
LAMBERNÉ KATONA MÓNIKA*

Reformkényszer a közigazgatásban? A kistérségek feladatkörének vizsgálata Zala megyében

Is there any Reform Compulsion in Public Administration?

Overview of the Roles of Micro Regions

Reform in public administration has been a current and popular issue in Hungarian public life for several years. We can find a mixed picture regarding the reforms going on in public administration.

On the one hand, new laws and legislations serve the transformation of the system, on the other hand, the reform in the system of financing gears the local authorities in the direction of regional cooperation.

As a result of the above, it is worth examining the way local governmental tasks of micro regions reshuffle the task distribution structure of local governments.

The goal of my paper is to point out the trends observed in the transition process (transformation of statistical micro regions, changes in the structure and task distribution structure of multipurpose micro regional associations) and to find out what kinds of changes bring the most efficient economic progress.

Bevezető

A kistérségek szerepe különösen az 1996-os területfejlesztési törvényt követően erősödött fel és vált a településközi együttműködések terepévé. A települési önkormányzatok által létrehozott társulások sokasága és sokfélesége jelentős közös fejlesztések megvalósítását tette lehetővé.

A magyar közigazgatási rendszerben zajló reformfolyamatok kettős képet mutatnak. Egyrészt új jogszabályok szolgálják a rendszer átalakítását, másrészt a finanszírozási rendszer átalakítása tereli a települési önkormányzatokat területi együttműködések irányába.

Ezekből következően érdekes megvizsgálni, hogy az önkormányzati feladatok kistérségekben történő ellátása hogyan rendezi át a települési önkormányzatok feladat-ellátási szerkezetét, finanszírozási módjait, illetve milyen gyakorlatban alkalmazott eljárások és módszerek jelentik a gazdasági hatékonyság fokozásának esetleges lehetőségét, valamint milyen lehetséges alternatívái lehetnek a területfejlesztés funkciójának, az államigazgatási feladatok ellátásának.

Publikációmban Zala megye területén azt kívánom feltárni, hogy milyen trendek figyelhetők meg az átalakulási folyamatban (statisztikai kistérségek átalakulása, többcélú kistérségi társulások szerkezetének illetve feladat-ellátási struktúrájának változása), milyen változások jelentik a gazdasági hatékonyság javulását (közös ellátandó feladatokból eredő megtakarítások).

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar Zalaegerszegi Intézete, Pénzügyi Intézeti Tanszéki Osztály, főiskolai adjunktus.

A reformig vezető út

A települések szabályozott jogi keretek közötti együttműködése nem előzmény nélküli a magyar közigazgatás történetében. Az elmúlt századokra visszatekintve, előzményként lehet megemlíteni a XIX. század második felében létrehozott, alapvetően államigazgatási feladatokat, ellátó járásokat. Az 1971-ben elfogadott országos településfejlesztési koncepció már a településeket, és ezen belül az ún. körzet-központi települések fejlesztését tekintette meghatározónak. Az 1971-ben elfogadott harmadik tanács törvény a járási tanácsok helyébe az államigazgatási feladatokat ellátó járási hivatalokat léptette. A járási hivatalok 1984. január 1-jei megszüntetésével a járás, mint közigazgatási egység is megszűnt. A járási igazgatás szerepét az ún. városkörnyéki igazgatás rendszere váltotta fel, és emellett a települések közötti együttműködés szervezeti keretét az ún. közös tanácsok jelentették.¹

A rendszerváltozás egyik eredményeként létrejött a helyi önkormányzati rendszer, mely fő rendezési elve a települési szintekre delegálta a feladatokat. Majd az elaprózott települési önkormányzati struktúrából adódó hátrányok enyhítése, a település nagysága és a széles körű feladat- és hatáskörből fakadó ellentmondás ellensúlyozására a társulások intézménye kínált kézenfekvő megoldást.

A társulások számának növekedését eredményezte a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény megalkotása. A települési önkormányzatok gyakran több területfejlesztési célú társulásban is részt vesznek bővebb fejlesztési forrás elérésének reményében.

