

# A községi együttműködések alakulása az önkormányzati társulási szabályok átalakítását követően II.

Jelen tanulmány alapjául az *„Együttműködések és kistéleplési önkormányzati koordinációk - az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai”* című tanulmány szolgál, amely *„Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban”* című tanulmánykötetben jelent meg, és amely 2019 szeptemberben került bemutatásra a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. A hivatkozott tanulmány rövidített, valamint meghatározott kérdésekre fókuszáló verziója olvasható a következő oldalakon, aktualizálva a KSH által kiadott 2019-es Magyarország közigazgatási helynévkönyvének információival, illetve a Magyar Államkincstár által vezetett, a helyi önkormányzatok által leadott OSAP jelentések önkormányzati társulásokat összegző 2018. második féléves adataival. (A tanulmány első része a Comitatus tavaszi számában jelent meg. Irodalomjegyzéket ld. ott – a szerk.)

## V. Önkormányzati társulások és együttműködések 2012 után

### V.1 Közös önkormányzati hivatalok, mint kötelező társulások

Az 1990-2012 időszakhoz képest fontos változást jelent, hogy a korábbi szabályozástól eltérően a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény

helyi önkormányzatokról szóló fejezete már kifejezetten rendelkezik kötelező önkormányzati társulásokról: „*törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását*” – [Alaptörvény, 34. cikk, (2)]. Az Mőtv. 85.§ (1) pontja pedig a 2000 lakos vagy az alatti települések számára kötelező jelleggel, 2000 lakos felett pedig lehetőségként határozta meg az ún. közös önkormányzati hivatalba történő tömörülést. Az Mőtv. – kihasználva az Alaptörvény adta lehetőséget – a 2000 lakosnál kisebb települések esetében immáron kötelező jelleggel közös önkormányzati hivatalok felállítását rendelte el a korábban önkéntes alapon létrejött körjegyzőségek helyett – a főszabály a 2012. december 31. megszűnési időpont volt.

A legfrissebb 2019. január 1. közigazgatási információkat tartalmazó KSH helynévkönyv szerint 738 közös önkormányzati hivatal működik Magyarországon, ami 2633 települést érint, mint székhely valamint társközségek. A közös önkormányzati hivatalok székhelytelepülései túlnyomórészt szintén községi, nagyközségi jogállásúak, így elenyésző arányban vannak közöttük városi, járasszékhely városi, és egészen minimális esetben megyei jogú városok. A közös önkormányzati hivatalok rendszere az összes magyarországi település 85%-át foglalja magában a rendelkezésre álló statisztikák szerint (KSH, 2019). A közös önkormányzati hivatalok regionális megoszlása a következő:

- Pest megye 27 közös önkormányzati hivatal
- Közép-Dunántúl 100 közös önkormányzati hivatal
- Nyugat-Dunántúl 136 közös önkormányzati hivatal
- Dél-Dunántúl 140 közös önkormányzati hivatal
- Észak-Magyarország 166 közös önkormányzati hivatal
- Észak-Alföld 100 közös önkormányzati hivatal
- Dél-Alföld 69 közös önkormányzati hivatal.

A 2019. január 1.-én működő 738 közös önkormányzati hivatalból mindössze 3 székhelytelepülése megyei jogú város; 124 db-nak városi, járászékhely városi önkormányzat; 47-nek nagyközségi jogállású település valamint 564 közös önkormányzati hivatalnál községi önkormányzat a székhely. A közös önkormányzati hivatalok számának megyei szintű megoszlása leképezi a megyei szintű települési fragmentációkat, így a legtöbb közös hivatal az aprófalvas Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található, 86 db; a legkevésbé pedig a dél-alföldi Csongrádban, 14 db (KSH, 2019). Különösen magas, bőven 100 feletti az önálló kirendeltséggel sem rendelkező községek száma és aránya Zalában, Borsod megyében, Somogyban és Vas megyében, valamint Baranyában – ez utóbbiban mindössze 5 olyan település található, amely rendelkezik önálló polgármesteri hivattal. Ugyanakkor mindössze 20 alatti az önálló kirendeltséggel sem rendelkező települési önkormányzatok száma Csongrádban, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, Hajdú-Biharban és Békés megyékben. Akár egymással szomszédos megyékben is jelentős különbségek vannak az önkormányzati hivatali struktúrák tekintetében, jó példa Borsod és Heves megyék összehasonlítása a kirendeltséggel sem rendelkező községek megyén belüli száma, aránya között.

