

**Mizser Csilla**  
**Alkotmányjogi Tanszék**  
**Konzulens: Kukorelli István**

## **Kistérségek és megbízottaik – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás?**

Az Országgyűlés 2004. június 21-i ülésnapján elfogadta a 2004. évi LXXV. törvényt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) és egyes kapcsolódó törvények módosításáról. A törvénymódosítás elfogadása nagy előrelépés egy hatékonyabb, átláthatóbb és haladást mutató területfejlesztés megvalósításához. A várakozások középpontjában ugyan egy kistérségi törvény –is– állt, most azonban vizsgáljuk meg az önkormányzatok, a területfejlesztés és az államigazgatás keretein belül ezt a „quasi közigazgatási szintet”.

### **I.**

Magyarországon 168 kistérség létezik, az uniós NUTS IV szintnek is megfelelő paraméterekkel. A kistérség a területfejlesztés legkisebb szintje, amely nagyon sokféle értelmezést mondhat már magáénak. Hogy a kistérség közigazgatási szint lesz –e, függ az egész közigazgatási reform végkimenetelétől, a megyék sikeres lebontásától, attól, hogy az állami-politikai-közszolgáltatási-társadalmi szervezetek illetékességi területe jellemzően nem megyei lesz, hanem azt felváltja a kistérségi, illetve a regionális.

Az elméleti és gyakorlati szakemberek vizsgálódásuk alapjává tették azt a kérdéskört, hogy milyen funkciói lehetnek a kistérségnek, figyelembe véve, hogy a városok szerves részét képezik a kistérségeknek. Abban megvolt az egyetértés, hogy a kistérség intézményesülésének kérdésében nem célszerű a települések spontán társulási kedvére bízni szerveződésüket. A kistérségek intézményesítése egy olyan rendszerben történhet, amelyben a térségi szemléletnek megfelelően szakszerűbben, hatékonyabban megoldható feladatokra, funkciókra a kistérségi lépték szolgál.<sup>1</sup>

A Kormány –többek között– a közigazgatási rendszer korszerűsítését, valamint a kistérségek és régiók megerősítését szolgáló programjával kapcsolatosan meghatározta azokat a 2005-ig tartó feladatokat, amelyeket a program végrehajtásához szükségesnek tartott. E szerint meg kellett alkotni a kötelező jelleggel létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások szabályozását, amelynek során meg kellett határozni a társulások feladat- és hatáskörének, illetve a működés és intézményrendszer keretszabályait is.

A többcélú kistérségi társulások működésének megkezdéséig terjedő időszakra átmeneti (pénzügyi, szakmai) rendelkezésekkel kell ösztönözni a feladatok mielőbbi zökkenőmentes átadás-átvételét, továbbá a kistérségben levő települési önkormányzatok közötti együttműködés erősítését.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 20.

<sup>2</sup> 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról I./1. pont

Ma már működnek többcélú kistérségi társulások, melynek céljából a kistérséghez tartozó települési önkormányzatok képviselő-testületei társulási megállapodásban rögzítik közös céljaikat és törekvéseiket. A többcélú kistérségi társulási megállapodások jogalapja a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) bekezdés h) pontja, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 41. § (1) bekezdése (Ötv.), a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény 16. §-a (Ttv.), valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.).

A többcélú kistérségi társulás a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben<sup>3</sup> meghatározott kistérség határain belül az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részvételével; legalább három - a kormányrendeletben meghatározott - közszolgáltatás, és a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátására megalakuló; a Ttv. rendelkezése szerinti jogi személyiséggel rendelkező társulás.

A célokat természetesen mindegyik társulás önállóan határozza meg, de általános célként foglalhatóak össze az alábbiak:

- a kistérséghez tartozó települési önkormányzatok kapcsolat- és együttműködési rendszere szervezeti keretének biztosítása;
- térségi közszolgáltatások biztosítása, szervezése, összehangolása, fejlesztése, az egyes települések önkormányzatainak teljesítőképességét meghaladó önkormányzati feladat –és hatáskör, valamint a közszolgáltatási rendszer közös, ill. térségi rendszerének kialakítása, szervezése, összehangolása, működtetése, fejlesztése;
- a (kis)térség intézményrendszerének integrálása, feladatellátásának összehangolása, fejlesztése;
- a feladatellátás feltétel- és forrásrendszerének koordinálása, fejlesztése, a kistérség területének összehangolt fejlesztése;
- a közigazgatási (államigazgatási) feladat- és hatáskörök ellátása.<sup>4</sup>

A fenti célokat a közösségi szolgáltatások kistérségi szinten történő kiegyenlített, magas színvonalú és minőségű ellátása érdekében tűzik ki maguk elé a társulások.

