

Közszolgáltatások kialakítása és szervezése a kistérségek szintjén

SCHULTZ GÁBOR

TÖRTÉNETI BEVEZETŐ, FOGALMAK TISZTÁZÁSA

A kistérségi rendszer az ország egész területét lefedő, régióhatárokat (megyehatárokat) át nem lépő struktúra. Települési önkormányzatok olyan együttese, melyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak és földrajzilag is összefüggenek. A kistérség meghatározott térségi, településközi szerepet lát el, térségi tervezést végez, központja város, kivételes esetben nagyközség. A centrumszerepet betöltő város mellett a kistérségben található többi város is ún. társközponti szereppel bírhat. A kistérség viszonylag stabil határokkal, lehatárolással rendelkezik, ezek megváltoztatására csak feltétlenül indokolt esetben kerülhet sor. A lehatárolását jogszabályi keretek biztosítják. Az államigazgatási körzetek a kistérségen belül alakíthatók ki, mégpedig úgy hogy a kistérségen belül több államigazgatási körzet is kialakításra kerülhet.

Az Alkotmány nem tartalmazza a kistérség kategóriáját sem az ország területi tagozódására, sem a helyi önkormányzati rendszer alapvető szabályaira vonatkozóan. Ebből következően az egyes alkotmányos rendelkezések között nem találkozunk a kistérség fogalmával, sem mint területszerkezeti-földrajzi, sem mint közigazgatási egységgel. A helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) a kistérség fogalmát szintén mellőzi. A törvényben szó van a „térségi szerepről,” mégpedig a nagyközség várossá nyilvánításával összefüggésben, továbbá találkozunk a „körzeti” kifejezéssel is a megyei önkormányzat feladat és hatásköréről szóló szakaszokban, az említett szóhasználat azonban semmiféle összefüggésben nincs az általunk kistérségnek nevezett területi egységgel és a kistérségi feladatellátással. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény (Ttv.) a szabályozás céljai között említi a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítését, a térségi kapcsolatok elmélyítését. A kistérség kifejezés, illetőleg a kistérség definíciója a törvényben azonban nem kapott helyet.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (Tftv.) eredeti 1996. évi változata meghatározta ugyan az általa elképzelt kistérség-fogalmat, adós maradt azonban a kistérségnek a területfejlesztés szervezetrendszerében elfoglalt helyének és szerepének, működtetésének és szervezetének definiálásával, illetőleg szabályozásával. A törvény 1999-es módosítása kapcsán a kistérség területfejlesztésben betöltött szerepe nőtt, a „területfejlesztési kistérség” kialakulása is ennek a módosításnak köszönhető. A területfejlesztési törvény 2003. évi módo-

sítása, valamint a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény – szintén 2003-as – megalkotása, egyrészt tovább erősítette a kistérségek területfejlesztési funkcióját, másrészt, azon túlmutatva kialakította a területfejlesztési-közszolgáltatási kistérség kategóriáját, amely, a közigazgatási kistérség „előszobájának” tekinthető.

A jelenlegi helyzet tehát egy folyamat eredményeként jött létre. A kistérség ma leginkább területfejlesztési, és „integrált” közfeladatellátási egységnek tekinthető. Értünk alatta, például:

- az önkormányzatok által létrehozott közigazgatási illetékességi területet (hatósági igazgatási társulás tekintetében);
- körzeti, – a körzetközponti jegyző illetékességi területeként kifejeződő – igazgatási kistérséget (okmányközpont, gyámügyi, építésügyi, szociális ügyekben);
- regionális vagy megyei dekoncentrált szervek kirendeltségeinek illetékességi területét, egyes állami (pl. bíróság, ügyészség) működési területét;
- oktatási, egészségügyi ellátási körzetet (középiskolák, rendelőintézetek, kórházak esetén) a történelmi járás területét;
- a területfejlesztési önkormányzati társulások működési területét;
- a területfejlesztés legkisebb területi egységét, a hazai NUTS IV. szintet.

A hazai közigazgatás szabályozásának története folyamán a kistérség, a kistérségi igazgatás többször, több szempontból került már elő:

- A XIX. században, a kiegyezés utáni törvénykezés eredményeképpen jött létre az államigazgatási járás. Ez a II. világháborúig lényegében zavartalanul funkcionált.
- 1950-ig a régi közigazgatás szervezeti-szerkezeti felépítettsége több tekintetben maradt érintetlen. Átfogó átalakítást, nagy változást az 1949-ben elfogadott Alkotmány, majd ezt követően az első tanács törvény hozott. Az akkori szabályozást követően a járás a tanácsrendszer szerves részévé vált. A tanács és szerveinek működése egyrészt igazodott a települések rendszeréhez, másrészt az állam területi tagozódásához. A szétaprózott települési közigazgatásról azonban már az 50-es évek végén nyilvánvalóvá vált, hogy irányítása nehézkes, működtetése pedig gazdaságtalan. A szükséges településintegráció kidolgozott koncepciói, részben településegysítéseket, részben közös tanácsok létrehozását vetítették előre.
- Az 1970-es években kidolgozott településfejlesztési koncepció már a körzetközponti települések fejlesztését preferálta. 1971-ben, a járási tanácsokat

megszüntették, helyüket az elsősorban közigazgatási feladatokat ellátó járási hivatalok foglalták el. A járási hivatalok 1984. január 1-től ugyancsak megszűntek. Ezzel együtt megszűnt a járás is, mint közigazgatási kategória.