Mivel az Möt. 85.§ (3) értelmében „közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő január 1-jén lép hatályba” – így jelenleg még nem látható országosan, hogy milyen mértékben fog változni a közös önkormányzati hivatali rendszer Magyarországon, mely korábbi közös hivatalok bomlanak fel, melyek jönnek létre újonnan, kik lesznek az elszakadó és csatlakozó települések.

## V.2 Önkéntes önkormányzati társulások

2013. január 1-vel hatályát veszítette a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004.

évi CVII. törvény. Az új önkormányzati törvény azonban továbbra is fenntartotta az önkéntes önkormányzati társulások lehetőségét, a 87. § a következő generális szabályban rögzítette az önkéntes társulások fogalmát: „A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör; valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.”

A korábban létrehozott önkéntes önkormányzati társulások felülvizsgálatának céljából 2013. június 30.-ig kellett nyilatkozniuk az érintett települési képviselőtestületeknek a társulások megszüntetéséről vagy további fenntartásáról. A Möt. ezzel indirekt módon a korábbi többcélú kistérségi társulások közös akaratból történő megszüntetésének, s vele a kistérségi munkaszervezetek felszámolásának irányába nyomta a településeket. Az Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves nyilvántartása szerint 962 önkéntes önkormányzati társulás működött Magyarországon. Az Önkormányzati törzsadattár statisztikákból látható, hogy a kistérségek általában több különböző önkéntes társulásos is részt vesznek, amelyek típusai az alábbiak lehetnek:

Önkormányzatok közötti közszolgáltatási szerződések (pl. a mikrotérségi központ község vagy város a saját intézményei révén szolgáltat a társult települések számára általában anyagi ellentételezés fejében);

- közös intézményfenntartás – ahol a működtetési költségek megosztásra kerülnek;
- mikrotársulás - kisebb területi kiterjedésű, általában csak néhány településre kiterjedő kooperáció (pl. óvodafenntartó társulások);
- többcélú kistérségi társulás - jó eséllyel az eleve kevés települést magába foglaló többcélú társulások maradtak fent, bár a közös feladatellátás sok esetben módosult (pl. közoktatási feladatok elkerülése az önkormányzatoktól)
- pályázati, konzorciumi együttműködések - ezek hosszú távú fenntartása főleg a pályázat megvalósulását követő ún. fenntartási időszak után tűnik problémásnak.

Az Önkormányzati Törzsadatár 2018. második féléves nyilvános adatbázis alapján, amelyhez az információkat a települési önkormányzatok szolgáltatták az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program keretében – alapja az OSAP 1621-es űrlap – látható, hogy a soktelepüléses, aprófalvak dominálta megyékben található a legtöbb önkéntes önkormányzati társulás – kiemelkedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a maga 100 db, Borsod-Abaúj-Zemplén megye 83 db; Baranya megye 85 db önkéntes önkormányzati társulással. A legkevesebb formális társulásokat találjuk Komárom-Esztergom megyében 13 db, Békés megyében 24 db, Fejér megyében 25 db.

Szakágazati aspektusban a legtöbb települést érintő önkormányzati társulások jellemzően a közüzemi fejlesztési, működtetési céllal létrehozott formalizált együttműködések, így a hulladékgyűjtési, szennyvíz-, vagy ivóvíz-gazdálkodási társulások. A legtöbb települést érintő önkéntes társulása a Mecsek-Dráva Regionális Szilárdhulladék Kezelő Rendszer Létrehozását Célzó Önkormányzati Társulás 313 tagtelepüléssel, de hasonló társulási monstrum a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szilárdhulladék-gazdálkodási Társulás 240 önkormányzattal valamint az összes 260 zalai települést tömörítő Nyugat-Balaton és Zala Folyó Medence Nagytérség Települési Szilárdhulladéki Kezelésének Korszerű Megoldására önkormányzati társulás. Ezek az „óriástársulások” kifejezetten egycélú koordinációk. A közüzemi területtel szemben a humán közszolgáltatások esetében már jóval kevesebb – akár csak néhány – települést érintő önkormányzati társulások a dominánsak (szociális és/vagy gyermekvédelmi mikrotársulások; óvodatársulások). Ugyanakkor nem meglepő módon az aprófalvas térségekben, járásokban, mikrotérségekben működő humán társulások akár 20 feletti települést (köztük túlnyomó többségben községek, aprófalvak) is tagjaik között tudhatnak – pl. a Baranya megyei Beremendi Szociális és Gyermekjóléti Társulás 25 tagönkormányzattal; Borsodban a Putnok és Térsége Önkormányzati Társulás 26 tagönkormányzattal. A KSH Önkormányzati törzsadatár megyei adattábláit vizsgálva időnként rendkívül atipikus társulási megoldásokat láthatunk a közösen ellátott feladatok ágazatközi jellege szerint – esetenként egymás-

