

Dr. Németh Jenő

**A kistérségi közigazgatás és a köz-szolgáltatás intézmény rendszere
(részanyag)**

A kistérségi közigazgatási alrendszer szervezeti és intézmény rendszerének kialakítását **három alapvető funkciónak ellátása határozza meg, történetesen; a közszolgáltatás, a területfejlesztés, illetve az államigazgatás.**

A kialakítandó alrendszer **nem képez általános közigazgatási szintet**, hanem elsősorban az érintett települési önkormányzatok és szerveik, továbbá az államigazgatási szervek feladat- és hatáskörére támaszkodva központi szabályozással, illetve társulással teremti meg az eddigieknél koordináltabb, hatékonyabb és eredményesebb szervezeti és intézményi rendszert.

I.

1. A kistérségi közigazgatási alrendszer legfontosabb és a legátfogóbb szerve a **polgármesterek tanácsa**.

A polgármesterek tanácsa a kistérség önkormányzatainak képviselőjét ellátó, a választópolgárok által közvetlenül választott tisztségviselők (polgármesterek) közössége.

A közjogi szervezeti formáját a kistérségek önkormányzatai, illetve **képviselő testületei társulással hozzák létre.**

A társulás általános célja a kistérségi lakosság kiegyensúlyozott életfeltételeit elősegítő fejlesztési, közszolgáltatási és igazgatási feladatok eredményes ellátásának képviselője, támogatása, illetve biztosítása.

Az e célra alakult kistérségi társulás döntően **olyan feladatot lát el, amely meghaladja a települések és szomszédsági társulások teljesítőképességét** és biztosítja az alapellátási rendszer teljességét, szakmai eredményességét.

A társulás általános kistérségi szövetségként működik;

- a) Demokratikus módon – jogszabályok szerint – **biztosít képviseletet a kistérségi területfejlesztési tanácsba.**
- b) **Létrehozza és működteti a kistérségi közszolgáltatás** – átruházott és önkormányzati feladat- és hatáskörének megfelelő – szolgáltató szervezeteit és intézményeit.
- c) **Elősegíti, támogatja a kistérségi államigazgatás** feladatainak eredményes **ellátását.**

A polgármesterek tanácsának további feladata az, hogy a fenti szervezetrendszerben, illetve azon keresztül segítse elő és biztosítsa;

- A települési önkormányzatok eredményes együttműködését a kistérségi **érdekek és célok** megfogalmazását és képviseletét.
- Segítse elő a kistérséget érintő **tervezési, fejlesztési programok és tervek** kidolgozását, végrehajtását.
- A célszerűségnek, a kölcsönös érdekeknek megfelelően támogassa a kistérségben megvalósítható térségi jellegű önkormányzati **kötelező és szabadon választott feladatok** eredményes megvalósítását.
- Segítse elő a **EU által nyújtott lehetőségek** jobb kihasználását, továbbá az **információs társadalom** kistérségi megvalósulását.
- Az igényeknek megfelelően támogatja a **kistérség civil és kisebbségi** szerveződéseit, **a települések közötti érdekek konfliktusok** feloldását.

2. **A polgármesterek tanácsának** – mint önkormányzati társulásnak – **feladat- és hatáskörét** egyrészt a kistérségi települési önkormányzatok képviselő testületei a **társulási megállapodásban**; **másrészt törvény** a kistérséget érintő feladatrendszerrel érintően határozza meg.

Települési önkormányzatok képviselő testületei feladataik hatékony és célszerű megoldására szabadok társulhatnak. **A társulásnak az Ötv-ben megfogalmazottakon kívül más formái is lehetnek.** A központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel **ösztönözheti társulás létesítését és működését** (Ötv. 4.§. (1) bek.).

A helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló törvény kibővítette az önkormányzatok e területen megvalósítható lehetőségeit és a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítése közös érdekű feladatainak célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítása, a polgároknak nyújtott közszolgáltatásainak javítása, a **térségi kapcsolatok elmélyítése, a társulások általánossá és tartóssá tétele érdekében** biztosított jogszabályi feltételt.

Társulási megállapodás helyi önkormányzati feladat és hatáskör, valamint a polgármester, a jegyző a képviselő testület hivatala, ügyintézője államigazgatási feladat és hatáskör ellátására köthető.

A képviselő testületek megállapodhatnak jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozásában, ha a feladat, szolgáltatás közös ellátása intézmény vagy más szervezet közös alapítása, fenntartása szükségessé teszi, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettséget és rendelkezzen vagyoni jogokkal.