- Ezután a városkörnyéki igazgatás váltotta fel a megszűnt járási igazgatást. Ebben a rendszerben a fajsúlyosabb és speciális szakértelmet igénylő ügyek intézése nem a községi tanácsok egységes szakigazgatási szervénél, hanem a városi tanácsok szakigazgatási szervénél történt, un. városkörnyéki referensi rendszerben, ahol egy település adott igazgatási ügyét egy ügyintéző intézte. Ez a szisztéma már a kétszintű közigazgatás létrehozását vetítette előre. A városkörnyéki igazgatás a rendszerváltozásig működött.

A kistérség fogalmának, funkciójának a közigazgatásban elfoglalt helyének tisztázására irányuló törekvésekkel már a rendszerváltozást követő években megjelentek. Az, hogy az utóbbi 10-12 évben a kistérségek a figyelem középpontjába kerültek, legalább kettő tényezőre vezethető vissza.

- Egyrészt az 1990-ben az újonnan megalakult önkormányzatok hosszabb ideig saját belső problémáikkal voltak elfoglalva. Az önkormányzati autonómiából származó látványos fejlődés azonban egy egyre nyilvánvalóbbá váló problémát, a települési önállóságot a legmesszebbmenőkig támogató jogalkotás a területi igazgatás dezintegrációját eredményezte. A rendszerváltozás óta eltelt időszakban ezért folyamatosan bővültek az önkormányzati együttműködések különböző formái, megszorodott a legkülönbözőbb céllal létrejött társulások száma. Ezt a folyamatot felerősítette a területfejlesztés intézményrendszerének kialakítása és a társulási törvény megszületése. Tehát, egyre erősebben hatott a rendszer szétaprózottságából adódó együttműködési kényszer.
- A kistérségben való gondolkodás előtérbe kerülésének másik fő oka az ország uniós csatlakozásának szándékával függött össze. Ez egyúttal megerősítette a régiók létrehozásának szándékát is. A régiók létrejöttét lehetővé tevő decentralizáció elsősorban politikai, államszervezési kérdés, melynek jelentőségét önkormányzati szempontból az adja, hogy az önkormányzati és a területfejlesztési funkciók közös szervezetrendszerben kerülnék megoldásra.

A csatlakozási folyamat kiemelt jelentőséget adott a kistérségi együttműködésnek, az intézményrendszer korszerűsítésének, a források közösségi követelményekkel is szinkronban álló hasznosításának.¹

KISTÉRSÉGEK KIALAKÍTÁSA, MAGYARORSZÁG KISTÉRSÉGI SZERKEZETE, EGYES SZERKEZETI ÉS TARTALMI MÓDOSÍTÁSOK

Az Európai Unió alapelveiből fakadóan nagy önállóságot biztosít tagországai számára sok egyéb más terület mellett a területi közigazgatás, valamint a települések együttműködése terén is. A települési összefogásokat, ill. az együttműködések kötelező, vagy szabadon választott formáit a nemzetállamok hagyományai, az adott településszerkezet, a fejlettségi szint, s nem utolsósorban a közösségi célokhoz, programokhoz való kapcsolódások formái, az ezekből fakadó célszerűségek határozzák meg. A támogatási jogosultságok meghatározása azonban szükségessé tette az egységes statisztikai rendszer, a NUTS rendszer alkalmazását.²

A NUTS IV az ún. kistérségek szintje. Az EU régebbi tizenöt tagországában NUTS IV-et Görögországon, Írországon és Portugálián kívül csak Luxembourgban, Görögországban és Nagy-Britanniában alakítottak ki. A NUTS IV statisztikai-tervezési egységeknél (kistérségi programok (projektek)) a helyi szintű feladatokat kell megoldani.

Magyarországon a kistérségi rendszer főbb fejlődési irányait, szerkezeti átalakításait az alábbiak szerint tudjuk felvázolni:

- 1994-es szabályozás: A Központi Statisztikai Hivatal 1991 és 1993 között jó részt az egykori járásokhoz hasonló, de nem közigazgatási alapon rendeződő 138 ún. statisztikai kistérséget alakított ki. Ezek gyakorlatilag a statisztikai adatszolgáltatás egységeként működtek. Mivel ekkor már megkezdődött a területfejlesztési törvény koncepciójának kidolgozása, és a területfejlesztési támogatások egyes fajtái olyan területbeosztást igényeltek, amelyek teljes egészében és ismétlés nélkül fedték le az ország területét, és amelyek alap-

¹ Kern Tamás, Schultz Gábor

² A közigazgatási kistérség vitaanyag

ján meg lehetett határozni a kedvezményezett térségeket, kézenfekvő volt a rendszer területfejlesztési „felhasználása”. Ez alapján a statisztikai kistérségi rendszer vált az Európai Unió terület beosztási rendszere szerinti NUTS 4 szintté.

