
KITEKINTŐ

A HOLLAND HELYHATÓSÁGOK KÖZÖTTI KOOPERÁCIÓ RUGALMASSÁGÁRÓL

Szervezeti és földrajzi megjegyzések
PETR F. DOSTÁL

Bevezető

Napjainkban a közigazgatási rendszerek átszervezése a viták középpontjában áll a gazdaságilag fejlett, urbanizált országokban. A vitákat elsősorban a felelősség és a hatalom nagyobb decentralizálásának az igénye ösztönzi. Azonban majdnem ugyanakkora igény mutatkozik a centralizációra és a központi állami irányítás növelésére is (Bennett 1987).

Hollandiában a *helyhatóságok kooperációjára* vonatkozó közigazgatási reformjavaslatoknak csak egy része valósult meg; míg számos más esetben ezt megakadályozták azok a jelentős nézeteltérések, amelyek a közigazgatás megújításának koncepcionális kérdéseiben mutatkoztak (Blaas and Dostál 1981, Snellen 1985, Blaas et. al. 1987).

A viták során néhány alapvető fontosságú fogalom tartós tisztázatlansága ahhoz vezetett, hogy a kormányzati és közigazgatási reformokkal kapcsolatban, így a helyhatóságok közötti kooperáció intézményi és szervezeti lehetőségeire vonatkozóan is ismételten felvetődtek — nem szükségszerű és gyakran erősen vitatott — politikai kérdések.

A helyhatóságoknak az ország közigazgatási és kormányzati rendszerében elfoglalt intézményi helye kritikus szerepet játszott a tudományos és a politikai vitákban. Különösen abból az általános felismerésből fakadóan, hogy a helyhatóságok által képviselt kapcsolatok alapvető szerepet játszanak abban, hogy az állampolgárok mindennapi élete és a kormányzat, ill. a közigazgatás közötti viszonylag kis távolság ne növekedjen.

A *helyhatóságok kooperációjára* vonatkozó tudományos és politikai viták alapját képező néhány *koncepcionális kérdésnek a vizsgálata* jelenti a tanulmány célját.

A vitákban leggyakrabban használt fogalmak egyike a *rugalmasság (flexibilitás)* „mágikus” szava volt. Például a Holland helyhatóságok szövivője több ízben hangoztatta, hogy a megyei (provinciális) hatóságoknak a helyhatóságok kooperációjába történt legutóbbi beavatkozás elmentmondásban áll a rugalmas közigazgatási és kormányzati kapcsolatokra vonatkozó igénnyel (VGN 1984, 14).

A rugalmasság (flexibilitás) fogalma a 80-as évek népszerű szótárához tartozik, és valószínű, hogy a 90-es években is jelentős szerepet kap a helyhatóságok társadalmi-gazdasági és egyéb törekvéseiben.

Számos szerző ismételten megfogalmazza a szervezeti rendszer nagyobb rugalmasságának az igényét. Például Nelson és Winter (1982, 161) — neo-institucionalista és evolucionalista nézőpontból — megfogalmazza, hogy a szervezetek nagyobb rugalmasságát a döntéshozóknak úgy kellene tekinteniük, mint a gazdaságos működés jövőbeli alternatívái keresésének alapvető alkotóelemét. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a szervezeti alternatívák keresésekor többek között azért is szükséges a nagyobb rugalmasságra fordítani a figyelmet, hogy „helyesen ítéljék meg a modern társadalmak tényleges szervezeti ökológiáját jellemző szervezeti formák sokszínűségét és sokréttű kölcsönös függőségét” (p. 356).

Hollandiában a 70-es években a Kormánypolitikai Ideiglenes Tudományos Tanács (VWRR 1975) a közigazgatási reformokra vonatkozó országos vita egyik centrális elemének tekintette a közigazgatási döntéshozatal flexibilitását. Ugyanakkor Van Gunsteren (1976, 32) felhívta mind a tervezőket, mind a döntéshozókat a figyelmét arra, hogy „a rugalmas információszerzés decentralizációt igényel, azonban a széleskörű kölcsönös kapcsolatokkal való megbírkózás pedig centralizációt” — megfogalmazva ezáltal, hogy a tervezés és a szervezés szükségszerűen dilemmát hordoz. Rámutat továbbá, hogy a tervezés és döntéshozatal rugalmasságának és centralizációjának a megfelelő kombinációja „jelenleg nem több, mint megvalósulatlan kívánság, útmutató a jövőbeli cselekvéshez”. Ezen korai figyelemfelhívások mellett a híres Kormányzati Szolgáltatások Bizottsága néhány évvel később deklarálta, hogy (i) a közigazgatási feladatok kölcsönhatásainak és (ii) a kormányzati feladatok pénzügyi vonatkozásainak újragondolása mellett a (iii) a politikaformálás és a döntéshozatal rugalmasságát kell az alapvető követelménynek tekinteni az ország jelenlegi kormányzati és közigazgatási rendszerének felülvizsgálatakor.