A **társulásra** az önkormányzatok – törvény szerint feladat- és **hatásköröket nem csak azok gyakorlását átruházhatják.**

4. **A kistérségi társulás döntéshozó szerve a polgármesterek tanácsa, melynek valamennyi önkormányzat polgármestere tagja.**

A polgármesterek a településük költségvetési hozzájárulásának, vagy lélekszámának arányában rendelkeznek szavazati joggal.

Egyik társulási tag sem rendelkezhet a szavazatok több mint felével.

Szavazni csak személyesen, vagy a társulás tagja által írásban meghatalmazott helyettes képviselő által lehet.

A tanács tagjai képviselő testületeiknek beszámolnak a tanácsban végzett tevékenységükről.

A tanács dönt a társulási megállapodásban meghatározott és a társulás tagjai által átruházott önkormányzati feladat- és hatáskörökben.

A tanács tagjai sorából elnököt választ és elnökhelyettest, helyetteseket választhat.

Az elnök képviseli a tanácsot. A tanács döntését ülésén határozattal hozza.

A tanács ülését az elnök, távollétében az elnökhelyettes, vagy a tanács által felhatalmazott képviselő hívja össze.

Nagy létszámú tanács esetén elnökség választható a feladatok és hatáskörök folyamatos előkészítése érdekében.

Az elnökség megválasztásának és működésének rendjét a tanács szervezeti és működési szabályzatában kell rögzíteni.

A tanács ülését össze kell hívni:

- a) Szükség szerint, de évente legalább két alkalommal
- b) A társulási megállapodásban, vagy szervezeti szabályzatban meghatározottak szerint.
- c) A tanács bármelyik tagjának napirendet tartalmazó indítványában.
- d) A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének kezdeményezésére.

A tanács üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, melyre a képviselő testület üléséről készített jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy a jegyzőkönyvet az elnök és a tanács által meghatározott személy írja alá.

A jegyzőkönyvet 15 napon belül meg kell küldeni a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének.

A tanács akkor határozatképes, ha üléséről a megállapodásokban meghatározott számú, de legalább a szavazatok több mint felével rendelkező polgármester (meghatalmazott képviselő) jelen van.

A javaslatok elfogadásához a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi polgármester (meghatalmazott képviselő) igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelenlévő polgármesterek (meghatalmazott képviselők) szavazatainak több mint felét.

A tanács részletes működési szabályait – megállapodásban meghatározott keretek között – maga állapítja meg.

A tanács működésével – a települési önkormányzatokkal – kapcsolatos **ügyviteli szervezési feladatokat az általa létrehozott titkárság látja el.**

5./ **A jogi személyiséggel rendelkező tanács saját vagyonával rendelkezhet.** A tanács által létrehozandó intézmény, vagy más szervezet alapítására, illetve az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó lehetőségekről a társulási megállapodásban kell rendelkezni, továbbá itt kell meghatározni a tanács költségvetési, felügyeleti rendjéről, az ezzel kapcsolatos jogok gyakorlásáról, továbbá az egyéb gazdálkodási és vagyoni jogokat érintő kérdésekről.

A fentiekből adódóan a tanács a települési önkormányzatok átruházott feladat- és hatáskörének ellátására a kistérséget kiszolgáló:

- közszolgáltató szervezeteket
- intézményeket hozhat létre
- alapít, vagy részt vesz elsősorban non-profit jellegű vállalkozásokban.

6./ A magyar település szerkezet sajátosságai miatt a kistérségi közigazgatási rendszer kialakításánál, illetve működtetésénél **eltérő megoldásokat kell alkalmazni a nagy-, nagyobb városok és egyes térségek területén.**

Ez esetben polgármesterek tanácsa a sajátosságoknak megfelelően a kistérségen belüli alrendszereket alakít ki és az **itt érintett polgármesterek bizottságként** is dolgoznak a tanács szervezeti és működési szabályzatának megfelelően.

Az ilyen sajátosságokkal rendelkező kistérségek esetén külön kell vizsgálni a kistérségi területfejlesztési tanács, illetve az államigazgatási szervezeti rendszerre vonatkozó racionális hatásokat, sajátosságokat.

II.

1./ A kistérség fejlesztésének összehangolását, programozását, tervezését, forrás szerzését, forrásainak elosztását **a kistérségi területfejlesztési tanács** végzi.