A kormányprogram szerint a közigazgatást, így az annak részét képező helyi önkormányzati rendszert az alábbi korszerűsítési feladatok érintik:

- a hatásköri és eszközdecentralizáció folytatása és erősítése,
- kistérségi közigazgatási rendszer továbbfejlesztése,
- a kistérségi közigazgatási egységekre épülő regionális közigazgatás kialakítása,
- a főváros és agglomerációja igazgatásának korszerűsítése,
- az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása,
- lakossági ügyintézés infrastruktúrájának és minőségének javítása (okmányirodák működtetése, egyablakos ügyintézés és elektronikus ügyintézés térnyerése) – teljesítmény és minőség érvényesülésének biztosítása az önkormányzati közszolgálatban,
- hatékonyság érvényesítése az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatásoknál.²

A közigazgatási rendszer korszerűsítése feltételezi számos gazdasági, társadalmi és politikai feladat egyidejű megoldását. A közigazgatási rendszer széttagoltságából és nem kellő koordináltságából eredő problémák, az önkormányzati feladatok differenciálatlan telepítésével összefüggő problémák, az átalakulás folyamatában résztvevők érdekellentétei lassítják, akadályozzák a reformfolyamatot.

¹ Dr. Vass György: Közigazgatási reformtól a kistérségi társulásig.

² Dr. Novák Nóra: A közigazgatás területi rendszerének átalakítása.

Önkormányzati feladatok és hatáskörök összefoglaló áttekintése

Az önkormányzati törvény értelmében települési önkormányzatoknak a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Egyrészt a helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak, másrészt a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud –, vállalhatja a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak számára kötelezően előírt közszolgáltatások megszervezését.¹

A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a Szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

A települési önkormányzat maga határozza milyen mértékben, és módon látja el a feladatokat. A települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhat (Ennek formái: hatósági igazgatási társulás, intézményi társulás, társult képviselő testület). A társulásnak a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működését.³

A megyei önkormányzat, területi önkormányzat, köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Ezek: a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról; továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról; az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról; a szakosí-

¹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 8. §.

tott szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról; az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá Közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában, valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában. A megyei önkormányzat a törvényi kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit. A megyei önkormányzat biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítését.¹

A települési önkormányzatok képviselőtestületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre. A kistérségben a területfejlesztési feladatok összehangolására, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadására, közös területfejlesztési programok kialakítására kistérségi fejlesztési tanács működik. A kistérségi fejlesztési tanács feladatainak ellátásában együttműködik a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzatok területfejlesztési társulásaival, a kistérségben működő állami szervekkel, az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetekkel, a gazdasági szervezetekkel. A kistérségi fejlesztési tanács a kistérség területén a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti fejlesztése érdekében a régió fejlesztési terveivel összhangban összehangolja a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a kistérség területén működő gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit.² Ezek mellett kulcsfontosságú elem a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési feladatai melyek keretében a hosszú távú előrejelzések alapján területileg összehangolja a kötelezően ellátandó feladatait, különösen az oktatási, a közművelődési, az egészségügyi, a szociális, az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos, az idegenforgalmi, illetve közszolgáltatási feladatait, biztosítja azok összhangját a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal; koordinálja a megye települési önkormányzatai felkérése alapján a települések fejlesztési Tevékenységét. A feladatoknak kiemelten fontos szerepe, hiszen a kistérségek és azok társulásainak is ezen elemek feladatköreikben megjelennek.

A kistérségi reform

A *kistérségi reform* helyzetének rövid áttekintése során feltétlenül figyelembe kell venni, hogy kistérségi társulások létrehozása milyen előnyökkel és hátrányokkal jár a társulást alkotó önkormányzatok számára.

¹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 69. § és 70. §

² 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről 10. §.

