járulékos költségekkel jár, éppúgy, mint a szigeten vagy félszigeten élők ellátásai.

Hollandia és Izland<sup>32</sup> mutatott rá a *szociális* faktorok szerepére azzal, hogy kiemelte az átlagéletkor emelkedéséből, illetőleg a bevándorlásból származó, s a szolgáltatásokra ható következményeket.

A *politikai és intézményi környezet* általában is hat a szolgáltatási minőségre. A gazdasági és társadalmi struktúraváltás hosszú ideig lenyomatot hagy az önkormányzati működésben (Lengyelország, Bulgária, Németország), illetőleg a politikai célok és prioritások konzultáció nélküli, egyoldalú változásai (pl. Belgium) is általában kedvezőtlenek.

Végül a választók önkormányzatról alkotott képe, a választott tisztségek iránti érdeklődés, a közösségi döntések elfogadottsága szinten befolyásoló tényező. Azaz, a *részvétel* nagyon szoros kapcsolatban van hatékonysággal.

### *A minimális működőképes méret kérdése*

A méretgazdaságosság kérdése gyakran csak a *pénzügyi hatékonyság* szempontjából kerül elemzésre, azzal az érveléssel, hogy egy meghatározott méret alatt az önkormányzat képtelen funkcióit megvalósítani, illetőleg ha képes is rá, az csak az erőforrások elfogadhatatlan kimerítésével lehetséges. A méret tehát lényeges lehet a modern önkormányzat számára, mivel ennek alapján lehet azt

<sup>31</sup> Uo. 27. p.

<sup>32</sup> Uo.

biztosítani, hogy a pénzügyi alapok elegendőek legyenek a szolgáltatások teljes körű megvalósításához, kielégítvén ezzel a modern életszínvonalat.

Szükséges hangsúlyozni, hogy a méretgazdaságosság kritériuma a vállalatok neoklasszikus gazdasági elméletéből ered, s ténylegesen inkább egy *logikai axiómán* alapul, mintsem megfigyelt tényeken. Más szavakkal, a teória logikus következménye annak a feltevésnek, hogy ha egy tőkeegység kihasználása a lehetséges határokig megvalósul a termelés során, akkor az átlagos egységre jutó költség addig fog csökkenni, amíg el nem éri ezt a limitet. A központi eleme a feltevésnek a gyártási folyamat végeredményének, végtermékének abszolút azonossága.

A méretgazdaságosság teóriájának az önkormányzati rendszerben való alkalmazása során az első nehézség a működés eredményéhez kapcsolódik. Számos esetben ugyanis itt az eredmény nem azonos, s ilyenkor a teória alkalmazhatatlan.<sup>33</sup> További probléma, hogy az eredmények mérhetősége érdekében szükséges kialakítani azok összehasonlításának lehetőségét, s ez az önkormányzati funkciók különbözősége miatt sokszor csak torzítással lehetséges. Végül, esetenként a működés eredménye nem, vagy nehezen definiálható illetőleg összehasonlítható. Mi például az eredménye az oktatási rendszernek, vagy a pszichiátriai tanácsadó szolgálatnak? Igaz, hogy bizonyos szolgáltatások esetében alkalmazható a méretgazdaságosság elmélete, mint például az útfenntartásnál, vagy a csatornarendszer üzemeltetésénél. Sőt lehetséges azonos, mérhető eredményre jutni, például, a szemétszállítás és kezelés funkciójánál is. De a *jellemző* önkormányzati feladatok megvalósítása általában *nem hasonlítható* a termelési eljárás folyamatához és eredményéhez.

A gyakorlati tapasztalatok arra utalnak, hogy minden egyes domináns, jellemző szolgáltatásnak megvan a maga *sajátos* optimális mérete. Az a méret, ami esetleg döntő lehet a lakásgazdálkodás területén, gazdaságtalannak bizonyulhat a gyermekjóléti feladatoknál, vagy akár a közvilágítás szervezeti háttereként. Azaz, az önkormányzat lényege, meghatározó eleme, hogy *általános* helyi kormányzat, számtalan feladat megvalósítója, így nem lehetséges optimális méretet mintaként előírni a számára. Ha ezt előírnák, akkor szükségszerűen kompromisszumokat kellene érvényesíteni több meghatározó szolgáltatás szervezeti háttere között. Kérdés, hogy ekkor melyek volnának a főbb funkciók és vajon azok egyenlő súllyal rendelkeznének-e? Erre a kritikus pontra nincs kielégítő válasza a méretgazdaságosság teóriájának.