A Kormány a többcélú kistérségi társulások ösztönzésére rendeletet alkotott a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről.<sup>5</sup> A kistérségi társulások pályázati rendszer útján és a rendeletben meghatározott feltételeket teljesítve juthattak hozzá a vissza nem térítendő támogatáshoz, amelyek a közszolgáltatások magasabb szakmai színvonalon történő, hatékonyabb ellátására; a kistérségi területfejlesztési projektek támogatására; a kistérségi közigazgatási ügyintézés korszerűsítésére; a többcélú kistérségi társulások létrehozását célzó modellkísérletek támogatására használhatóak fel. A rendelet taxatív felsorolást ad a támogatásra jogosult területekről.<sup>6</sup> 2004. június 30-áig volt lehetőség a pályázatok benyújtására, amelyekről a belügyminiszter döntött 2004. augusztus 15-éig. A támogatás felhasználásának feltételeit támogatási megállapodásban kell rögzíteni. A támogatási megállapodás a többcélú kistérségi társulási megállapodásában rögzített települési önkormányzat és a belügyminiszter között jön létre és a megállapodásban a

<sup>3</sup> 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

<sup>4</sup> Forrás: Budaörs kistérség többcélú társulási megállapodása

<sup>5</sup> 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről

<sup>6</sup> 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről 5.§ (1)-(4)

Belügyminisztérium, illetve a Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal előzetes-, közbenső-, és utólagos ellenőrzési jogköre is elfogadásra kerül.

Van olyan vélemény, amely szerint az önkormányzatok társulásai nem teljesen aggálymentesek. A települési szintű dekoncentráció kistérségi integrációs formái, az igazgatási társulások, államigazgatási ügyekre irányulnak. Az államigazgatási ügyek hatásköreinek címzettjét és illetékességi területét a Kormánynak kellene meghatároznia. Az államigazgatási ügyek felelőse ugyanis a Kormány és nem az önkormányzatok. Továbbá az önkormányzatoknak nem kötelező, csak önként vállalt feladata lehet az államigazgatási feladatok feltételeinek biztosítása. Mint az összes többi önkormányzati feladatra, erre is létrehozhatnak társulást, azonban ezzel egy tőlük független feladat-és hatáskörhordozó – a jegyző – hatáskör gyakorlásának lehetőségét vonják el, illetve illetékességi területét rendezik át.<sup>7</sup> Ezzel a kérdéssel kapcsolatban a közigazgatás korszerűsítéséről szóló program azt mondta ki, hogy javaslatot kell kidolgozni a kistérségek államigazgatási funkciói ellátásának két fő modelljére. Ennek érdekében meg kell vizsgálni a feladatoknak a kistérségi hivatal keretében, illetve a székhelyközség polgármesteri hivatalának jegyzője által történő ellátásához szükséges jogszabály-módosításokat, igazgatási, költségvetési előnyöket és hátrányokat.<sup>8</sup>

A kistérség a kormányprogram szerint azonban nem válik általános közigazgatási szintté, hiszen e szerint önkormányzati társulásként intézményesül. Azonban már a kormányprogram is tartalmazott olyan elemeket, amelyekből láthatóvá vált, hogy a kistérség quasi közigazgatási szintté fejlődhet. Ilyen volt a kistérségi társulások önálló jogi személyisége; az általános és közvetlen hatásköri felhatalmazás; a normatív finanszírozási konstrukció kialakítása; és az a törekvés, hogy a kistérségi határok rögzüljenek.<sup>9</sup> Felismerve azt a lehetőséget, hogy az önkormányzatok társulási kedve nem biztos, hogy kialakítja a megfelelő számú és hatékonyságú kistérségi társulásokat, a Kormány a 2003. év végén kialakította a kistérségi határokat.<sup>10</sup>

A kistérség fogalma használatos –többek között- az önkormányzatok által teremtett közigazgatási illetékességi területként<sup>11</sup>; a körzetközponti jegyző illetékességi területeként kifejeződő körzeti igazgatási kistérségként<sup>12</sup>; regionális vagy megyei dekoncentrált szervek kirendeltségeinek illetékességi területeként; szolgáltató intézmény (gazdasági társaságok) működési területeként; oktatási, egészségügyi ellátási körzetként; bizonyos támogatási rendszerekhez kötődő lehatárolásként<sup>13</sup>; meghatározott ágazati gazdaságfejlesztési tevékenységhez kapcsolódó területként<sup>14</sup>; területfejlesztési önkormányzati társulás működési területeként; nagyobb városok –közelebről nem meghatározott- vonzáskörzeteként; rendészeti és igazságszolgáltatási szervek illetékességi területeként; a munkaerő napi

<sup>7</sup> DR. VIRÁGH RUDOLF: *Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció*. in: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 97.

<sup>8</sup> 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról I./2. pont; a megoldási javaslatot lásd: 2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról. II./2. pont

<sup>9</sup> DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 20.

<sup>10</sup> 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

<sup>11</sup> Lásd például: a körjegyzőségek, a hatósági igazgatási társulások tekintetében.

<sup>12</sup> Okmányközpont, gyámügyi, építésügyi, szociális illetékességi terület.