Előnyök:

- A kisebb teljesítőképeségű önkormányzatok megszabadulhatnak azoktól a kötelező feladatok önálló ellátásától, amelyeket eddig nem vagy csak rossz hatásokkal tudtak ellátni, alacsony szakmai színvonalon rendkívül költségigényesen.
- A környezetvédelmi, hulladékgazdálkodási, foglalkoztatáspolitikai feladok ellátása, megvalósulhat, mely korábban az alacsony lakosságszám miatt, a területi összefogás hiánya miatt nem valósulhatott meg.
- A kistérségi központokban koncentrálódó közigazgatási szakértelem, technikai apparátus megvalósíthatja a „legmagasabb szintű szolgáltatást a legközelebb vinni az állampolgárhoz” elvet.
- Jobban érvényesülhet a nyíltság és átláthatóság követelménye a demokratikus elvek érvényesülése miatt.
- Mérséklődnek az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek.
- Tágabb lehetőségek nyílnak a kistérségi összefogás kormányzati, költségvetési támogatása, ösztönzése előtt.
- Az új térszerkezetben jobban kibontakoztathatják a területi önkormányzatokban rejlő lehetőségeket, hatékonyabb együttműködés folytán emelkedhet a forrásallokációból eredő külső forrásbevonás mértéke.

Hátrányok:

- A demokratikus elvek alapján működő önkormányzatok képesek-e lemondani települési hatalmi pozícióikról egy hatékonysági elvek alapján működő közös feladatellátás érdekében, egy területi fejlesztési cél megvalósítása érdekében.
- A feladatok ellátására pályázati úton biztosítható-e forrás a folyamatos feladatellátás nem kerül-e veszélybe.
- A megyehatárokból bekényszerített önkormányzatok érdeke nem biztos, hogy egyértelműen, csak megyehatáron belül értelmezhető. Gondolok itt a megyehatárokat átlépő kitűnő való együttműködésekre, a térségi szakképzés szervezésére.
- Ameddig nem tisztázódnak a NUTS szintekhez rendelt feladatellátások, a területi társulási próbálkozások, nem vállalják-e túl magukat feladatokkal, megállapodásokkal, azokban rejlő anyagi elkötelezettséggel.
- A társulásokból év közben kilépők milyen formában tudják az adott évre lehívott támogatásokat megosztani, a közösen szerzett leginkább kht-vagyont megosztani.
- Amennyiben egy település érdekellentétbe kerül a többcélú társulással, abból való kilépése veszélyezteti az az egész kistérség feladatellátásához rendelt állami források lehívását.
- Amennyiben az országos trendet vizsgáljuk, az alábbi feladatok ellátása valószínűleg meg kistérségi társulási formában 2007 évet tekintve:
 - ⇒ a szociális alapszolgáltatások területén jelentősen megnövekedett az intézményi társulások száma, és egyre gyakoribbak a többcélú kistérségi társulások saját fenntartásában működő intézmények;