Faludi (1987) — megkísérelve egy döntés-orientált elmélet kialakítását a környezeti tervezés és egy jövő-orientált döntéshozatal számára — a rugalmasság fogalmát elmélete egyik alapvető elemének tekinti. Azonban annak ellenére, hogy gyakran megfogalmazódik a szervezeti és adminisztratív működés nagyobb rugalmasságának az igénye, továbbá annak ellenére, hogy ismételten hangsúlyozódik a rugalmasság fogalma elméleti vizsgálatának a szükségessége — hiányzik ezen vonzó fogalom jelentésének a megfelelő feltárása. Ehhez lényegesnek tartjuk annak az elemzését, hogy a rugalmasság fogalma milyen kapcsolatban áll azokkal az — elsősorban Tinbergen által megfogalmazott — elméleti tételekkel, amelyek a „decentralizáció optimális mértékére” és az ezzel kapcsolatos „széleskörű kölcsönös függőség externális hatásaira” vonatkoznak, továbbá nem tűnik túlzásnak azt állítani, hogy mind a rugalmasság fogalmának, mind a decentralizáció Tinbergen-i megközelítésének vizsgálata nagyban hozzájárult annak az értékeléséhez, hogy a holland helyhatóságok kooperációjára vonatkozó törvény legutóbbi módosítása milyen intézményi és szervezeti lehetőségeket nyújt ezen kisméretű, erősen urbanizált ország 714 helyhatóságának a rugalmas döntéshozatalra (Act WGR, 1985).

Nem szándékom, hogy ezen komplex kérdésekre vonatkozó ismereteink összes fehér foltját megszüntessem. Ennél sokkal szerényebb célkitűzésem három összetevőből áll:

(i) felvázolni a szervezeti flexibilitás fogalmának egy lehetséges értelmezését — a helyi kormányzatok és a helyi közigazgatás esetében;

(ii) összegezni Tinbergen-nek a decentralizációra és az externális hatásokra vonatkozó elméletét; és

(iii) a helyi közigazgatási rendszer rugalmasságának a nézőpontjából néhány szervezeti és földrajzi természetű megjegyzést fűzni a helyhatóságok kooperációjára vonatkozó törvény módosításhoz, valamint ennek következtében az ország regionalizációjában bekövetkezett változáshoz (amely 62 régióra osztotta Hollandiát).

A rugalmasság fogalmáról

A rugalmasság jövő-orientált fogalom. Ahhoz a szándékhoz kapcsolódik, hogy a *jelenlegi helyzet nyitottságát* fenn tudjuk tartani — a lehetséges *jövőbeli alternatívák* szempontjából.

A fogalom rokon jelentésű számos olyan napjainkban népszerű fogalommal, mint a dereguláció, reprivatizáció, kommercializálódás vagy a növekvő versenyképesség, mind a magán mind a közösségi szervezetek esetében. A rugalmasság azon szavak családjának a tagja, amelyeket azért használunk, hogy alátámasszuk a különböző merev, intézményesült társadalmi kapcsolatok mozgásba hozásának a szükségességét. Azonban felmerül a kérdés, hogy milyen „mozgásra” kell koncentrálni, továbbá hogy az milyen célt szolgálhat.

Nyilvánvaló, hogy a rugalmasság fogalma eszközjellegű. Továbbá a rugalmasság vagy rugalmassá tétel nagyon sok jelentéssel bír — jónéhányan „lomtár-fogalomként” használják. Véleményünk szerint elsősorban a következő dimenziókhoz, folyamatokhoz köthető:

- (i) az uniformizáltságtól a plurális formák felé;
- (ii) az állandóságtól a változékonyság felé;
- (iii) a merevségtől a cselekvőképesség felé;
- (iv) a részletektől a globális körülhatárolás felé.

A munkaerőpiac rugalmassá tétele lehetőségeinek kritikai elemzésekor Van Voorden (1985, 1987) rávilágít, hogy a rugalmasság fogalma összefügg mind az emberek szubjektív viselkedésmódjával, mind a társadalmi intézményi szabályokkal és szervezeti rendszerekkel. A szubjektív tényező mindenekelőtt arra vonatkozik, hogy az emberek hajlamosak-e a korábbiaknál több alternatívát is figyelembe venni. Az intézményi-szervezeti komponensnek azonban számos formája lehet.

Egyrészt vonatkozhat a szabályok megszüntetésére — a dereguláció értelmében. Másrészt jelentheti a szabályozás decentralizálását (a szervezet alsóbb szintjeinek kompetensekké tételét) abból a célból, hogy a közvetlenebb tárgyalások „horizontális” folyamata alakuljon ki az érintett felek között. Például a magán- és közszféra együttműködése során. Harmadszor a szervezeti összetevő vonatkozhat a szabályok fenntartására is, de ezen szabályok már kevésbé alapulnak a jóléti államnak a társadalmi igazságosságra és egyenlőségre irányuló hosszútávú, tradicionális normáin, hanem sokkal inkább a gazdasági hatékonyságnak vagy a közigazgatás eredményességének rövidtávú kérdéseivel kapcsolatos különböző „cserearányokon” (Dostál 1984/a). Ezek a bevezető megjegyzések világossá teszik, hogy a rugalmasság fogalmának — a helyi közigazgatási rendszerre vonatkoztatva — magában kell foglalnia egyidejűleg a szubjektív és az intézményesült összetevőket is.

Hollandiában valószínűleg Kickert (1982) elemelte legrészletesebben a rugalmasság alapel-

veit a közigazgatási döntéshozatalban. Kickert értelmezésében a rugalmasság a szervezeti rendszernek azt a képességét jelenti, hogy környezetének változékonyságához gyorsan tud alkalmazkodni. Következésképpen a flexibilitás fogalmát a szervezetek és az alapvető döntéshozók azon képességével kapcsolja össze, hogy gyors cselekvésre képesek egy olyan környezetben, amelyet a gyors változások jellemeznek; amelynek alakulását nem lehetséges átlátni (előrejelezni); és amelyet az előzőekből eredően nehéz hatékonyan szabályozni.