- 1996-tól felülvizsgálták a kistérségi rendszert, és 1998. január 1-étől 150 KSH körzetet hoztak létre. Még, ugyancsak 1996-ban létrehozott területfejlesztési törvény³, a létrehozott megyei fejlesztési tanácsokban a kistérségeket képviseleti joggal ruházta fel. Ezzel a lépéssel kapcsolódtak a kistérségek a területfejlesztés rendszeréhez, mely megalapozta azok egyre nagyobb szerepét a területfejlesztésen belül és végső soron a területfejlesztési kistérségek létrejöttét mozdította előre.
- A kistérségek területét, térségi besorolását korábban a 9002/1998. (s.k.) KSH Elnöki közlemény tartalmazta. A létrejött területfejlesztési társulások és a KSH körzetek sok esetben területileg nem egyeztek meg egymással. Míg a kistérségek száma és területe meghatározott volt, addig a társulások működési területe, együttműködésük ideje, tagjaik ki-, és belépése tetszőlegesen változhatott. Mindezek következtében a társulások összetétele instabil volt és működési területük csak elvétve felelt meg a kistérség területének, illetve több társulás területe is átfedte egymást. Így ezek a társulások nem voltak képesek a kistérségben az általános területfejlesztési feladatok ellátására.
- Ezen okok miatt 2003-ban, és 2004-ben egy reform folyamat indult el kistérségi szinten. Az intézkedések szükségessé tették a statisztikai körzetek rendszerének felülvizsgálatát. Így ez a folyamat olyan kistérségi rendszer létrehozását segítette elő, amely:
 - megfelel a statisztika és területfejlesztés követelményeinek;
 - hosszabb távon egybe eshet kistérségi szintű államigazgatási hatáskörök gyakorlásához szükséges illetékességi területével;
 - önkormányzati közszolgáltatások ellátási területének is megfelelhet;
 - illeszkedik az Európai Unió NUTS rendszerének szabályozásához;
 - hiánytalanul és ismétlésmentesen lefedi az ország területét;
 - olyan településeket tartalmaz, amelyek összetartozása a gazdasági, intézményi, közlekedési, igazgatási kapcsolatok elemzése alapján igazolt;

³ 1996. évi XXI tv.

- kialakítása során valamennyi érintett önkormányzat, közigazgatási és területfejlesztési szervezet képviselheti magát.

A kistérségek területfejlesztésben és közigazgatás-átalakításban betöltött szerepének ezt a növekedését jól példázza, hogy a 244/2003 (XII.18.) korm. rendelet szerint a települések 168 kistérségbe kerületek besorolásra, azaz a mellett, hogy számuk növekedett, a besorolásuk is kormány szintre emelkedett.

- a 2007. évi CVII. tv. végül 174 kistérséget hozott létre és mára minden kistérségben létrejött a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása

TERÜLETFEJLESZTÉS REGIONALIZÁCIÓ ÉS KISTÉRSÉGI TÉRSÉGFEJLESZTÉS (1996–2007)

A KISTÉRSÉGI RENDSZERT ÉRINTŐ STRATÉGIA ÉS KONCEPCIÓK

A helyi közigazgatási szinten az önkormányzatok működési feltételeinek, hatékonyságaiknak javításában fogalmazódtak meg stratégiai elképzelések. A nem jól lehatárolt hatáskör-telepítésekkel fakadó hátrányok és az egyes önkormányzatok gazdasági adottságainak erőteljes különbségeiből adódó minőségi különbségek a feladatellátás terén javításra szorultak. A megoldást a kormány abban látta, hogy az önkormányzatok gazdasági és támogatási rendszerét felülvizsgálják, lehetővé téve a különbségek csökkentését, az önállóság megőrzését. Ugyanakkor a közigazgatási szolgáltatások javítása érdekében jogilag lehatárolt és szabályozott mikro-régiók, kistérségek kialakítását vették tervbe. Ezek mintegy keretet adtak az önkormányzatok együttműködéseinek és az akkori elképzelések szerint színtereit képezhették a mikroregionális területfejlesztési döntéshozatalnak. Továbbá igazodási pontként szolgálhattak a központi alárendeltségű területi államigazgatási szervek illetékességi körzeteinek kialakításához.

Mint ahogy a fentiekben is láttuk, a területfejlesztés és a közigazgatás eszköz- és intézményrendszere, valamint szakpolitikája egymásra kölcsönösen ható terület. A közigazgatás regionális átalakítása, a regionalizálás hazánkban hosszú ideig a területfejlesztés intézményrendszerén, annak átalakításán keresztül valósult meg. Az Európai Unió fejlesztéspolitikai prioritásainak megfelelően már 1997-ben létrehozták a hét hazai fejlesztési régiót. A nagyfokú állami dekoncentráció hatására

jelentős államigazgatási feladatok is régiós szintre kerültek és az önkormányzati régiók létrehozása hosszú ideig csupán a politikai elit megegyezésének függvénye volt.

A regionalizáció folyamatának erőtetésével az elmúlt évtizedben a megyerendszer funkcionális kiüresítésre került. Mivel az ellenzék obstrukciója miatt kétharmados törvényi módosításokkal a regionális közigazgatási átalakítás nem valósulhatott meg, a vezetés más metódussal igyekezett a megyét működésében háttérbe szorítani. Anyagi forrásokkal és forráselosztó jogosultságokkal, valamint gyakorlatilag a megyei jogosítványok „széthúzásával” a két preferált terület, a régiók és kistérségek szintje került megerősítésre. A végrehajtás keretét területfejlesztési intézkedések adták, hiszen ezek zömét az elmúlt évek során teljesen alárendelték a fenti cél elérésének.

2003-ras, illetve 2004-re azonban teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy a közigazgatás széleskörű megreformálása és – az eredeti elképzelésekhez igazodva – 2006-ra a regionális önkormányzatok létrehozása nem valósulhat meg. Ezek legkevesebb három kétharmados törvényt, köztük az Alkotmányt és az Ötv-t érintenének és a kormánynak nem sikerült olyan reformkonceptiót kialakítania, amelyben az ellenzék támogató szavazataira is számíthatna. A közigazgatási területi reform kérése vagy esetleges elmaradása arra ösztönözte a döntéshozókat, hogy a rendszert megfordítva alsó szinten hozzanak létre olyan intézményt, illetve szervezetrendszert, amely egy későbbi területi reform alapja lehet. A tervezet szerint a közigazgatás megreformálása, a területfejlesztési rendszer hatékonyságának növelése „speciális” beavatkozással is elvégezhető. A területfejlesztésről szóló törvény széleskörű átdolgozásával a területfejlesztés irányításával szembeni eljárások jelentős része akkor is teljesíthető, ha a közigazgatás átfogó reformja késik vagy elmarad.