<sup>13</sup> Lásd például a vidékfejlesztés, illetve a SAPARD támogatási rendszerét.

<sup>14</sup> Például a falugazdászok esetében.

ingázásának körzeteként; a történelmi járás területeként; a KSH kistérségeként<sup>15</sup>; a területfejlesztés legkisebb területi egységeként, a hazai NUTS IV szintként.

A kistérség fogalmának eddigi meghatározásaival érdemes röviden megismerkednünk az alábbiakban.

A kistérség földrajzilag egymással határos, erős funkcionális kapcsolatot mutató egy, vagy esetleg több központra szerveződő településcsoport, amely a tagtelepülések között lévő kapcsolatok révén lehetővé teszi a térségi feladatok ellátását.<sup>16</sup>

A kistérség fogalmi elemei: a kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, régióhatárokat és megyehatárokat át nem lépő rendszer. A földrajzilag is összefüggő települések olyan együttese, melyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak. A kistérség, mint közigazgatási egység meghatározott térségi, településközi funkciókat lát el, térségi tervezést végez.

A kistérség centruma város, kivételesen nagyközség. A központ szerepét betöltő város mellett a többi város társközponti szerepet tölthet be. A kistérségi határok viszonylag stabilak, megváltoztatásukra csak feltétlenül indokolt esetben kerülhet sor. A kistérségek lehatárolását jogszabály rögzíti.<sup>17</sup> A kistérségen belül alakíthatók ki az államigazgatási körzetek. Egy kistérségen belül több államigazgatási körzet is kialakítható.<sup>18</sup>

A kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja. A területfejlesztési-statisztikai kistérség (a továbbiakban: kistérség) földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. A kistérségek területe, határa vagy más sajátossága nem érinti az önkormányzatok társulási szabadságát.<sup>19</sup>

A Tftv. is hasonlóan fogalmaz. A kistérség települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik.<sup>20</sup> Meg kell jegyezni, hogy a módosítás előtt nem területfejlesztési-statisztikai egységként, hanem területi egységként szabályozta a kistérséget a Tftv.

A kistérség fogalma tehát ma már kellőképpen meghatározott<sup>21</sup>, nagy kihívás azonban a kistérségi szint feladatokkal történő feltöltése. Ezen a feladatoknak - a kistérségi rendszer funkcióiból adódóan - egyrészt az önkormányzati, közszolgáltatási, másrészt a

<sup>15</sup> 2003-ig ez volt a leggyakrabban általánosként használt kistérség-fogalom, a 150 statisztikai kistérségre vonatkozóan

<sup>16</sup> 2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról. II./2. pont

<sup>17</sup> 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

<sup>18</sup> DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 19.

<sup>19</sup> 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről 1. § (1)-(4)

<sup>20</sup> Tftv. 5. § (2) h.) pontja

<sup>21</sup> A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló Korm.rendelet -amelynek 1-2.§-aiban a kistérség fogalma, rendeltetése, alapvető jellemzői meghatározásra kerülnek- megszületése előtt nem volt Magyarországon „általános kistérség” és a kistérség még nem létezett általános területbeosztási, illetve közigazgatási fogalomként.

területfejlesztési, harmadrésről az államigazgatási funkciók területéről kell származniuk. Megyei és települési szintről a kistérségi szinthez kell kerülnie azoknak a feladatoknak, amelyeket itt hatékonyabban lehet teljesíteni.

A feladatok teljesítéséhez rendelendő feladatok kiválasztását előre láthatóan igen nagy mértékben befolyásolni fogja a szakmai előkészítés ragaszkodása az „elvileg és szakmailag tiszta” megoldásokhoz, a költségvetési szükségletek biztosításáért felelős szereplők ragaszkodása a lehető legtakarékosabb megoldásokhoz, a jelenlegi feladat – és hatáskörhordozók ragaszkodása a „status quo” – hoz, a döntéshozók ragaszkodása azon megoldásokhoz, amelyek viszonylag rövid idő alatt képesek egyértelmű igazolással szolgálni a változtatások célszerűségét, közhasznúságát, képesek az állampolgárok számára lehetőleg gyorsan érzékelhetővé tenni a változások pozitívumait.

Tekintsük át azokat a kistérségi szintre telepíthető feladatokat, amelyeket a települési, illetve a megyei önkormányzatok ruháznak át.

A kistérségi szintre telepíthető önkormányzati feladatok azok lehetnek, amelyeket egységesen, a kistérséget átfogóan kell megoldani. Ezek a feladatok - csak néhány példát kiemelve: környezetvédelem, ivóvízbázis-védelem, hulladékkezelés, szennyvíztisztítás, üzemeltetési és ügynyi igazgatási feladatok, gazdaság- és turizmusfejlesztés, kistérségi tervezés, kistérségi főépítési feladatok, önkormányzati belső ellenőrzés, tűz- és munkavédelem, a szakosított ellátást nyújtó intézmények fenntartása, sportfeladatok, mezőri szolgálat, a természetvédelmi őrszolgálat, az egészséges ivóvíz biztosítása, helyi vízrendezés, az árvíz és a belvíz elvezetése, a helyi közforgalmi vasút fenntartása, alapfokú művészeti oktatás, könyvtári ellátás, hétvégi orvosi ügyelet, családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok, idősgondozási feladatok – elláthatók a többcélú kistérségi társulások útján .