A szervezetek és a környezet kapcsolatára fordított megkülönböztetett figyelem a jólismert kontingencia elméleten alapul (Scott 1987), amely megkérdőjelezi azt a széles körben elterjedt feltevést, hogy kialakíthatók olyan általánosan alkalmazható alapelvek, amelyek minden helyen és időben megfelelőek. Így a kontingencia-elmélet megközelítése hasonló az előzőekben említett ökológiaihoz (Nelson and Winter 1982, Lambooy 1984, 72).

A kontingencia-elmélet hangsúlyozza az alábbi három tételt:

- (i) a szervezésnek nincsen egyetlen legjobb módja;
- (ii) a szervezés egy adott módja nem egyenlő mértékben hatásos és gazdaságos; és
- (iii) a szervezés legjobb módja mindig annak a környezetnek a jellemzőin múlik, amelyhez az adott szervezetnek kapcsolódnia kell — figyelembevéve a szervezet feladatait, törekvéseit vagy kötelezettségeit. Röviden, azok a szervezetek fognak a legjobban alkalmazkodni, amelyeknek a belső jellemzőik legjobban illeszkednek a környezetük adottságaihoz. A fentieket a közigazgatásra alkalmazva: komplex és dinamikus társadalmi és gazdasági környezet esetében a kormányzat és a közigazgatás szervezeti egységeinek alkalmazkodóképesnek és rugalmasnak kell lenniük.

Mintzberg (1983, p. 143) a (közigazgatás és kormányzati) szervezetek társadalmi és gazdasági környezetének jellemzőkora egyaránt hangsúlyozza növekvő komplexitásukat és egyre dinamikusabb természetüket. A környezet négy alapvető típusa különíthető el az intézményi és gazdasági jellegük alapján.

A szervezetek környezetének és a szervezeti formáknak a tipológiája

	stabil	dinamikus
komplex	decentralizált bürokratikus	decentralizált organikus
egyszerű	centralizált bürokratikus	centralizált organikus

Forrás: Mintzberg (1983, 144).

Az ábrában a bürokratikus jelleget nem pejoratív értelemben használjuk, hanem a munka, a döntéshozatal és a viselkedésmód messzemenő standardizálásán és formalizálásán nyugvó, szervezeti rendszert értünk rajta. Következésképpen egy szervezet bürokratikusnak nevezhető, ha a viselkedése előre meghatározott, nagymértékben standardizált. A centralizáció a hatalom koncentrációját jelenti, amikor a döntéseket egy személy vagy egy szervezet korlátozott számú egysége hozza. Következésképpen amikor a döntéshozó hatalom megosztott a rendszeren belül, akkor a szervezet decentralizáltnak nevezhető. Ezekkel a definíciókkal összhangban a komplex

és egyszerű, valamint a stabil és dinamikus fogalmak közötti különbségtételt úgy kell értelmezni, mint egy kontinuum végpontjait.

A rugalmasság fogalmával kapcsolatban kiemeljük, hogy mind az egyszerű-dinamikus, mind a komplex-dinamikus környezet esetében a szervezetnek rendelkeznie kell azzal a képességgel, hogy rugalmasan reagáljon és kölcsönhatásban legyen a környezetével. A döntéshozók figyelmének azon környezetek közül, amelyekben napjainkban a helyhatóságoknak működniük kell, elsősorban azokra kell irányulnia, amelyek úgy jellemezhetők, mint rendkívül komplex és rendkívül dinamikus környezetek. Mintzberg (1983, 254) szerint azok a szervezetek, amelyek ilyen körülmények között hatásosan és gazdaságosan képesek működni, „adhocráciának” hívhatók. Ezek általában organikus struktúrák, viselkedésük kevésbé formalizált, jellemző tendencia a feladatok jelentős horizontális decentralizálása, valamint a kisebb funkcionális teamek működése. A kölcsönös alkalmazkodást változatos eszközökkel, például a szervezeti rendszer részegységein belüli és közötti szelektív decentralizációval ösztönzik. A részegységek különböző helyszíneken települnek. Mind Mintzberg, mind Kickert hangsúlyozza, hogy a szervezeteknek ahhoz, hogy komplex és dinamikus környezetben sikeresek legyenek, mindenekelőtt rugalmasnak kell maradniuk. Ennek alapján ilyen szervezetben az információnak és a döntési folyamatoknak rugalmasan és többé-kevésbé informális módon kell áramolniuk. Többek között azért, hogy támogassák a szükséges innovációk megvalósulását.

Azonban Kickert (1982) azt is hangsúlyozza, hogy a rugalmas működés képessége negatív korrelációt mutat a szervezeteknek mind a nagyságával, mind az életkorával: minél nagyobb és öregebb egy szervezet, annál rugalmatlanabbnak tűnik a működése. Ez az állítás különösen releváns, amikor azt a társadalmi és gazdasági környezetet tekintjük, amelyben a helyhatóságoknak napjainkban működniük kell. Igaz, hogy a helyhatóságok „idős” szervezetek, azonban ezek alkotják a fejlett országok kormányzati és közigazgatási rendszerének a legkisebb szervezeti egységeit. Ez jelentős érvként szolgál a messzemenő decentralizációjuk mellett.