Az MTA Regionális Kutatások Központja a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából el is készített egy szabályozási koncepciót, amelynek egyes elemei a törvény módosítását célzó tervezetekben is megjelentek. Ez az értékelés mintegy szabályozási koncepcionális alapja lett a törvény módosításának, jóllehet, a változtatások csak némileg alapultak ezen:

A területfejlesztésről szóló törvény (1996. évi XXI. törvény, és annak 1999-es módosítása) hibájának azt tartották, hogy elsősorban a területfejlesztési politika szervezeteivel, azok feladataival foglalkozott, és kevésbé a működési módszerekkel, eljárásokkal, illetve a szervezetek eszközzelrendszerével. A működési zavarok

jelentős részét éppen annak tulajdonították, hogy az intézmények eszköztelenek voltak.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL SZAKMAI KONCEPCIÓI

A helyzetértékelést követően a MEH területpolitikai politikai államtitkársága vezetésével 2003-tól előkészítették a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi. XXI. törvény módosításának törvényhozási, jogszabályi feltételeit.

A törvényjavaslat a fent kifejtett célmeghatározáshoz szervesen illeszkedően két kérdéskörre helyezte a hangsúlyt. Az egyik a regionális szintnek, a régiók területfejlesztési értelemben történő megerősítése volt. Ez mindenképp abban öltött volna testet, hogy a regionális fejlesztési tanácsok addigi összetételén változtatott volna radikálisan.

A javaslat másik, igen jelentős újdonsága a korábbiakhoz képest az volt, hogy a kistérséget szervezetteren és intézményesen kapcsolta volna be a területfejlesztési intézményrendszerbe, olyan módon, hogy valamennyi statisztikai kistérségben kistérségi tanácsok alakulnának a törvény előírásai szerint. Az általános feladatokat ellátni képes, a partnerség elvének is megfelelő kistérségi területfejlesztési tanács alátámaszthatná a fejlesztésekben együttműködő önkormányzati társulásokat, integrálhatná a kistérség szakmai kapacitásait, és teret adhatna a nagyvárosi vonzáskörzetek sajátosságainak érvényesüléséhez.

A törvényjavaslat bizottsági vitája során azonban kiderült, hogy a MEH által előterjesztett formájában a liberális koalícióspartner nem támogatja a javaslatot. Az SZDSZ nem tartotta szerencsésnek a területfejlesztési törvény módosítását kiragadni egy átfogó közigazgatási reformfolyamatból. Valójában azonban arról volt szó, hogy a liberális párt nem szívesen adta fel erős minisztériumi delegált pozícióit a regionális fejlesztési tanácsokban. Az Országgyűlés által végül 2004-ben elfogadott változat (2004. évi LXXV. tv.) nem változtatott jelentősen a Regionális Fejlesztési Tanácsok összetételén. A törvénnyel szinte egy időben elfogadott a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004./CVII. tv. arról rendelkezett, (ill. 1996. évi XXI. tv. 10/G.§ (1) bekezdése szerint) hogy amely kistérségekben többcélú kistérségi társulás jön létre, és annak a kistérség valamennyi önkormányzata tagja, ott a fejlesztési feladatokat a társulás átveszi a kistérségi fejlesztési tanácstól. Ezzel gyakorlatilag a területfejlesztési törvény módosítása veszített jelentőségéből, a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény megalkotása

tompította súlyát. A kistérségek jelentős körében 2004-től folyamatosan alakultak a többcélú kistérségi társulások. A kormány ösztönző támogatásainak hatására számuk évről-évre nőtt, míg 2006-ra a többcélú kistérségi társulások rendszere országos lefedettségűvé vált. A MEH eredeti elképzelése szerint kötelezően kellett volna létrehozni a kistérség önkormányzatainak, ún. „Komplex társulást”, de a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII törvény megalkotásával ez az elképzelés is gyakorlatilag megbukott.

A BELÜGYMINISZTERIUM STRATÉGIAI MUNKÁJA

Láttuk, párhuzamosan a MEH munkájával a Belügyminisztérium is foglalkozott a decentralizáció és a regionalizmus kérdésével. Ez igen jelentős belső konfliktust okozott a kormány szervei (MEH -Belügyminisztérium) között, amelynek végső soron az lett az eredménye, hogy a BM által előkészített „többcélú” törvény a fent vázoltak alapján „kiüresítette” a MEH előkészítésében létrehozott módosított területfejlesztési törvényt. A többcélú kistérségi társulás, így – a kormány elképzeléseihez igazodva – jóval túlmutatott a területfejlesztési jogosítványokon és hatáskörökön. A társulás, az elképzelések szerint közigazgatási egységként alapját képezhette volna egy jövőbeli, átfogó közigazgatási reformnak. Ez indokolta a többcélú kistérségi társulások széles körű létrehozásának ösztönzését, azok megerősítését, központból történő anyagi támogatását.

A BM szempontjából kiemelten fontos kistérségi rendszer továbbfejlesztésének lehetőségeivel elsősorban az IDEA munkacsoport foglalkozott.