A megyei önkormányzattól történő feladatok fogadása tekintetében eltérő szakmai vélemények léteznek. Ezen kérdéskör megítélése attól is függ, hogy a jövőben ki milyen középszintet képzel el, illetve tart célszerűnek, hatékonynak. Ha a regionális önkormányzatok kialakulásában gondolkodunk, akkor még nyilvánvalóbb, hogy az elaprózott települési szinttől a regionális önkormányzat elég távol van. Éppen ezért a kistérséget az önkormányzati alapszint és a középszint igényeinek metszeteként célszerű elképzelni és megvalósítani, a területfejlesztés területi igényeiről nem is beszélve.

Azonban láthatjuk, hogy a regionális önkormányzatok nem valósulnak meg ebben a kormányzati ciklusban –nyilvánvalóan nem egyszerűen keresztülvihető politikai döntések összességét igénylő kérdésről van szó- de vajon 2006 és 2010 között megvalósulnak –e?

Ha középszintnek megmarad a megyei önkormányzat, akkor nem ugyanazok a feladatok kerülnének kistérségi szintre, mint a régiós beosztásnál. Függetlenül a dolog kimenetelétől, nézzük meg mik lehetnének ezek a feladatok:

- közép fokú oktatási intézmények fenntartása
- idegenforgalmi feladatok
- megyei környezetvédelmi feladatok
- természetvédelmi feladatok összehangolása
- kollégiumi ellátás
- alapfokú zenei vagy művészeti oktatási intézmények működtetése.

A kistérségnek további feladatai adódnának a városi vonzáskörzeti szerepből is. A körzeti szolgáltatások egy részét a város biztosítja a kistérség szereplőinek is, de a közszolgáltatásoknak olyan csoportja is van, amelynek székhelye a városban található, de kistérségi társulás a fenntartó, a működtető.

A társulási jog a helyi önkormányzatok számára alkotmányos alapjog<sup>22</sup>, amelyet bővebben meghatároz az Ötv. és a Ttv. pedig a társulási megállapodások feltételeit rögzíti. Az

<sup>22</sup> 1949. évi XX. törvény 44/A.§ (1) h)

Ötv. alapján a települési önkormányzatok társulásai: (1) a hatósági igazgatási társulás; (2) az intézményi társulás; (3) a társult képviselő-testület és (4) a körjegyzőség.

Az Ötv. által meghatározott társulási formákon kívül bármely más társulási forma is lehetséges.<sup>23</sup>

A Tftv. megalkotásával a területfejlesztési társulás intézményesült. A kistérségek területfejlesztési társulásait a települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében hozhatják létre. A területfejlesztési társulás önálló jogi személy.

## II.

A területfejlesztési törvény beemeli a területfejlesztés intézményrendszerébe a kistérségi fejlesztési tanácsot.<sup>24</sup> E szerint a kistérségi fejlesztési tanács jogi személy, amelynek gazdálkodására a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de a Tftv-ben meghatározott sajátosságok figyelembe-vételével. Feladatellátásukkal kapcsolatosan beszámolási kötelezettség terheli őket és gazdálkodásukat az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

A kistérségi fejlesztési tanács összehangolja a kistérség területén a kistérség társadalmi gazdasági és környezeti fejlesztése érdekében a régió fejlesztési terveivel összhangban a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a kistérség területén működő gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit. Ennek keretében a törvény alapján 16 konkrét feladatköre, beavatkozási területe keletkezik a területfejlesztésben, amellyel a kistérség erősödése immár biztosítékot kapott. Tekintsük meg talán a leglényegesebbeket.<sup>25</sup>

A kistérségi fejlesztési tanács

- vizsgálja és értékeli a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti helyzetét, adottságait;
- kidolgozza és elfogadja a kistérség területfejlesztési koncepcióját, illetve ennek figyelembevételével készített területfejlesztési programját, ellenőrzi azok megvalósítását;
- pénzügyi tervet készít a területfejlesztési programok megvalósítása érdekében;
- megállapodást köthet a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzati társulásokkal, a megyei területfejlesztési tanáccsal és a regionális fejlesztési tanáccsal a saját kistérségi fejlesztési programjai finanszírozására és megvalósítására;
- képviseli a kistérséget területfejlesztési ügyekben;
- véleményt nyilvánít a kistérségi megbízott kiválasztásával kapcsolatban;
- a tanács működéséhez és a fejlesztési programokhoz szükséges források felett rendelkezik.