A flexibilitás — a fenti koncepció szerint — olyan irányítási mód, amely hozzáillő egy zavaros, nyugtalan és nehezen előrejelezhető helyzethez.

Következésképpen a rugalmasság úgy definiálható, mint a szervezeteknek, politikai és döntéshozó rendszereknek az a tulajdonsága, hogy gyorsan képesek reagálni (visszahatni) a változékony és bizonytalan környezetük folyamataira.

Végül — a rugalmasság fogalmát a kormányzati és közigazgatási rendszerre vonatkoztatva — egy fontos következtetést kell újra hangsúlyoznunk, amelyet Kickert (1982, 486) fogalmazott meg a fogalom elméleti vizsgálatakor. A rugalmasság azt jelenti, hogy elsősorban nem az intézményesült szabályozások, felelősségek és szervezeti alapelvek meglévő arzenáljának az eszközzeit használják fel. Ellenkezőleg, a rugalmas működés esetében a vezetés, irányítás változóságának a fokozására törekcszenek. Ez magában foglalja azt is, hogy az irányítás rugalmassága elsősorban azon múlik, van-e lehetőség a szervezeti eszközök már meglévő arzenáljának növelésére. Ez paradox következtetésnek tűnhet. Azonban ez a látszólagos paradoxon a környezet komplex és dinamikus természetére helyeződő hangsúlyból ered. (A környezetre a nagyfokú bizonytalanság és változékonyság jellemző.) Közelebbről nézve ezt a következtetést nyilvánvalóvá válik, hogy — az előre nem jelezhető folyamatokra való reagálás érdekében történő — irányítási kapacitás megnövelése szükségessé teszi új alternatív szervezeti eszközök és új intézményes szabályok bevezetését. Röviden megfogalmazva, a rugalmasság magában foglalja,

hogy válság és rendkívüli helyzet körülményei között új irányítási és döntéshozatali szabályokat kell létrehozni — a lehető leggyorsabban. Következésképp nem helytálló az az elterjedt nézet, amely a rugalmasságot a meglévő szervezeti és intézményi rendszer meggondolatlan lebontásával azonosítja. Sok „elavult” intézményes szabályt és szervezeti eszközt kell felhasználni a jelenlegi komplex és dinamikus környezet hagyományos és jobban előrelátható részeiben. Vagyis a szervezeti rendszeren belüli rugalmasság egyaránt vonatkozik mind a már korábban említett szubjektív, mind a szervezeti összetevőkre; olyan emberek viselkedésmódján alapul, akik készek a jövő-orientált cselekvésre, új alternatívák, a tradicionálistól eltérő megoldások keresésére. Éppen ezért lényeges különbség van a gazdaságosság jól ismert fogalma és a rugalmasság fogalma között. Az előző azokra a lehetséges módszerekre vonatkozik, amelyek lehetővé teszik, hogy a szervezet teljesítményében változások menjenek végbe. Az utóbbi arra a képességre vonatkozik, hogy a szervezet irányítási rendszerében gyors, gyakran drasztikus és nem tradicionális változásokat realizáljanak.

Összegezve, a rugalmasság fogalmának a következő tartalom tulajdonítható:

- (i) nem vonatkozik a szervezeti viselkedés konkrét, tárgyasult szintjének a szabályaira;
- (ii) olyan viselkedésmódnak tekinthető, amely a szervezet irányítási kapacitásának és képességének a megnövelésére irányul;
- (iii) a változatosság, gyorsaság és a szervezeti reagálás terjedelmének a megnövelését; és
- (iv) a bizonytalan jövőre való reagálást hangsúlyozza a szervezetek döntéshozói és a politika alakítói számára, akiknek az adott környezetben előre kell látniuk.

A Tinbergen-i megközelítés összegzése

Tinbergen hangsúlyozza annak szükségességét, hogy a szervezetek szubjektív és objektív összetevőit együttesen kell figyelembe venni. Egyrészt egy explicit, normatív álláspontot hangsúlyoz egy jó és effektív társadalomról. Másrészt Tinbergen nagyon komolyan figyelembe veszi a fejlett országok technikai-gazdasági tényezőiből eredő determinisztikus tényezőket.

Ebben a rövid tanulmányban természetesen nem lehetséges ezen kiemelkedő elmélet egész gazdagságát áttekinteni. A tinbergen-i elmélet első átfogóbb formájában (1959) felvetett kérdések a társadalmi igazságosságtól olyan kérdésekig terjedtek, mint a gazdasági növekedés optimális rátája, a jövő gazdaságának optimális területi struktúrája a fejlett társadalmi-gazdasági rendszerek egy köztes típusára irányulva (Dostál 1984B, 1988, 3).

Az alábbiak Tinbergen elméletének csupán azokat az alapvető elemeit összegzik, amelyek relevánsak a helyhatóságok közötti együttműködés szempontjából. Tinbergen elméletének kritikus pontja, hogy a szervezeti-intézményi tényezőt tekinti az „ismeretlennek” — annak a törekvésnek a szempontjából, hogy az optimális területi és szervezeti struktúrát meghatározza. Olyan intézményi rendszerek, mint a közigazgatási hierarchia, tervező szervezetek, adózási rendszer stb. esetében két külső feltétel ütközik össze:

(i) a technikai-gazdasági feltételek és természeti erőforrások, valamint ezek földrajzi elhelyezkedése; az egyének technikai tudása és motivációja (1961 p.5) és

(ii) a Bergson-féle jóléti funkció, amely az összetevők széles körét öleli fel az olyan nem anyagi alapszükségletektől, mint oktatás, politikai és kulturális részvétel az anyagi természetű jóléti elemekig, mint a jövedelem minimális szintje vagy a szabadidő felhasználása. Következésképp

pen a technikai-gazdasági feltételek tekinthetők a determinisztikus természetűeknek, a Bergson-ian jóléti funkció rendelkezik a normatív jellemvonással (Tinbergen 1959). Az optimális területi elosztással a következő három tétel kapcsolatos.