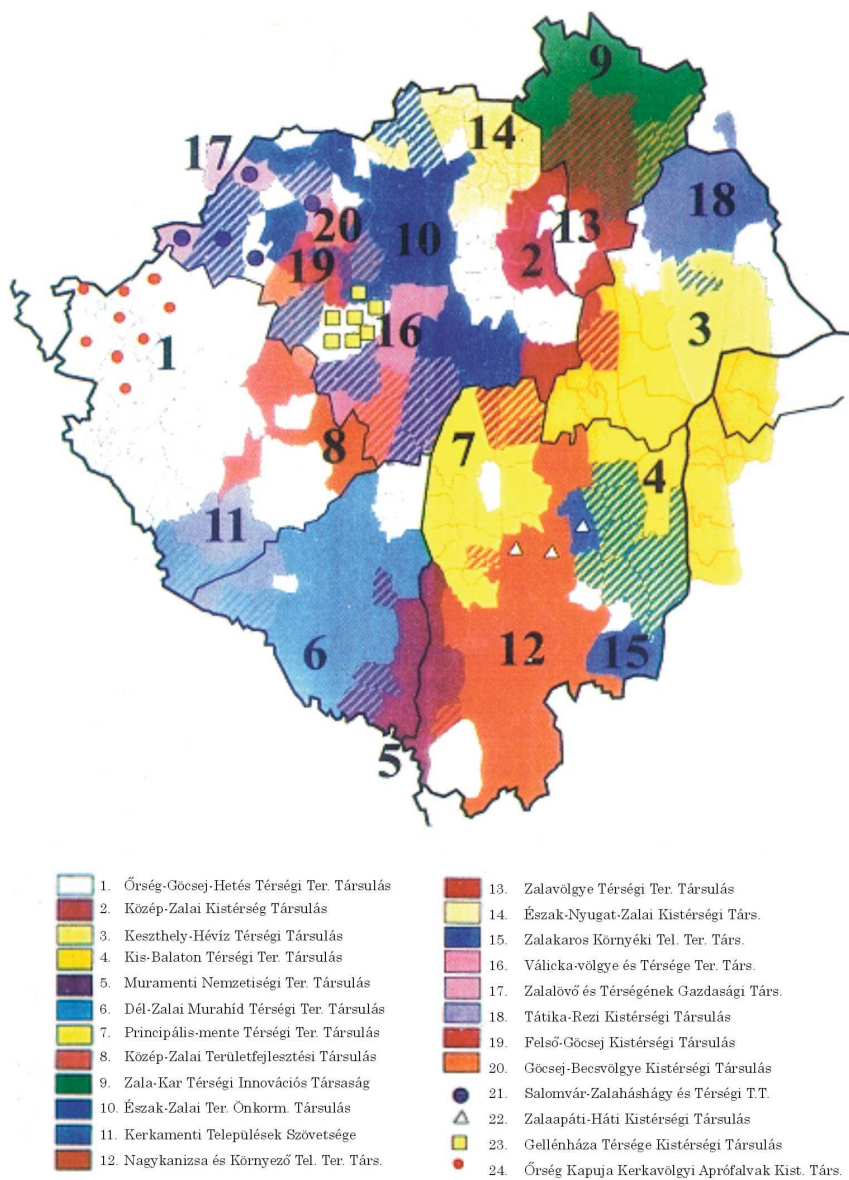
- ⇒ családsegítésre 162 intézményi társulás működik 1946 település részvételével, emellett 37 intézményt, szolgálatot maga a többcélú kistérségi társulás tart fenn;
- ⇒ jelzőrendszeres házi segítségnyújtásra 2007-ben 1382 önkormányzat részvételével 53 intézményi társulás működik; 17 szolgálatot működtetnek többcélú kistérségi társulások;
- ⇒ házi segítségnyújtásra 968 önkormányzat részvételével 91 intézményi társulás működik; 27 szolgálatot működtetnek többcélú kistérségi társulások.
- ⇒ a 2006/2007. tanévben 612 mikrotársulás működik óvodafenntartásra, és 9 óvodát tartanak fenn többcélú kistérségi társulások;
- ⇒ 2057 település részvételével 659 mikrotársulás alakult általános iskolai alsó tagozat, és 2109 település részvételével 666 mikrotársulás alakult felső tagozat közös fenntartására; emellett 5 iskolát már maga a többcélú kistérségi társulás tart fenn;
- ⇒ több mint 100 központi orvosi ügyeletet alakítottak ki, vagy fejlesztettek (épület kialakítás, gép-műszer beszerzés, mentőszolgálattal közös diszpécserszolgálatok kialakítása, ügyeleti gépjárművek beszerzése);
- ⇒ közel 140 iskola- és közösségi busz került beszerzése;
- ⇒ 1219 nyilvános könyvtárral nem rendelkező településen „könyvtári szolgáltató hely működik”;
- ⇒ a társulások többsége megyei feladatokat is átvállalt (pl. logopédia).

Zala megye kistérségi struktúrája és a feladatellátás szerkezete

Zala megye három megyével és két országgal határos. Északon Vas megye, északkeleten Veszprém megye, keleten Somogy megye határolja. A vizsgált megyében jelenleg 24 funkcionális kistérség működik, melyek lefedik a 9 statisztikai kistérséget. Ezen túl a megye területén 54 vidékfejlesztési társulás is működik.

1. táblázat
Zala megye 9 funkcionális statisztikai kistérségének szerkezete

2007 előtt is működő statisztikai kistérségek	2007-ben létrejött statisztikai kistérségek
<ul style="list-style-type: none"> • Keszthely-Hévíz • Lenti • Letenye • Nagykanizsa • Zalaegerszeg • Zalaszentgrót 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacsa • Hévíz • Zalakaros



1. ábra
Zala megye 24 funkcionális kistérségének térképe¹

¹ Forrás: Zala megye programja 2002-2006.