Nem minden kistérségben alakulhat kistérségi fejlesztési tanács. Azokban a kistérségekben, amelyekben egy település alkot egy kistérséget, kistérségi fejlesztési tanács nem alakul. Ezekben az esetekben a kistérségi fejlesztési tanács feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a település önkormányzatának képviselőtestülete dönt. Ezeknek a kistérségeknek a képviselői a megyei területfejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési tanácsok kistérségi tanácsok által delegált tagjaivá nem választhatók.

A kistérségben működő többcélú kistérségi társulás léte is speciális helyzetet eredményez a kistérségi fejlesztési tanács szempontjából. Abban az esetben, amikor a kistérség valamennyi települési önkormányzatának részvételével külön jogszabályban meghatározott többcélú kistérségi társulás működik, a kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás látja el a Tftv-ben meghatározott feladat- és hatáskör, továbbá az

<sup>23</sup> 1990. évi LXXV. törvény 41.§ (1)

<sup>24</sup> Tftv. 10.§/A-10/G.§

<sup>25</sup> A taxatív felsorolást lásd: Tftv. 10/C.§ (2) a)-p)

eljárási szabályok értelemszerű alkalmazásával. Ha a többcélú kistérségi társulás megszűnik, vagy abban már nem az összes települési önkormányzat vesz részt, a megyei közigazgatási hivatal vezetője a Tftv-ben meghatározott időn belül kezdeményezi a kistérségi fejlesztési tanács megalakulás céljából történő összehívását. A fentiekre tekintettel a Tftv. alkalmazása során, ahol a Tftv. kistérségi fejlesztési tanácsot említ, azon többcélú kistérségi társulást is érteni kell, feltéve, ha e társulásnak a kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat tagja és a társulás a Tftv-ben meghatározott területfejlesztési feladatokat és hatásköröket valamennyi települési önkormányzat területén ellátja, illetve gyakorolja.<sup>26</sup>

A kistérségi fejlesztési tanács megjelenésével természetesen a megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanács feladat- és hatáskörei is módosultak. A megyei területfejlesztési tanács mostantól a megye területén a kormányzat, a kistérségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit hangolja össze. Ezen belül koordinálja a kistérségekben folyó fejlesztések megyei szintű előkészítését, előzetesen véleményezi a kistérségi területfejlesztési koncepciókat, területfejlesztési programokat. Szakmai kapacitásával segíti továbbá a kistérségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét.<sup>27</sup> Megye és kistérség kapcsolatának a megyei területfejlesztési tanács tagságához kapcsolódó vonatkozása, hogy a megyei területfejlesztési tanács tagjai közé tartozik a megyében működő többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok három képviselője.<sup>28</sup>

Ha a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok a régió határokra, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására térségi fejlesztési tanácsot hoznak létre<sup>29</sup>, annak tagjává válnak az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált képviselők.

A regionális fejlesztési tanács a régió fejlesztési programja megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére a régióon belüli területfejlesztési intézmények információ ellátásának javítására, *a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére* közhasznú társaságot hoz létre. Továbbá a regionális fejlesztési tanács feladatainak ellátásában együttműködik a kistérségi fejlesztési tanácsokkal, a megyei területfejlesztési tanácsokkal, a térségi fejlesztési tanáccsal, a régió fejlesztésében közreműködő államigazgatási szervekkel, a területi gazdasági kamarákkal és a régió területén működő társadalmi szervezetekkel.<sup>30</sup>

A regionális fejlesztési tanácsnak is tagjai az érintett többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok: megyénként egy-egy képviselővel. A Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács tekintetében tagok még továbbá a régió többcélú kistérségi társulásainak, illetve kistérségi fejlesztési tanácsainak további legfeljebb kettő képviselője.<sup>31</sup>

### III.

A kistérségek önkormányzati, közszolgáltatási, valamint területfejlesztési funkcióra épült rendszerén felül az államigazgatási funkció kistérségi rendszeréről is szót kell ejteni. Ez a rendszer részben már kiépült, az értékelések szerint nem is rosszul. Ugyanakkor nem kevés államigazgatási feladatot lenne célszerű a jövőben kistérségi szinten megoldani.

<sup>26</sup> Tftv. 10/G.§ (1)-(3)

<sup>27</sup> Tftv. 13.§ (2) c)-d)

<sup>28</sup> Tftv. 14.§ (1) d)

<sup>29</sup> A Tftv. által életre hívott, a Balaton kiemelt üdülőkörzete térségében kötelezően működő térségi fejlesztési tanács a Balaton Fejlesztési Tanács.