Elsőként a jólismert méretgazdaságossági előny. Ez a növekvő hozadék jelenségére vonatkozik, mind a termelés, mint az elosztás méretét tekintve. A tervelés (vagy fogyasztás) megnövelése által nyert költség-előnyök akkor jelentkeznek, ha a termelés átlagos költsége a növekvő output esetén csökken, azaz a teljes termelés költsége kisebb mértékben növekszik, mint a teljes output, a költség-görbe azon pontjáig, ahol az az ellenkező irányba fordul, és már az úgynevezett méret-gazdaságtalanság jelentkezik. Általánosan megfogalmazva, a működés következő belső feltételeit kell fontosnak tekinteni:

(i) mind a szervezetek, mind az eszközök oszthatatlansága; a termelés (fogyasztás) minimális mérete, amely alatt a működés átlagos költsége magasabb, mint teljes kapacitás esetén, és az egység nem osztható kisebb egységekre, pl. a termeléshez szükséges technikai berendezés;

(ii) a szűkös termelési tényezők felhasználásának gazdaságosságát növelő munkamegosztás és specializáció, beleértve a specializált munkaerőt és ezáltal csökkenő költségeket; és

(iii) az olyan általános költségek, mint a termék kutatása, fejlesztése és tervezése, amelyeket a méretnagyságtól függetlenül vállalni és finanszírozni kell. Így minél nagyobb az output és a működés, annál kisebb az output egységére eső általános költség.

Másodikként az externális hatások belsővé válásának a tétele. A jólismert definíció szerint az externális hatásokat a piacnak, vagy más tevékenységeknek egy harmadik szereplőre gyakorolt pozitív vagy negatív hatása jelenti. Tinbergen álláspontjának a lényege, hogy a külső hatásokat explicitté kell tenni és belsővé alakítani abban a szervezeti egységben, amely mind a három szereplőt magába foglalja. A pozitív externális hatások esetében annak érdekében, hogy a parazita fogyasztást megszüntessék, a negatív externális hatások esetében azért, hogy létrehozzák a harmadik fél kompenzációjának lehetőségét. Tinbergen szerint az externális hatásokra vonatkozó döntéseket nem szabad a közigazgatásnak annál magasabb szintjén meghozni, mint ami feltétlenül szükséges ezen hatások kezelésére.

Utolsóként a decentralizáció szükséges mértékének tételéről. Tinbergen szerint a növekvő hozadék és a külső hatások fontos technikai peremfeltételt jelentenek a decentralizáció szükséges szintjéhez. Azonban a jóléti funkció szempontjából Tinbergen úgy gondolja, hogy „létezik egy apriori érv a decentralizáció mellett: több szabadságot, kevesebb surlódást és alacsonyabb költséget jelent. Ez az érv azonban számos esetben érvényét veszti, amikor bizonyítható, hogy a decentralizált adminisztráció — természetéből eredően — elfogult döntésekhez vezet vagy kevésbé hatékony. Elfogult lesz, amikor az általa kezelt eszközök a saját tartományán kívül találhatók. Minden eszköz rendelkezik bizonyos hatósugárral. Ez a hatósugár jelenti a decentralizált irányítás természetes szféráját. Kisebb egységek hibás döntéseket hozhatnak, mert csak a hatások egy részén alapulnak. A decentralizált irányítás gazdaságtalan lesz, ha a méretgazdaságosság nagyobb optimális méretet igényel. A hatósugár és az optimális méret ezért azok a fontos adatok között fog szerepelni, amelyekre a decentralizáció mértékét alapozni kell” (1959, 294).

Tinbergen megközelítésének ez a rövid összegzése is világossá teszi, hogy Tinbergen átfogó, elegáns és nagyon igényes elméletében is kevés tér jut az előzőekben tárgyalt közigazgatás és helyi kormányzat rugalmassága koncepciójának. A tárgykör hatalmas terjedelmének és a módszertani konzisztenciának elkerülhetetlen ára van: mivel ez csak azokhoz a helyzetekhez illik,

amelyeket a táblázat bal oldala mutat, vagyis olyan stabil helyzetek körülményei között, amikor a változások viszonylag lassúak, és a jövőbeli fejlődést könnyű előrelátni, következőképp, amikor a választásokat magas valószínűséggel lehet meghatározni. Nelson-t és Winter-t idézhetjük ismét: „fontos kíváncsi a jelenbeli tevékenység rugalmassága abban az értelemben, hogy nyitva hagyja a jövőbeli választás lehetőségét, és a jövő alternatív útjaira vonatkozó információ. Legjobb esetben nagy vonalakban megrajzolható a startélgiai utak térképe” (1982, 383-384).