tól akár nagyon távol eső humán és gazdasági jellegű feladatokat szervezve egyazon társulás alá. Erre jó példa Somogy megyében a Marcali Többcélú Kistérségi Társulás, amely keretében 40 település 27 feladat közös ellátását valósítja meg integrált társulásos formában a különböző szociális, gyermekjóléti és egészségügyi alfeladatokról kezdve az óvodafenntartáson vagy a mozgókönyvtári szolgáltatás társulásos megszervezésén át egészen a helyi közfoglalkoztatás, a környezet- és természetvédelem, a belső ellenőrzés, a telephely-engedélyezési eljárások vagy a helyi gazdaság- és turizmusfejlesztésig. Az egyik legalacsonyabb népességű hazai város, a Borsod megyei Pálháza székhellyel létrejött Hegyközi Területfejlesztési és Alapellátási Társulás, amely 21 önkormányzat 43 feladat közös társulásos ellátását valósítja meg. Mivel a társulásban érintett önkormányzatok önként és teljesen autonóm módon határozhatják meg a közösen ellátandó feladatok listáját, nagyon differenciált a hazai települési önkormányzatok társulási stratégiája: hol, milyen társulási modellek alakulnak ki. Vannak olyan mikrotérségek, ahol a 2013 előtt működött többcélú kistérségi társulások lényegében azonos feladattal meglévő megmaradtak a korábbi integrált formában – pl. Marcali. Olyan társulásra is akad példa, ahol viszonylag korlátozott a társulásban együttműködő települési önkormányzatok száma, ugyanakkor kiterjedt, komplex közös feladatellátást valósítanak meg – a Baranya megyében 2017-ben létrejött Nyugat-Hegyháti Önkormányzati Társulásban 6 település 18 kifejezetten gazdaság- és területfejlesztési területeken alakított ki együttműködést (piacüzemeltetés; turizmus; közfoglalkoztatás; növénytermesztés és állattenyésztés).(1)

### V.2.1 Községek és szociális-, gyermekvédelmi önkéntes társulások

A szociális valamint gyermekvédelem területén a korábbi többcélú kistérségi társulások helyét átvették a kisebb területi kiterjedésű önkormányzati társulások. Különösen az aprófalvas, fragmentált településstruktúrájú megyékben domináns a korábbi többcélú kistérségi társulási keretek közül kiszakadó szociális mikrotársulások dominanciája a szociális alapszolgáltatások valamint szakosított ellátásoknál (pl. idősek otthona,

rehabilitációs intézmények). A szakosított ellátások esetében a szolgáltatási kínálatnál meghatározó, hogy milyen nagyságú (lakosság, intézményi struktúra) a társulásban központi szerepet játszó település, legyen az község, nagyközség vagy városi jogállású település, és ebből következően a szociális törvény differenciált hatáskör-telepítés révén milyen szakellátások működtetését rendelte kötelező jelleggel a településhez.

### V.2.2 Községek és egészségügyi önkéntes társulások

A KSH Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves települési és megyei szintű adatai szerint a kistélepülések között ritkábbak az önmagában kizárólag egészségügyi célú társulásos együttműködések, helyette inkább jellemző valamilyen szélesebb koordinációs rendszerbe (szociális, egészségügyi és egyéb feladatok közös társulásban) való illeszkedés. A klasszikus egészségügyi alapellátáson túli ágazati feladatellátás alig-alig jelenik meg (pl. komplex egészségnevelés), másrészt a szociális területhez képest inkább jellemző az önálló egészségügyi feladatellátás hazai települési önkormányzatok szintjén.

### V.2.3 Községek és önkéntes óvodatársulások

A közoktatási intézményektől eltérően a 2011-es nemzeti köznevelési törvény (2011. évi CXCV. törvény) az óvodai nevelést – benne az intézmények működtetését, fenntartását – a települési önkormányzatoknál hagyta. 1990 után nagyon hamar létrejöttek a községi önkormányzatok között az óvodai társulások, ezek dominanciája a kistélepülési feladatellátásban megmaradt napjainkban is, a struktúrára mindössze a szabályozási környezet bizonyos változásai vannak hatással – pl. 2018. augusztus 31.-től nem lehet közös intézménybe szervezni az óvodai- és bölcsődei ellátásokat. Az Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves adatai szerint megkülönböztethetünk egycélú, pusztán a közös óvodafenntartásra korlátozó társulásokat – ezek általában csak néhány települést érintenek -, valamint az olyan kooperációkat, ahol valamilyen szélesebb ágazatközi (szociális, egészségügyi, óvodafenntartás etc.) együttműködésbe ágyazódik az óvodai nevelés társulásos ellátása.