A fentiek azonban nem jelentik azt, hogy a méretgazdaságosság követelményének ne lennének *megszívlelendő* aspektusai az önkormányzatok számára. Számos nyugat európai ország felismervén azt, hogy az önkormányzatok gyakran középkorba visszanyúló struktúrája az ipari, modern társadalmakban már nem képes a feladatok jelentős részét megvalósítani, a méret növelését elkerül-

<sup>33</sup> Nyilvánvaló ugyanis, hogy az output (eredmény) abszolút azonossága, sine qua non követelmény.

hetetlennek tartotta. Addig, míg az önkormányzatok mind földrajzilag, mind, pedig funkcionálisan megfeleltek a modern élet követelményeinek a pontos méret meghatározása nem volt meghatározó szempont. Azonban éppen a szükségletek hívták fel a minimális méret jelentőségére a figyelmet. Arra, hogy egy küszöbérték alatt a szolgáltatások egy bizonyos köre nem megvalósítható. A küszöbérték megállapítása talán a *legértékesebb hozzájárulás* az önkormányzati átszervezések szempontjából. Szintén fontos szerepe van az egyes hatáskörök elosztása során, főként ott, ahol két, egyenrangú szint, megye és település, létezik. A döntő pont, azonban amit nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a méretgazdaságosság követelménye nem valósul meg olyan következetességgel a szolgáltatások egy széles körénél, mint ahogy az kellene.

Azt megállapítani, hogy a méretgazdaságosság elmélete fontos szerepet játszik-e a felső küszöbérték meghatározásában nem könnyű, mivel a modern települési minták a nagyvárosi agglomerációkat hívtak életre a nyugati nagyvárosokban. Az ilyen agglomerációkban, jó ok van arra – függetlenül a méretgazdaságosságtól –, hogy néhány nagykiterjedésű funkció megvalósítása együtt járjon az externáliák elfogadásával az agglomeráció gazdasági, társadalmi egysége miatt. Ezzel is magyarázható, hogy az európai agglomerációkban rendszerint szükségesnek tartják olyan szubmunicipiális egységek kialakítást, melyek révén a méret negatív hatásai részvételi formákkal csökkenthetők.

Ha egy pillantást vetünk az európai államokra, szembesülünk azzal a hatalmas *változatossággal*, ami az önkormányzati rendszereket a méret szempontjából jellemzi. E mellett, ha figyelembe vesszük a történelmi hátteret, s a hatáskörök elosztásának variációit központ és helyi szint között, úgy tűnik a méretgazdaságosság elmélete nem hagyott sok nyomot az önkormányzati rendszereken. Az önkormányzatok Európa szerte *relatívén kicsik* maradtak. A figyelemre máltó változatosság a népességszám tekintetében arra utal, hogy a méretgazdaságosság fontossága ellenére a *funkcionális képesség* nem volt az elsődleges megfontolás a helyi önkormányzás tervezésében. Különösen így van ez a napóleoni, német osztrák mintákat követő országok (Franciaország, Olaszország, Görögország, Belgium) de más államok esetében is. A helyi önkormányzatoknak kétség kívül megvan a maga *funkcionális logikája* a modern államban, de függetlenül attól, hogy a szolgáltatások megvalósításában játszott meghatározó szerepük vitathatatlan, ez utóbbi megfontolás bizonyos mértékig mindig csak másodlagos volt velük kapcsolatban. Más szavakkal, el kell ismerni, hogy az önkormányzat elsődleges a múltban is, és jelenben is, *politikai entitás* volt és marad.

### *A társulás, mint kooperációs forma*

A nyolcvanas években, nyugat Európában az együttműködési formák elszaporodása volt megfigyelhető. A társulási formák célja a kis méretből fakadó hátrányok meghaladása volt, mivel a társuló települések egyedül nem voltak képe-

sek feladataikat megvalósítani. Az erőforrások koncentrációja tehát egy technikai lehetőség a reformok szempontjából.

Általában a kisebb települések társulási hajlandósága nagyobb, mint városoké, ugyanakkor a költségvetési megszorítások ez utóbbiakat is arra készítetik, hogy szolgáltatásaik egy részét összefogás révén biztosítsák. Fontos a szolgáltatás jellege, mivel minden funkció esetében más és más az a népességszám, illetőleg földrajzi terület, mely tekintetében a hatékonyság kritériumai megvalósulhatnak.