Az álláspont szerint a kistérségi reform szoros kapcsolatban áll az önkormányzati rendszer átfogó megújításával és e folyamat középpontjában – a régiók új szerepének vizsgálata mellett – a kistérség komplex szerepének fejlesztése és átalakítása áll. A szakértők szerint a települési szerkezet elaprózottsága, együttműködési készségének fogyatékos volta mind kevésbé tette alkalmassá az önkormányzati-szolgáltatási, szervezési és igazgatási feladatok minőségi ellátását. Ezért elkerülhetlenné vált a központi igazgatás által támogatott, részben piaci és egyre jobban a térség adottságait is figyelembe vevő rendszer, azaz a kistérségek kialakítása. A kistérség az egyes területfejlesztési szándékok és célok „legkisebb közös többszöröse”. A területfejlesztés makro-folyamatai feltételezik és igénylik a kistérségi célok érvényesítését is.

A szakmai koncepció kidolgozásánál elsődleges szemponttá vált, hogy a térbelileg is összetartozó községek (vonzáskörzetek, kistérségek) kialakításánál érvényesüljenek a rendszeres, mindennapos munkaerő-vonzási, közlekedési, ellátási, tervezési humányszolgáltatási és egyéb kapcsolatok. Az intézményesített kistérségi rendszer lényege, hogy a lakosság mindennapi élethelyzetéhez, kiváltképp a legszükségesebb közszolgáltatások igénybevételéhez kapcsolódjon. A munkacsoport a regionális intézményrendszer reformjával kapcsolatosan megállapította, hogy a magyar közigazgatás rendszerének szüksége van erős területi önkormányzati szintre. Emellett célszerű számba venni azon működésbeli és szervezeti korszerűsítési lehetőségeket, amelyek keretében mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás terén javaslatot kell kidolgozni a központi, a területi és helyi közigazgatás intézményi és eszközrendszerbeli kereteinek megteremtésére.

Az önkormányzati közszolgáltatási funkciók hatékony ellátását a munkacsoport korábbi véleménye szerint a kistérség önkormányzatainak többcélú társulása adhatja. Az ilyen komplex társulások keretében azokat a feladatokat célszerű ellátni, amelyeket a régióközpont-városra vagy városokra alapozva az egész mikro-régióra kiterjedően indokolt biztosítani. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök felülvizsgálatával számos olyan hatáskör a körzetközpontba telepíthető, amelyhez helyi szinten a speciális szaktudás nem biztosítható, vagy amelyeket a társuló önkormányzatok önként ruházták át a társulásra.

Az elméleti koncepciók kidolgozása után elkezdődhetett a komplex kistérségi rendszer kialakítása.

2003-tól a Kormányprogram alapján kidolgozásra került a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, amelynek kiemelkedő fontosságú eleme a kistérségi szint kialakítása volt.

A kormány 2003. szeptemberében elfogadta a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX.1.) számú határozatát, amelyben többek között az önkormányzatok közös feladatellátásának ösztönzését szolgáló finanszírozás kialakítását írja elő. Ennek első lépéseként 2004. évben 75 többcélú kistérségi társulás és további 69 kizárólag területfejlesztési célra létrejött társulás részesült közel 7,7 milliárd forintos ösztönző támogatásban. Az Országgyűlés 2004. november 2-án elfogadta (a 2004. május 10-i ülésnapon elfogadott változat 1.§ (1), (3), és (4) bekezdését az Alkotmánybíróság szeptember 7-i határozatában alkotmányellenesnek minősítette) a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. Törvényt. E törvény elfoga-

dásával lehetővé vált a többcélú kistérségi társulások központi költségvetésből történő közvetlen támogatása. Ennek megfelelően készült a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló CXXXV. törvényben szereplő, „Többcélú kistérségi társulások normatív működési támogatása” előirányzat felhasználását szabályozó – a kormány-előterjesztés tárgyát képező – kormányrendelet tervezete. Azóta a kormányzat folyamatosan bővülő keretösszegekkel támogatja a kistérségi együttműködések, a többcélú kistérségi társulásokat.

A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK RENDSZERÉNEK MŰKÖDÉSE, FEJLESZTÉSI FORRÁSOK

Az elmúlt évek mind közigazgatási, mind területfejlesztési szempontból kiemelt sikere a többcélú kistérségi társulások rendszerének kialakítása és az önkormányzatok e társulásokba történő integrálása volt. Ezek a komplex feladatellátásra szerveződött társulások – mint ahogy feljebb bemutattuk – annyiban különböznek a korábbi fejlesztési kistérségektől, hogy a társult önkormányzatok a területfejlesztési feladatokon kívül egyéb közfeladat-ellátást is kistérségi szintre emelnek és ezért a központi költségvetésből többletforrásokra, normatív támogatásra jogosultak. Mivel az országos lefedettséget garantáló társulási rendszert a kormányzat nem tudta kötelező érvénnyel kialakítani⁴, 2004 óta központi támogatásokon keresztül igyekezett azt elérni, hogy a települések minél nagyobb számban csatlakozzanak a többcélú kistérségi társulásokhoz. A kidolgozott stratégia jónak bizonyult, hiszen 2007 tavaszára az integrációra alkalmas 166 kistérség mindegyikében létrejöttek a többcélú társulások, úgy, hogy az egyes társulásoknak minden kistérségi település tagja lett.⁵ Ezzel a kormányzat hosszabb távon elérte, hogy egységesen szabályozható és támogatható rendszert alakítson ki helyi szinten, realizálva ezzel eredeti elképzelését. Hosszú távú kiemelt cél volt, hogy a közigazgatási rendszer átalakításának alappilléreként kialakított kistérségi rendszert köz-