### V.2.4 Községek és önkéntes kulturális társulások

A kulturális közintézmények fenntartása és üzemeltetése egyszerre jelenik meg az állam és a települések szintjén. Jelenleg számos kulturális közintézmény van települési önkormányzati tulajdonban, bár általában a nagyobb településekre jellemző a széles kulturális intézményi és szolgáltatási portfólió működtetése. Empirikus tény, hogy a közüzemi vagy a szociális területhez képest jóval ritkábbak a kulturális, közművelődési célú önkormányzati társulásos együttműködések – pl. nagyváros ún. „mozgó könyvtárát” üzemeltet környező kistélepüléseken; műemlékvédelem; könyvtári állomány gyarapítása; kulturális műsorok; közgyűjteményi feladatok; óvodai nyelvtanítás.

### V.2.5 Községek és közüzemi társulások

A közüzemi (hulladék, vízszolgáltatás, szennyvíz) szolgáltatások esetében nagy jelentősége van a kistélepülési szintnél eleve szélesebb méretgazdaságossági paramétereknek. Ezért a községeknél a közüzemi feladatok ellátása szinte minden esetben társulásos keretek között valósult meg. Ezt a determinációt erősítették a jogi környezetben 2010 után bekövetkező változások – a víziközmű-szolgáltatásnál a 2011. évi CCIX. törvény; a hulladékgazdálkodási területen pedig a 2012. évi CLXXXV. törvény. A változások eredményként a korábbiakhoz képest nagyobb léptékű, esetenként akár a megyei (NUTS3) területi szinten is túllépő már-már regionális léptékű önkéntes önkormányzati kooperációk alakultak ki. Fontos látni, hogy az elmúlt féltizedben kialakult társulások esetek túlnyomó többségénél valamilyen Európai Uniói forrásból biztosított infrastruktúrális fejlesztés – ivóvíz-védelem; hulladékkezelés; csatornázás - megvalósítása és meghatározott időszakra szóló fenntartása volt a koordinációs szándékot leginkább meghatározó motivációs tényező. Az aprófalvas térségek által dominált megyékben kiemelkednek a 100-200 fellelti tagönkormányzatot magába foglaló hulladék- és vízgazdálkodási fejlesztési-, üzemeltetési társulások. A közösségi közlekedés, tömegközlekedés összehangolása, tervezése megjelenhet önkormányzati társulási tanácsi napirendeken, ám közös szolgáltatásszervezést gyakorlatilag na-

gyítóval sem találni falusias térségekben, mivel ennek feltétele az, hogy a centrumtelepülés rendelkezzen saját tulajdonú közlekedési vállalattal.

## V.2.6 Községek és önkéntes területfejlesztési, helyi gazdaságfejlesztési társulások

2011-ben az Országgyűlés radikálisan újrászabta a területfejlesztési intézményrendszert: az 1996-os területfejlesztési törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény 39. § (1) a) pontja 2012. január 1. határidővel megszüntette a regionális valamint a kistérségi fejlesztési tanácsokat, illetve a Budapest Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot - így egyedül a Balaton Fejlesztési Tanács maradt meg a korábbi másfél évtized területfejlesztési intézményrendszeréből. Mindezzel párhuzamosan a területfejlesztést kizárólagosan és kifejezetten a megyei önkormányzatokhoz rendelte az Möt. Ugyanakkor a községi szintű területfejlesztés önkormányzati társulási szintre történő delegálása továbbra is meghatározó. A KSH Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves megyei bontású társulási adatai jelzik, hogy a komplex, több feladatkört érintő társulások jelentős részénél a területfejlesztés továbbra is gyakran megjelenik közös feladatként, ugyanakkor a területrendezés már sokkal ritkábban. A helyi gazdaságfejlesztést, mint a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatát az Möt. 13.§ (1) 13. pontja nevesíti. A gazdálkodás és helyi gazdaságfejlesztés egyre több önkéntes önkormányzati társulás közös feladatellátásánál jelenik meg különböző meghatározott tevékenységek mentén – pl. közfoglalkoztatási koordináció; belső ellenőrzés; térségi turisztikai informatikai adatbázis létrehozása; internet és kábeltelevízió kiépítése.