Érdekes módon az elérhető nemzetközi vizsgálatok<sup>34</sup> nem igazolták azt a kézenfekvő feltevést, hogy minél kisebb a település annál nagyobb a társulási hajlandósága. A méret tehát nem kizárólagos meghatározója a településközi kooperációnak, csak *egyike* azon faktoroknak, amelyek befolyással bírnak. Ezt igazolja, pl. Spanyolország esete, ahol a minden kategóriában – függetlenül a mérettől – a településeknek közel a fele részt vett valamilyen társulásban.

Ausztriában<sup>35</sup> az önkormányzatok számára lehetőség többcélú társulások létrehozása, s egyszerre több ilyen társulásnak is a tagjai lehetnek.

Belgiumban az önkormányzatok különböző típusú közös testületeket (korlátolt felelősségű társulás, non profit szervezetek, szövetkezetek) hozhatnak létre a köz és a magánjog szabályai alapján. Minden esetben az önkormányzati képviselőknek többséggel kell rendelkezniük a képviselői testületekben, amelyek megválasztják a végrehajtó és ellenőrző szerveket. A települések közötti együttműködés lehet egy vagy többcélú. Jogosítványai széles körűek, mivel kölcsönt vehet fel vagy akár kisajátítást is kezdeményezhet közérdekből.

A Cseh Köztársaságban<sup>36</sup> az állami adminisztratív feladatok kivételével létrehozhatók közös testületek.

Dániában<sup>37</sup> a helyi feladatok megvalósítása céljából létrehozott megállapodások a központi szervek jóváhagyásával érvényesek. Ha feláll a közös intézmény, akkor az felelős a költségvetési források racionális felhasználásáért. Mind a közjog, mind pedig, a magánjog talaján igen gyakoriak és változatos formákban léteznek a kooperációs formák. Speciális feltételek esetén egyes szolgáltatások (tömegközlekedés, szemétszállítás) megvalósítása kötelező társulással valósul meg.

Finnországban<sup>38</sup> gyakorlatilag minden önkormányzat részt vesz valamilyen társulásban, a kisebb helyhatóságok ugyanis szolgáltatásaik nagyobb részét ezek közreműködésével valósítják meg. A tipikus együttműködési területek az egészségügy, szakmai képzés, szociális szolgáltatások.

<sup>34</sup> Colloqu. on the size...42. p.

<sup>35</sup> Uo.

<sup>36</sup> Uo. 43. p.

<sup>37</sup> Uo.

<sup>38</sup> Uo.

Az együttműködés legkifinomultabb formáival lehet találkozni Franciaországban,<sup>39</sup> ahol az alapjellemzőkből fakadóan (36.621 kommuna, 100 kerület és 26 régió) elkerülhetetlen volt a legkülönbözőbb társulási formák széles körű alkalmazása. A társulás létrejöhet azonos vagy különböző szintek között. A társulások közjogi testületek, jogi személyiséggel, független pénzügyi háttérrel. A prefektus felügyeli működésüket. Egyes esetekben a társult városi önkormányzatoknak kötelező feladataik vannak. Így például a városi közösségek kompetenciája a tömegközlekedés fenntartása működtetése, tűzoltó szolgáltatás, temetők, piacok fenntartása, utak, parkok karbantartása stb. Jellemző mutató, hogy az előbbi formán kívül több mint 18.000, egy vagy többcélú egyéb kooperáció is létezik, ami nem kis mértékben az ösztönző jellegű jogi szabályozás következménye.

A német<sup>40</sup> törvényhozás is több formát biztosít az önkormányzatok számára az együttműködésből származó előnyök kihasználása céljából. Lehetőség van köztisztviselők létrehozására, vagy akár helyi munkacsoportok felállítására, ahol a partnerek (önkormányzatok és a más közreműködők) összehangolják feladataikat, anélkül hogy feladnák hatásköreiket. A közjog keretein belül létrejövő megállapodások során az egyik fél átruházza jogosítványait a másik résztvevőre, aki megvalósítja a feladatot. Számos más formája létezik a társulásnak, a helyi sajátosságok és a tartományi törvényhozás függvényében.

A görög önkormányzatok<sup>41</sup> is szembesülve a napi feladatok megvalósításánál a kis méret hátrányaival, kihasználván a kooperációt ösztönző állami szubvenციót három intézményi formát alakíthatnak: közmunkák és közüzemek társulásai, fejlesztési tervek és azok megvalósítására létrejövő társulások, valamint közös szolgáltatásokat nyújtó kooperációk önálló munkaszervezettel. Mindhárom variációnál az önkormányzatok megtartják jogalanyiségüket, jöllehet a társulásoknak közös szerveik vannak, amelyek a helyi önkormányzatok választottjai. Főszabály a társulások önkéntességének az elve.