⁴ Ez is minősített többséget igényelt volna. A kétharmados törvényi módosításokat az ellenzék ez esetben sem támogatta

⁵ A jelenlegi szabályozás szerint 168 kistérség van, de ebből Budapest és Debrecen önálló kistérséget alkot. Értelemszerűen e két „kistérségben” nem volt szükség településintegrációra.

pontilag stabilizálják, majd további központi fejlesztéspolitikai támogatásokon keresztül erősítsék, fejlesszék. A folyamatos támogatásnövekedésnek köszönhetően a 2007-es költségvetésből több mint 19 milliárd forintot rendeltek a többcélú társulások többletfinanszírozására. A normatív támogatásokon túl, a 2007 és 2013 közötti fejlesztési ciklusban mintegy 120 milliárd forint áll majd a kistérségek rendelkezésére komplex programfejlesztések végrehajtására. Miközben a kistérségi támogatások és ösztönző források évről-évre növekednek, jelentősen csökken a települések központi támogatása. A települések, elsősorban a kistépülések teljes eladósodását jól szemlélteti, hogy 2006-ban az önkormányzatok negyven százaléka vált önhibáján kívül működésképtelenné, és így az önkormányzatok egy jelentős aránya 29 milliárd forint központi forrásra, ún. ÖNHIKI támogatásra szorult. Általános tendencia – és tovább szemlélteti a települések sanyarú gazdasági helyzetét –, hogy a kisebb önkormányzatok a fejlesztési források nagy részét működésre kénytelenek átcsoportosítani. A települések nehéz pénzügyi helyzetükben a kistérségi együttműködésre, a többlettámogatásokra vannak utalva, és ez tökéletesen beleillik a kabinet településintegráló stratégiájába. Azután hogy finansziális politikával, három év alatt teljességgel sikerült az önkormányzatokat a kistérségi szintű együttműködésre bírni, a kormányzat a rendszer működésének javításában, az egységesítésben látja további feladatát. Ez egyrészt érintette magát a kistérségi lehatárolást és besorolást, másrészt a tökéletesebb finanszírozás miatt az ágazati szabályozást is. Az átalakításra elsősorban azért volt szükség, mert a kistérségek, mind gazdasági szempontok, mind terület- és lakosságszám alapján rendkívül különböző adottságokkal rendelkeznek és az egységesebb szabályozás előmozdítása korrekcióra szorult. Ennek érdekében kormányrendelet, illetve országgyűlési határozat formájában megváltoztatásra került a hátrányos helyzetű kistérségi besorolása. Továbbá, 2007. őszétől korrigálták a kistérségek illetékességi területét is: az optimalizálás eredményeként a 168 helyett a jelenlegi 174 kistérségi társulás került kialakításra.

A TÖBBCÉLŰ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK GYAKORLATI MŰKÖDÉSE. A KISTÉRSÉGI FELADATELLÁTÁS

A kistérség feladatellátása, a kistérség funkcióihoz⁶ szorosan igazodva három csoportba osztható:

- területfejlesztési feladatok;
- államigazgatási feladatok;
- közszolgáltatási feladatok.

KÖZSZOLGÁLTATÁSI FELADATOK

A kistérségi önkormányzati-közszolgáltatási funkció ellátásának optimális kerete a kistérségeket alkotó települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása. Az országgyűlés által elfogadott „többcélú törvény” az önkormányzatok szabad társulásának elvét juttatva teszi lehetővé, hogy az önkormányzati feladat-és hatáskörbe tartozó ügycsoportok közös ellátására irányuló megállapodást hozzanak létre. A települési önkormányzatok képviselőtestületeit megilleti a választás lehetősége is abban, hogy meghatározzák az együttműködés általuk eredményesség és működés szempontjából optimálisnak tartott formáját. Ugyanakkor az integrált közszolgáltatási feladatellátás legfontosabb célkitűzésének való megfelelés nyilvánvalóan keretet és rendszert ad a feladattelepítés kiterjesztésének. Ez a magasztos cél pedig nem más, mint hogy a kistérség lakossága azonos színvonalú szolgáltatásokhoz jusson, és ezáltal életminősége jelentősen javuljon. Ennek előmozdítása érdekében a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése érdekében megjelöli azokat a feladatokat, amelyek a közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó térségi együttműködés keretében ajánlottak.⁷

Ezek a következők:

- oktatás és nevelés
- szociális ellátás

⁶ Önkormányzati-közigazgatási funkció, területfejlesztési funkció, államigazgatási feladat-és hatáskörök ellátása

⁷ 2004. évi CVII. törvény (Ktt.) 2. §

- egészségügyi ellátás
- család-, gyermek- és ifjúságvédelem
- közművelődési, közgyűjteményi tevékenység
- helyi közlekedés, helyi közútfenntartás
- ingatlan- és vagyongazdálkodás
- ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel-és csapadékvíz elvezetése
- kommunális szolgáltatások és energiaellátás
- környezet-és természetvédelem, valamint hulladékkezelés
- szennyvíztisztítás és elvezetés
- területrendezés
- esélyegyenlőségi program megvalósítása
- foglalkoztatás
- gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom
- állat- és növényegészségügy
- belső ellenőrzés
- területfejlesztés.