A kistérségi területfejlesztési tanácsot a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény hozta létre és állapítja meg működésének alapvető feladatait.

Kistérségi területfejlesztési **tanács összetétele a partnerség elvének megfelelően alakul ki**, melyben a települési önkormányzatok dominanciája érvényesül a polgármesterek tagsága révén. Történetesen; **a tanács tagjainak többsége polgármester.**

A megfelelő számú polgármesteri képviselőt **a kistérségi polgármesterek tanácsa biztosítja:**

A partnerség elvének biztosítása érdekében a kistérségi területfejlesztési tanács tagságánál **célszerű figyelembe venni** és delegálást biztosítani;

- civil szervezetek képviselőjét,
- a kistérség gazdasági szereplőinek képviselőjét,
- a munkavállalói képviselőt,
- a kisebbségek képviselőjét.

3. **A kistérségi tanács tevékenységéhez célszerű kapcsolni**, illetve megfelelő tartalmú szakmai koordinációt biztosítani a kistérséget érintő kihelyezett, vagy más módon foglalkoztatott köztisztviselők, szakértők irányában. Pl:

- kistérségi megbízott
- vidékfejlesztési megbízott,

- falugazda,
- társulási menedzser
- EKKÖ ösztöndíjasok
- egyedi megbízások

4. A kistérségi területfejlesztési tanács **tevékenységével és döntéseivel elősegíti;**

- a kistérségi települési rendszer harmonikus fejlődését,
- a kistérségben a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtését,
- a térségi innováció elősegítését,
- a helyi közösségek fejlesztési kezdeményezésének összehangolását,
- a kistérségi fejlesztési koncepciók, programok, tervek kidolgozását,
- a kistérségi adottságok feltárását, értékelését,
- a települések összehangolt fejlesztését,
- a kistérségi fejlesztést szolgáló közös pénzalapok létrehozását,
- részt vesz a jogszabályok alapján a kistérséget érintő pénzügyi alapok elosztásában, felhasználásának ellenőrzésében.

III.

1./ **A kistérségi közigazgatás harmadik funkciója, az államigazgatási funkció.** E funkció ellátásában kistérségi szinten is több típusú szervezet vesz részt, megfelelő koordinálás és együttműködés nélkül.

A mai körülményeket vizsgálva az nem lehet vitás, hogy e közigazgatási területen is **létrejött a változtatás igénye.** A kistérség államigazgatási szervezeti rendszerét érintő változtatásokat nem

elsősorban politikai konszenzus hiánya fogja lassítani, akadályozni, hanem pl;

- A nagyobb mértékű **integrációval járó gazdasági feltételek problémája, hiánya**, pl. a szükséges tulajdon, használat biztosítása, létszám átcsoportosítással járó viták, mert az önkormányzatok a legtöbb esetben az új feladat- és hatáskörök telepítésekor a feltételek egy részét kapták csak meg a központi költségvetésből. Ebből adódóan – valószínűsíthető - igényelik az átcsoportosítással járó különbözet visszatérítését.
- a másik kérdéskör az, hogy az államigazgatási típusú feladat- és hatáskörök esetében **mire terjed ki az integráció**. Pl:
 - az önkormányzati szerveknél lévő kistérségi feladatokra.
 - lényegében minden államigazgatási feladatra,
 - a területi dekoncentrált szervek egyes feladataira, vagy azok egészére.

E téren már komoly szakmai gondok lehetnek, melyre itt nem térek ki.

- 2./ A kistérségi államigazgatási szervezeti integrációval, átláthatósággal kapcsolatosan **egyik megoldásként az alábbi szerkezet alakítható ki:**

a) A regionális közigazgatási hivatal kistérségi irodája

A kialakítandó szervezet **feladat- és hatásköre lényegében kistérségi, körzeti jellegűek legyenek.**

(Más nagyságrendű a megyei székhelyen kialakítandó iroda, amely egyrészt kistérségi, másrészt egyes ügycsoportokban a jelenlegi megyei térséget láthatná el. Ez esetben eldöntendő az, hogy a Megyei Közigazgatási Hivatal megmarad-e, mint a regionális közigazgatási hivatal területi kirendeltsége, vagy a

jelenlegi megyei székhely kistérségi irodája sajátos felállásban látja el a szükséges feladat- és hatásköröket.)