Napjainkban mind a helyi gazdaságok, mind a helyi közigazgatás és kormányzatok igen komplex és gyorsan változó folyamatokkal szembesülnek, melyeknek a kulcsfeltételei — a társadalom és a gazdaság számos szektorában — a helyi szint felett állnak (Labooy 1982). Ez egyaránt vonatkozik mind a városi, mind a falusi helyi körzetekre (Clark et al 1987, Dostál 1987). Ezért az a következtetés vonható le, hogy a nagyon igényes Tinbergen-i elméletnek csupán néhány összetevője maradt alkalmazható a közigazgatás és kormányzat jelenlegi helyi rendszereinek értékelésére.

A helyhatóságok közötti kooperációra vonatkozó legújabb törvénykezés (VGR 1985)

A helyhatóságok közötti kooperációra vonatkozó törvénykezés hosszú tradícióval rendelkezik Hollandiában (Ruiter 1976). Az ötvenes évek eleje óta a helyhatóságok közötti kooperáció folyamatosan fejlődött. A nyolcvanas évek elején a termelés, szolgáltatás és tervezés széles skálájára terjedt ki az együttműködés — például szociális ellátás, kulturális és rekreációt szolgáló létesítmények, egészségügy, közlekedés, szállítás, lakásügy, településtervezés, rendőrség, тұltoltóság stb.

Annak ellenére, hogy a törvény előírta a kooperációnak a 11 megyei hatóság és a központi kormányzat általi elfogadtatását, az 1980-as évek elején 730 helyhatóság között kb. 1500 együttműködési megállapodás létezett. Fontos megemlíteni, hogy a törvényhatóságok alulról, szabadon alakíthatták ki a kölcsönös együttműködést. Az 1980-as évek elején kb. 50 ún. pre-régió létezett az országban, amelyekben csaknem az összes helyhatóság részt vett. Számottevő különbségek voltak abban, hogy a kooperáció milyen területekre terjedt ki, továbbá a koordináció és az igazgatás módjában. Jelentős volt azoknak a helyhatóságoknak a száma, amelyek egyidejűleg több különböző kooperációban is résztvettek (Blaas — Dostál 1985).

A helyhatóságok rugalmasan választhattak a kooperáció alternatív módjai között annak érdekében, hogy kihasználják a méretgazdaságossági előnyt és, hogy belsővé tegyenek számos — a határaikat átszelő — externális hatást (VGN 1984). Azonban a megújított törvény (VGR 1985) a helyhatóságok közötti együttműködés szervezeti feltételeit jelentősen megváltoztatta.

Felmerül a kérdés, hogy ez a módosított törvény vajon az előzőekben vázolt, decentralizációra vonatkozó Tinbergen-i tételekkel kompatibilisnek tekinthető-e; és vajon marad-e elég tér a közigazgatás és helyi kormányzat rendszerében a rugalmas döntéshozatalra — a helyhatóságok közötti kooperációban.

A méretgazdaságossági előny és az oszthatatlanság vonatkozásában különbséget kell tennünk a méretgazdaságossági előny mennyiségi és minőségi összetevői között (Snellen 1983, 1985). A szolgáltatások növekvő méretének gazdasági haszna — amelyre Tinbergen elméletében is

a hangsúly helyeződik — a gazdaságosság növekedésére vonatkozik (egységnyi inputra eső termelékenység értelmében) azaz a mennyiségi aspektusát hangsúlyozza. Ezzel szemben a minőségi aspektus azt jelenti, hogy megnövekszik a lehetősége annak, hogy a helyi lakosság egyre differenciáltabb igényeihez minél jobban alkalmazkodni tudjanak. Az állapítható meg, hogy a törvény módosítása a kooperáció területein egyoldalúan csak a népesség-küszöb mennyiségi vonatkozására helyezte a hangsúlyt, a szükségletek differenciáltsága helyett (VNG 1986). A méretgazdaságosságnak ez a két aspektusa rendszerint nem fedi egymást, és ezt a kérdést — úgy tűnik, hogy — a törvényt módosításkor figyelmen kívül hagyták.

A törvénynek fontos szervezeti premisszája, hogy a helyhatóságok közötti kooperációnak ún. kiterjesztett helyi kormányzat természetűnek kell lennie. Elvileg ez a premissza a helyhatóságok közötti területi kooperáció kialakításának alulról történő módját hangsúlyozza. Azonban az új törvényt kísérő regionalizációs eljárásban a felülről való megvalósítás kapott hangsúlyt (VNG 1984, Blaas et al. 1987). A központi kormányzat a helyhatóságok közötti kooperáció új régióinak kialakítását igényelte, megszüntetve a hosszú ideje létező régiókat. Az új régiókat a megyei hatóságoknak kellett javasolniuk, a helyhatóságokkal való kötelező konzultációk után, és a belügyminiszter hagyta véglegesen jóvá. Ez az új eljárás a helyhatóságok közötti kooperáció 62 régiójának a létrehozását eredményezte. Ennek a közigazgatási beosztásnak a közelebbi vizsgálata világossá teszi, hogy az új régiók jelentősen akadályozni fogják a helyhatóságok közötti kooperáció rugalmasságát. Először is az olyan nagy helyhatóságok, mint Groningen, Utrecht vagy Hága, nagyobb mértékben foszthatják ki a funkcionális hinterlandjukat. Másodsorban olyan társadalmi-gazdasági koherenciát mutató régiókat, amelyek átlépik a megyei határokat, alig találunk. A Midden-IJssel terület az egyetlen lényeges kivétel. Ez Overijssel és Gelderland megyék közötti kemény harc eredménye, amit magának a miniszternek kellett megoldania. Harmadszor azt állíthatjuk, hogy a régiók túl kicsik ahhoz, hogy a jövőbeli folyamatok előrejelzésére képesek legyenek.