Mint már említettük a feladatellátás legfőbb mozgatója a racionalitás. Az adott kistérségnek nem kell olyan feladatot felvállalnia, amelyet adottságai alapján nem képes ellátni. A Ktt. csupán a területfejlesztés vonatkozásában írja elő, hogy annak feladatellátásában a társulás mindegyik települési önkormányzata részt vegyen. Ebből következik, hogy az sem indokolt, hogy a kistérség minden egyes települése vállalja a szolgáltatás közös ellátását, hiszen a társuló önkormányzatok különböző társadalmi, gazdasági helyzetben vannak, különböző adottságokkal rendelkeznek. Ezért a feladatvégzésben különös szerepe van az úgynevezett mikro-térségi együttműködéseknek. Ezekben, a kistérségen belül más-más (általában szomszédos) települések köthetnek egymással együttműködési megállapodást különböző közszolgáltatási feladatellátásra. A finanszírozási szempontból kiemelt területek a vállalt feladatok kiválasztásában fő iránymutatóként hatnak. Így, amennyiben a többcélú kistérségi társulás legalább:

- az oktatás és nevelés,
- az egészségügyi ellátás,
- a szociális ellátás,
- a területfejlesztés

feladatkörébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodik, a törvény számára költségvetési támogatást biztosít.⁸ A vállalt feladatok megvalósításának szakmai minimum követelményeit az ágazati törvények határozzák meg. A feladat ellátása módjának meghatározása a társulás hatáskörébe tartozik, azaz azt a székhely település önkormányzata vagy a társulás más tagja biztosítja saját intézkedése útján.⁹

A külön fejezetben taglalt területfejlesztési feladatellátás mellett a fent említett három kiemelt és forrásokkal támogatott feladat ellátása képezi a kistérségi együttműködés fő irányát. Az együttműködésben és a feladatmegosztásban a hangsúly arra helyeződik, hogy:

- milyen módon javítható a közszolgáltatás minőségi színvonala, annak hatékonysága, hatásossága és eredményessége;
- miként csökkenthetőek az egyes települések között a meglévő szolgáltatásbeli különbségek;
- hogyan segíthető a társadalmi erőforrások fejlesztése, a térség uniós versenyképessége;
- miként javíthatja a kistérségi összefogás az uniós és hazai források maximális kihasználásának feltételeit.¹⁰

OKTATÁS ÉS NEVELÉS

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. 20 § 1. bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott intézmények (óvodák és általános iskolák) közös fenntartása és a törvény 34. §-ában meghatározott pedagógiai szakszolgálatok közül legalább két feladat közös ellátása kiemelt jelentőséggel bír a többcélú kistérségi társulás számára. Különösen támogatott területe e körnek az alapfokú közoktatási intézmények korszerűsítése, fejlesztése, egyéb tárgyi feltételek biztosítása (pl. iskolabusz beszerzése, élelmiszer ellátás követelményeinek biztosítása stb.), valamint a pedagógiai szakszolgálati feladatok közül többek között a gyógytestnevelés, logopédiai ellátás, vagy a nevelési tanácsadás. Ez utóbbiak ellátását ajánlott az

⁸ Vö.: Bekényi, Barabás, Deák, Pintérné, Vass

⁹ Winkler

¹⁰ Uo.

önkormányzatok közötti megállapodással végezni, továbbá ajánlható módszer a feladatellátást kistérségen belüli utazó szakemberekkel megoldani.¹¹

A kooperáció formái rendkívül változatosak lehetnek, ezek megválasztása a kistérség és az érintett helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Az együttműködések típusai:

- közoktatási intézményfenntartó társulás;
- komplex közoktatási feladatok ellátására vállalkozó társulás.

A kistélepedések számára több területen pozitív elmozdulást hozhat egyes feladatkörök kistérségi szinten történő megszervezése. A teljesség igénye nélkül kiemeltünk két formát:

- kistérségi szinten könnyebben és színvonalasabban biztosítható a pedagógusok helyettesítési rendszere;
- társulási formában folyamatosan biztosítható olyan szakember a települések számára, aki jól ismeri a közoktatás szakmai és igazgatási feladatait.

Olyan „alternatív” oktatási területek, mint például az „egész életen át tartó tanulás” is hatékonyabban szervezhetőek meg a kistérség szintjén, hiszen azok szoros együttműködésben dolgoznak – a jelen esetben érintett szakterülettel – a munkaügyi központokkal.

SZOCIÁLIS ELLÁTÁS

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény csupán a feladatkör meghatározását tartalmazza, ezért a támogatási rendszer nyújthat iránymutatást arra, hogy a feladatcsoporton belül mi kerüljön kistérségi társulásban ellátásra. A szociális ellátások kiegészülnek a gyermekjóléti ellátásokkal, ezért indokolt a többcélú társulásra ruházni a szociális törvény által szabályozott intézmények közül az időskorúak ápolását nyújtó otthona, valamint szociális intézmények vagy egyes gyermekjóléti intézmények közös fenntartását. Ennek keretében célszerű a többcélú kistérségi társulásban megszervezni és biztosítani egyes szociális alapellátási formákat, vagy gondozási központot, vagy egyes gyermekjóléti alapellátások közös fenntartását és szervezését.¹²

Kistérségi szinten ellátható

¹¹ Bekényi

¹² Uo.

- szociális alapszolgáltatások:
 - családsegítés
 - étkeztetés
 - házi segítségnyújtás
 - szociális információs szolgáltatás
 - közösségi ellátás (pl. gyógyulás, rehabilitáció elősegítése)
 - támogató szolgáltatás
 - utcai szociális munka
 - nappali ellátás
- gyermekvédelmi feladatok:
 - gyermekjóléti szolgálat
 - gyermekek napközbeni ellátása
 - házi gyermekfelügyelet
 - gyermekek átmeneti gondozása.