A kistérségi iroda kialakításánál figyelembe vehető feladatcsoportok az alábbiak lehetnek. Pl:

- a jelenlegi közigazgatási hivataltól leadandó feladat- és hatáskörök.
- okmányirodai feladatok
- építésügyi igazgatási feladatok,
- szociális igazgatás feladatai,
- szabálysértési feladatok,
- gyámügyi feladatok,
- az igazgatás végrehajtásának feladatai,
- vizsgálandó, hogy a területi dekoncentrált szervektől milyen feladatok és hatáskörök csoportosíthatók át.

Az iroda vezetője célszerű, ha ellát a kistérségben a regionális kormányhivatal megbízásából az államigazgatási feladatokat ellátó szervek irányában koordinációt.

b/ A kistérségi államigazgatás szervezetei közt valószínűsíthető, hogy **önállóan megmaradnak** olyan feladat- és hatáskörök, amelyek az ágazati rendszerből következnek. Pl:

- rendőrség,
- Földhivatal,
- munkaügyi szervezet
- tisztiorvosi szolgálat
- az APEH kihelyezett szerve

c/ Különböző okok miatt jelen időszakban a **települési önkormányzatok szerveitől** átcsoportosítani nagymértékben nem lehet nem körzeti jellegű államigazgatási feladatokat. Ezért várhatóan nem változik Pl:

- polgármester katasztrófavédelmi, honvédelmi feladatai,
- jegyző saját településére vonatkozó feladat- és hatásköreinek nagy része,
- ügyintéző anyakönyvi feladatai

A kistérségi alrendszer államigazgatási szerkezetének és feladatrendszerének a fentieknél nagyobb változása az egész közigazgatási funkció feladat- és hatáskör rendszer átrendeződésével kerülhet végrehajtásra. Ez a központi igazgatástól a helyi igazgatásig egy egységes, átfogó új igazgatás korszerűsítési filozófiát igényel, nagy politikai konszenzussal.

IV.

- 1) A térségfejlesztésnek, gazdaság- és közigazgatás szervezésének vannak olyan területei, melyek **sajátos szervezeti formát igényelnek**. E szervezeti formán keresztül biztosítható leghatékonyabban. Pl: a programozás, a tervezés-szervezés, szakértés, pályáztatási és forrásszerzési lehetőségek kihasználása.

A korszerűen szervezett államok közigazgatási térségeiben jól és eredményesen működő ügynökségek – Kht-k – dolgoznak.

A fentieket is figyelembe véve **fontos kistérségi szervezet lehet a Fejlesztő és Közzolgáltatást Szervező Ügynökség – Kht.**

Az ügynökség- Kht **profi szervezet**, amely megrendelésre, illetve szerződéses kapcsolat alapján végez tevékenységet a kistérségi területfejlesztési tanács, a polgármesterek tanácsa által létrehozott szervezeteknek, illetve intézmények részére, de szakértői tevékenységgel, információs szolgáltatással közreműködhet az államigazgatási szervezetek irányába is.

2) Az ügynökség- Kht. feladata lehet többek között:

- a kistérség tervezésének, programozásának szervezése,
- gazdaságfejlesztési programok szervezése,
- projekt készítés, szervezés, megvalósítás,
- rendezvényszervezés
- szolgáltatási igények felmérése, tervezése, szervezése,
- az EU tagság és a kistérség kapcsolódásából adódó feladatok
- az információs társadalomból adódó feladatok,
- szakértői tanácsadói feladatok,
- monitoringóztatási feladatok,
- kommunikációs szervezés, kiállítás szervezés,
- kapcsolat ápolás annak előkészítése, szervezése,
- vállalkozás támogatás, képzés.

Az itt felvázolt kistérségi szervezeti rendszer kialakítása egyrészt a jelenlegi jogszabályok keretei közt, másrészt 2/3-os többséget nem igénylő törvényalkotással megvalósítható. Pl: területfejlesztési, társulási törvény módosításával.

Az időbeni ütemezést tekintve a jogszabályi háttér 2003. szeptember végéig megteremthető. Ez azt jelentheti, hogy egyes szerkezeti intézmény elemek 2004. január 1-vel működtethetőek. Pl: kistérségi polgármesterek tanácsa, kistérségi területfejlesztési tanács valamennyi térségben.

Megyéenként viszont egy kistérség komplex szervezeti rendszerének működtetése ez időtől fogva kívánatos lenne azokban a térségekben, ahol az önkormányzatok vállalják.

Ezen szakmai megközelítés a szakértői folyamat kezdeti részét képezi. A közös munka során bizonyára ezentúl új alternatívák fogalmazódnak meg.