<sup>30</sup> Tftv. 17.§ (1)

<sup>31</sup> Tftv. 17.§ (c) és (i) pontok

Míg a kistérségek kialakulásának előzményei a területfejlesztésben csak évtizedekben mérhetők, addig az államigazgatásban ez a lépték évszázadokat jelent.<sup>32</sup> A magyar államigazgatásban a kistérség hagyományosan, mint járás, járási közigazgatási egység jelent meg. A tanácsrendszerben is megtalálható volt a járás, mint közigazgatási egység és járási hivatalok is alakultak. 1984. január 1-jétől a járási rendszert a városkörnyéki igazgatási rendszer váltotta fel, amely az önkormányzati rendszer létrejöttéig működött. Az önkormányzati rendszer létrejöttével a hatósági ügyintézés eljárási rendszere dezintegrált lett. Közel 3200<sup>33</sup> önkormányzat és annak hivatala intézte első fokon az ügyek döntő többségét.<sup>34</sup> A községek közül azonban több, mint 1700 még ezer fős lakosságszámmal sem rendelkezik, a települési önkormányzatok kötelező feladatköre pedig rendkívül széles. Elfogadható színvonalon, önállóan ezek a községek a közszolgáltatások jelentős részét nem képesek biztosítani.

Általánosságban a bonyolultabb, nagyobb szakértelmet igénylő, összetett technikai háttérrel megoldható, tömegesen előforduló ügyek kerülhetnek kistérségi szintre.<sup>35</sup> A jelenleg kistérségi szinten szervezett államigazgatási feladatok és hatáskörök egyrészt az okmányirodák által ellátott feladat- és hatáskörök, másrészt építésügyi igazgatási feladat- és hatáskörök, harmadrészt egyes gyámügyi feladatok és hatáskörök, negyedrészt szociális intézmény működésének engedélyezése, ötödészt a falugondnoki szolgálat engedélyezése és végül a szociális vállalkozás engedélyezése.

A jövőben kistérségi szinten szervezhető államigazgatási feladatok és hatáskörök lennének - lehetnének:

- szabálysértési feladatok és hatáskörök
- rehabilitációs feladatok
- szakfordítói, illetve tolmácsolás kiadása
- államigazgatási végrehajtás
- a természetes fürdővizekkel kapcsolatos államigazgatási hatáskörök
- a helyi közutakkal kapcsolatos egyes államigazgatási hatáskörök<sup>36</sup>

Az államigazgatási ügyek körzetesítésének célszerűsége és ennek következtében a kistérséggel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek általi támogatottsága egyértelmű. A kistérség határain belül több államigazgatási körzet is kialakítható, ezen belül a körzetközpont település hangsúlyosabb szerepet kaphat. A kistérségi államigazgatási feladatok teljes köre azonban semmiképpen nem kerülhet körzetesítésre, hiszen vannak olyan lokális feladatok, amelyek helyben intézhetők a jövőben is.<sup>37</sup> De a jövőben kistérségi szintre kerülhetnek a dekoncentrált szervektől átvett egyes feladatok, továbbá a közigazgatási hivatalok kistérségben ellátható feladatai.

Az államigazgatási kistérség kategóriája tehát nem annyira térség, mint inkább körzet: az államigazgatási feladat-ellátási körzettel azonos kategória. A kistérség és a körzet két, egymásnak ellentétes szemléletet, problémamegközelítést tükröz. A kistérség fogalmát a fentiekben már kellőképpen meghatároztuk. A körzet a kistérséggel ellentétben a települési önkormányzatoknak semmiképpen sem önkéntes társulása, hanem az állam, a kormányzat, vagy bármilyen felső hatóság jelöli ki a körzet területét és a résztvevők tagságát valamilyen földrajzi, társadalmi, gazdasági, vagy ad hoc önkényesség alapján. A legtipikusabb példa erre

<sup>32</sup> GERGYÁK FERENC: *A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok.*

Magyar Közigazgatás 2004. évi 2. szám 91. oldal

<sup>33</sup> 2003. október 1-jei állapot: 3187 önkormányzat.

<sup>34</sup> Kb. 2200 polgármesteri hivatal és körjegyzőség.

<sup>35</sup> DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérségi közigazgatás* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 56.

<sup>36</sup> DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérségi közigazgatás* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 66-69

<sup>37</sup> Anyakönyvi feladatok, jegyzői feladatok jelentős része, a polgármester államigazgatási feladatainak egy része.



a gyámügyi, építésügyi, szociális igazgatási és okmányirodai körzetközponti igazgatási rendszer, vagy a tanácsrendszer időszakából a járások megszűnését követően a város és vonzáskörzete által alkotott városkörnyéki igazgatási rendszer.<sup>38</sup>

De visszatérve a kistérségi dekoncentrációhoz: tágabb értelemben a kistérségi dekoncentráció a területfejlesztés, a vidékfejlesztés és a gazdaságfejlesztés szervezeti elemeit is magába foglalja. Ennek megfelelően a dekoncentráció megjelenési formáinak tekinthetjük a kistérségi megbízottat, a vidékfejlesztési megbízottat, a falugazdászt és más, hasonló „egyszemélyes” dekoncentrációkat is.

Kik voltak és kik ma a kistérségi megbízottak?