A kistérségek feladatellátásának vizsgálata során megállapítható, hogy a megyében működő társulások a települési önkormányzati feladatok ellátására szerveződnek. Elsősorban ennek okát a megye településszerkezetében látom. Zala megye településszerkezeti jellegzetessége az aprófalvas jelleg. Magas azon települések aránya melyek állandó lakosság száma nem éri el az 500 főt. A 9 funkcionális kistérség feladatellátás szerkezetében viszonylag azonos képet mutat. A 2. táblázat azt szemlélteti, hogy a társulási megállapodási dokumentumokban a kistérségi társulások milyen feladatok ellátását célozták meg, mely feladatok ellátását biztosítják a törvényi előírások értelmében, illetve a finanszírozási rendszer kényszeréből adódóan.

2. táblázat
A kistérségi társulások feladat-ellátási struktúrája¹

Kistérségek dokumentumaiban megfogalmazott feladatok	Zala megye települései	Zala megyei önkormányzat
	által ellátott feladat-e? (x= Igen)	
1. területfejlesztés		x
2. óvodai és alapfokú oktatás és nevelés	x	
3. szociális ellátás	x	x
4. egészségügyi ellátás	x	x
5. család-, gyermek- és ifjúságvédelem	x	x
6. közművelődési tevékenység feladat	x	x
7. esélyegyenlőségi program megvalósítása	x	
8. foglalkoztatás	x	x
9. gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom	x	x
10. belső ellenőrzés	x	x
11. helyi közlekedés, helyi közútfenntartás	x	
12. ingatlan- és vagyongazdálkodás	x	x
13. ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés	x	
14. kommunális szolgáltatások és energiaellátás	x	
15. környezet- és természetvédelem, valamint hulladékkezelés	x	x
16. szennyvíztisztítás és -elvezetés	x	
17. területrendezés	x	x
18. térségfejlesztés		x

¹ Forrás: saját gyűjtés.

A 2. táblázat sorait elemezve láthatjuk, hogy a helyzetkép rendkívül kusza. Egyrészt a kistérségi társulások feladatának meghatározása során nem egyértelműen alkalmazzák (a hatályos jogszabályoknak megfelelő szerkezetű) feladat típusokat és azok formáit. A társulásokkal folytatott interjúk során kiderült, hogy egy-egy társulás által megfogalmazott feladat (pl. környezetvédelem, természetvédelem...) eltérő tevékenységek gyakorlását jelenti a társulások esetében. Másrészt a kistérségi társulások egyéni koncepciók, a társulást alkotó önkormányzatok érdekviszonyainak megfelelően látják el a települési önkormányzatok, illetve a megyei önkormányzat szintjére delegált feladatokat. De mint az önkormányzati törvény is szabadságot biztosít a települések számára az ellátandó feladatok körében – gondolok itt a kötelező és önként vállalt feladatok lehetőségére-, úgy a kistérségek is élnek e szabadságjogukkal ellátandó feladataik meghatározása során.

Összességében megállapítható, hogy a kistérségek élve törvény adta lehetőségeikkel a feladatellátás során olyan stratégiát követnek, melynek alapvető irányító tényezője a települési érdek.

Irodalomjegyzék

DR. VAS GYÖRGY: Közigazgatási reformtól a kistérségi társulásig www.oki.hu/cikk.php?kod=onkormanyzat2004-Vass-Kozigazgatasi.html

DR. NOVÁK NÓRA: A közigazgatás területi rendszerének átalakítása www.mmi.hu/szin/szin_10_3/dr_novak.rtf.

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

Megye vagy inkább kistérség? Zalai Hírlap 2007. június 14.

Többcélú forintok Zalai Hírlap 2007. október 5.

www.zegterseg.hu/kis-integralt-projektek.doc Letöltés dátuma: 2007. augusztus 22.

<http://storil.digitalcity.eu.com/store/clients/release/tarsulasi-megallapodas2006>

www.zegterseg.hu/tarsulasi-dokumentum2006.doc Letöltés dátuma 2007. augusztus 21.

www.zegterseg.hu/szakertoi-velemeney-Kalamar.doc Letöltés dátuma: 2007. szeptember 12.

www.zegterseg.hu/zeg-strat-program.doc Letöltés dátuma: 2007. szeptember 20.