A törvény szerint tíz éves időszak után a megyei hatóságoknak lehetőségük lesz megváltoztatni a határokat. Azonban ez alatt az időszak alatt a helyhatóságoknak csupán az előírt régióon belül lesz lehetősége a kooperációra. A 62 régió határát átlépő kooperációs szándékok csak kivételesen engedhetők meg. Összegezve úgy tűnik, hogy az új régiók létrehozásával az új törvény jelentős mértékben korlátozza a rugalmasabb, jövő-orientált együttműködés lehetőségét a helyhatóságok között.

A következő kérdés az externális hatások belsővé tétele. A legdöntőbb politikai érv a törvény mellett az volt, hogy „csomóba kössék”, „integrálják” a helyhatóságok közötti széleskörű, kiterjedt együttműködést ugyanazon a területen belül és lehetőleg ugyanazzal a szervezeti formával (VNG 1984, 1986). Nyilvánvalóan ezekkel a felülről jövő szervezeti előírásokkal meglehetősen önkényes körülhatárolása történt azoknak az externális hatásoknak, amelyek a helyhatóságok közötti kooperációban jelentkeznek. Továbbá a szolgáltatások túldimenzionálásán vagy aluldimenzionálásán kívül a szervezeti keretek ezzel együttjáró uniformizáltsága is jelentősen korlátozhatja a helyhatóságokat abban, hogy rugalmasan előrejelezzék és reagáljanak a társadalmi és gazdasági fejlődés kulcs tényezőinek a változatosságára. Végezetül azt állíthatjuk, hogy az adminisztratív eszközök természetes hatókörének Tinbergen által megfogalmazott elméletét jelentős mértékben figyelmen kívül hagyták. Számos esetben nem vették figyelembe a helyhatóságok közötti kooperációnak a háború utáni időszakban gondosan kialakított csator-

náit, és sok esetben a helyhatóságok arra voltak kényszerítve, hogy együttműködési szándékukat más helyhatóságok felé orientálják — uniformizált és láthatólag túl kicsi régiókon belül (Snellen 1985).

Néhány záró megjegyzés

A közigazgatás és helyi kormányzat rendszerében a rugalmas döntéshozatal és politikaformálás igényének megfogalmazása — a működés növekvő hatékonysága és gazdaságossága érdekében — nagyon népszerű napjainkban. Ezek a felhívások kevéssé meglepőek, figyelembevéve az igen dinamikus és növekvő komplexitású társadalmi és gazdasági környezetet, amelyben a helyhatóságoknak működniük kell. Azonban azt a következtetést kell levonnunk, hogy a helyhatóságok kooperációjára vonatkozó megújított törvény kevés lehetőséget ad a rugalmas szervezeti magatartásra a helyi szinten. Az ökológiai jellegű megközelítés alapján — amely a környezet és a szervezeti magatartás közötti illeszkedés szükségszerű változatosságát hangsúlyozza — az a következtetés vonható le, hogy nem létezik egyetlen legjobb szervezeti forma, hanem csak számos megfelelő, s ezek megfelelőségét nagymértékben meghatározza az igen differenciált és komplex szervezeti, technikai és gazdasági környezetre vonatkozó rugalmas előrelátás lehetősége. A tanulmány fő következtetése ezért úgy összegezhető, hogy a helyhatóságok közötti kooperáció területén az ilyen lehetőség jelentősen csökkent az utóbbi időben Hollandiában.

Ford. Orosz É.

Irodalom

- Bennett, R. J. (1987) *Central and local government taxes and responsibilities: the arguments for assignment and the demands for restructuring*. Paper Study Group on Geography and Public Administration of the International Geographical Union. Conference in Pécs, Hungary.
- Blaas, H. — P. F. Dostál (1981) „De bestuurlijke indeling van Nederland” In: J. M. M. van Amersfoort, W. F. Heinemeijer and H. H. van der Wusten (eds.), *Een wereld van staten*. Alphen aan de Rijn, 92-104.
- Blaas, H. — P. F. Dostál (1985) „Het regionale gat van Nederland” In: *Planologische Diskussiebijdragen*, Deel 1, Delft, 131-144.
- Blaas, H. — P. F. Dostál — R. Thomas (1987) *The missing regional link in the Netherlands: on institutionalisation of the intermunicipal cooperation and its regionalisation*. Paper Study Group on Geography and Public Administration IGU. Conference in Pécs, Hungary.
- Clark, G. — P. Dostál — F. Thissen, eds. (1987) *Rural Research and Planning: The Netherlands and Great Britain*. Netherlands Geographical Studies 27. Amsterdam.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980). Den Haag.
- Dostál, P. F. (1984a) „Regional policy and corporate organisational forms: some questions of interregional social justice”. In: M. de Smidt and E. Wever (eds.) *A Profile of Dutch Economic Geography*, (Assen): 12-30.
- Dostál, P. F. (1984b) *On segmentation of interregional economy and legitimization of regional policies: and institutional-geographical perspective*. Paper Symposium on regional development processes/policies and the changing international division of labour. IGU/UNIDO. Vienna, Austria.
- Dostál, P. F. (1987) *Small towns and rural settlements and the impacts of high technology*. Paper Second Dutch-Hungarian Seminar. Kecskemét, Hungary.
- Dostál, P. F. (1988) *Beyond the welfare of regions*. An essay in institutional geography of Czechoslovakia. Amsterdam.
- Faludi, A. (1987) *A decision-centred view of environmental planning*. Oxford.
- Gunsteren, H. van (1976)
- Hägerstrand, T. (1970) „Tidsanvändning och omgivningsstruktur.” In: *Urbaniseringen i Sverige: en geografisk samhällsanalys*. SOU, Stockholm.