A Tftv. alapján a Kormány a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódóan a statisztikai kistérségekben a 61/2000. (V.3.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Töt. R.)<sup>39</sup> kistérség-fejlesztési megbízotti rendszert hozott létre. A megbízottak fő feladata a területfejlesztési önkormányzati társulások tevékenységének segítése, különösen a kistérség-fejlesztési programok előkészítésének szervezése, értékelése, megvalósításának figyelemmel kísérése, támogatása, a nemzetközi, hazai és kistérségi területfejlesztési források felkutatása, a kitűzött területfejlesztési célok szerinti hasznosításának előmozdítása volt. A megbízott - a területfejlesztéssel összefüggésben - segítette az önkormányzatok egyéb társulásainak létrehozását és e társulások feladatainak ellátását is.

A megbízottak feladatuk ellátása során együttműködnek mindazon közigazgatási és civil szervezetekkel, szervezetekkel, e szervek megbízottaival, képviselőivel, amelyek tevékenysége a kistérség területfejlesztésével, a társulás tevékenységének eredményességével kapcsolatban van.<sup>40</sup> További feladata volt a helyben képvisellel nem rendelkező szervezetek programjainak eljuttatása a kistérségbe.

A kistérség fejlesztési megbízott a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) irányítása alatt megbízási szerződéssel végezte munkáját. A kistérség-fejlesztési megbízottal történő szerződéskötésről a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter gondoskodott a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjének közreműködésével. A kistérség-fejlesztési megbízott a kistérség polgármestereivel, a területfejlesztési önkormányzati társulások elnökeivel dolgozott együtt, de nekik beleszólási vagy véleményezési joguk nem volt a tevékenységébe.

A kistérség-fejlesztési megbízott tevékenységeiről azért kell múlt időben beszélni, mert a Kormány azóta megalkotta a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól szóló 271/2004. (IX.29.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), a Tftv. felhatalmazása alapján. Bár a kistérségi megbízott küldetése nem tér el gyökeresen elődjétől – feladatai részletesebben kidolgozásra kerültek.

A Rendelet módosítja a Töt. R. vonatkozó rendelkezéseit is. E szerint a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás felhasználható

- a kistérség valamennyi települése részvételével működő kistérségi területfejlesztési társulás és a kistérségi fejlesztési tanács (kedvezményezettek) működésének támogatására, a személyi és dologi feltételeinek biztosítására;
- továbbá a regionális koordinátorok és a kistérségi megbízottak foglalkoztatásához és működésükhöz szükséges feltételek biztosítására.

Az első pont alapján a hozzájárulás *különösen* a kedvezményezett részére a fejlesztési koncepciók és programok kidolgozásához, a kedvezményezett és munkaszervezete működési feltételeinek a biztosításához, fejlesztési pályázatok elkészítéséhez szakértő igénybevételéhez, valamint a kistérség népszerűsítésének, megismertetésének költségeihez használható fel.

<sup>38</sup> GERGYÁK FERENC: *A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok.* Magyar Közigazgatás 2004. évi 2. szám 93. oldal

<sup>39</sup> A területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról

<sup>40</sup> 61/2000. Korm. rendelet 2.§ (1)-(2)

A második pont alapján a hozzájárulás felhasználható *különösen* a munkaviszony keretében végzett munka díjazására, a költségtérítések és továbbképzés költségeivel kapcsolatos kiadások fizetésére, stb.<sup>41</sup>

A Rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól létrehozza az országos kistérségi megbízotti hálózatot, amelyet a Kormány működtet a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) keretében a területfejlesztési szolgáltatási és együttműködési tevékenység ellátása érdekében. Látható, hogy egy jóval rendszerezettebb szabályozást kap a kistérségi megbízotti tevékenység, mint az elődjének a kistérség-fejlesztési megbízottnak jutott.

A *kistérségi megbízottak* helyezkednek el az országos hálózat legalsó szintjén. A kistérségi megbízottak megyei koordinációját a *megyei szervezők* látják el. Regionális szinten a regionális területfejlesztési koordinátorok (rövidebb nevükön: regionális koordinátorok) fejtik ki –az alábbiakban részletezendő- tevékenységüket. Együttesen ők a *hálózat munkatársai*. Az országos kistérségi megbízotti hálózat felügyeletét a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter látja el.

Minden kistérségben egy kistérségi megbízott működik, kivéve az egy település alkotta kistérségeket, ahol több megbízott is működhet.<sup>42</sup> A kistérségi megbízott –működési területén- ellátja a Hivatal szervezési, tájékoztatósi, információszolgáltatási, adatszolgáltatási, közreműködési és együttműködési feladatát. Példálózó jelleggel nézzük meg, hogy milyen tevékenységek ezek konkrétan:

A kistérségi megbízott

- rendszeres kapcsolatot tart a kistérségben működő állami, önkormányzati, köztisztviselői szervekkel és tisztségviselőkkel, a gazdálkodó szervezetekkel, a kis- és középvállalkozásokkal, valamint a civil szervezetekkel a fejlesztési elképzelések tervezése és megvalósítása érdekében;