Olaszországban<sup>42</sup> közel 650 társulás működik, amelyek jogilag önálló gazdái egyes szolgáltatásoknak. A társulás lehet kötelező, továbbá kezdeményezhetik a régiók is. A kis önkormányzatok szövetséget alakíthatnak, ami az összevonás felé vezető első lépés lehet. Ha ez 10 éves szövetség után nem valósul meg, a szövetséget feloszlattják.

Hollandiában<sup>43</sup> az önkormányzatok számára lehetőség a kooperáció, feltéve, ha ez nem a közfeladatok megvalósításának a megkerülését szolgálja. Az együttműködés elvileg az önkéntességen nyugszik, de a provincia által meghatározott földrajzi területekre korlátozódik. Néhány kikötői önkormányzat és a

<sup>39</sup> GERARD MARCOU: *Intermunicipal co-operation as a means to improve the efficiency of local authorities*. Council of Europe 1994.

<sup>40</sup> *Colloqu. on the size...* 44. p.

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> Uo.

nagyobb ipari zónák esetében a parlament aktusa írja elő a társulást. A társulások rendszerint többcélúak, számuk 1990-ben 754 volt. Az 1985-ben elfogadott jogszabály<sup>44</sup> három modellt nevesít: a közttestületet, a közös ügynökséget, valamint azt a formát, ahol egy önkormányzat gyakorolja a hatáskört a többi nevében. Jóllehet az önkormányzatok létrehozzák a képviselői szerveket és ellenőrzik is azokat, az autonómia elvesztése valamint a pénzügyi folyamatok átláthatóságának a hiánya miatt, több kritika is megfogalmazódott a társulásokkal kapcsolatosan.

Lengyelországban<sup>45</sup> a kilencvenes évek közepén 83 településközi társulás működött. A megfelelő pénzügyi szabályozás hiánya miatt azonban az eszközök elégtelenek voltak a kitűzött célok hatékony megvalósításához.

Spanyolországban<sup>46</sup> három nevesített formája ismeretes a kooperációnak: az egyszerű társulás, amely a települések önkéntes együttműködése közös feladatok megvalósítására, az Autonóm Községek által kötelezően felállított csoport az emberi erőforrások hatékony kihasználása céljából, illetve a kerületek, amelyeket szintén a Községek kötelező alapon létesítenek, s amelyek nem felelősek minimális vagy kötelező feladatok megvalósításáért. 1992-ben, az országban 707 település közötti együttműködésben 4500 önkormányzat vett részt, ami a lakosság felét érintette.

Svédországban<sup>47</sup> is az érdekek közössége alapján hozhatók létre társulások a közjog keretein belül, szerződéssel vagy együttműködési megállapodással. Közel 1500 korlátolt felelősségű társaság, illetőleg alapítvány is része a társulási rendszernek.

Anglia és Velsz területén<sup>48</sup> közös helyhatóságokat, bizottságokat továbbá egyesített önkormányzatokat lehet létrehozni a társulási kereteken belül. Ismeretesek a törvényen alapuló közös intézmények, mint rendőrség, tűzoltóság, tömegközlekedési társaságok a nagyobb városokban.

Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy legtöbb országban jogszabály biztosítja a megfelelő háttérrel arra, hogy az önkormányzatok önkéntes alapon határozzanak egyes szolgáltatásaik közös formában történő megvalósításáról. Ritka a többcélú társulások kötelezővé tétele, de ennek a lehetősége adott.

A közös hatóságokon és testületeken túl a települések *szabadon egyesíthetik* erőforrásaikat és vállalkozhatnak egyes szolgáltatások közös megvalósítására megállapodások megkötése révén, anélkül hogy jogi személyiséggel bíró társaságokat létesítenének a köz vagy a magánjog szabályai alapján.

<sup>44</sup> Joint Regulations Act.

<sup>45</sup> *Colloqu. on the size...* 44. p.

<sup>46</sup> Uo. 45. p.

<sup>47</sup> Uo.

<sup>48</sup> Uo.

Legtöbb esetben a társulás *önkéntes*, de néhány országban a sajátos körülményekre vagy a feladatra tekintettel a *kötelező* társulás kerül előtérbe. (Dánia, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Egyesült Királyság)

A társulások felügyeletét vagy a résztvevő önkormányzatok képviselői látják el, vagy a területi (regionális, provinciális), illetőleg kivételesen a központi szervek.