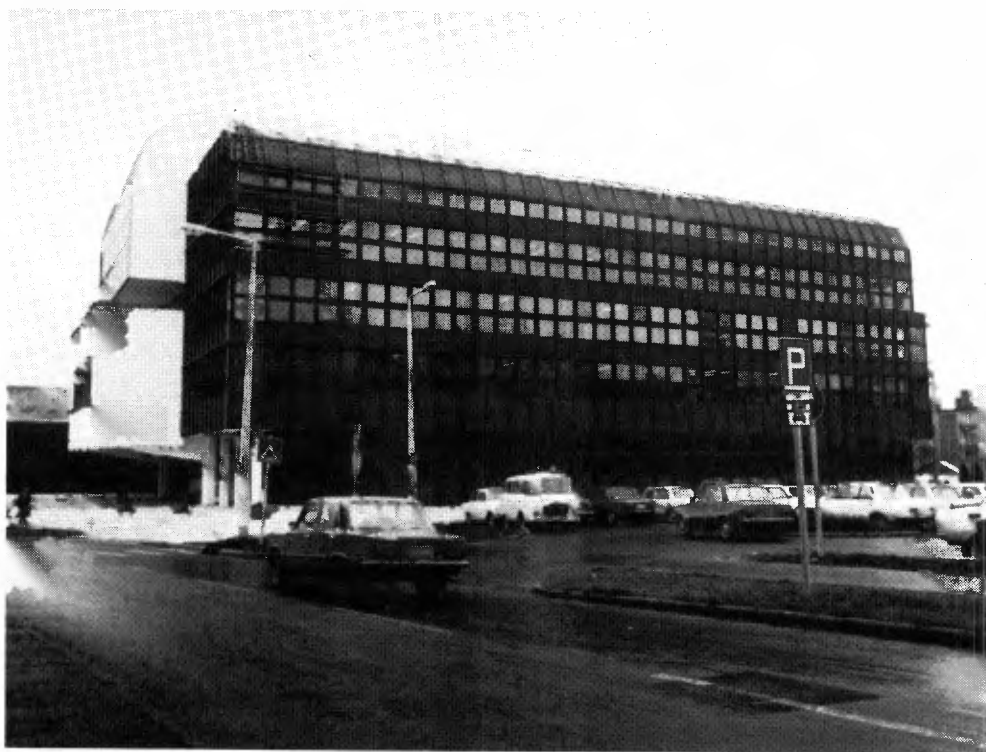
- Kickert, W. J. M. (1980) *Organisation of decision-making*. A system-theoretical approach. Helmond.
- Kickert, W. J. M. (1982) „Het toverwoord flexibiliteit” In: *Bestuurswetenschappen*, 7, 476-492.
- Lambooy, J. G. (1982) „Stedelijke ontwikkeling en beïnvloed baarheid” In: *Griep op stad?* WRR, V28, 1-87.
- Lambooy, J. G. (1984) „The regional ecology of technological change” In: J. G. Lambooy (ed.) *New spatial dynamics and economic crisis*. Yearbook IRPA, 63-76.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Five: designing effective organisations*. Englewood Cliffs.
- Nelson, R. R. — S. G. Winter (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass.
- Ruiter, D. W. P. (1976) *Gewest en territoriale decentralisatie*. Alphen adR.
- Scott, W. R. (1987) *Organizations*. Rational, natural and open systems. Englewood Cliffs.
- Snellen, J. T. M. (1983) „Pluriforme regionalisatie: een uitweg uit impasse?” In: A. van der Jagt (ed.), *Regionalisatie: van problematiek tot bestuurlijke vormgeving*. RBB 9, Den Haag.
- Snellen, J. T. M. (1985) „De regio: een vermeend vacuum?” In: *Bestuur*, 2, 16-19.
- Tinbergen, J. (1959) „The theory of the optimum regime” In: L. Klaassen et al. (eds.), *Selected Papers of Jan Tinbergen*, Amsterdam, 264-304.
- Tinbergen, J. (1961) *De optimale organisatie der economische beslissingen*. Mededelingen KNAW, afd. Letterkunde. Nieuwe Reeks. deel. 24, 7.
- Voorden, W. van (1985) „De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt” In: *Preadviezen OSA*, Voorstudie 9, 39-49.
- Voorden, W. van (1987) „Vraagstukken van arbeidsverhoudingen” In: R. A. Felix et al. (eds.) *Nederland naar de jaren negentig*. Den Haag, 55-68.
- VNG (1984) *De regio gelokaliseerd*. Eindrapport van de Commissie intergemeentelijke samenwerking. Blauwe reeks 71. Den Haag.
- VNG (1986) *Invoering van de nieuwe WGR*. Deel 1 en 2. Den Haag.
- VWRR (1975) *De organisatie van het openbaar bestuur*. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen. Den Haag.

Az előadás elhangzott:

Seminar on „Local Development and Planning; Economic, Political and Spatial Dimensions”, 28 January 1988, The Hague.

TÉR ÉS TÁRSADALOM

Legyen a TÉT a TÁRSA



Kaposvár, Megyei Tanács

Fotó Kálmándy Ferenc MTI