## V.2.7 Községek és egyéb speciális önkéntes társulások

A KSH Önkormányzati törzsadattár 2018. második féléves adatai jelzik, hogy számos egyéb helyi önkormányzati kompetencia, kezdeményezés jelenhet meg társult feladatellátásban. Az előzőekben megvizsgált ágazati feladatvállalásoknál mindenképpen ritkább, de a korábbiakhoz képest egyre határozottabban vállalnak fel önkormányzati társulások rendészeti, védelmi vagy valamilyen igazságügyi szolgálati jellegű feladatokat –

pl. polgári védelem; ebrendészet és gyepmesteri tevékenység; tűzvédelem; közbiztonság; áldozatsegítés; ár- és belvízvédelem.

## VI. Összegzés

A 2010-es évek első felében történt radikális jogszabályi változások új alapokra helyezték az állami és önkormányzati feladatellátás rendszereit. A változások érintették a települési önkormányzatok közötti társulásos koordinációk, együttműködések világát, az elmúlt években jelentősen átalakultak a működő önkormányzati társulások. A körjegyzőségek „örökébe lépő” 2000 lakos alatti településeket magába foglaló közös önkormányzati hivatalok, immáron kötelező jelleggel koncentrálnak a székhelytelepülésekre az önkormányzatok hatósági tevékenységét.

A változások érintették az önkéntes önkormányzati társulások rendszerét is. A 2004 után létrejött komplex többcélú kistérségi társulások a 2012-2013-as jogszabályi módosítások hatására az elmúlt több mint féltized során jelentős részben megszűntek vagy átalakultak. A folyamatot erősítette, hogy közoktatás (általános és középiskolák) kikerült a kötelező önkormányzati feladatok sorából. A közüzemi területen történt kodifikációs változások (új hulladék- és vízi közmű törvények) szintén jelentős mértékben módosították a kapcsolódó közszolgáltatási piacot, sokkal inkább a nagyobb területi, már-már regionális, nagytérségi kiterjedésű közüzemi együttműködések irányába helyezve a közüzemi koordinációs hangsúlyt. A humán közszolgáltatások területén a korábbi kistérségi keretek fellazulása következtében viszont a közüzemi szolgáltatási területtel éppen ellentétes irányú folyamat révén, ma már sokkal inkább a kevesebb feladatot érintő és kisebb területi kiterjedésű önkormányzati mikrotársulások dominálnak a településközi együttműködések.

Finanszírozási szempontból jelentős, el nem hanyagolható változás, hogy amíg korábban a központi költségvetés többletfinanszírozással dotálta a társult feladatellátást, addig ez az ösztönző eszköz kikerült 2013-tól az alkalmazásból, a székhelytelepülés önkormányzatára valamint a társulásban érintett társönkormányzatok „jóindulatú” hozzájárulására bízva az operatív működte-

tés biztosítását, finanszírozását – ez indirekt módon az együttműködések ellen hat. Egyidejűleg tapasztalhatunk tehát területi koncentrációs és dekoncentrációs irányú folyamatokat a települési önkormányzatok önkéntes társulások együttműködéseinek tekintetében. A hazai községek jövőképéből kihagyhatatlan az önkormányzati társulások együttműködésének jövőjéről való gondolkodás, mivel továbbra is ez tekinthető a kizárólagos megoldásnak a falusi lakosság számára alapvető közszolgáltatások biztosítására, de a társulások jelenthetik a munkahelyteremtés vagy a helyi gazdaságfejlesztés és foglalkoztatás-bővítés tekintetében is a leginkább járható megoldást.

**SZABÓ TAMÁS**

## Jegyzet

1. Jellemző módon a Nyugat-hegyháti Önkormányzati Társulást működtető 6 település a szociális és egyéb humán feladatokat más társulásokon keresztül (pl. Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás) biztosítják a területükön.

## Hivatkozások

SZABÓ TAMÁS (2019): Együttműködések és kistelepülési önkormányzati koordinációk - az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai *Szabó Tamás – Laki Ildikó: Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban Homo Oecologicus Alapítvány – TÖOSZ, Budapest, 2019, 98-133. old.*

SZABÓ TAMÁS (2016): Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben – PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem). Elérhetőség: [phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo\\_Tamas.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf)

SZABÓ TAMÁS (2015): A városná nyilvánítás kérdésköre 2015 után – az elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése *Új Magyar Közigazgatás* 2015/december 28-36. old.