A társulások révén biztosított szolgáltatások köre széles, a *leggyakoribbak* a környezetvédelmi, gazdasági, speciális oktatási, egészségügyi és kulturális feladatok.

A település közötti együttműködés számos esetben az egyedüli alternatíva a méretgazdaságosság követelmények a teljesüléséhez a szolgáltatások területén. Az autonómia, az önállóság keresése és kiteljesedése azonban *beleütközik* azokba a korlátokba, amelyek a képviselői szervek (testületek, tanácsok) növekvő befolyásából erednek. Az átláthatóság, a demokratikus ellenőrzés hiánya, továbbá a többségi szavazás *alááshatja* az ilyen típusú együttműködésben résztvevő önkormányzatok *diszkracionális* jogait. A pénzügyi döntések és azok következményei a társulási tagok, és általában a választók számára egyre inkább homályossá válnak a társulások megsokszorozódásával.

### Összegzés

A kistérségek intézményesítésére irányuló kormányzati törekvés—a létező szakmai ellentmondások ellenére—pozitív kezdeményezés. A közszolgáltatások hatékonyságának a javítása, a területi egyenlőtlenségek csökkentése, a szolgáltatási színvonal emelése eszközök és módszerek kombinált alkalmazását követeli meg, mivel összetett a probléma is, melynek megoldására szolgál.

A helyi szinten létező egységek, igazgatási formák változatossága, valamint az elkülönült ellenőrzési rendszerek növelik a döntések koordinációs költségeit, tovább korlátozzák a méretgazdaságosság megvalósítását. Az erősen fragmentált igazgatási rendszer erősíti a pénzügyi különbségeket azáltal, hogy a gazdasági és földrajzi területeket a bevételek és kiadások széttöredezett egységeire szabdalja. Az ilyen jellegű struktúra jelentős átfedésekhez és versengéshez vezethet a helyi forrásokért, s inkább bonyolítja, mintsem egyszerűsíti a felelősségi vonalakat.

A másik véglet, amikor többcélú igazgatási egység működik helyi szinten, valamennyi feladat megvalósításának a kötelezettségével. Ez koordinációs előnyöket jelent, a működési költségek csökkenését, és a nyilvánvalóbb munkamegosztást és felelősségi viszonyokat eredményez. Hátránya viszont, hogy viszonylag kevésbé képes a határok változásából fakadó igényekhez alkalmazkodni, hajlamos a szükségletek kisebb különbségeit figyelmen kívül hagyni, az uniformitást erősíti a helyi adózásban és az igazgatási terhek viselésében, füg-



getlenül a helyi szükségletektől és teherviselő képességtől, továbbá gyakran gazdaságtalanul nagyra és felelőtlenül válik.

A helyi viszonyok sajátosságaihoz igazodó igazgatási formák, valamint a nagyobb méretű önkormányzatoknál jelentkező, nehezen összeegyeztethető gazdaságossági és részvételi szempontok elvezethetnek a *rugalmas*, inkább a *fokozatosságot* érvényesítő megközelítésekhez, az a priori megoldások helyett. Azoknál a funkcióknál, ahol az állandóság, az elosztás és a gazdaságfejlesztés szempontjai a meghatározóak, ott a nemzeti hatáskör fenntartása mellett szólnak érvek. A gazdasági, technikai hatékonyság követelménye rendszerint a hatáskörök egy részének regionális szintre való telepítését kívánja meg. A lokális politikai viszonyok, a helyi sajátosságok figyelembevétele, az igények, szükségletek kielégítése, valamint a közösségi szellem visszaigazolása és erősítése mindig is kifejezetten helyi feladat volt.

## ZOLTÁN JÓZSA

### CONSOLIDATION OR FRAGMENTATION

(Summary)

This article – in the light of international experiences – try to examine the different aspects of the question of size and efficiency.

The beginning of 1990s was marked with territorial fragmentation of Hungarian public administration, a process, which might be seen as a reaction to the forced amalgamation of 70s.

It has been noted that small local governments can not provide important local services and they slow down the decentralisation process. It has been also mentioned that territorial fragmentation increases problems related to spillover.

Considerint the above mentioned difficulties the Hungarian government try to overcome the shortcomings of local communities, using different initiatives such as micro regions, and several forms of cooperation.

The basic question is whether these kind of institutions will be able to solve the problems of the inequalities of local services, or not. It is also important to answer that how will be able these organisation to fulfil the requirement of participation as well.

The clear answer is not aviable yet, but the practice of the local authorities will provide a possibility to make some conclusion.