EGÉSZSÉGÜGYI SZOLGÁLTATÁSOK

Hasonlóan a szociális ellátás rendszeréhez a Ktt. a feladatkör meghatározásán kívül nem tartalmaz egyéb orientáló rendelkezéseket. Az egészségügyről szóló törvény határozza meg az egészségügyi ellátás önkormányzati feladatait. A települések egészségügyi alapellátási kötelezettsége a következő:

- háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátás
- fogorvosi alapellátás
- védőnői szolgálat
- az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás
- iskola-egészségügyi ellátás.

Kistérségi feladat az alapellátás biztosítása azokban a településekben, amelyekben a feltételek helyileg nem biztosíthatóak. Kistérségi szerepvállalás indokolt a háziorvosok helyettesítésére vonatkozóan, valamint eredményes lehet a társulási szinten történő járóbeteg-szakellátás megszervezése is.

ÚJ TENDENCIÁK (MIKRO-TÉRSÉG)

Az adminisztráció és a szakma sikerként könyvelheti el, hogy 2007 folyamán az integrációra alkalmas kistérségek mindegyikében létrejöttek a többcélú társulások, úgy, hogy az egyes társulásoknak minden kistérségi település tagja lett. Az Országgyűlés 2007. szeptember 10-én fogadta el a 2004. évi CVII. törvény (Tkt.) módosítását, amely az új lehatárolás szerint 174 kistérséget hozott létre Magyarországon. Jelenleg 173 kistérségben működik többcélú kistérségi társulás (Budapest továbbra is önállóan alkot kistérséget). Ezzel a kabinet hosszabb távon elérte, hogy egységesen szabályozható és támogatható rendszert alakítson ki, anélkül, hogy az eredeti elképzeléseknek megfelelően jogszabályban köteleznék az egyes településeket a társulásokba történő belépésre és a kötelező feladatellátás megszervezésére. Ennek ellenére a rendszer ebbéli továbbfejlesztéséről még nem mondtak le.

A kormányzati állásfoglalás alapján a rendszer úgy működtethető hatékonyan, ha a települések közötti ésszerű együttműködések további intézményes erősítést kapnának. Ez lefordítva nem jelent mást, mint a kötelező társulási feladatellátást. Ettől azt várják, hogy egyes, a törvényben meghatározott kötelező közszolgáltatási feladatok ellátása a jelenleginél jóval színvonalasabban történik majd meg. Az átruházott feladatoknak természetesen a többcélú kistérségi társulás funkciójához kell igazodnia, tehát csak olyan feladatok kerülnek a kötelezően ellátandó „csokorba”, amelyek biztosítása a kistérség egészére, vagy nagyobb részére indokolt lenne. Ha továbbra sem sikerül kötelező feladat-ellátási rendszerrel megszervezni a kistérségek hálózatát, úgy a jelenlegi ösztönző rendszer továbbfejlesztése prognosztizálható.

A központi támogatások, ösztönzők évről-évre emelkedtek. 2008-ban csupán, a kistérségeknek szánt normatív, kötött felhasználású támogatás mértéke elérte 28,1 milliárd forintot. Továbbá az európai uniós, valamint a hazai fejlesztési célú támogatások esetében egyre jellemzőbb, hogy a pályázatok elbírálása során előnyt élveznek a társulások fejlesztési elképzelései. A kormányzat tehát az ösztönző támogatásokon túl még pozitívan diszkriminálja a többcélú önkormányzati együttműködések. Ahogy említettük, a többcélú kistérségi társulások rendszerének létrehozásával épült volna alulról fel az átfogó közigazgatási reform. Kérdés, hogy a reform lelassulása hogyan hat a kistérségi területpolitika továbbfejlesztésére.

Fejlesztéspolitikai, de még inkább közfeladat-ellátási szempontból ugyanis a kialakított kistérségi szisztéma nem biztos, hogy a legmegfelelőbb „üzemmérettel” rendelkezik. Egyrészt a rendszer túl heterogén¹³, ezért –a kormányzati célokkal és törekvésekkel éppen ellentétesen – nehezen szabályozható egységesen. Másrészt az önkormányzati érdekeket sokkal jobban reprezentálja és az együttműködést is megkönnyíti, ha csupán néhány település szerveződik egy-egy közfeladat hatékonyabb megszervezésére.

A sokszor 30-40 települést magába foglaló kistérség nehezen képes hatékonyan elvégezni közszolgáltatási feladatokat. Az utóbbi időben megfigyelhető, hogy – a kistérségi együttműködéseknel alacsonyabb szinten – csupán néhány település szerveződik egybe egy-egy közfeladat ellátásra. Ezek az úgynevezett mikro-térségi együttműködések jelenthetik a kiutat a valódi, partnerségre épülő és effektív települési kooperációhoz és tényleges önkormányzati integrációhoz. A mikrotérségi együttműködések sokkal inkább figyelembe tudják venni a reális igényeket, a helyi gazdasági és társadalmi viszonyokat és cselekvési lehetőségeket, mint a „felülről” kialakított kistérségi struktúra. A kistérségek ma kialakított rendszerét csupán az önkormányzatok sanyarú pénzügyi helyzete, illetve az abból fakadó ráutaltság és kényszer tartja egyben. Kérdés azonban, hogy az egyes anomáliák elérik-e azt a szintet, amikor a kistérségi szisztéma átalakítása elkerülhetetlenné válik, és ha igen, mikor?

.....
¹³ A településszerkezet változatossága folyamán vannak olyan kistérségek, amelyekbe csupán néhány település tartozik, de a Dél-Dunántúlon nem ritka a 30-50 településből álló kistérség sem.