- az önkormányzat képviselő-testületének felkérésére évente tájékoztatást ad az önkormányzatot, illetve a kistérséget érintő fejlesztési tevékenység eredményességéről;

- tájékoztatást ad a folyamatban levő pályázati lehetőségekről, a pályázatokkal összefüggő finanszírozási kérdésekről, a közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos lehetőségekről, a területfejlesztési kompetenciába tartozó elfogadott tervek tartalmáról;

- figyelemmel kíséri a kistérségben előkészítendő jelentősebb fejlesztési projekteket az ötlettől annak megvalósításáig, közreműködik a projektek kidolgozásának, szükség esetén a projektek átdolgozásának ösztönzésében, szervezési segítséget nyújt ezek kidolgozásához, a pályázatok benyújtásához;

A kistérségi megbízott közreműködik a kistérség hosszú távú fejlesztési koncepciójának, a fejlesztési programok és egyéb ágazati tervek előkészítésének szervezésében, értékelésében, megvalósításának figyelemmel kísérésében. Ehhez kapcsolódóan figyelemmel kell kísérnie a kistérségben megvalósuló fejlesztéseket, a fejlesztésekre vonatkozó tervek megvalósulását.

A kistérségi megbízott feladatait a jogszabály sem kimerítően sorolja fel, hiszen a megnevezett feladatkörökön felül a kistérségi megbízott ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály, a Kormány, a felügyeletet ellátó miniszter, illetve a Hivatal meghatároz.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Lásd: 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 10.§ (2)

<sup>42</sup> Ennek feltétele, hogy a működési terület a pályázati felhívásban és a munkaszerződésben meghatározásra kerüljön.

<sup>43</sup> 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 2.§ (3) a)-t)

A kistérségi megbízotti feladatok megyei koordinálását a kistérségi megbízottak közül, a Hivatal által megbízott megyei megbízott látja el. A megyei szervezői feladatokat is ellátó kistérségi megbízott alapfeladatai mellett kapcsolatot tart a kistérségi megbízottakkal, akiknek továbbítja a regionális koordinátoroktól kapott információkat, összefogja és szervezi a megyében működő kistérségi megbízottak tevékenységét. Amennyiben valamelyik kistérségben a megbízott jogviszonya megszűnik, vagy munkavégzésében akadályoztatva van, a megyei szervező látja el helyettesítését az új megbízott kinevezéséig, illetve megszervezi a helyettesítést.

Végül valamennyi területfejlesztési régióban regionális koordinátor működik. Szervezi, koordinálja és ellenőrzi a megyei szervezők és kistérségi megbízottak tevékenységét. A regionális koordinátor feladatkörei is példálózó jelleggel vannak felsorolva a Rendeletben<sup>44</sup>, de kiemelendő, hogy a megyei szervezőkhöz és a kistérségi megbízottakhoz továbbítja, illetve összegyűjti tőlük a kormányzati –különösen a terület-, vidék-, gazdaság- és intézményfejlesztési, támogatási rendszerekkel összefüggő- tevékenység ellátásához, illetve végrehajtásához szükséges információkat.

A kistérségi megbízotti hálózat munkatársai a Hivatal alkalmazottai, tevékenységüket a Hivatallal kötött munkaszerződés alapján, munkaviszonyban látják el. Összeférhetetlen a kistérségi megbízotti, illetve regionális koordinátori munkával a megyei közgyűlés elnöki, alelnöki pozíciója, továbbá a főpolgármesteri, főpolgármester-helyettesi, polgármesteri és alpolgármesteri tisztsége. A Rendelet további összeférhetlenségi okokat is megállapít.<sup>45</sup>



A kistérség intézményesülésében előrelépések történtek. Nem lehet azonban azt mondani, hogy a kistérség, mint területi egység ismert, népszerű, vagy társadalmilag már elfogadott lenne. Ehhez még idő kell, mint a közigazgatás reformjának többi lépéséhez is.

---

<sup>44</sup> 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 4.§ (2) a)-r)

<sup>45</sup> 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 7.§ (1) b)-d); (2)

### Felhasznált irodalom

DR. MATOLCSI LAJOS: A kistérségek helyzete Hajdú-Biharban. Magyar Közigazgatás 2004. évi 5. szám p. 316-318

DR. GERGYÁK FERENC: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. Magyar Közigazgatás 2004. évi 2. szám p. 91-106

DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérségi közigazgatás* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 43-69.

DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 7-42.

DR. VIRÁGH RUDOLF: *Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció.* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 87-107.

BUDAÖRS KISTÉRSÉG TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁSI MEGÁLLAPODÁSA

### Felhasznált jogszabályok

1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1990. évi LXV. törvény A helyi önkormányzatokról

1996. évi XI. törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

1997. évi CXXXV. törvény A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

61/2000. (V.3.) Korm. rendelet A területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról

244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről

271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól

1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról

2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról