

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM

Állam- és Jogtudományi Kar

SZAKDOLGOZAT

**A helyi önkormányzatok közötti társulások, különös tekintettel a Homokháti
Kistérség Többcélú Társulására**

**The associations between the local self-governments with special regard to
Homokháti Multi-purpose Micro-regional Association**

Konzulensek:

Dr. Siket Judit

Egyetemi tanársegéd

Dr. Csatlós Erzsébet, PhD

Egyetemi adjunktus

Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék

Készítette:

Gárgyán Gréta

Jogász szak

Nappali tagozat

Összefoglaló

A szakdolgozatom témája a helyi önkormányzatok közötti társulások. A témaválasztásomat az indokolja, hogy a Homokháti Kistérség legkisebb településén, Öttömösön lakom, amelynek lakosságszáma mindössze 733 fő. Ennek köszönhetően mindig is szívemen viseltem a kistelepülések sorsát és érdeklődéssel fordulok azon megoldások felé, amelyek a lakóhelyemhez hasonló kisközségek boldogulását segítik. Véleményem szerint erre a társulás intézménye - ha megfelelően van szabályozva és támogatva – nagyon jó példa lehet.

A szakdolgozatom első felében áttekintem, hogy milyen változásokon ment keresztül a társulásokra vonatkozó szabályozás a tanácsrendszertől egészen a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hatálybalépéséig. Ehhez segítséget nyújtottak a vonatkozó szakirodalom anyagai és a jogszabályok.

Ezt követően a dolgozat második felében a gyakorlati oldalt kívánom szemléltetni, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása (a továbbiakban: Társulás) működésének bemutatásával, amely a kistérségi együttműködésnek egy kiemelkedő példája. A célom az volt, hogy egy általános képet kapjak a Társulás keretein belül ellátott feladatokról, a szervezetről, a működésének az előnyeiről és arról, hogy a rá vonatkozó jogszabályok (olykor kedvezőtlen) változása milyen hatással van a jövőjére.

Ennek érdekében interjút készítettem Nógrádi Zoltánnal, Mórahalom város polgármesterével, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsának elnökével, dr. Tóth Krisztiánnal, aki a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal aljegyzőjeként felel a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsa munkaszervezeti feladatainak ellátásáért és Csótiné Ördög Edittel, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központjának intézményvezetőjével. Az általuk elmondottak segítettek átláthatóbbá tenni a Társulás működését és a keretein belül ellátott feladatokat. Továbbá interjút készítettem Matuszka Antallal, Zákányszék község polgármesterével, és dr. Dobó Istvánnal, Öttömös község polgármesterével, akik a saját településük szemszögéből nyilatkoztak a Társulásról. Mindemellett a szakdolgozat megírásához alapul vettem többek között a Társulás éves beszámolóit, a Szociális Szolgáltatástervezési Konceptióját és Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központjának Szakmai Programját és egyéb dokumentumait.

Ezúton fejezem ki köszönetemet Dr. Csatlós Erzsébet egyetemi adjunktusnak a konzulensi feladatokban való közreműködésért, és Dr. Siket Judit egyetemi tanársegédnek a szakdolgozatom elkészítéséhez nyújtott segítségéért, hasznos tanácsaiért.

Köszönöm Nógrádi Zoltán, Matuszka Antal és dr. Dobó István polgármester uraknak, valamint dr. Tóth Krisztián aljegyző úrnak és Csótiné Ördög Edit intézményvezető asszonynak, hogy nyilatkozataikkal és támogatásukkal hozzájárultak a szakdolgozatom elkészítéséhez.

Tartalomjegyzék

Összefoglaló.....	2
Táblázatok, diagramok, képek, ábrák jegyzéke.....	6
Bevezetés.....	7
I. fejezet: A mai társulási formák kialakulásának előzményei.....	9
1. Együttműködések a polgári korszaktól a tanácsrendszerig	9
2. Együttműködések a tanácsrendszertől a rendszerváltásig	10
2.1. A hatósági igazgatási társulás.....	10
2.2. Gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések	11
II. fejezet: Társulási formák Európa államaiban	13
1. A skandináv modell	13
1.1. Finnország	13
2. Franciaország	14
3. Németország	15
4. Ausztria.....	16
5. Svájc.....	17
6. Hollandia	17
7. Olaszország	18
8. Spanyolország	18
9. A visegrádi államok	19
9.1. Lengyelország	19
9.2. Csehország.....	19
9.3. Szlovákia	19
III. fejezet: A rendszerváltást követő szabályozás.....	20
1. A helyi önkormányzatokról szóló törvény.....	20
1.1. Körjegyzőségek	21
2. A helyi önkormányzatokról szóló törvényt módosító 1997. évi CXXXIV. törvény	22
3. A társulási törvény	23
IV. fejezet: A többcélú kistérségi társulások.....	26
V. fejezet: Változások a társulásokra vonatkozó szabályokban az Mötv. hatályba lépését követően	29

VI. fejezet: Társulás a gyakorlatban:

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása32

- 1. A Homokháti Kistérség rövid bemutatása32
- 2. A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának kialakulása33
- 3. A Társulás szervezete, működése34
- 4. A Társulás munkaszervezete35
- 5. A Társulás feladatellátása36

VII. fejezet: Szociális feladatellátás a Társulás keretein belül: a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ (Homokháti Szociális Központ)41

- 1. A szociális ellátórendszer alakulása napjainkig.....41
- 2. A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ kialakulása.....45
- 3. Szervezete és működése.....46
- 4. Feladatellátás51

Összegzés62

Irodalomjegyzék66

Egyéb források.....67

Jogszabályok jegyzéke68

Mellékletek.....69

Táblázatok jegyzéke

- 1. számú táblázat:** A társulások helyzete Magyarországon 1999. december 31-én
- 2. számú táblázat:** A társulások száma 2014. II. félévében
- 3. számú táblázat:** A Homokháti Kistérséget alkotó települések lakosság száma
- 4. számú táblázat:** A Homokháti Szociális Központ által biztosított szociális szolgáltatások a Homokháti Kistérség Többcélú Társulásában résztvevő településeken

Diagramok jegyzéke

- 1. diagram:** A hatósági igazgatási társulások típusainak megoszlása a járások végleges megszűnésének idején
- 2. diagram:** Kistérségek által vállalt feladatok

Képek jegyzéke

- 1. számú kép:** A Homokháti Kistérség elhelyezkedése
- 2. számú kép:** A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának székhelye, a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal
- 3. számú kép:** a Zákányszéki Szociális Szolgáltató Központ
- 4. számú kép:** A Homokháti Szociális Központ Öttömösi Telephelye

Ábrák jegyzéke

- 1. számú ábra:** A Homokháti Szociális Központ szervezete

Bevezetés

„Ahogy az egyes emberek társas lények, csak a társadalom által és abban képesek élni, úgy az emberek életteréül szolgáló települések ugyancsak társas képződmények, amelyben az egész és a részek függenek egymástól, hatnak egymásra.”¹

Magyarországon az önkormányzatok alapjoga a helyi önkormányzáshoz való jog. Ennek keretében az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, amelyek ellátására nem minden önkormányzat rendelkezik megfelelő forrásokkal, ebből eredően szükség van a társulás jogintézményének a szabályozására.

„Az önkormányzati társulás általános értelemben olyan közjogi testületnek tekintendő, amelyben önkormányzatok és önkormányzati társulások, bizonyos esetekben kiegészülve a köz- és magánjog egyéb alanyaival, egyesülnek valamely meghatározott kommunális feladatok együttes teljesítésére.”²

A társulási szabadság elvének garanciája több forrásból származik. Elsőként a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. Cikkének 1. pontját emelném ki, amely a következőképpen rendelkezik: *„A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.”*

³Alaptörvényünk a 32. cikkében garantálja ezt az alapjogot⁴: *„A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”*

Továbbá a jogalkotó törvényi szinten is szabályozza a társulási szabadság elvét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvényben.

A szakdolgozatomban elsőként áttekintem, hogy a magyar közigazgatási jogban milyen formái voltak a települések közötti együttműködéseknek a rendszerváltást megelőzően, majd nemzetközi kitekintésként a II. fejezetben ismertetem az egyes európai

¹ Id. ÁRVAI Tibor: Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre, *Magyar Közigazgatás*, L. évfolyam, 7. szám, 2000. július, pp. 421-431.

² Id. SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003, pp. 114.

³ a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 1997. évi XV. törvény

⁴ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés k.) pont

államokban kialakult társulási formákat. Ezek után kerül sor annak a vizsgálatára, hogy milyen változásokon ment keresztül a társulásokra vonatkozó szabályozás a rendszerváltást követő évektől kezdve a mai napig – kiemelve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szabályozását.

A szakdolgozat második felében a Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának működését mutatom be, amelynek keretében elsőként röviden ismertetem a Homokháti Kistérség jellemzőit és a Társulás kialakulásának folyamatát. Ezután áttekintem a Társulás szervezeti felépítését és a munkaszervezetét, majd sorra veszem a Társulás keretében végzett feladatokat. A szociális feladatellátás hangsúlyos része a Társulás tevékenységének, ezt az is bizonyítja, hogy ezen feladatok ellátására a Társulás önálló költségvetési szervet hozott létre. Ennek okán szükségesnek tartom ezt a feladatellátást külön fejezetben ismertetni.

Végezetül a befejező részben röviden összefoglalom a társulásokra vonatkozó szabályozás alakulását, megvizsgálom, hogy milyen előnyei vannak a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása működésének, valamint azt, hogy hogyan látják az általam megkérdezett polgármesterek a Társulás jövőjét.

I. fejezet

A mai társulási formák kialakulásának előzményei

1. Együttműködések a polgári korszaktól a tanácsrendszerig

A társulás jogintézményével kapcsolatban elmondható, hogy bizonyos formája már a polgári korszakban is ismert volt a magyar önkormányzati jogban. A korabeli szabályozás alapján kötelező és önkéntes együttműködések léteztek.⁵

Már az 1886. évi XXII. törvénycikk is tartalmazott utalást a társulásokra az alábbiakat hangsúlyozva:⁶

„158. § Rendezett tanácsu városnak nagyközséggé, nagyközségnek kisközséggé leendő átalakítását, valamint kisközség ezen községi önállásának megszüntetését s közigazgatási tekintetben valamely szomszédos községhez leendő csatoltatását vagy azzal egyesítését, avagy végre két vagy több szomszédos kisközségnek egy községgé alakulását a belügyminister a törvényhatóság felterjesztésére vagy annak meghallgatásával az illető kérelme nélkül is elrendelheti:

a) ha a községek az eddigi állásukkal járó kötelezettségeiknek meg nem felelnek s azokat negyedévi időközökben háromszor hozzájuk intézett hatósági figyelmeztetés után sem teljesítik;

b) ha elvesztik azon szellemi vagy anyagi kellékeket, a melyekhez eddigi szervezetükben való fennállásuk kötve van; végre

c) ha bebizonyítatik, hogy kötelezettségeiknek csak a szomszédos községeket tetemesen felülmúló községi adó kivetése által képesek megfelelni.”

A községek ebben az időszakban szakigazgatási körökbe tömörültek, valamint a kisközségek megállapodhattak bizonyos intézményeik közös fenntartásában (például közös iskola, tűzoltóság).⁷

Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. törvénycikk felhatalmazta a belügyminisztert, hogy *„a kis- és nagyközségek pénzügyi egyensúlyának helyreállítása, a közigazgatás egyszerűsítése, gazdaságosabbá tétele érdekében összeépülő, vagy közel fekvő községek egyesítését elrendelhesse, körjegyzői csoportokat*

⁵ vö. HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai, *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évfolyam, 1. szám, 2011. január, pp. 23-33.

⁶ 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 158. §

⁷ vö. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 31.

*alakítson, a közigazgatás követelményeit ki nem elégítő községi alakzatokat megszüntesse.”*⁸

A II. világháború előtti időszakban még nem jelent meg a közszolgáltatások azon szintje, amely indokolta volna az együttműködésekre vonatkozó átfogóbb szabályozás kialakítását, a társulás, mint jogintézmény nem volt ismert a közigazgatásban. A körjegyzőségek és a szakigazgatási körök tulajdonképpen „bizonyos feladatok közös finanszírozásának technikáját” jelentették.⁹

2. Együttműködések a tanácsrendszertől a rendszerváltásig

Az első tanácstörvény¹⁰ hatálybalépését követően egy szétagolt tanácsi – települési rendszer jött létre 3500 helyi tanáccsal és megközelítően ennyi hivatallal. A közös tanácsok létesítését a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény tette lehetővé.¹¹

Ebben az időszakban a társulások kialakulása főként azáltal valósulhatott meg, hogy csökkentették a területi irányítási szinteket és a járások is fokozatosan kikerültek a közigazgatás szervezetéből.¹² A társulások térnyerése igazán az 1971. évi I. törvény hatálybalépése után kezdődhetett, amely arról rendelkezett, hogy: „*a tanács megállapodhat más tanáccsal abban, hogy meghatározott hatáskört közösen létrehozott szerv útján gyakorolnak, közösen vállalatot vagy intézményt hoznak létre*”.¹³

2.1. A hatósági igazgatási társulás¹⁴

Az igazgatási társulásnak két változata létezett. Az első típus szerint a tanácsok közös szerv útján gyakorolnak meghatározott hatásköröket, a második változat pedig az 1971. évi tanácstörvény végrehajtási rendeletén alapult, amely szerint meghatározott szakfeladat vagy ügykör ellátására a járáson belül a községi tanácsok végrehajtó bizottságai együttesen is alkalmazhattak valamely személyt.

A társulásokra vonatkozó megállapodásokat írásba kellett foglalni, és a létrejövétel további feltétele volt, hogy a társulások illetékességét azonos területre állapítsák meg. 1971 és 1983 között az igazgatási társulások száma jelentős mértékben növekedett, a járások végleges megszűnésének időszakában 365 társulás működött és ezekben 1080 tanács vett

⁸ Id. ÁRVAI (2000) pp. 421-431.

⁹ vö. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 34-35.

¹⁰ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény

¹¹ vö. ÁRVAI (2000) pp. 421-431.

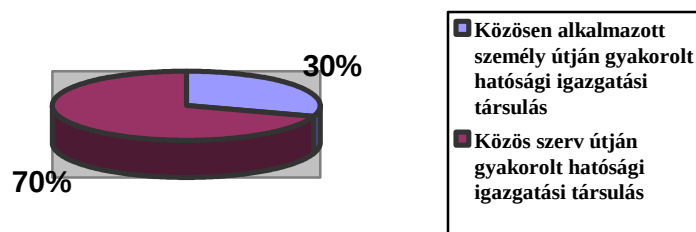
¹² vö. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 42.

¹³ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 12.§ (3) bekezdés

¹⁴ vö. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 42-44.

részt, amely a helyi tanácsok 73%-át tette ki. A társult tanácsok 70%-a az igazgatási társulási típusok első csoportját (közös szerv), míg a maradék 30% a második csoportját (közös alkalmazott személy) működtette. (1. diagram)¹⁵

1. diagram
A hatósági igazgatási társulások típusainak
megoszlása a járások végleges megszűnésének idején



A jogintézmény tömeges elterjedése egy felülről vezérelt folyamatnak volt köszönhető, hiányzott a községi tanácstestületek önkéntes elhatározása. „Az egyébként hosszú ideig eredményesen, megfelelő szakmai színvonalon működő igazgatási társulások leginkább a kötelező társulások intézményéhez hasonlíthatók.”¹⁶

2.2. Gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések

A gazdasági-ellátási tárgyú együttműködéseknek két csoportját különböztethetjük meg. Az első csoportba azok a megállapodások tartoznak, amelyeket a községi tanácsok kötöttek egymással, illetve később, amelyeket a város kötött a környező községekkel. A második csoportba pedig azok az együttműködések sorolhatóak, amelyeket a tanácsok a nem tanácsai gazdálkodó szervezetekkel kötöttek.

A tanácsrendszer időszakában a szabályozatlanság miatt az igazgatási társulási megállapodások számos tartalmi és formai hibában szenvedtek. Ezek közül néhány példát kiemelnék: nem volt rendelkezés arról, hogy mely alanyok jogosultak megkötni a megállapodásokat. Nem tisztázták a társulási szerződések írásbeliségének kérdését, előfordult, hogy egy-egy társulás szóbeli megállapodás alapján működött. Nem volt egységes a gyakorlat abban, hogy mely együttműködést kell a felettes szervnek jóváhagyni és azt sem szabályozták, hogy kit illet meg a kiadmányozási jog.

¹⁵ a diagram adatainak forrása: SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 43.

¹⁶ Id. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 44.

A rendszerváltást követően a társulási törvény megalkotásáig az előbb felsorolt hiányosságok nagy része továbbra is fennmaradt. Az önkormányzatok figyelmen kívül hagyták az írásbeliséget, gyakran azért voltak érvénytelenek a társulási megállapodások, mert nem a jogosult írta alá, illetve a kiadmányozási jog gyakorlása is a viták keresztútjében állt.¹⁷

¹⁷ vö. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 46-50.

II. fejezet

Társulási formák Európa államaiban

A különböző államokban különböző méretű településeket találhatunk, a falvaktól kezdve egészen a nagyvárosokig. Az eltérő településtípusok más-más gazdasági és társadalmi teherbíró képességgel rendelkeznek, azonban minden állam elérendő céljai között szerepel, hogy valamennyi állampolgár egyenlő esélyekkel juthasson hozzá a különböző közszolgáltatásokhoz. Ebből adódóan a társulás jogintézménye nem ismeretlen az államok önkormányzati jogrendszerei számára. A településszerkezeti egyenlőtlenségek orvoslására különféle megoldások születtek a modern demokráciákban.¹⁸

1. A skandináv modell

A skandináv államokban számos apró település található, amelynek köszönhetően a jóléti államok kialakulását követően számos probléma merült fel, hiszen ezek a kistelepülések nem tudták kielégítően ellátni megsokszorozódott feladataikat. Erre tekintettel Svédországban, Norvégiában és Finnországban az 1970-es, 1980-as években település összevonásokkal számottevően csökkentették a települési önkormányzatok számát. Ezek az integrált települések így képesek lettek az alapfokú szolgáltatások ellátására, továbbá valamennyi középfokú szolgáltatás nyújtására is alkalmassá váltak.¹⁹ Az északi államokban kialakult rendszer előnye tehát, hogy a feladatok széles körét képesek az önkormányzatok ellátni, ellenben az árnyoldala az, hogy a települési autonómia messzire került a polgároktól.²⁰

1.1. Finnország²¹

Bár Finnország is a skandináv modell államai között került felsorolásra, mégis ki kell emelni szomszédjai közül, ugyanis itt nem volt megfigyelhető a települések összevonásának oly radikális mértéke. Az Európai Unió elvárásainak való megfelelés céljából kialakult egy regionális kormányzati koncepció, amely a helyi önkormányzatokon alapul. Az önkormányzatok közötti együttműködéseket a finn önkormányzati törvény szabályozza. A legjellemzőbb együttműködési forma a közös képviselő-testület kialakítása,

¹⁸ ld. HOFFMAN (2011) 23-33.

¹⁹ ld. HOFFMAN István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó Kft., 2009, pp.67-68.

²⁰ ld. HOFFMAN (2011), pp. 23-33.

²¹ ld. OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. http://www.terport.hu/webfm_send/376, letöltés: 2014.08.18.

de emellett további alakzatok is előfordulnak, például az együttműködési megállapodások és a célszövetségek. Társult önkormányzati tanácsok létrejöhetnek kötelező jelleggel kórházak fenntartására, illetve területfejlesztési feladatok ellátására, valamint önkéntes alapon is egyes közszolgáltatások ellátására. A gazdasági hatékonyságot, mint a társulások alapításának kezdeti célját később felváltotta a minőségi szolgáltatások nyújtásának a célkitűzése.

2. Franciaország²²

Franciaországban közel 37 ezer település található, amelyből 34 ezerben kevesebb, mint 3500 fő él. A francia önkormányzati rendszer községi, megyei és regionális szintből áll, és külön-külön meg van határozva, hogy mely szint mely közszolgáltatás ellátásáért felelős. Az erősen korlátozott települési hatáskörökből fakadóan az alapszolgáltatások nyújtása is már az alsó középszint feladatai közé tartozik. Az „egy település egy önkormányzat” elvének követése maga után vonta annak a szükségét, hogy az alapszint erősítésére szolgáló jogintézményt építsenek ki.

Franciaországban egy differenciált társulási rendszert hoztak létre. Az egy meghatározott célra felállított céltársulások („*SIVU – syndicates à vocation unique*”) az 1890-es évektől kezdve meghatározó eredményeket értek el. Ezeket a társulásokat főként a vízellátás, a hulladékgazdálkodás és a tűzvédelem biztosítására alapították. 1959-ben kialakították az önkéntes alapon működtethető többcélú társulásokat („*SIVOM – syndicates à vocation multiple*”), amelyek bizonyos feltételek fennállta esetén adók kivetésére is jogosulttá váltak. E társulási formák a középvárosok vonzáskörzeteire voltak jellemzőek. A nagyvárosokra vonatkozóan a kötelező társulás intézményét („*communautés urbaines – CU*”) írta elő a jogszabály.

Egységesítési törekvések keretében az 1999. július 12-től érvényes Chevénement - törvény a korábbi társulási formák mellé új típusokat vezetett be, amelyek önkéntes alapon szerveződhetnek: a kisközségek esetében a községi együttműködések („*communautés de communes*”), a közepes méretű városok vonzáskörzetének tekintetében az agglomerációs társulásokat („*communautés d’ agglomération*”), valamint fenntartotta a nagyvárosok agglomerációi vonatkozásában a „*communautés urbaines*” rendszerét.

²² Id. VERES Enikő: A városi kormányzás közjogi eszközei. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Jelenségek a városi kormányzás köréből. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013, 137-151.

Id. HOFFMAN (2011), pp. 23-33.

Id. OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban

Községi együttműködések a tagok egy vagy több feladat ellátására alapíthatnak. Ilyen feladatok például a vízellátás, alapfokú oktatás, útfenntartás. Agglomerációs társulást több olyan település hozhat létre, amelyeknek az együttes lakosságszáma az 50 ezer főt meghaladja, de nem éri el az 500 ezer főt. Kötelező feladataik közé sorolható a gazdaságfejlesztés, területrendezés, közös várospolitikai folytatása, emellett szabadon választható feladatokat is elvállalhatnak, többek között csatornázási, víztisztítási, vízvédelmi és környezetvédelmi teendőket. A „*communautés urbaines*” rendszerébe tartozó településeken élők számának meg kell haladnia az 500 ezer főt. A társulás gyakorolja az önkormányzás jogát, valamint legfőbb hatáskörei közé a következők tartoznak: várospolitikai, városfejlesztés, környezetvédelem, kommunális szolgáltatások üzemeltetése.

„A fejleményeket sokan az állami beavatkozás újbóli megerősödéseként értékelték, de ez az intervenció céljait és módszereit tekintve is más volt, mint a múltbeliek. Az állam olyan közszolgáltatások esetében (víz, gáz, közlekedés) ösztönözte a kooperációt, melyek költségesek, működtetésük magas szintű képzettséget igényel, és egyben politikai kockázatot rejt magában.”²³

3. Németország²⁴

Németország lakosságának majdnem egyharmada él 100 ezer fő feletti városban. A városok jelentős számára tekintettel már az 1960-as években szükségesnek látszott a községi rendszer reformja. E problémára a megoldást elsőként a községegyesítésekben találták meg, ennek ellenére maradt tér a településközi együttműködéseknek is.

Az ország 16 tartományból áll, amelyek három közigazgatási szintre oszlanak: a körzeti, a városi, valamint a települési szintre. Az önkormányzatok mérete meglehetősen nagy, azonban mégis minden tartományban előfordul az együttműködés valamely formája. A társulások rendszerint önkéntesek, de előfordulhat, hogy bizonyos esetekben előírják a kötelező társulások kialakítását.

A községek közötti együttműködéseknek három fő változatáról beszélhetünk. A leglazább formát az önkormányzati munkaközösségek jelentik, amelynek tagjai közös határozatokat, döntéseket hoznak. Ezeket nem kell kötelezően alkalmazniuk, csupán a tevékenységük

²³ Id. JÓZSA Zoltán: Változó közigazgatás. JATEPress Kiadó, Szeged, 2011, pp. 89.

²⁴ Id. VERES (2013) pp.137-151.

Id. OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban
Id. PÁLNÉ Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2001, pp. 49.

ellátásához adnak segítséget. A feladatok teljesítéséhez csatlakozhatnak az önkormányzatokon kívül egyéb szervezetek is, például kamarák, alapítványok. A második csoportba a közjogi megállapodások tartoznak, amelyeket csak önkormányzatok köthetnek egymással. Ilyen megállapodás alapján történhet az például, hogy az egyik önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt egy másik önkormányzat lakosai számára, vagy valamely település lakosai használhatják a másik település által fenntartott intézményt. A harmadik változatot a céltársulások alkotják, amelyek előnye az, hogy az előző két típussal szemben már jogi személyiséggel rendelkeznek, ellenben a tagok megtarthatják önállóságukat az át nem ruházott hatáskörök esetében. A feladatok ellátásában magánszemélyek is közreműködhetnek. E társulási forma igénybevétele leginkább akkor szükséges, ha valamely hosszú távú feladat ellátása a cél, vagy a tevékenység végzéséhez saját apparátus szükségeltetik, esetleg olyan beruházást szeretne a település eszközölni, amely magas tőkét igényel. Ezekre példa az alapfokú oktatás megszervezése, főiskolák fenntartása, energiaellátás biztosítása, ivóvízellátás és a helyi tömegközlekedés biztosítása.

Fontos megjegyezni, hogy a német rendszerben a felügyeleti szerv meghatározó szerepet játszik. A társulásokkal kapcsolatosan felmerülő problémák esetén ez a szerv jogosult a döntés meghozatalára.

4. Ausztria²⁵

Ausztria szintén azon országok közé tartozik, melyekben az 1960-as években a községegyesítések alkalmazásában látták a megnövekedett önkormányzati feladatok hatékony ellátásának a megoldását. Ugyanakkor a területi reformok befejezését követően is maradt lehetőség településközi együttműködések kialakítására. A helyi önkormányzatok községsszövetségeket és igazgatási közösségeket hozhatnak létre. Igazgatási közösségeket szerződéssel lehet alapítani és kimondottan a dologi eszközök és a szakszemélyzet közös használatára szolgálnak, míg a községsszövetségek meghatározott célra jöhetnek létre, és önálló jogi személyiséggel, valamint saját szervekkel rendelkeznek. Az együttműködések megvalósulhatnak kötelezően és önkéntes alapon is.

²⁵ Id. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 124-126.

5. Svájc²⁶

Svájc azon államok közé sorolható, amelyeket kisméretű önkormányzati rendszerük jellemez, azonban ellenállt a szomszédos államokban az 1960-as években végrehajtott településegysítési „trendnek”. A helyi önkormányzatok széles feladatkörrel rendelkeztek, ennek ellenére az 1990-es évekig nem jelentkeztek erőforrási problémák, a közszolgáltatásokat jó színvonalon tudták biztosítani. A településközi együttműködéseknek két formája különíthető el: a célszövetségek és a községsszövetségek. A célszövetségek közjogi szerződéssel jönnek létre. A községsszövetségek több célú szövetségek, amelyek közjogi megállapodásokon alapulnak és átveszik a községek jogait és kötelezettségeit.

6. Hollandia²⁷

Hollandiában a helyi közigazgatás kétszintű, települési és megyei szintből áll. A megyei szint hatáskörébe kevés feladat tartozik, főként koordinációs tevékenységet látnak el. Az országban megközelítőleg 650 helyi önkormányzat működik, amelyek feladatkörét az önkormányzati törvény szabályozza. Az elmúlt évtizedekben a kistelepülések önkormányzatai nehezebben tudták biztosítani a hulladékgazdálkodási, egészségügyi és tömegközlekedéssel kapcsolatos feladataik hatékony ellátását, ezért egyre inkább felmerült az igény az önkormányzatok közötti együttműködésekre. A társulások közjogi formáira vonatkozó rendelkezéseket a közös szabályozásról szóló törvény tartalmazza (WGR²⁸), a magánjogi együttműködések pedig a polgári törvénykönyv szabályozza. A WGR alapján a tartományok területét együttműködési övezetekre osztották fel és az önkormányzatok csak akkor hozhatnak létre társulásokat, ha egyazon együttműködési övezetben helyezkednek el. Ellenkező esetben a tartományi önkormányzat engedélye kell.

Az együttműködéseknek három különböző modellje van a WGR szerint: közjogi testület („*openbaar lichaam*”), centrum – konstrukció („*centrumgemeente – constructie*”) és az egyszerű megállapodás („*lichte regeling; regeling zonder meer*”). A törvény a következő együttműködési típusokat említi: „különböző települések közötti együttműködés; tartományok és települések közötti együttműködés; különféle tartományok közötti együttműködés; települések és vízgazdálkodási társulatok közötti együttműködés;

²⁶ Id. JÓZSA Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006, pp. 220.

Id. PÁLNÉ (2001) pp. 51.

Id. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 126-129.

²⁷ Id. OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban

²⁸ „A Holland Királyság közös önkormányzati szabályozásról szóló törvénye (*Wet gemeenschappelijke regelingen*), elfogadva 1984. december 20-án”

tartományok és vízgazdálkodási társulatok közötti együttműködés; egy település vagy egy tartomány, és egy vagy több más állami hatóság, egyéb jogi személy közötti együttműködés”. Az önkormányzatok a társulás intézményét főként a gazdasági hatékonyság miatt választják, valamint a központi kormányzat is különböző eszközökkel próbálja elősegíteni számuk növekedését.

7. Olaszország²⁹

Olaszországban először egy 1977-es dekrétum alapján kaptak a régiók felhatalmazást arra, hogy azoknál az önkormányzatoknál, ahol ez indokolt lenne, hozzanak létre többcélú önkormányzati társulásokat. Ennek egy formáját a hegyvidéki községek jelentették.

Az országban körülbelül 8100 község található és ennek 24 %-ában 1000-nél kevesebb lakos él. Törvény alapján az önkormányzatok többcélú önkormányzati szövetségeket hozhatnak létre. A társult önkormányzatok lakosságszáma nem haladhatja meg az 5000 főt, ami alól egy község javára tehető kivétel, itt a lakosságszámnak 5000 és 10000 fő közé kell esnie. Az együttműködésekben részt vevő önkormányzatoknak szerződésben kell megállapodniuk a közreműködő hatóságokról, valamint a pénzügyi és felelősségi kérdésekről. Emellett szabályozva van az is, hogy egy önkormányzat csak egy társulásban vehet részt. Központi jogszabály rendelkezhet úgy is, hogy valamely tevékenység ellátására kötelező társulást létrehozni.

8. Spanyolország³⁰

Spanyolország területe municípiumokra, provinciákra és autonóm közösségekre van osztva. A provinciák és az autonóm közösségek is rendelkeznek önkormányzati joggal. A helyi közügyek közös teljesítésére az önkormányzatok községsszövetségeket („*Comarcas*”) és célszövetségeket („*Mancomunidades de Municipios*”) hozhatnak létre. A községsszövetségeket testületek jelenítik meg, amelyekbe a tagönkormányzatok küldenek képviselőket. Általában több mint tíz önkormányzat alkotja őket, és a ritkán lakott területeken 10 és 30 ezer közötti lakosra, a sűrűbben lakott területeken pedig akár 150 ezer lakosra is kiterjedhet a működésük. Feladataik közé tartozik többek között az egészségügyi ellátás, az oktatás megszervezése, a környezetvédelem és a szociális ellátás. Ezzel szemben a célszövetségek feladatkörébe főként a szennyvíztisztítással, szemétszállítással és az

²⁹ Id. OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban

³⁰ Id. SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 131-132.

egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok tartoznak. A társulások mellett az állam különböző hatáskör telepítésekkel próbálja az önkormányzatok méretbeli problémáit áthidalni.

9. A visegrádi államok³¹

9.1. Lengyelország

Lengyelországban társulás létrehozására a települési önkormányzatok és a területi önkormányzatok jogosultak a feladatok együttesen történő ellátása érdekében. Az alapításhoz az szükséges, hogy a közreműködő önkormányzatok elfogadják a társulás alapszabályát. Az így létrejövő társulások jogi személyiséggel rendelkeznek és saját nevükben és felelősségükre látják el a feladataikat. Az együttműködések történhetnek önkéntes alapon, de létrejöhetnek jogszabályi kötelezés alapján is.

9.2. Csehország

Csehország jelentős számú helyi önkormányzattal rendelkezik (2003. január 1-jén 6244 települési önkormányzat volt). A területi önkormányzatok látják el a középfokú szolgáltatásokat, míg a települési önkormányzatok az alapszolgáltatások nyújtását. A kistelepülések számára azonban problémát jelent az alapszolgáltatások megfelelő szinten történő ellátása. E probléma feloldására kiterjedt társulási hálózatot hoztak létre. Az önkormányzati törvényük alapján az együttműködések egyik formája lehet az, hogy két vagy több önkormányzat egy adott feladat ellátására szerződést köt. Ez azonban nem minősül önkormányzati társulásnak. Másik változat lehet az önkéntes alapon létrehozott önkormányzati társulás, amely már jogi személyiséggel rendelkezhet és széles feladatkört láthat el. Említést kell tenni a mikrorégiókról is, amelyek területét olyan települések alkotják, amelyek egymás között önkéntes közigazgatási társulást hoztak létre.

9.3. Szlovákia

Szlovákiában kétszintű önkormányzati rendszer működik, amely települési és regionális önkormányzatokból áll. A regionális önkormányzatok felelősek a középfokú közszolgáltatások ellátásáért, míg a települési önkormányzatok biztosítják az alapfokú ellátásokat. Az önkormányzatok közötti együttműködések leginkább regionális fejlesztésekre, regionális – infrastrukturális közszolgáltatásokra vonatkoznak, nem pedig humán közszolgáltatásokra.

³¹ Id. OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban
Id. HOFFMAN (2009) pp. 79-83.

III. fejezet

A rendszerváltást követő szabályozás

A rendszerváltás során a tanácsrendszer helyébe az önkormányzati rendszer lépett. A helyi önkormányzáshoz való jogot az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) garantálta:

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”³²

„1. § (1) A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.”³³

Ezáltal minden település függetlenül méretétől, lakosságszámától, szakmai, pénzügyi, szervezeti kapacitásától önállóságot kapott.³⁴ A törvényi szabályozás széles feladat- és hatáskörrel ruházta fel az önkormányzatokat. Az „egy település – egy önkormányzat” elvét követve ugyanakkor jelentős számú kis önkormányzat is létre jött, amelyek ezt a széles feladat- és hatáskört önállóan nehezen vagy egyáltalán nem voltak képesek ellátni. Az Ötv. azonban az Alkotmánnyal összhangban biztosította a szabad társuláshoz való jogot.³⁵

1. A helyi önkormányzatokról szóló törvény

Az Ötv. alapján „a települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak”.³⁶ A társulások három formájáról rendelkezett a jogalkotó: a hatósági igazgatási társulásról, az intézményirányító társulásról és a közös képviselő-testületről.

Hatósági igazgatási társulást egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézésére lehetett létrehozni. Intézményirányító társulás keretében több községet, illetve községet és várost ellátó intézmények közös alapításában, fenntartásában és fejlesztésében állapodhattak meg az érdekelt képviselő-testületek. Ebben az esetben a törvény előírta,

³² A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény 1990.IX.30-tól hatályos állapot 42.§

³³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdés

³⁴ ld. JÓZSA (2011) pp. 49.

³⁵ vö. HOFFMAN (2011) pp. 23-33.

³⁶ Ötv. 41. § (1) bekezdés

hogy a közös intézmény fenntartásához a társult önkormányzatoknak a lakosságszámuk arányában kell hozzájárulniuk. A feladatok ellátásával és a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban bizottságot kellett létrehozni.

A legátfogóbb társulási formát a közös képviselő-testület alakítása jelentette. Ennek keretében a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesíthették a költségvetésüket, közös hivatalt tarthattak fenn és intézményeiket közösen működtethették, azonban azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott községet érintették, minden község megtarthatta az önállóságát. A közös képviselő-testület alakítása kétféle módon történhetett, a választás joga az érdekelt tagokat illette meg. Az egyik lehetőséget az érdekelt képviselő-testületek együttese jelentette. Ahol viszont a létszám nagysága a működést lehetetlenné tette volna, ott lakosságarányosan választhatták meg a tagokat. Ha a közös képviselő-testület a törvényi feltételeknek megfelelt, akkor körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését is vállalhatta.

Fontos kiemelni, hogy a társulások jogi személynek minősültek. Alapításuk egyetlen korlátját az jelentette, hogy a társulások létrehozása nem járhatott a résztvevő települések önkormányzati jogának sérelmével. Az Ötv. a III. fejezetében a fentiekben leírt három formáról rendelkezett, de a társulási szabadság elvéből következően az önkormányzatok más megoldást is választhattak az együttműködésre.³⁷

1.1. Körjegyzőségek

A társulási formák mellett röviden említést kell tenni a körjegyzőség intézményéről, amelyet az Ötv. II. fejezetének 39-40. §-ai szabályoztak. A törvény előírta, hogy az egy megyén belüli egymással határos, 1000 főnél kevesebb lakossal rendelkező községek az igazgatási feladataik ellátására alapítsanak és tartsanak fenn körjegyzőséget. Ez alól kivételt jelentett, ha az 1000 főnél kevesebb lakosú község képviselő-testülete a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt tudott kinevezni, ebben az esetben létre lehetett hozni az önálló hivatalt.³⁸ Emiatt Hoffman István a körjegyzőséget „félkötelező községközi jellegű társulásként” írja le.³⁹ Véleménye szerint a kisközségek nagy része a körjegyzőséget a tanácsrendszerbeli közös tanácsokkal azonosította, ezért a községi

³⁷ Ötv. 41-44. § (1990.IX.30-tól hatályos állapot)

vö. FOGARASI József: A helyi önkormányzatok, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, pp. 414-421.

³⁸ Ötv. 39. § (1)-(2) bekezdés

³⁹ ld. HOFFMAN (2011) pp. 23-33.

önállóság biztosítása érdekében inkább saját jegyzőt nevezett ki és polgármesteri hivatalt alakított.⁴⁰

A körjegyzőségre vonatkozó szabályozás 2011. január 1-jétől annyiban módosult, hogy olyan településekre is kiterjesztette a törvény a körjegyzőség alakításának kötelezettségét, amelyek közigazgatási területét legfeljebb két település közigazgatási területe választotta el. Ezt a jogintézményt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2013. január 1-jétől hatályba lépett rendelkezései teljesen megszüntették.⁴¹

2. A helyi önkormányzatokról szóló törvényt módosító 1997. évi CXXXIV. törvény

Az 1990-es évek elején a társulási rendszer nehezen bontakozott ki. Ennek oka az volt, hogy egyes szabályok visszatartották a községeket attól, hogy társulást hozzanak létre, valamint a megállapodásokra vonatkozó szabályozás hiányossága is problémát jelentett. Ezekre tekintettel megalkották a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt. A jogszabály hatályba lépéséhez azonban szükség volt az Ötv. módosítására is, amely a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXXIV. törvény megalkotásával történt meg.⁴² Ezek közül a következőkben leírtakat tartom a legfontosabbaknak.

A módosítások következtében az társulás is bekerült azon szervek közé, amelyek önkormányzati döntést hozhattak, valamint bizonyos feltételek esetén a képviselő-testület egyes hatásköreit ezután már a társulásokra is átruházhatta.⁴³ Jelentős változásnak minősült a korábbi szabályozáshoz képest, hogy nem kellett minden társulásnak jogi személyiséggel rendelkeznie.⁴⁴ Emellett pontosításra került az intézményirányító társulás elnevezése, ugyanis a gyakorlatban nem az intézmény közös irányítására, hanem a közös alapításra, fenntartásra és fejlesztésre társultak az önkormányzatok. Így az elnevezés intézményi társulásra változott. Ezzel a társulási formával kapcsolatban korábban bizottságokat is létre kellett hozni, a törvény ezt a rendelkezést is hatályon kívül helyezte.

⁴⁰ ld. HOFFMAN (2009) pp. 311.

⁴¹ A körjegyzőségeket a közös önkormányzati hivatalok felállításáig lehetett fenntartani.

⁴² vö. VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, pp. 181.

⁴³ vö. ÁRVAI (2000) pp. 421-431.

⁴⁴ vö. VEREBÉLYI (1999) pp. 183.

A közös képviselő-testület megfogalmazás sokakban a közös tanácsok emlékét idézte fel, emiatt ezt felváltotta a társult képviselő-testület elnevezés.⁴⁵ A módosító törvény tehát két esetben változtatott a társulási típusok elnevezésén, azonban új típusokat nem vezetett be.

3. A társulási törvény

A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ttv.) szubszidiárius jelleggel szabályozza a társulásokat, ugyanis az Ötv. és az ágazati törvények társulásokra vonatkozó szabályai elsődlegességet élveznek e törvény szabályaival szemben. A Ttv. szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületei önkéntes és szabad elhatározásukból, egyenjogúságuk tiszteletben tartásával, a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés alapján írásbeli megállapodással hozhatnak létre társulást.⁴⁶

A Ttv. megszabta, hogy milyen célból köthető társulási megállapodás, ezek a következők: helyi önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester, a jegyző, a képviselő-testület hivatala ügyintézője államigazgatási feladat- és hatásköre ellátása. Emellett előírta, hogy a társulási megállapodást a polgármester, illetve államigazgatási feladat- és hatáskör ellátására létrehozott társulás esetén a polgármester és a jegyző jogosult aláírni.⁴⁷

A társulási törvény az Ötv.-től eltérően a társulások létrehozására irányuló megállapodásokat tipizálta. A társulási megállapodások típusainak csoportosítását Árvai Tibor Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre című tanulmányában leírt csoportosítása alapján ismertetem.⁴⁸

Az első szempont alapján különbséget lehetett tenni a jogi személyiséggel való rendelkezés szemszögéből. Ennek megfelelően voltak jogi személyiséggel nem rendelkező társulást létrehozó megállapodások (Ttv. 7. §, 8. §, 9. §), és jogi személyiséggel rendelkező társulást létrehozó társulási megállapodások (Ttv. 16. §).

Másodszor pedig csoportosítani lehetett a megállapodásokat aszerint, hogy milyen mértékben történt a döntési jogok átengedése. Ez alapján négyféle típust lehetett megkülönböztetni:

- a) megállapodás meghatározott feladat, hatáskör, szolgáltatás ellátására a megbízó önkormányzat számára (Ttv. 7. §)

⁴⁵ vö. VEREBÉLYI (1999) pp. 196-207.

⁴⁶ Ttv. 2. §

⁴⁷ Ttv. 3. §

⁴⁸ ld. ÁRVAI (2000) pp. 421-431.

- b) megállapodás intézmény, vagy más szervezet közös fenntartásában, munkavállaló közös foglalkoztatásában, azzal, hogy a kapcsolódó feladat- és hatásköröket meghatározott képviselő-testület, illetve ennek szerve gyakorolja (Ttv. 8. §)
- c) megállapodás közös döntéshozó szerv létrehozásával közös fenntartásra, foglalkoztatásra, feladat, hatáskör, szolgáltatás ellátására (Ttv. 9. §)
- d) megállapodás jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozásában.

A társulások törvényességi ellenőrzését végző szerv elnevezése az évek során többször változott. Kezdetben a törvényességi ellenőrzésért a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetője volt a felelős, ez változott 2007. január 1-jétől (közigazgatási hivatal), 2011. január 1-jétől (a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv), 2012. január elsejétől (a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében), majd végül e feladat ellátására a fővárosi és megyei kormányhivatal lett jogosult törvényességi felügyeleti jogkörében.⁴⁹

A társulások számának alakulását a Ttv. hatálybalépése után az 1. számú táblázat adatai jelenítik meg. Ebből a táblázatból megállapíthatjuk, hogy nagy volt a különbség az egyes megyék között az önkormányzatok társulási hajlandóságának tekintetében.

⁴⁹ Ttv. 20. § (2) bekezdés

Megye megnevezése	Társulások száma	Összes település száma	Társult önkormányzatok száma	Társuló önkormányzatok a településállomány %- ában
Baranya	107	301	244	81
Bács-Kiskun	43	118	66	56
Békés	29	75	42	56
Borsod-Abaúj- Zemplén	119	357	323	90
Csongrád	21	60	47	78
Fejér	57	108	90	83
Győr-Moson- Sopron	97	173	132	76
Hajdú-Bihar	7	82	48	59
Heves	104	118	72	61
Jász-Nagykun- Szolnok	16	78	50	64
Komárom- Esztergom	39	74	67	91
Nógrád	59	128	101	79
Pest	46	184	84	46
Somogy	248	244	244	100
Szabolcs- Szatmár-Bereg	83	228	139	61
Tolna	54	108	86	80
Vas	97	216	193	89
Veszprém	124	225	188	84
Zala	76	257	213	83
Budapest	4	1	10	-
Összesen	1430	3135	2439	77

1. számú táblázat

A társulások helyzete Magyarországon 1999. december 31-én⁵⁰

⁵⁰ Az adatok forrása: SOMLYÓDYNÉ (2003) pp. 169.

IV. fejezet

A többcélú kistérségi társulások

A társulási törvény hatályba lépését követően a többcélú kistérségi társulások kialakulása jelentett változást a hazai társulási rendszerben. A többcélú kistérségi társulások leginkább a II. fejezetben említett francia középvárosok vonzáskörzeteire jellemző többcélú társulásokhoz („SIVOM”) hasonlíthatóak. Ezt a társulási formát a 2004. évi CVII. törvény⁵¹ (a továbbiakban: Ktt.) intézményesítette, amely kistérségi egységekbe rendezte az önkormányzatokat.

A kistérség fogalma a következőképp határozható meg: *„a kistérség földrajzilag egymással határos, funkcionális kapcsolatot mutató egy vagy esetleg több központra szerveződő településcsoport, amely a tagtelepülések között lévő kapcsolatok révén lehetővé teszi a térségi feladatok ellátását”*.⁵²

A Ktt. alapján az önkormányzatok önként alakíthattak többcélú kistérségi társulásokat, azonban ki kell emelni, hogy csak a törvény mellékletében meghatározott kistérségek települései hozhatták létre ezt az együttműködési formát. A törvény a hatálybalépését követően 168 kistérségről rendelkezett. Ahhoz, hogy a többcélú kistérségi társulás létrejöhessen három feltételnek kellett teljesülnie. Elsőként szükség volt arra, hogy a társulási megállapodást a kistérségbe tartozó képviselő-testületek több mint a fele jóváhagyja. Másodszor a megállapodást elfogadó települések lakosainak száma meg kellett, hogy haladja a kistérség lakosságszámának a hatvan százalékát, vagy ötven százalékát abban az esetben, ha a kistérségbe tartozó települések számának hatvan százalékát eléri a társulás tagjainak száma. A harmadik feltétel pedig az volt, hogy miután megalakult a többcélú kistérségi társulás a működési területe szerint illetékességgel rendelkező Magyar Államkincstár Területi Igazgatóságának (később a kincstárnak) nyilvántartásba kellett vennie. Az adott kistérségben lévő más önkormányzat bármikor csatlakozhatott a társuláshoz, ha az abban résztvevő települések valamennyi képviselő-testülete minősített többséggel döntést hozott a hozzájárulásról.⁵³

⁵¹ A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény

⁵² Id. Magyar Köztársaság Kormánya: T/8766. számú törvényjavaslat a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról, előadó: dr. Lamperth Mónika belügyminiszter, Budapest, 2004. február, pp. 11. <http://www.parlament.hu/irom37/8766/08766.pdf>, letöltés: 2016.02.07.

⁵³ Ktt. 1. § (2), (4) és (9) bekezdés

A Ktt. rendelkezései szerint a többcélú kistérségi társulás az alábbi feladatkörbe tartozó közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó és térségi együttműködést igénylő egyes feladat- és hatáskörök ellátását vállalhatta:

- a) oktatás és nevelés;
- b) szociális ellátás;
- c) egészségügyi ellátás;
- d) család-, gyermek- és ifjúságvédelem;
- e) közművelődési, közgyűjteményi tevékenység;
- f) helyi közlekedés, helyi közútfenntartás;
- g) ingatlan- és vagyongazdálkodás;
- h) ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés;
- i) kommunális szolgáltatások és energiaellátás;
- j) környezet- és természetvédelem, valamint hulladékkezelés;
- k) szennyvíztisztítás- és elvezetés;
- l) területrendezés;
- m) esélyegyenlőségi program megvalósítása;
- n) foglalkoztatás;
- o) gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom;
- p) állat- és növényegészségügy;
- q) belső ellenőrzés;
- r) területfejlesztés.⁵⁴

A Ttv. lehetőséget biztosított jogi személyiséggel nem rendelkező társulás alakítására is, a többcélú kistérségi társulások azonban minden esetben jogi személynek minősültek.⁵⁵ A törvény a többcélú kistérségi társulások döntéshozó szervének a társulási tanácsot jelölte meg, amely a társult tagok polgármestereiből állt. A társulási tanács feladat- és hatáskörét a társulási megállapodás szabta meg.⁵⁶

A társulásból valamely önkormányzat kiválhatott hat hónappal korábban, minősített többséggel meghozott döntésével a naptári év utolsó napján, vagy törvényben meghatározott esetben.⁵⁷

⁵⁴ Ktt. 2. § (1) bekezdés

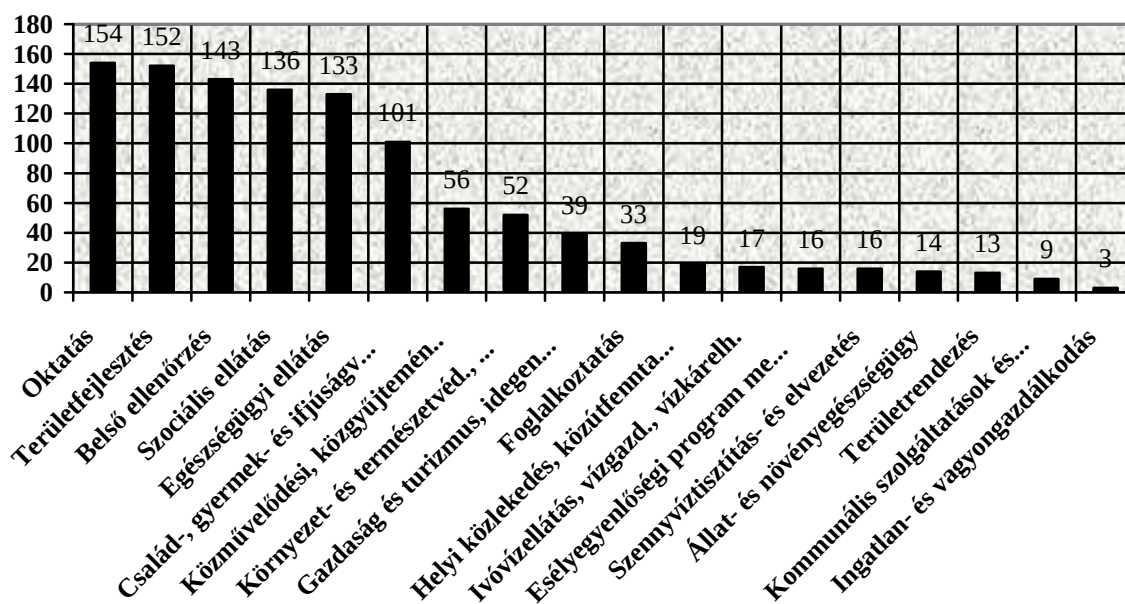
⁵⁵ Ktt. 1. § (7) bekezdés

⁵⁶ Ktt. 5. § (1) és (2) bekezdés

⁵⁷ Ktt. 1. § (4) és (5) bekezdés

A törvény hatálybalépését követően a többcélú kistérségi társulások működésének rövid bemutatásához Torba Nándor Kistérségi társulások főbb jellemzői című tanulmánya⁵⁸ nyújtott segítséget. 2006-ban az ország területe 168 kistérségre tagolódott, ebből 161 kistérségben működött többcélú kistérségi társulás. A 2. diagram⁵⁹ ábrázolja, hogy a Ktt.-ben felsorolt vállalható feladatok közül melyiket hány kistérség többcélú társulása vállalta. Ebből látható, hogy a társulások tagjai elsősorban az oktatás, a területfejlesztés, a belső ellenőrzés, a szociális ellátás és egészségügyi ellátás körében vállaltak feladatokat. Ezek főként azok a területek, amelyekhez a kormány ösztönző támogatást biztosított. Az adatokból arra lehet következtetni, hogy a törvény céljának megfelelően alakultak a többcélú kistérségi társulások. Ennek a hátránya viszont az volt, hogy kevesebb társulás jött létre azoknak a feladatoknak az elvállalására, amelyekhez nem kapcsolódott ilyen támogatás, holott eredményesen térségi összefogással lettek volna megoldhatók.

2. diagram
Kistérségek által vállalt feladatok



⁵⁸ TORBA Nándor: Kistérségi társulások főbb jellemzői (A 2006. évi statisztikai adatok elemzése), *Közigazgatási szemle*, II. évfolyam, 1. szám, 2008, pp. 73-83.

⁵⁹ A diagram forrása: TORBA (2008) pp. 74.

V. fejezet

Változások a társulásokra vonatkozó szabályokban az Mötv. hatályba lépését követően

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) több mint két évtizeden át biztosította a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályozást, azonban már nem tudta biztosítani azt, hogy a helyi önkormányzatok megfeleljenek a kor társadalmi-gazdasági kihívásainak, ezért átfogó módosításra volt szükség. Ennek következményeképp fogadta el az Országgyűlés 2011. december 19-én a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.).⁶⁰ Az Mötv. IV. fejezetében kapott helyet a helyi önkormányzatok társulásainak szabályozása. A IV. fejezet 2013. január 1-jei hatálybalépésével egyidejűleg a jogalkotó hatályon kívül helyezte az Ötv.-nek a települési önkormányzatok társulásaira vonatkozó III. fejezetét, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt (Ttv.), valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt (Ktt.).

Az Mötv. a társulásokra vonatkozóan bizonyos rendelkezéseket átvett a korábbi jogszabályokból, viszont egyes szabályokon változtatott. Ebben a fejezetben a célom a legfőbb változások bemutatása.

A Ttv. és a Ktt. hatályon kívül helyezése nem jelentette azt, hogy a korábbi társulásokat, illetve többcélú kistérségi társulásokat is meg kellett szüntetni. Ezek a társulások a társulás szabadságának elve alapján (felülvizsgálat után) tovább folytathatták tevékenységüket a társulási megállapodásuk, valamint szervezeti és működési szabályzatuk szerint.⁶¹ Az Mötv. 87. §-a alapján az önkormányzatok továbbra is önkéntes alapon hozhatnak létre társulásokat, többcélú kistérségi társulásokat. A különbség azonban az, hogy az Mötv. nem emel ki egyes társulási típusokat, illetve társulási megállapodási típusokat, a szabályozás egységesen minden társulási formára vonatkozik. Korábban az Ötv. és a Ttv. választási lehetőséget biztosított a képviselő-testületeknek, hogy jogi személyiséggel nem rendelkező, vagy jogi személyiséggel rendelkező társulást alakítsanak. A Mötv. ezzel szemben csak jogi személyiségű társulás létrehozását teszi lehetővé. A

⁶⁰ vö. SZVERCSÁK Szilvia: A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik, *Magyar Közigazgatás*, II.(LXII.) évfolyam, 1. szám, 2012. március, pp. 40-51.

⁶¹ vö. BEKÉNYI József – GYERGYÁK Ferenc: A helyi önkormányzatok társulásairól szóló szabályozás változásai, *Új Magyar Közigazgatás*, VI. évfolyam, 2. szám, 2013. február, pp. 68-69.

korábban alakított jogi személyiséggel nem rendelkező társulás esetén ez azt jelentette, hogy jogi személyiségűvé kellett átalakítani, valamint a Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartásába be kellett jegyeztetni.⁶² A többcélú kistérségi társulások a Ktt. szerint is jogi személyiséggel rendelkeztek, így e téren nem történt változás.

Ha a társulási megállapodás eltérően nem rendelkezik, a társulásokhoz csatlakozni csak a naptári év első napján, illetve azokból kiválni csak a naptári év utolsó napjával lehet. A társulások rendezett működéséhez és a költségvetés tervezhetőségéhez a csatlakozás és a kiválás kérdéséről az érintett képviselő-testületeknek hat hónappal korábban minősített többséggel kell dönteniük és erről értesíteniük kell a többi tagot.⁶³

A demokratikus működés érdekében minden társulásnak kell rendelkeznie döntéshozó szervvel, nevezetesen társulási tanáccsal, amely a korábbi rendelkezésekkel ellentétben a társult települések képviselő-testületei által delegált tagokból áll. A társulási tanács tagjai a társulási megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek. A társulás bizottságot hozhat létre a társulási tanács döntéseinek előkészítésére, valamint a végrehajtás szervezésére. A munkaszervezeti feladatokat a társulás székhelytelepülése polgármesteri hivatalának kell teljesíteni. A települési önkormányzatok dönthetnek úgy, hogy a társulás ezen feladatait nem a székhely önkormányzat polgármesteri hivatala látja el, azonban ezt a társulási megállapodásban rögzíteniük kell.⁶⁴

Az Mötv. 146. § (1) bekezdése előírta, hogy a törvény hatálybalépése előtt keletkezett társulási megállapodásokat a tagok kötelesek felülvizsgálni és 2013. június 30-ig úgy módosítani, hogy azok ne legyenek ellentétesek a törvény rendelkezéseivel. A felülvizsgálatot követően a társulásban résztvevő önkormányzatok dönthettek úgy is, hogy a társulást megszüntetik, de ebben az esetben a társulásban ellátott kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról továbbra is gondoskodniuk kellett.⁶⁵

Az Mötv. hatályba lépését követően a társulások számának alakulását a 2. táblázat adatai jelenítik meg. Ebből kivehető, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében alakították a legtöbb és - a fővárost figyelmen kívül hagyva - Komárom-Esztergom megyében a legkevesebb társulást. Ha ezeket az adatokat összehasonlítjuk az 1999. december 31-i adatokkal (1. táblázat), akkor azt figyelhetjük meg, hogy a megyék többségében a

⁶² vö. BEKÉNYI – GYERGYÁK (2013) pp. 68-69.

⁶³ Mötv. 89. § (1) és (2) bekezdés

⁶⁴ Mötv. 94. § (1) és (2) bekezdés, 95. § (2) és (4) bekezdés

⁶⁵ ld. BEKÉNYI – GYERGYÁK (2013) pp. 68-69.

társulások száma csökkent, ezzel ellentétben néhány megyében (például Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megyében) viszont a számuk megnőtt.

Főváros/megye megnevezése	Társulások száma
Budapest	2
Bács-Kiskun megye	44
Baranya megye	83
Békés megye	34
Borsod-Abaúj-Zemplén	98
Csongrád megye	38
Fejér megye	37
Győr-Moson-Sopron megye	59
Hajdú-Bihar megye	45
Heves megye	57
Jász-Nagykun-Szolnok megye	41
Komárom-Esztergom megye	15
Nógrád megye	61
Pest megye	67
Somogy megye	74
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	65
Tolna megye	54
Vas megye	57
Veszprém megye	71
Zala megye	74

2. számú táblázat

A társulások száma 2014. II. félévében⁶⁶

⁶⁶ A táblázatban szereplő adatok forrása:

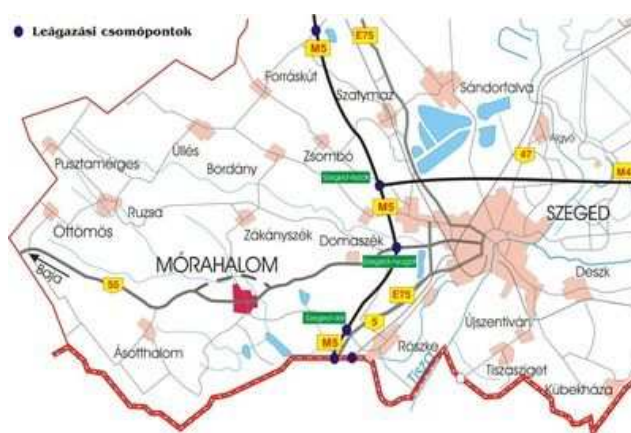
<http://www.kormany.hu/hu/dok?page=3&source=7&type=308&year=2015#!DocumentBrowse>, letöltés 2016.02.07.

VI. fejezet

Társulás a gyakorlatban: A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása

1. A Homokháti Kistérség rövid bemutatása⁶⁷

A Homokháti Kistérség (más néven: Móraalmi statisztikai Kistérség, 2013. január 1-jétől hivatalosan: Móraalmi járás) a Dél-alföldi Régió déli részén, Csongrád megyében található. A Kistérség területén jelenleg tíz település található: Ásotthalom, Bordány, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Ruzsa, Üllés, Zákányszék és Zombó.



1. számú kép:

A Homokháti Kistérség elhelyezkedése⁶⁸

A Homokháti Kistérség legnagyobb települése az egyetlen város, Mórahalom, amely egyben a kistérségi együttműködés centruma is. A legkisebb település pedig Öttömös, 733 lakossal. A Kistérségben a 2016. január 1-jei adatok alapján összesen 29.649-en élnek.

Település	Lakosságszám(fő)
Ásotthalom	4073
Bordány	3288
Forráskút	2144
Mórahalom	6118
Öttömös	733
Pusztamérges	1179
Ruzsa	2574
Üllés	3168
Zákányszék	2833
Zombó	3539
Összlakosság:	29.649 fő

3. számú táblázat:

A Homokháti Kistérséget alkotó települések lakosságszáma⁶⁹

⁶⁷ Id. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermejjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

⁶⁸ a kép forrása: http://www.homokhat.hu/pages/kisterseg_al.aspx?id=1535473, letöltve: 2016. február 6.

A Kistérség jellegzetessége, hogy kiterjedt külterülettel, tanyahálózattal rendelkezik és elmondható, hogy az összlakosság 31,5 %-a jelenleg külterületen él. Ez némely feladat ellátása során nehézséget okozhat, ezért ezen ellátások kialakítása a jogszabályban előírt módtól bizonyos tekintetben eltérhet.

2. A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának kialakulása

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása (a továbbiakban: Társulás) nem az első együttműködés a Kistérségben. Már 1992-ben létrehozták a térségi vízművet, „ami a települések szempontjából az új önkormányzati törvény szellemiségében kialakult önállósodási vágy és önálló működési rendszerek vonatkozásában egy unikum volt, hogy mégiscsak összeállnak települések és közösen üzemeltetnek egy intézményt az akkor fölbomló járások és a kényszer települési társadalmi státuszok után”.⁷⁰ Ezt követően 1995-ben megalakult a Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete, majd 1996-ban a Homokháti Önkormányzatok Kistérségfejlesztési Társulása. 1997-ben pedig létrejött a Homokhát Eurointegráció Kistérség- és Gazdaságfejlesztési Szolgáltató Közhasznú Társaság, mint önálló gazdasági társaság.⁷¹

A Társulást 2004. április 30-án alapította a Kistérséghez tartozó kilenc települési önkormányzat, nevezetesen Ásotthalom, Bordány, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérgecs, Ruzsa, Üllés és Zákányszék képviselő-testülete.⁷² Elsődlegesen azzal a céllal hozták létre, hogy az önkormányzatok - az állam által a társulások részére biztosított többletnormatívák segítségével - olyan feladatokat is el tudjanak látni, amelyek ellátására önállóan addig nem, vagy csak alacsonyabb színvonalon voltak képesek.⁷³ További célkitűzésként jelent meg a társulási megállapodásban a terület- és településfejlesztés összehangolása, valamint az, hogy szervezeti keretet nyújtson a helyi önkormányzatok kapcsolat- és együttműködési rendszerének.

A Társulás jogállását tekintve önálló jogi személyiséggel rendelkező önkormányzati költségvetési szerv, amelynek működési területe a Társulást alapító önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki. Székhelyeül Mórahalom került kijelölésre, a képviselői jogkört pedig a Társulási Tanács elnöke, Mórahalom polgármestere gyakorolja.

⁶⁹ a táblázat forrása: Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

⁷⁰ Nógrádi Zoltánnal, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsának elnökével, Mórahalom város polgármesterével készített interjú, ld. 1. számú melléklet

⁷¹ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió, 2015

⁷² ld. Homokháti Kistérség Többcélú Társulási Megállapodása

⁷³ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió, 2015



2. számú kép:

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának székhelye, a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal⁷⁴

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának jelenleg tíz tagja van, 2015. július 1-jétől Zsombó Nagyközség önkormányzata is csatlakozott a társult önkormányzatokhoz. A Társuláshoz az Mötv. szabályozásának megfelelően bármikor lehet csatlakozni, de erről a csatlakozni kívánó önkormányzat képviselő-testületének minősített többséggel határozatot kell hoznia hat hónappal a csatlakozás tervezett időpontját megelőzően. A határozatban nyilatkozni kell a Társulás alapidokumentumainak és a Társulási Tanácsnak a csatlakozás előtt hozott hatályos döntéseinek az elfogadásáról, a tagsággal kapcsolatos költségek viselésének vállalásáról, valamint a Társulás keretein belül ellátandó feladatokról. A Társulásból való kiválásra a naptári év utolsó napjával van lehetőség, ebben az esetben is minősített többséggel hozott határozatra van szükség, amelyet a kiválni szándékozó önkormányzat képviselő-testületének a kiválást megelőző hat hónappal kell meghoznia és közölnie a Társulási Tanáccsal.⁷⁵

3. A Társulás szervezete, működése

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának legfőbb szerve a Társulási Tanács, amely az Mötv. szabályozásának megfelelően a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagokból áll. Annak ellenére, hogy nem kötelező, a Társulás esetében mégis minden önkormányzatot a saját polgármestere képvisel a Társulási Tanácsban.

⁷⁴ a kép forrása: http://www.morahalom.hu/integralt_komplex, letöltés: 2016. február 6.

⁷⁵ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Megállapodása (XVI. számú módosításokkal egységes szerkezetben), 2015

A Társulási Tanács jogosult az önkormányzatok által átruházott feladat- és hatáskörök gyakorlására. A döntések meghozatala során valamennyi település polgármestere egy szavazattal rendelkezik.

A Társulást a Társulási Tanács elnöke képviseli, aki a tagok közül titkos szavazással kerül ki. Az elnöki teendőket az alapítástól kezdve Nógrádi Zoltán, Mórahalom város polgármestere látja el.

Az alelnök a tagok közül minősített többséggel kerül megválasztásra, személyére az elnök tesz javaslatot. Feladata az elnök helyettesítése és munkájának segítése. A Társulási Tanács alelnöke jelenleg Sánta Gizella, Ruzsa község polgármestere.

A Társulási Tanács munkáját állandó és eseti bizottságok segíthetik, amelyek döntés előkészítő és végrehajtó feladatokat látnak el. A tagok személyére a Társulási Tanács tagjai tehetnek javaslatot, a bizottság elnökét pedig a Tanács tagjai közül kell megválasztani. A Társulásnak két állandó bizottsága van: a Pénzügyi Bizottság, valamint a Szociális-és Egészségügyi Bizottság, amelyek mellett eseti jelleggel Közbeszerzési Bíráló Bizottságot állítanak fel.⁷⁶

A Társulási Tanács munkáját hatékony együttműködés jellemzi, a települések polgármesterei partnerként tekintenek egymásra. Nem tapasztalható olyan mértékű széthúzás az egyes települések között, amely a közös célok elérését akadályozná. Ez annak is köszönhető, hogy a társult települések adottságai, lehetőségei és problémái közel azonosak. Az eredményes működést az is elősegítette, hogy a Társulás a pályázati forrásokkal, a költségvetésből származó állami támogatásokkal ésszerűen gazdálkodott, ebből adódóan az önkormányzatoknak néhány évig nem is kellett hozzájárulniuk a Társulás működéséhez.⁷⁷

4. A Társulás munkaszervezete

A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény alapján a munkaszervezeti feladatokat a többcélú kistérségi társulás székhelytelepülésének polgármesteri hivatala, vagy a költségvetési szervként létrehozott elkülönült munkaszervezet útján lehetett ellátni.⁷⁸

⁷⁶ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Megállapodása (XVI. számú módosításokkal egységes szerkezetben), 2015,

⁷⁷ vö. a dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövege, ld. 5. számú melléklet

⁷⁸ A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény 10. § (1) bekezdés

A Társulás az alapítást követően a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal keretein belül látta el a döntések előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos teendőket.⁷⁹ 2009-től azonban már hivatalosan is egy önállóan működő és gazdálkodó költségvetési intézmény útján gondoskodott ezen feladatok ellátásáról, amely a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Munkaszervezete hivatalos elnevezést kapta. A munkaszervezet széles feladatkörrel rendelkezett, általános feladatai közé tartozott különösen az előterjesztések elkészítése, a határozatok végrehajtása, a Társulási Tanács és a bizottságok működése technikai feltételeinek biztosítása, ügyviteli teendők elvégzése és a gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása. Emellett speciális feladatkörébe tartoztak igazgatási, jogi, adminisztrációs feladatok, térségfejlesztési feladatok, gazdasági feladatok és belső ellenőrzési feladatok is.

Az Mötv. hatályba lépése a munkaszervezet tekintetében változást hozott, ugyanis a társulás székhelyének polgármesteri hivatala feladatkörébe utalta ezeknek a feladatoknak az ellátását.⁸⁰ Ennek következtében a Társulás az önálló költségvetési intézményként működő munkaszervezetét megszüntette, és a Társulási Tanács döntése alapján 2013. július 1-jétől a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal lett a felelős a Társulás munkaszervezeti feladatainak ellátásáért.

A munkaszervezet létszáma évről-évre folyamatosan csökkent. 2010-ben még kilenc fő látta el a feladatokat, 2012-ben hét munkavállalója volt, 2013-ban pedig már csak három.⁸¹ Az átalakulást követően a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal alkalmazásába kerültek a munkaszervezeti feladatokat ellátó személyek, akik ezt követően munkakörük részeként látják el az ezzel kapcsolatos teendőket.⁸²

5. A Társulás feladatellátása

A Társulás létrehozásakor az alapítók a Társulási Megállapodásban számos feladatot megjelöltek, amelyek ellátásáról a Társulás útján kívántak gondoskodni, ezekről előzetesen az önkormányzatok képviselő-testületeinek határozatot kellett hozniuk. A feladatok közül a következőekben felsoroltakat tartom a legfontosabbaknak. A közoktatás terén pedagógiai szakmai szolgáltatás nyújtása, pedagógiai szakmai tevékenység végzése;

⁷⁹ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulási Megállapodása

⁸⁰ Mötv. 95. § (4) bekezdés

⁸¹ vö. Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2010. évi tevékenységéről, Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2012. évi tevékenységéről, Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2013. évi tevékenységéről

⁸² vö. a dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövege, ld. 5. számú melléklet

szociális területen többek között jelzőrendszeres házi gondozás működtetése, családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok közös fenntartása; egészségügyi területen például orvosi ügyeleti rendszer közös működtetése, valamint településfejlesztési területen például a kistérségi települések településrendezési terveinek összehangolása. További feladatokat határoztak meg a könyvtári és kulturális szolgáltatások, a víz- és hulladékgazdálkodás, a közlekedés, a közigazgatás- és szolgáltatásszervezés, a környezetvédelem, az idegenforgalom, a nemzetközi és térségi kapcsolatok, valamint az értékelési, ellenőrzési rendszerek működtetése területén.⁸³ A felsorolás azért nem teljes körű, mert igazán csak a megalakulást követő években körvonalazódott, hogy a sok feladat közül melyek azok, amelyek valóban megvalósíthatóak, amelyeket érdemes akár szervezés, akár finanszírozás szempontjából társulási formában ellátni. Ezt követően a „Társulás az ország többi többcélú társulásához hasonlóan a kezdeti tervezést és gyakorlati próbálgatást követően megtalálta azokat a feladatokat, amelyek a helyi viszonyokra, körülményekre tekintettel többcélú társulás útján az önkormányzati saját feladatellátásnál hatékonyabban láthatóak el”.⁸⁴

Az alábbiakban a Társulás keretein belül korábban, illetve jelenleg ellátott meghatározó feladatokat kívánom részletesebben bemutatni, amelyek ismertetéséhez a dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövegét, valamint a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása tevékenységéről szóló 2010 és 2014 közötti éves beszámolókat használtam fel.

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása útján ellátott főbb feladatok közé tartozott az első évtől kezdve a **pedagógiai szakszolgálati, szakmai szolgáltatási feladatok** kistérségi szintű ellátása, amely az alapfokú oktatási tevékenység kiegészítő tevékenységeként működött. A pedagógiai szakszolgálat, szakmai szolgáltatás a Társulásban résztvevő önkormányzatok közoktatási intézményeibe járó sajátos nevelési igényű gyermekeknek, valamint más tanulási, magatartási beilleszkedési nehézségekkel küzdő gyermekeknek nyújtott segítséget többek között nevelési tanácsadás, logopédiai szolgáltatás, illetve korai fejlesztés, gondozás és gyógypedagógiai tanácsadás útján. A pályázati lehetőségek megfelelő kihasználásával és az állam által erre a célra nyújtott normatívák felhasználásával a szakszolgálat nagyon hatékony működést tudott elérni 2010 és 2012 között, ennek köszönhetően még több segítségre szoruló gyermeket be tudtak vonni az általuk nyújtott foglalkozásokba. Mindezt alátámasztja az éves beszámolókból közzétett teljesítési mutatószámok emelkedése is, például 2010-ben nevelési tanácsadás

⁸³ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulási Megállapodása

⁸⁴ az idézet a dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövegéből származik, ld. 5. számú melléklet

keretében kistérségi szinten 348 rászoruló gyermeket tudtak ellátni, míg ez a szám 2012-ben 392-re emelkedett. A feladat Társulás keretein belül történő ellátása 2012 év végével megszűnt, ugyanis 2013. január 1-jétől ezeket a feladatokat a közoktatási feladatokkal együtt az állam átvette az önkormányzatoktól.

A Társulás 2007 és 2013. január 31. között önállóan gondoskodott a **belső ellenőrzési feladatai** ellátásáról. A tevékenység ellátásáért 2007-től egy főállású belső ellenőr volt felelős, aki a Társulás intézményeinek belső ellenőrzési feladatai mellett a társult önkormányzatok intézményeinek ezzel kapcsolatos teendőit is ellátta. 2011. április 1-jétől ugyanezen feladatok ellátását megbízási szerződéssel egy gazdasági társaság vállalta 2013. január 31-ig. A belső ellenőrzési feladatok további ellátására a kistérségi települési önkormányzatok 2013. február 1-jén létrehozták a Homokháti Kistérség Belső Ellenőrzési Társulását, ezáltal ez a tevékenység kikerült a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása feladatköréből.

A települési önkormányzatok a Társulás feladatkörébe utalták a **területfejlesztési, településfejlesztési feladataikat** is. Ennek a feladatellátásnak a Társulás főként pályázatírás és projektmenedzselés útján tett eleget. Az első évektől kezdve egészen a 2013-as évig megfigyelhető, hogy számos pályázati lehetőséget sikerült a Társulásnak kihasználni, ezáltal jelentős infrastrukturális fejlődés ment végbe a Kistérségben. 2007-2008-ban kistérségi optikai hálózat létesítésére került sor mórahalmi központtal, amely által a zárt hálózati internet elérés gyorsabbá vált, valamint nagyobb adatátvitelt is lehetővé tett. 2009-2010-től váltak elérhetővé a Dél-alföldi Operatív Program (DAOP) pályázatok, amelyeknek köszönhetően elsősorban a szociális ellátórendszer intézményei kerültek felújításra, átalakításra a települések nagy részén, ezenfelül egyes települések esetében új épületek kivitelezését is meg tudták valósítani.

Mindemellett említést kell tenni azokról a pályázatokról is, amelyek célja különböző programok szervezésének támogatása (például képzési, felzárkóztatási programok, rendezvénysorozatok lebonyolítása), vagy különböző koncepciók, dokumentumok elkészítése (például környezetvédelmi program). Ezek közül kiemelném a kistérségi STARTMUNKA mintaprogramot, amely három éven keresztül került megszervezésre a Társulás által. Ezek megvalósításával kapcsolatban azonban problémák merültek fel az évek során, erre tekintettel a Társulási Tanács úgy döntött, hogy 2015-ben már nem indít közfoglalkoztatási programokat.

Szintén pályázati forrás útján 2010-2011-ben felülvizsgálatra került az önkormányzatok környezetvédelmi programja, local agendája, valamint a víz- és hulladékgazdálkodási terve. A felülvizsgálat elvégzése egyébiránt az önkormányzatoknak jogszabályból eredő kötelezettsége, így ennek a teljesítése nagyban segítette az önkormányzatok munkáját.

A területfejlesztés tekintetében véleményem szerint érzékelhető, hogy célszerű volt ezt a típusú feladatot a Társulás keretein belül ellátni, hiszen ennek köszönhetően sokféle pályázati lehetőség kihasználására sor került az évek során. Sajnálatos módon a 2013-as évtől kezdve ez a feladat is - a Társulás által ellátott többi feladathoz hasonlóan - csökkentett intenzitással került elvégzésre, többnyire a még folyamatban lévő pályázatok menedzselését végezte, illetve végzi el a Társulás.

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulásának jelenleg két legfőbb feladata van: a központi orvosi ügyelet és a szociális ellátórendszer működtetése. A **központi orvosi ügyelet** célja az, hogy az egészségügyi ellátás a háziorvosi ügyeleti időn túl is biztosítva legyen a településeken, ebből kifolyólag hétköznapokon 16 órától másnap reggel 8 óráig, hétvégén és ünnepnapokon pedig 0-24 óráig működik. A feladatellátást az önkormányzatok már 2005. április 1-jétől átruházták a Társulásra, ezáltal 2005-ben és 2006-ban az Országos Mentőszolgálattal, mint egészségügyi szolgáltatóval kötött megállapodás útján lett ellátva ez a tevékenység. 2007-ben azonban a Társulási Tanács döntése alapján a Társulás egészségügyi szolgáltatóvá vált a feladatellátás vonatkozásában, ezért ezt követően az OMSZ már közreműködő szervezetként látta el a feladatot.⁸⁵ Ez a megállapodás azért is volt előnyös a Társulás számára, mert az OMSZ a saját szakembereiből álló csapata közreműködésével látta el a központi orvosi ügyeleti teendőket, ezáltal segítve a háziorvosok munkáját az ügyeleti idő alatt.

2011 szeptemberében a Társulás közreműködési megállapodást kötött a Kisteleki Térségi Járóbeteg Szakellátó Kft.-vel, így 2012. január 1-jétől ez a vállalkozás lett a felelős az orvosi ügyelet megszervezéséért a kistérségben.

Amint a Homokháti Kistérség bemutatásánál utaltam rá, a települések nagy külterülettel rendelkeznek, amelynek ennél a feladatellátásnál az a következménye, hogy a hatékony működés érdekében két ügyeleti központot kellett kialakítani. A települések a két ügyeleti központhoz kerültek beosztásra, így a Ruzsai Ügyeleti Központhoz tartozik Ruzsa, Öttömös, Pusztamérges és Üllés, a Móraalmi Ügyeleti Központhoz pedig Mórahalom, Ásotthalom és Zákányszék. Forráskút és Bordány települések ezt az ellátást nem ezen

⁸⁵ vö. a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása beszámolója Öttömös Község Önkormányzatának a központi orvosi ügyelet működéséről, 2008

Társulás keretében látják el, erre természetesen van lehetőség, hiszen az önkormányzatok maguk dönthettek és dönthetnek jelenleg is arról, hogy mely feladatokat kívánják átruházni a Társulásra. A két ügyeleti központ fenntartása nagy terhet ró a Társulásra, mert a jogszabályok alapján ekkora összlakosságszám mellé csak egy ügyeleti központ kialakítása lenne a finanszírozás szempontjából optimális. A központi orvosi ügyelet, mint egészségügyi alapellátás finanszírozása az Országos Egészségbiztosítási Pénztáron (OEP) keresztül történik, és az ellátottak számától függ a támogatás összege. Az évek múltával az OEP által nyújtott hozzájárulás egyre kevesebb lett, és a hiányzó összeget a településeknek kell pótolnia, amely ebből kifolyólag folyamatosan növekszik. Ennek következtében a Társulás folyamatosan kereste azt, hogy mi lenne a legjobb megoldás a működtetés szempontjából. Több szolgáltató árajánlata is megtekintésre került, azonban a Társulási Tanács egyik ajánlatot sem tartotta elfogadhatónak, ezért végül 2013. július 1-jétől a Társulás saját maga szervezi és működteti a központi orvosi ügyeletet. Ennek értelmében a Társulás köt közvetlenül megállapodást a feladat elvégzésében közreműködő szakemberekkel, szolgáltatókkal, valamint az ügyeleti központok épületeit és eszközeit is térítésmentesen átvette a Társulás, ezek tekintetében csak a fenntartási költségeket kell kiegyenlítenie.

A Társulás a feladat átvételét követően is törekedett a minél költségtakarékosabb működésre, emiatt többször is átgondolásra került az ellátás rendszere. Lehetőségként felmerült az is, hogy megszüntetnék az egyik ügyeleti központot, azonban ebben a kérdésben nem tudtak kompromisszumra jutni a települések vezetői, mert ebből a szempontból egyik központ sem bizonyult megfelelőnek. Bármely választás esetén egyes települések nehezebben lettek volna megközelíthetőek, ami úgy gondolom ennél a feladatellátásnál különösen nagy problémát jelent, hiszen az orvosi ellátás kései megérkezése akár valaki életébe is kerülhet. Emiatt nyilvánvalóan a polgármesterek sem szívesen támogatták ezt a megoldást, az ő érdekük is az, hogy ezek az ellátások a lakossághoz a lehető legközelebb és legmagasabb színvonalon legyenek biztosítva.

A két ügyeleti központ fenntartása mellett a szakemberállomány bérezése is megnehezíti a feladat ellátását, mivel az alacsonyan tartott bérek következtében nem könnyű bevonni a szakszemélyzetet az ügyeleti tevékenység elvégzésébe. A fennálló nehézségek esetében a Társulás szempontjából a megoldást a jelenlegi jogszabályi feltételek megváltoztatása jelentené, ebben a kérdésben a települések polgármesterei is azonos álláspontot képviselnek, és ennek elérése érdekében a Társulás vezetősége már tett lépéseket.

VII. fejezet

Szociális feladatellátás a Társulás keretein belül: a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ (Homokháti Szociális Központ)

A Társulás feladatellátását tekintve a központi orvosi ügyeleti teendők mellett kiemelkedő szerepe van a szociális feladatellátásnak, amit az is igazol, hogy a Társulás ezen tevékenység ellátására egy önállóan működő költségvetési szervet hozott létre. Az általam készített interjúkból arra lehet következtetni, hogy tulajdonképpen a szociális feladatellátás terén kialakított hatékonyan működő rendszer az, ami jelenleg leginkább egyben tartja a Társulást. Mindezek miatt szükségesnek tartottam, hogy ez a tevékenység külön fejezetben kerüljön kifejtésre.

1. A szociális ellátórendszer alakulása napjainkig

A későbbiekben kifejtettekre tekintettel fontosnak tartom a magyar szociális ellátórendszer alakulásának áttekintését. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) alapján a szociális ellátásokat három csoportra oszthatjuk: pénzbeli ellátásokra (például időskorúak járadéka), természetben nyújtott szociális ellátásokra (például közgyógyellátás) és személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokra, azaz szociális szolgáltatásokra (például házi segítségnyújtás).⁸⁶ Elsősorban a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások alakulását, az azokra vonatkozó rendelkezéseket kívánom ismertetni.

A szociális ellátórendszer nem volt ismeretlen már a Bizánci Birodalomban sem. Az első szegényház alapítására feltehetően Alexandriában került sor a IV. század közepén, amelyben a rászorulóknak ételt adtak, a betegeket ellátták és az elhunytak temettetéséről is gondoskodtak. A városi lakosság a VI. századtól kezdve természetesnek tartotta a szociális ellátórendszerhez való hozzáférést. A Kelet-római Birodalom területén működött többek között csecsemőotthon (brephotropheion), öregek otthona vagy szociális otthon (gerokomeion) és szegényház (ptochotropheion vagy ptócheion) is. Ezek finanszírozását külön kincstárból, úgynevezett szekretionból biztosították, továbbá meghatározott kedvezményekben részesültek, valamint vezetőik magas hivatali beosztást kaptak. Az

⁸⁶ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 3. § (5) bekezdés

intézmények működése során problémát jelentett, hogy azok nem összehangoltan, hanem egymástól elkülönülten munkálkodtak, valamint a folyamatos háborúk, járványok miatt nem tudtak ellátást nyújtani minden rászorulóknak. Mindazonáltal a Birodalom szociális ellátó rendszere évszázadokon át funkcionált és Józsa László véleménye szerint a mai kornak is számos példával szolgálhatott volna.⁸⁷

A magyar szociális igazgatásról elmondható, hogy sok változáson ment keresztül a rendszerváltás óta, sok esetben előfordult, hogy jelentős átalakításra volt szükség. A szocialista időszakban szociális igazgatás alatt első körben a társadalombiztosítást és a személyes jellegű szociális szolgáltatásokat értették. A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény alapján a helyi tanácsok feladata volt gondoskodni a szociális szolgáltatások szervezéséről, létrehozni és fenntartani a lakosság szociális szükségleteit kielégítő intézményeket.⁸⁸ A rendszerváltást követően az 1991 és 1993 közötti időszakban végbement átalakulások meghatározták a szociális ellátási rendszer alapjait.⁸⁹ Az Ötv. hatálybalépésével a települési önkormányzatok kötelező feladatává vált a szociális ellátások biztosítása. Az ellátások finanszírozását azonban a helyi adókból származó bevételek nem fedezték, ezért szükség volt a költségvetési törvényben előírt szabad felhasználású támogatásokkal való kiegészítésre. Gondot okozott viszont az, hogy az önkormányzatok eltérő méretűek és teherbíró képességűek voltak, ezért nem minden települési önkormányzat volt képes valamennyi szociális alapellátás biztosítására. Ennek ellentételezésére az Ötv. több alternatívát kínált, egyrészt lehetővé tette, hogy lakosságszámtól és teherbíró képességtől függően a különböző önkormányzatok eltérő feladatokat vállalhassanak, illetve törvény eltérő feladatokat írjon elő számukra, másrészt az önkormányzatok társulásokkal is elősegíthették a hatékonyabb feladatellátást.⁹⁰ Ezek a megoldások azonban nem hozták meg a kívánt hatást, ugyanis a jogalkotó csak elvétve alkalmazta a differenciált feladat- és hatáskör telepítést, a települési önkormányzatok pedig nem szívesen társultak más önkormányzatokkal, valamint a normatívák szempontjából is megérte inkább saját intézményt működtetni.

Az Szt. 1993. február 26-i hatálybalépésével a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások intézményi keretek közé kerültek. Az Szt. az Ötv.-vel összhangban már érvényre

⁸⁷ vö. JÓZSA László: A szociális ellátás rendszere a Bizánci Birodalomban, *Esély*, 18. évfolyam, 2. szám, 2007, pp. 63-76.

⁸⁸ 1971. évi I. törvény a tanácsokról, 10. § (1) bekezdés és 14. § (1) bekezdés

⁸⁹ vö. HOFFMAN István: Gondolatok a helyi-területi szociális szolgáltatások igazgatása változásainak főbb irányairól, <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2511>, letöltés: 2015.02.03.

⁹⁰ Ötv. (1990.IX.30-tól hatályos állapot) 8. § (1) és (4) bekezdés, 6. § (1) bekezdés, 41. § (1) bekezdés

juttatta a differenciált feladat- és hatáskör telepítés elvét, mert meghatározta, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások közül az alapellátásokat a települési önkormányzatoknak kell nyújtaniuk, a megyei és a fővárosi önkormányzatnak pedig gondoskodnia kell azoknak a szakosított ellátásoknak a megszervezéséről, amelyek biztosítására a települési önkormányzat nem köteles. Az alapellátások magukban foglalták a gyermekek napközbeni ellátását, az étkeztetést, a házi segítségnyújtást, valamint a családsegítést. A szakosított ellátást biztosító intézmények közé sorolta a törvény a külön törvényben meghatározott közoktatási intézménynek nem minősülő bentlakásos gyermekintézményeket, az ápolást, gondozást nyújtó intézményeket, a rehabilitációs intézményeket, a nappali ellátást nyújtó intézményeket, az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményeket és az egyéb speciális szociális intézményeket. Növumként jelent meg az Szt.-ben, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátást a helyi önkormányzat szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval kötött szerződés (ellátási szerződés) útján is biztosíthatta.⁹¹ Mindennek köszönhetően fokozatosan kialakult a magyar szociális ellátórendszer, amely a településcentrikus ellátási modellek közé sorolható.⁹² A településcentrikus ellátási rendszer jellemzője, hogy a szociális szolgáltatások többségének biztosításáról a települési önkormányzatoknak kell gondoskodniuk, azonban a területi önkormányzatok feladatkörébe csak viszonylag szűk körű ellátást utal a jogalkotó, és a települési önkormányzatok még ezek közül is vállalhatnak át, ha képesek azok biztosítására. Szintén ebbe a modellbe sorolható a többi visegrádi állam (Lengyelország, Csehország és Szlovákia) és a skandináv államok szociális rendszere is, viszont az utóbbiak esetében hangsúlyozni kell azt is, hogy a település összevonásokkal a magyar járásokhoz hasonló méretű önkormányzatok jöttek létre, ennek köszönhetően a szociális ellátások széles körének biztosítására alkalmassá váltak, anyagi erőforrások szempontjából is.⁹³

Noha a kétezres évek elején számos szociális ellátás tekintetében lényeges átalakulás történt, a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások terén csak 2007-2008-ban mentek végbe változások. Ezek közül a legfontosabbak, hogy egyrészt a törvényben megjelölt alapszolgáltatások és szakosított ellátási formák igénybevételére való

⁹¹ Szt. 1993.II.26-tól hatályos állapot 57. §, 86. §, 88. § és 120. §

⁹² vö. HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében, *Esély*, 22. évfolyam, 6. szám, 2011, pp. 35-63.

⁹³ vö. HOFFMAN István: Néhány gondolat a helyi autonómiáknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatai rendszeréről, *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évfolyam, 9-10. szám, 2010. szeptember-október, pp. 17-30.

jogosultságot vizsgálathoz kötötték, amelyet az alapszolgáltatások esetében egy e célból felállított bizottságnak, a szakosított ellátási formák esetében pedig az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézetnek kellett elvégeznie. Másrészről 2009. január 1-jétől bizonyos alapellátásokat (közösségi ellátás, támogató szolgáltatás) kiemelték a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közül, ezek finanszírozása ezt követően egységesen, pályázat útján történt.

2011-től ismételten számottevő változás történt a személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatása vonatkozásában. A 2011. évi CLIV. törvény hatálybalépésével az állam átvállalta a megyei intézményfenntartó központok közreműködésével a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő szociális és gyermekvédelmi intézmények működtetését. Továbbá 2013. január 1-jétől az állam átvette a települési önkormányzatok vagy azok társulásai által fenntartott egyes szakosított ellátásokat nyújtó szociális és gyermekvédelmi intézményeket.⁹⁴ A fenntartói jogkör gyakorlására az állam a 316/2012. (XI.13.) Korm. rendelettel a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot jelölte ki.⁹⁵

A szociális alapszolgáltatások köre az Szt. hatálybalépése óta kibővült, jelenleg ebbe a körbe tartozik a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás, az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a családsegítés, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, a közösségi ellátások, a támogató szolgáltatás, az utcai szociális munka és a nappali ellátás. Ezek közül a települési önkormányzatok kötelezettsége gondoskodni az étkeztetésről, a házi segítségnyújtásról és a családsegítésről (a családsegítés esetében 2016. január 1-jétől, amennyiben polgármesteri hivatal működik vagy a közös önkormányzati hivatal székhelye a településen van), továbbá köteles biztosítani a többi szociális szolgáltatáshoz való hozzáférést. Ezeken kívül az állandó lakosságszám növekedésével további ellátások nyújtására kötelezi a törvény a helyi önkormányzatokat.⁹⁶ A szakosított ellátást nyújtó intézmények tekintetében nem volt akkora mértékű változás, továbbra is ide sorolhatóak az ápolást, gondozást nyújtó intézmények, a rehabilitációs intézmények, az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények és az egyéb speciális szociális intézmények, valamint az évek során bekerültek a törvénybe a lakóotthonokra és a támogatott lakhatásra vonatkozó

⁹⁴ az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény 1. § 1. pont

⁹⁵ vö. HOFFMAN István: A területi szociális közszolgáltatások igazgatása – nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében, *Esély*, 24. évfolyam, 4. szám, 2013, pp. 51-72.

⁹⁶ Szt. 57. § (1) bekezdés, 86. § (1)-(2) bekezdés: annak a települési önkormányzatnak, amelynek a területén háromezer főnél több állandó lakos él ezenfelül idősök nappali ellátásáról kell gondoskodnia; ahol tízezer főnél több állandó lakos él, ott az időseken túl nappali ellátást kell biztosítani; ahol pedig harmincezer főnél több állandó lakos él, ott mindezen túl időskorúak gondozóházáról, éjjeli menedékhelyről és hajléktalan személyek átmeneti szállásáról is kell gondoskodnia.

szabályok. Az állam által 2013. január 1-jétől átvett szakosított ellátást nyújtó intézmények vonatkozásában a fenntartói jogkört továbbra is a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság területi szerveként működő megyei és fővárosi kirendeltségek gyakorolják, valamint felelősek a megye területén a szakosított ellátások megszervezéséért és fenntartásáért (nyilvánvalóan azokért, amelyeket a települési önkormányzatok nem látnak el feladatkörükben).⁹⁷

A szociális alapszolgáltatások magasabb színvonalú ellátását a jogalkotó fiskális eszközökkel próbálta a helyi önkormányzatok tekintetében ösztönözni, többlettámogatást biztosított a többcélú társulásokban résztvevő önkormányzatok részére. A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó törvény hatálybalépését követően ez jelentősen motiválta a települési önkormányzatokat az összefogásra, azonban az Mötv. társulásokra vonatkozó új szabályozása és a költségvetési többlettámogatások fokozatos csökkenése következtében az önkormányzatok társulási és társulásban maradási hajlandósága is csökken.

A fentieket Nógrádi Zoltán, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsának elnöke által kifejtett vélemény is alátámasztja. Elmondása szerint az önkormányzatok szociális ellátási felelősségét kényszerpályán látja, mert az állam egyre inkább kivonja magát a szociális feladatellátásból, a szerep pedig az önkormányzatokra hárul, azonban ehhez nem biztosítanak elegendő forrást. Ennek következménye, hogy az eltérő pénzügyi eszközökkel rendelkező önkormányzatok különböző szociális ellátórendszereket fognak működtetni, és ez akár odáig vezethet, hogy az emberek a fejlettebb szociális ellátórendszerrel rendelkező településekre fognak vándorolni. Álláspontja szerint „az ellátórendszerben a folyamatos megszorítások és a folyamatos leépítések még tovább fogják növelni a települések közötti különbségeket”.⁹⁸

2. A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ kialakulása

Az önkormányzatok képviselő-testületei már a megalakulást követően feladat átadás-átvételi megállapodással átruházták szociális feladataik ellátásának szervezését a Társulásra, amellyel együtt járt az ellátáshoz nélkülözhetetlen eszközök, épületek, valamint

⁹⁷ Szt. 57. § (2) bekezdés, 88. § (1) bekezdés: valamint kötelesek gondoskodni a harmincezer főnél nagyobb állandó lakosságú településeken a fogyatékos személyek gondozóháza, a pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthona megszervezéséről és fenntartásáról, ezeken kívül a fővárosban a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek, fogyatékos személyek szakosított ellátásának a megszervezéséről és fenntartásáról, továbbá a megyei jogú város területére is kiterjedően azokról az ellátásokról, amelyek megszervezésére a megyei jogú város a törvény alapján nem köteles.

⁹⁸ vö. Nógrádi Zoltánnal készített interjú szövege, ld. 1. számú melléklet

a szakemberek átadása is. Az első években a Társulás azokat a szociális ellátásokat biztosította, amelyeket az átadást megelőzően a települések is, a szolgáltatások köre később azonban fokozatosan bővült, alakult az igényeknek megfelelően.⁹⁹ A kistérség települései között megfigyelhető volt egy integrációs törekvés a szociális feladatellátás területén, ennek első állomásaként 2007 elején létrehozták a Homokháti Családsegítő és Gyermekjóléti Központot. Ez az intézmény felelt a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatás ellátásáért a kilenc településen. Ezt követően 2008-ban kialakításra került a szenvedélybetegek nappali intézménye, amely a kistérségben e körben felmerülő problémák megoldásában nyújt segítséget a rászorulóknak. A szociális feladatellátás terén a szakemberek hiányának orvoslására, a szolgáltatások színvonalának emelése, valamint a településeken a szociális biztonság növelése érdekében 2009-ben létrehozták a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központját, rövidített nevén a Homokháti Szociális Központot.

A Homokháti Szociális Központ önállóan működő költségvetési szerv, amelynek felügyeleti szerve a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsa. A Homokháti Szociális Központ Bordány és Zsombó települések kivételével a tagönkormányzatok közigazgatási területén nyújt különböző szociális szolgáltatásokat az ott élő magyar állampolgárok, továbbá - ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - bevándorlási engedéllyel, letelepedési engedéllyel rendelkező, illetve a magyar hatóság által menekültként elismert személyek részére. Ettől részben eltérést mutat két területet: a szenvedélybetegek nappali ellátása esetében az ellátottak köre kiterjed a Dél-alföldi Régió lakosaira is, az idősek ápolást, gondozást nyújtó otthonába pedig bármely magyarországi településről érkezhet ellátott.¹⁰⁰

3. Szervezete és működése

A Homokháti Szociális Központ székhelye Zákányszéken található, ahol pályázati forrás segítségével erre a célra egy épületkomplexum épült fel, a Zákányszéki Szociális Szolgáltató Központ.

⁹⁹ vö. dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövege, ld. 5. számú melléklet

¹⁰⁰ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)



3. számú kép:

a Zákányszéki Szociális Szolgáltató Központ¹⁰¹

A Homokháti Szociális Központ feladatait az egyes településeken kialakított tagintézményein, telephelyein, azaz önálló szervezeti egységein keresztül valósítja meg, amelyek az alábbiak:¹⁰²

- Ásotthalmi Tagintézmény
- Forráskúti Telephely
- Móraalmi Tagintézmény
- Móraalmi Telephely
- Móraalmi Telephely 2.
- Család-és Gyermejjóléti Központ (Mórahalom)
- Tanyai Idősek Klubja Telephely (Mórahalom)
- Öttömösi Telephely
- Pusztamérgesi Telephely
- Ruzsai Telephely
- Üllési Tagintézmény
- Zákányszéki Telephely 1.
- Zákányszék Telephely 2.

¹⁰¹ a képet Börcsök Zoltán készítette

¹⁰²vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermejjóléti Központ Alapító Okirat (XXXIX. számú módosítással egységes szerkezetbe foglalva)

A Homokháti Szociális Központ élén az intézményvezető áll, akinek felsőfokú szociális szakképzettséggel, szociális szakvizsgával és minimum öt éves szakmai gyakorlattal kell rendelkeznie. Az intézményvezető jogosult az intézmény valamennyi munkavállalójának kinevezésére. Az intézményvezető helyettese is csak olyan személy lehet, akinek felsőfokú szociális szakképzettsége és legalább öt éves szakmai gyakorlata van.¹⁰³ Az önálló szervezeti egységek élén tagintézmény vezetők és telephelyvezetők állnak. A megfelelő vezetők kiválasztása nagyon fontos a Szociális Központ szempontjából, egyrészt azért, mert a különálló szervezeti egységek miatt az összehangolt és hatékony munkavégzés kialakításhoz szükséges, hogy a vezetők segíteni tudják az intézményvezető tevékenységét hiteles visszajelzésekkel. Másrészről a települések életében is meghatározó, hogy kik képviselik az intézményeiket, hiszen egy-egy megjelenéssel, nyilatkozattal bizonyos esetekben a vezetők az adott településeket is képviselik. Mindezek miatt a vezetői helyekre beadott pályázatok elbírálásában az intézményvezetőn kívül részt vesz annak a településnek a polgármestere, vagy jegyzője, ahová a vezető kinevezésre kerül, valamint egy olyan szakember, aki szakmai szempontból segít a pályázó alkalmasságának megítélésében.

A hatékony munkavégzés érdekében ki kellett alakítani azokat az eszközöket, amelyek segítségével az egyes szervezeti egységek munkáját össze lehet hangolni, hiszen láthatóan egy nagy szervezetről van szó, amely nagyszámú munkavállalóval rendelkezik. Erre szolgál a belső kontroll szabályzat, amely tartalmazza azokat a vezetői utasításokat és eljárási szabályokat, amelyek alapján a szervezeti egységeknek adatszolgáltatási kötelezettségük van. Az együttműködést nagymértékben elősegíti az informatika folyamatos fejlődése, az elektronikus kapcsolattartás. Az Intézménynek saját webes felülete van, amelyen megtalálhatóak az aktuális szabályzatok, jelentkezési lapok, egyéb nyomtatványok és dokumentumok.¹⁰⁴ Emellett a személyes kapcsolattartás is megvalósul azáltal, hogy havonta legalább egy alkalommal vezetői munkaértekezlet összehívására kerül sor, amelyen a tagintézmény vezetők, telephelyvezetők, szakmai vezetők, a gazdálkodási egység vezetője az intézményvezetővel együtt megvitatják az aktuális kérdéseket és értelmezik az új jogszabályokat. Erre azért van szükség, mert a folyamatosan változó jogszabályi környezethez való alkalmazkodás megnehezíti a hatékony szakmai munkát a szociális szférában. A Homokháti Szociális Központ ellátotti körét tekintve

¹⁰³ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szervezeti és Működési Szabályzat (2015.06.19-ei módosításokkal egységes szerkezetben), 2015

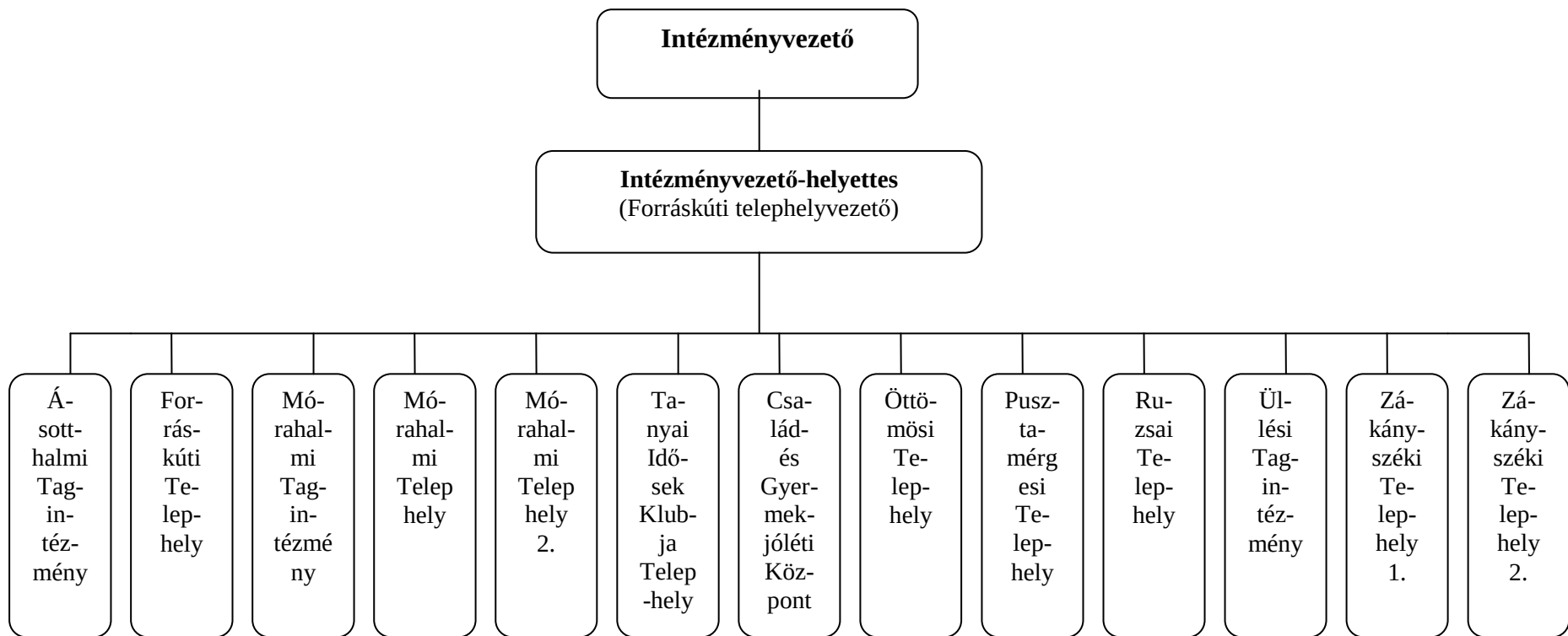
¹⁰⁴ <http://www.hoszkp.hu>

ugyanis nem mindig könnyű feladat megmagyarázni egy-egy ellátottnak, hogy az általa igénybevett szolgáltatás szabályai megváltoztak.¹⁰⁵

Ezen felül legalább évente egyszer az intézményvezető köteles összdolgozói értekezletet összehívni, amelyen beszámol a Szociális Központ tevékenységéről, a munkakörülmények alakulásáról és a várható feladatokról.¹⁰⁶

¹⁰⁵ vö. Csótiné Ördög Edittel készített interjú szövegével, ld.4. számú melléklet

¹⁰⁶ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szervezeti és Működési Szabályzat (2015.06.19-ei módosításokkal egységes szerkezetben), 2015



1. számú ábra
A Homokháti Szociális Központ szervezete¹⁰⁷

¹⁰⁷ az ábrában szereplő adatok forrása: Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekejóléti Központ Alapító Okirat (XXXIX. számú módosítással egységes szerkezetbe foglalva)

4. Feladatellátás

A Homokháti Szociális Központ integrált szervezeti formában működik, a szociális szolgáltatások közül alapszolgáltatásokat biztosít, valamint szakosított ellátást nyújtó intézményekkel is rendelkezik. Az alap-, a nappali és a bentlakásos intézményi formák egymásra épülnek. Az alapszolgáltatásai között szerepel az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok működtetése, a támogató szolgáltatás és a közösségi pszichiátriai ellátás. Zákányszéken tanyagondnoki szolgálatot és az egészségügyi alapellátások közül védőnői szolgálatot is működtet a Szociális Központ. A nappali ellátás keretében az idősek és a szenvedélybetegek nappali ellátása biztosított, a szakosított ellátási formák közül pedig idősek ápolást, gondozást nyújtó otthona is működik Zákányszéken és Ásotthalmon. Településenként eltérő, hogy milyen szociális szolgáltatásokat nyújt a Szociális Központ, és melyek azok az ellátások, amelyek biztosításáról az önkormányzatok saját feladatellátásuk útján gondoskodnak. Zákányszék esetében például minden szolgáltatás a Homokháti Szociális Központon keresztül valósul meg, míg Bordány önállóan látja el a szociális feladatait, Zsombó pedig a Szegedi Kistérség Többcélú Társulása által működtetett intézmény útján.¹⁰⁸ A következő táblázat szemlélteti, hogy a Szociális Központ által nyújtott szociális szolgáltatások közül az egyes tagtelepüléseken melyek valósulnak meg.

¹⁰⁸ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

Település/ szociális szolgál- tatás	Ásott- halom	Bordány	Forráskút	Móra- halom	Öttömös	Pusztá- mértes	Ruzsa	Üllés	Zákányszék
Étkeztetés	T			T	T	T			T
Házi segítség- nyújtás	T		T	T	T	T		T	T
Jelzőrend- szeres házi segítség- nyújtás	T		T	T	T	T	T	T	T
Család- segítő és gyermek- jóléti szolgálat	T		T	T	T	T	T	T	T
Támogató szolgálta- tás	T			T	T		T		T
Tanya- gondnoki szolgálta- tás									T
Védőnői szolgálat									T
Idősek nappali ellátása	T		T	T	T	T		T	T
Szenve- délybete- gek nappali ellátása*	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Közösségi pszichiá- triai ellátás	T		T		T	T	T	T	T
Idősek ápolást, gondozást nyújtó otthona*	T	T	T	T	T	T	T	T	T

4. számú táblázat:

A Homokháti Szociális Központ által biztosított szociális szolgáltatások a Homokháti Kistérség Többcélú

Társulásában résztvevő településeken¹⁰⁹

T – az adott szolgáltatás az adott településen a Társulás által fenntartott intézmény keretében kerül ellátásra

¹⁰⁹ A táblázatban szereplő adatok forrása: Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

*: ezek az ellátások azáltal valósulnak meg a települések mindegyikén, hogy a Szenvedélybetegek Nappali Intézménye a Dél-alföldi Régió egész területéről, az ásosthalmi és a zánkányszéki idősotúak tartós bentlakásos otthona pedig az ország egész területéről fogad ellátottakat

A Homokháti Szociális Központ által biztosított szociális szolgáltatásokat az alábbiakban röviden, külön-külön mutatom be.

Étkeztetés

Ennek az ellátásnak a célja az, hogy legalább a napi egyszeri meleg étkezés biztosítva legyen azon szociálisan rászorultak, illetve eltartottjaik részére, akik erről koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, szenvedélybetegségük, vagy hajléktalanságuk miatt nem képesek gondoskodni.¹¹⁰ A szociális rászorultság megállapításának feltételeit Zánkányszék Község Képviselő-testületének a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról és azok térítési díjáról szóló 7/2011. (IV.01.) Ör. számú rendelete tartalmazza. A rendelet alapján a szociális rászorultság vizsgálatát az Intézményvezetőnek kell elvégeznie. A szolgáltatás igénybevételére jogosult személy az ételt helyben is elfogyaszthatja, vagy elviheti a főzőhelyről.¹¹¹ Az étkeztetés összeköthető más szolgáltatással is, mert a külterületen élők részére a tanyagondnoki szolgálat útján jut el az étel, a belterületen lakó házi segítségnyújtásban részesülők számára pedig a házi gondozók kerékpárral vagy motorkerékpárral szállítják ki az ebédet. A társult települések közül Ásosthalmon, Mórahalmon, Öttömösön, Pusztamérgesen és Zánkányszéken valósul meg ez az ellátás a Szociális Központ keretén belül. Jelenleg ezeken a településeken valamennyi szociálisan rászoruló étkeztetése megoldott ebben a formában.¹¹²

Házi segítségnyújtás

A házi segítségnyújtás célja elsődlegesen az önálló életvitel minél hosszabb ideig tartó megőrzése, és ezáltal a szakellátás szükségességének az elkerülése olyan személyek esetében, akik saját maguk ellátására nem képesek. Szintén ez az ellátási forma nyújt segítséget azoknak az idős, pszichiátriai beteg, fogyatékos és szenvedélybeteg embereknek, akik önmagukat el tudják látni, de az állapotuk miatt az önálló életvitellel kapcsolatos

¹¹⁰ vö. Szt. 62. § (1) bekezdés

¹¹¹ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekejóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹¹² vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

teendőket nem tudják teljes körűen elvégezni.¹¹³ Ebből kifolyólag az ellátásnak két formája van, az egyik a szociális segítség (például takarításban, mosásban, mosogatásban), a másik pedig a személyi gondozás (például fürdetés, öltöztetés).¹¹⁴ Az Szt. a szolgáltatás igénybevételét a gondozási szükséglet előzetes vizsgálatához köti.¹¹⁵ A jogosultság feltételei 2015. január 17-től szigorúbbá váltak, így olyan segítségre szoruló személyek is kiestek az ellátotti körből, akik ezt megelőzően jogosultak lettek volna az ellátásra. A szolgáltatást kiegészítheti a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, amelynek igénylésére szintén lehetőséget biztosít a Szociális Központ. Ez a gondozási forma Ásotthalom, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Üllés és Zákányszék települések esetében valósul meg a Homokháti Szociális Központ keretén belül.¹¹⁶

Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás

Az ellátás célja az, hogy a saját otthonukban élő szociálisan rászoruló idős korúak, fogyatékos személyek, vagy pszichiátriai betegek krízishelyzet kialakulása esetén segítségben részesüljenek. A szolgáltatást igénybevevő személyeknek tudniuk kell megfelelően használni a segélyhívó készüléket.¹¹⁷ Ha veszélyhelyzet lép fel (például rosszullet, baleset), akkor az ellátottnak meg kell nyomnia a falra szerelt vagy a hordozható készülék gombját ahhoz, hogy a riasztás aktiválódjon. Ilyen esetben a készenlétben lévő gondozónak 30 percen belül meg kell érkeznie az ellátott otthonához és meg kell tennie a szükséges intézkedéseket.¹¹⁸ Ez az ellátási forma nagy jelentőséggel bír ebben a kistérségben, mert a külterületen élő emberek többsége egyedül élő idős ember, akiknek a biztonságérzete ezáltal növelhető. Az Szt. ennek az alapszolgáltatásnak az igénybevételét is szociális rászorultsághoz köti.¹¹⁹ A társult települések közül Ásotthalmon, Forráskúton,

¹¹³ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió, 2015

¹¹⁴ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹¹⁵ ld. Szt. 63.§ (5) bekezdés

¹¹⁶ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió, 2015

¹¹⁷ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió, 2015

¹¹⁸ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹¹⁹ ld. Szt. 65. § (4) bekezdés: A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás igénybevétele szempontjából szociálisan rászorult

a) az egyedül élő 65 év feletti személy,

b) az egyedül élő súlyosan fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személy, vagy

c) a kétszemélyes háztartásban élő 65 év feletti, illetve súlyosan fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személy, ha egészségi állapota indokolja a szolgáltatás folyamatos biztosítását.

Mórahalmon, Öttömösön, Pusztamérgesen, Ruzsán, Üllésen és Zákányszéken valósul meg ez az ellátás a Szociális Központ keretén belül.¹²⁰

Családsegítő és gyermekjóléti szolgálat

A családsegítés lényegét tekintve olyan szolgáltatás, amelynek célja a szociális vagy mentálhigiénés problémákkal küzdő, valamint egyéb krízishelyzetbe kerülő emberek, családok segítése.¹²¹ A gyermekjóléti szolgáltatás pedig olyan speciális személyes szociális szolgáltatás, amelynek célja, hogy a gyermekek testi és lelki egészségét, valamint a családban való nevelkedését előmozdítsa, továbbá a gyermekeket fenyegető veszélyhelyzetek kialakulásában és megszüntetésében segítséget nyújtson, a családjukból kiemelt gyermekek visszahelyezését elősegítse.¹²² A családsegítő és gyermekjóléti szolgálat a térségben társulási formában működik Ásotthalom, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Ruzsa, Üllés és Zákányszék településeken. A szolgálat feladatellátása kiterjed a településeken élő és segítségre szoruló valamennyi gyermekre, családra, gyermektelen családra és egyedülálló személyre.¹²³ A családgondozók legfőbb feladatai közé tartozik a hatóság közeli ügyekben az esetmenedzselés, az egyéni esetkezelés, a családlátogatás, a kapcsolattartási ügyelet, a jelzőrendszeri készenléti szolgálat, a védelembevétel, valamint a tájékoztatás és információnyújtás.¹²⁴

A Homokháti Szociális Központ Intézményvezetőjének elmondása szerint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok tekintetében nagy előnyt jelent a társulásban végzett feladatellátás. Az integrációt megelőzően a kistélepekken a családgondozók munkájában nehézséget okozott az, hogy például egyedül kellett megoldást találniuk az olykor nagyon bonyolult, komplex esetekre. Nem volt kialakult helyettesítési rendszer, ezért betegség esetén, vagy ha a családgondozó szabadnapot szeretett volna kivenni, nem tudta másra rábízni az ügyeket. A Szociális Központ kialakításával ezek a szolgálatok közös szakmai irányítás alá kerültek, megoldódott a helyettesítés kérdése is, ezáltal a krízishelyzetek nem maradnak ellátatlanul.¹²⁵

2016. január 1-jétől változás következett be ezen szolgáltatás terén, ugyanis innentől kezdve a családsegítés a gyermekjóléti szolgáltatással egy szolgáltató keretében

¹²⁰ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

¹²¹ vö. Szt. 64. § (1) bekezdés

¹²² vö. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 39. § (1) bekezdés

¹²³ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

¹²⁴ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹²⁵ vö. a Csótiné Ördög Edittel készített interjú szövege, ld. 4. számú melléklet

működtethető. A települési önkormányzatoknak kötelességük biztosítani a családsegítést abban az esetben, ha polgármesteri hivatalt működtetnek, vagy ha a közös önkormányzati hivatal székhelye a településen van.¹²⁶ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény alapján gyermekjóléti szolgálatot kell működtetniük lakosságszámtól függetlenül a polgármesteri hivatal fenntartó települési önkormányzatoknak és a közös önkormányzati hivatal szerinti települési önkormányzatoknak. A járásszékhely településeknek pedig lakosságszámtól függetlenül gyermekjóléti központot kell működtetniük, amelynek ellátási területe a járási lakosságra terjed ki.¹²⁷ Mórahalom Városi Önkormányzat Képviselő-testületének döntése értelmében a járásszékhely településére kötelezően előírt család és gyermekjóléti központ működtetése, illetve a feladatellátás a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása által fenntartott Homokháti Szociális Központ Család- és Gyermekjóléti Központja által kerül megvalósításra.

Támogató szolgáltatás

A támogató szolgáltatás célja az, hogy a településeken élő fogyatékos személyek saját lakókörnyezetükben kerüljenek ellátásra, segítséget nyújtson számukra a lakáson kívüli közszolgáltatások elérésében, továbbá az önálló életvitelük fenntartása mellett biztosítsa a lakáson belüli speciális segítségnyújtást.¹²⁸ Az ellátás keretében többek között személyi segítség és szállító szolgálat működtetésével, valamint információnyújtással, ügyintézéssel, tanácsadással történik a fogyatékos személyek segítése. A szolgáltatást igénybevevő fogyatékos személyek közül kiemelkednek azok a gyermekek, akik speciális tanulási nehézségekkel küzdenek, és csak Szegeden tudják a szükséges fejlesztéseket megkapni, ezért a mindennapi szállításuk megoldására nagy hangsúly helyeződik a feladatellátás során. A támogató szolgáltatás igénybevételét megelőzően vizsgálni kell a szociális rászorultságot. Ebben az esetben szociálisan rászorultak a súlyosan fogyatékos személyek, azok, akik külön jogszabály szerint fogyatékosági támogatásban, vakok személyi járadékában, illetve magasabb összegű családi pótlékban részesülnek. A szolgáltatás

¹²⁶ Szt. 64. § (6) bekezdés, 86. § (1) bekezdés a.) pont

¹²⁷ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 94. § (2a) és (4) bekezdés

¹²⁸ vö. Szt. 65/C. § (1) bekezdés

Ásotthalmon, Mórahalmon, Öttömösön, Ruzsán és Zákányszéken valósul meg a Homokháti Szociális Központ keretén belül.¹²⁹

Közösségi pszichiátriai ellátás

A közösségi pszichiátriai ellátás célja az, hogy a saját otthonukban élő, nem veszélyeztető állapotú pszichiátriai betegek közösségi gondozók és közösségi koordinátorok segítségével megtartsák és fejlesszék a napi életvitelhez szükséges készségeiket, valamint a szociális környezetük megtartásával megoldják a felmerülő konfliktusokat, problémákat. Ezt a szolgáltatást a rászorulóknak önkéntesen, térítésmentesen vehetik igénybe. Abban az esetben, ha igénybejelentés történik, a közösségi gondozó, vagy koordinátor előzetes egyeztetést követően felkeresi az ellátandó személyt és együtt elkészítik a gondozási tervet. A közösségi koordinátorok a célok elérése érdekében közösségi munkacsoportokat hoznak létre, amelybe bevonják azokat a személyeket, szervezeteket (például háziorvos, védőnő, pszichológus, családsegítő szolgálat, gyámhivatal), akik és amelyek az ellátott helyzetének javításában segíthetnek. A közösségi pszichiátriai ellátás a térségben társulásban működik Ásotthalom, Forráskút, Öttömös, Pusztamérges, Ruzsa, Üllés és Zákányszék településeken.¹³⁰

Tanyagondnoki szolgáltatás

A tanyagondnoki szolgálat alapvetően azért alakult ki, hogy mérsékelje az aprófalvak, a külterületi és egyéb belterületi, illetve a tanyasi lakott helyek intézményhiányából származó hátrányokat, segítse az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést, valamint az egyéni és közösségi szintű szükségletek kielégítését biztosítsa.¹³¹

A kiterjedt külterületre tekintettel a Társulásban résztvevő települések mindegyikén kialakult a tanyagondnoki szolgáltatás, azonban csak Zákányszék önkormányzata látta el ezt a feladatot a Társuláson keresztül. Zákányszék területén három tanyagondnoki szolgálat funkcionál.¹³² A szolgáltatás elsősorban a tanyai lakosság szükségleteinek kielégítésére koncentrálódik. Ennek keretében a tanyagondnokok segítséget nyújtanak az étkeztetésben azáltal, hogy kiszállítják az ebédet a külterületen élőknek; részt vesznek a házi segítségnyújtás biztosításában (például elvégzik a ház körüli, szakképesítést nem

¹²⁹ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹³⁰ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹³¹ ld. Szt. 60. § (1) bekezdés

¹³² vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

igénylő feladatokat); közreműködnek a közösségi és egyéb információk szolgáltatásában; segítik az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutást, valamint szállítják azokat az óvodásokat, iskolásokat, akik hátrányos helyzetük miatt, különösen télen nem tudnak másként eljutni az óvodába és az iskolába.¹³³

Védőnői szolgálat

Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény alapján a helyi önkormányzatok kötelesek gondoskodni az egészségügyi alapellátások körében a védőnői ellátásról. Zákányszék önkormányzata ezt a kötelező feladatát a Homokháti Szociális Központon keresztül biztosítja a településen két körzetben.

A védőnői szolgálat célja személyes és közösségi ellátás nyújtása az egészségi állapot megőrzése, a betegségmegelőzés, a betegségek korai felismerése, továbbá az egészségfejlesztés érdekében. Az ellátandó célcsoport tagjai közé tartoznak a várandós anyák, a 19. életévüket be nem töltött személyek és a családtervezés időszakában lévő személyek.¹³⁴ A védőnők feladatai közé tartozik a nővédelem, a várandós anyák gondozása, a gyermekágyas anyák gondozása, és a 0-6 éves korú gyermekek gondozása. Mindemellett a védőnők a nevelési-oktatási intézményekben is végeznek tevékenységeket (például ellenőrzik a gyermekek, tanulók személyi higiéniáját, testi, szellemi fejlődését), vannak feladataik a családgondozás területén is (például tájékoztatást nyújt az ajánlott szűrővizsgálatokról), valamint közreműködnek az egyéni és közösségi egészségfejlesztési-, egészségvédelmi programok szervezésében és megvalósításában.¹³⁵

Idősek nappali ellátása

Az ellátás célja, hogy a szociális és mentális támogatásra szoruló idős embereknek lehetőséget biztosítson napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatok kialakítására és az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére. A nappali ellátás keretében különböző szolgáltatások nyújtására is sor kerül, az ott dolgozók többek között szabadidős programokat szerveznek, segítik az egészségügyi ellátáshoz történő hozzájutást és segítséget nyújtanak a hivatalos ügyek intézésében is.

¹³³ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermejjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹³⁴ ld. az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 13. § (1) bekezdés

¹³⁵ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermejjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

Az idősek nappali ellátása a Homokháti Szociális Központ keretében valósul meg 2009-től Ásotthalmon, Mórahalmon és Zákányszéken, 2010. január 1-jétől pedig Forráskúton és Üllésen is. Öttömösön és Pusztamérgesen az idős lakosság relatív magas aránya miatt vált szükségessé az feladatellátás megvalósítása. Pályázati forrásokból mindkét településen új, akadálymentes épületek kerültek kialakításra, amelyek 2012. március 1-jétől fogadják az ellátásra szorulókat.



4. számú kép:

A Homokháti Szociális Központ Öttömösi Telephelye¹³⁶

Mórahalmon 2013. november 1-jétől új a Homokháti Szociális Központ önálló szervezeti egységeként kezdte meg a működését a Tanyai Idősek Klubja, amely 30 idős személy számára biztosítja a nappali ellátást.

Mindezek mellett az Ásotthalmi és Zákányszéki Tagintézményben demens személyek nappali ellátása is működik, amely magában foglalja a demencia valamely fokozatában szenvedő idős emberek felügyeletét, foglalkoztatását, ellátását és gondozását.¹³⁷

Szenvedélybetegek Nappali Intézménye (Lelki Egészség Közösségi Ház)

A Szenvedélybetegek Nappali Intézménye a Homokháti Szociális Központ önálló szervezeti egységeként működik Mórahalmon. Az Intézmény a saját otthonukban élő, bármilyen szenvedélybetegségben szenvedő (például alkoholfüggő, gyógyszerfüggő, játékfüggő) 18 éven felüli személyek számára biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, a társas kapcsolatok ápolására és az alapvető higiéniai szükségletek kielégítésére. Az Intézmény

¹³⁶ a kép forrása: saját fénykép

¹³⁷ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

mindenekelőtt azokat a szenvedélybetegeket fogadja, akik a betegségüket fel- és elismerik és emiatt motiváltak a változásra. Az ellátás területi kiterjedését tekintve különbözik a Szociális Központ kereti belül biztosított többi ellátásától, ugyanis az Intézmény szolgáltatásait a Dél-alföldi régióból érkező bármely szenvedélybeteg igénybe veheti.¹³⁸ Az Intézmény feladatai közé tartozik a terápiák tartása mellett a hivatalos ügyek intézésének, a szakellátáshoz való hozzájutásnak, az életvezetésnek a segítése, a speciális önszerveződő csoportok támogatása, a személyi tisztálkodás, személyes ruházat tisztítása lehetőségének, meleg étel igénylésének biztosítása és a munkavégzés lehetőségének szervezése. Az ellátáshoz való hozzájutást segíti, hogy jó kapcsolat került kialakításra a háziorvosokkal és a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok családgondozóival, akik ha a munkájuk során találkoznak szenvedélybeteg emberekkel, akkor tájékoztatják őket az Intézmény elérhetőségeiről.¹³⁹

Időskorúak tartós bentlakásos otthona demens ellátással

Az idősök otthona az ápolást, gondozást nyújtó intézmények közé tartozik, amelyek olyan idős személyek ellátását, gondozását, lakhatását biztosítják, akik önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képesek, de nincs szükségük rendszeres fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelésre.¹⁴⁰ Ez az ellátási forma a Társulás által Ásotthalmon és Zákányszéken biztosított, az előbbi Tagintézményben 36 férőhellyel, az utóbbiban pedig 16 férőhellyel. Az intézmények nem csak a társult településekről, hanem Magyarország egész területéről fogadnak ellátottakat. A szolgáltatás keretein belül gondoskodni kell az idősök étkeztetéséről, ruházattal, textíliával, tisztálkodó szerekkel való ellátásukról, az egészségügyi valamint a mentálhigiénés ellátásukról. Ezek mellett az intézmények törekszenek közös programokat szervezni a környékbeli idősök otthonaival, a nyugdíjas klubokkal, valamint lakóikkal részt vesznek a települések rendezvényein.¹⁴¹

A Homokháti Szociális Központ elsődlegesen azzal a céllal jött létre, hogy az egyes településeken olyan ellátások is elérhetővé váljanak, amelyekről az önkormányzatok saját feladatkörükben nem tudnának gondoskodni, valamint hogy elősegítse a szolgáltatások színvonalának emelkedését.¹⁴² Ez a cél a felsorolt feladatokat tekintve láthatóan

¹³⁸ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

¹³⁹ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹⁴⁰ vö, Szt. 67-68. §

¹⁴¹ vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)

¹⁴² vö. Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Koncepció, 2015

megvalósult, hiszen még a legnagyobb lakosságszámú települések esetében is a törvényi előírás alapján csak a családsegítést, az étkeztetést, a házi segítségnyújtást és az idősek nappali ellátását kellene kötelezően biztosítani az önkormányzatoknak. Ezzel ellentétben még a legkisebb településeken is vannak olyan feladatok, amelyek önként vállaltak. Az is megfigyelhető, hogy vannak olyan feladatok, amelyek kulcsfontosságúak ezen a területen. Ilyen a tanyagondnoki szolgáltatás, amely bár nem kötelező feladat, de mégis a többi szolgáltatás - az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás például – nélkül a települések külterületen élő lakosaihoz nem jutna el.¹⁴³

A pályázati lehetőségek kihasználásával az egyes településeken épületek kerültek felállításra, felújításra, az ellátásokhoz szükséges eszközök (például gépjárművek) kerültek beszerzésre, valamint különböző tréningek, programok (például stressz oldási technikák elsajátítását célzó tréning) szervezésére került sor. Ezek mind hozzájárultak a szolgáltatások magasabb színvonalon való biztosításához.¹⁴⁴

¹⁴³ vö. a Matuszka Antallal készített interjú szövegével, ld. 2.számú melléklet

¹⁴⁴ vö. . Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2010. évi tevékenységéről, Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2013. évi tevékenységéről

Összegzés

A szakdolgozatom záró részében elsőként az elméleti részhez kapcsolódóan röviden összefoglalom a helyi önkormányzatok közötti társulásokra vonatkozó szabályozás alakulásának folyamatát, majd áttérve a Homokháti Kistérség Többcélú Társulására összegezni kívánom a működésének az előnyeit, az összegyűjtött anyag feldolgozása során kialakult gondolataimat, végül néhány mondat erejéig kitérnék a Társulás jövőjére.

A települések közötti együttműködések kötelező és önkéntes formája már a XIX. századtól jelen volt a magyar közigazgatási jogban. Megfigyelhető, hogy már abban az időszakban is elsősorban a költséghatékonyság motiválta akár a településeket, amikor az összefogás mellett döntöttek, akár a jogalkotót, amikor kötelezővé tette bizonyos esetekben az együttműködéseket. A tanácsrendszer időszakában voltak hatékonyan működő társulások, azonban problémát jelentett a szabályozatlanság, valamint az, hogy ezek a társulások legtöbbször nem a tanácsok szabad akaratából jöttek létre. A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény továbbra sem orvosolta teljes körűen a társulás intézményével kapcsolatos szabályozatlanság kérdését, emiatt a helyi önkormányzatok társulási hajlandósága sem javult. A Kormányzat ezt követően új jogszabályok alkotásával próbálta ösztönözni a helyi önkormányzatokat a társulások számának növelése érdekében. Ennek első állomása a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény volt, amely lefektette a társulások alapvető szabályait. A szabályozás tetőpontját a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény jelentette. A települések többletnormatívákhoz juthattak azáltal, ha bizonyos feladataikat többcélú kistérségi társulások útján látták el. Ez ösztönzőleg hatott az ország egész területén, amelyet alátámaszt az is, hogy a 2006-os évre a 168 kistérségből 161-ben hoztak létre többcélú kistérségi társulást. Az évek előrehaladtával az volt tapasztalható, hogy országos szinten a többcélú kistérségi társulások nem a vártak megfelelően működtek, többségük csak a többletnormatívák miatt került kialakításra, de ténylegesen nem funkcionált. Ennek következményeként az erre a célra biztosított állami támogatások évről-évre egyre inkább csökkentek és csökkennek jelenleg is. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013. január 1-jei hatálybalépésével a társulásokra vonatkozó korábbi törvények hatályukat veszítették. Az Möt. továbbra is biztosítja az

önkormányzatok számára a társulás lehetőségét, azonban a többletfinanszírozás fokozatos visszavételének eredményeként számos többcélú kistérségi társulás megszűnt.¹⁴⁵

A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozás változásai jól megfigyelhetők a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása feladatellátásának alakulásában is. Ha az alapítást követő évek során ellátott feladatait tekintjük, jól látható, hogy a IV. fejezetben leírt országos tendencia ennél a Társulásnál is érvényesült, hiszen az önkormányzatok ebben a kistérségben is elsősorban oktatási, területfejlesztési, belső ellenőrzési, szociális és egészségügyi feladatok ellátására társultak. Ez nyilvánvalóan annak köszönhető, hogy a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó törvény hatálybalépését követően különösen ezeknek a feladatoknak a társulásban történő ellátását támogatta az állam a központi költségvetésből.

A Társulásban ellátott feladatok száma az évek során egyre inkább csökkent, egyrészt amiatt, hogy egyes feladatokat az állam átvállalt az önkormányzatoktól (például a pedagógiai szakszolgálati, szakmai szolgáltatási feladatok), bizonyos feladatok pedig más formában kerültek ellátásra (például a belső ellenőrzési feladatok). Emiatt mára már gyakorlatilag két fő feladata maradt, a központi orvosi ügyelet és a szociális feladatok ellátása. Ennek ellenére véleményem szerint a Társulás működtetéséből a kistérség településeinek eddig is előnye származott és továbbra is előnye származik, hiszen nem szabad megfeledkezni arról a számos fejlesztésről, amely a Társulás által megnyert pályázatokból valósult meg.

Jelenleg a Társulásban való részvétel előnyei álláspontom szerint - és az általam készített interjúk alapján is - elsősorban a Homokháti Szociális Központ működése során jelentkeznek.

A Homokháti Szociális Központ a 2009-es létrehozását követően rövid időn belül hatékonyan működő szervezetté vált a rátermett vezetőségnek köszönhetően. Erre szüksége is volt a településeknek, ugyanis ezt megelőzően az állandóan változó jogszabályi rendelkezéseknek nem tudtak teljes körűen megfelelni, emiatt többször előfordult az, hogy az önkormányzatoknak visszafizetési kötelezettségük keletkezett. Ez a probléma a Szociális Központ kialakításával megoldódott, mert itt kifejezetten követik ezeket a változásokat és a gyors információáramlásnak köszönhetően fel tudják hívni ezekre a tagintézmények, telephelyek figyelmét.¹⁴⁶

¹⁴⁵ vö. a dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövegével, ld.5. számú melléklet

¹⁴⁶ vö. a dr. Tóth Krisztiánnal készített interjú szövegével, ld. 5. számú melléklet

A pályázatok szempontjából is előnyt jelent a szociális feladatok társulás útján való ellátása, mert ezáltal lehetőség adódott többek között Zákányszéken egy teljesen új épületkomplexum, a Zákányszéki Szociális Szolgáltató Központ felépítésére, Öttömösön és Pusztamérgesen önálló telephelyek kialakításra, Mórahalmon Tanyai Idősek Klubja jöhetett létre, valamint Üllésen, Forráskúton és Ásotthalmon is sor került az intézmények bővítésére, felújítására.¹⁴⁷

Az integráció legnagyobb nyerteseinek a kistelepülések bizonyulnak, ugyanis Öttömösön és Pusztamérgesen ezt megelőzően a polgármesteri hivataloknak kellett irányítaniuk a szociális feladatellátást, mert nem rendelkeztek ehhez szakemberrel. Öttömösön nem volt külön szociális intézmény sem, a polgármesteri hivatal egyik helyiségében kellett megoldani a feladatellátást. Ezek nagyon nagy terhet róttak a települések polgármestereire, jegyzőire, valamint a szociális ügyintézőkre is. Az integráció következtében ezeken a településeken önálló telephelyek jöhettek létre, a pályázati forrásoknak köszönhetően felújított, családi környezetben tudják fogadni az ellátottakat, valamint innentől kezdve a feladatokat már szakemberek látják el.¹⁴⁸

Tehát elmondható, hogy a településeknek anyagi és szakmai szempontból is előnyt jelent a Szociális Központ, hiszen a feladatok társulásban történő ellátásáért többletnormatívát kaphatnak, és egy kézben összpontosul a szakmai vezetés, van, aki felügyeli a feladatellátást, a jogszabályi változásokat és koordinálja az intézmények működését. Mindemellett szintén előnyt jelent, hogy az integráció segítségével a településeken a kötelezően ellátandó feladatok mellett számos olyan önként vállalt feladat ellátására is lehetőség nyílt, amelyek biztosítására az önkormányzatoknak saját feladatkörükben nem lenne módjuk.

Mindent egybevetve a Homokháti Szociális Központon keresztül a szociális feladatellátás folyamatosan fejlődő, hatékony rendszere valósult meg, ami által a települések biztos kezekben tudhatják a szociális feladatellátásukat. Mindezt személyesen is volt lehetőségem tapasztalni, ugyanis az Intézményvezető Asszony közreműködésével betekintést nyerhettem a mindennapi működésbe. Több tagintézményben és telephelyen is jártam, és mindenhol tapasztalható a családi légkör, valamint érezhető, hogy valóban odafigyelnek az ott dolgozók a körültekintő, gondos feladatellátásra.

¹⁴⁷ vö. Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2010. évi tevékenységéről, Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2011. évi tevékenységéről, Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2013. évi tevékenységéről,

¹⁴⁸ vö. a Csótiné Ördög Edittel készített interjú szövegével, ld. 5. számú melléklet

A polgármesterek az interjúk készítése során arról számoltak be, hogy sajnos évről-évre egyre több támogatást kell a saját költségvetésükből hozzátenniük az önkormányzatoknak a Társulás működéséhez, ennek ellenére mindhárman egyöntetűen úgy nyilatkoztak a Társulás jövőjével kapcsolatban, hogy ameddig az anyagi lehetőségeik megengedik, addig fenn fogják tartani.

Összességében arra a megállapításra jutottam, hogy a jelenlegi rendszerben a mérsékelt támogatások ellenére is lehet társulásokat létrehozni és működtetni, de ehhez együttműködésre képes településekre és egymást partnerként kezelő, felelősségteljes vezetőkre van szükség. Ezek a feltételek a Homokháti Kistérség valamennyi települése és polgármestere tekintetében fennállnak, ennek köszönhetően tudott működni 2004-től a mai napig, és remélhetőleg tud a jövőben is a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása, illetve a Szociális Központ. Erre az ellátásokhoz való hozzájutás és az esélyegyenlőség biztosításának érdekében különösen a kisebb települések lakosságának nagyon nagy szüksége lenne.

Irodalomjegyzék

- ÁRVAI Tibor: Települési önkormányzatok együttműködése, társulási kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre. In: *Magyar Közigazgatás*, L. évfolyam, 7. szám, 2000. július pp. 421-431.
- BEKÉNYI József – GYERGYÁK Ferenc: A helyi önkormányzatok társulásairól szóló szabályozás változásai, In: *Új Magyar Közigazgatás*, VI. évfolyam, 2. szám, 2013. február, pp. 68-69.
- FOGARASI József: A helyi önkormányzatok, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010
- HOFFMAN István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó Kft., 2009
- HOFFMAN István: Néhány gondolat a helyi autonómiáknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatai rendszeréről, *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évfolyam, 9-10. szám, 2010. szeptember-október, pp. 17-30.
- HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai, In: *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évfolyam, 1. szám, 2011. január, pp. 23-33.
- HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében, *Esély*, 22. évfolyam, 6. szám, 2011, pp. 35-63.
- HOFFMAN István: A területi szociális közszolgáltatások igazgatása – nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében, *Esély*, 24. évfolyam, 4. szám, 2013, pp. 51-72.
- JÓZSA László: A szociális ellátás rendszere a Bizánci Birodalomban, *Esély*, 18. évfolyam, 2. szám, 2007, pp. 63-76.
- JÓZSA Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006
- JÓZSA Zoltán: Változó közigazgatás. JATEPress Kiadó, Szeged, 2011
- PÁLNÉ Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2001
- SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003
- SZVERCSÁK Szilvia: A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik, In: *Magyar Közigazgatás*, II.(LXII.) évfolyam, 1. szám, 2012. március, pp. 40-51.

- VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999
- VERES Enikő: A városi kormányzás közjogi eszközei. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Jelenségek a városi kormányzás köréből. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013, 137-151.
- TORBA Nándor: Kistérségi társulások főbb jellemzői (A 2006. évi statisztikai adatok elemzése), In: *Közigazgatási szemle*, II. évfolyam, 1. szám, 2008, pp. 73-83.

Egyéb források

- OROVA Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. http://www.terport.hu/webfm_send/376, letöltés: 2014.08.18.
- Magyar Köztársaság Kormánya: T/8766. számú törvényjavaslat a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról, előadó: dr. Lamperth Mónika belügyminiszter, Budapest, 2004. február, pp. 11. <http://www.parlament.hu/irom37/8766/08766.pdf>, letöltés: 2016.02.07.
- <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=3&source=7&type=308&year=2015#!DocumentBrowse>, letöltés 2016.02.07.
- http://www.morahalom.hu/integralt_komplex, letöltés: 2016.02.06.
- HOFFMAN István: Gondolatok a helyi-területi szociális szolgáltatások igazgatása változásainak főbb irányairól, <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2511>, letöltés: 2015.02.03.
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermejjóléti Központ Szakmai Program (2016. 02. 05-i módosításokkal egységes szerkezetben)
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Szociális Szolgáltatástervezési Konceptió, 2015
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulási Megállapodása
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Megállapodása (XVI. számú módosításokkal egységes szerkezetben), 2015
- Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2010. évi tevékenységéről,
- Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2011. évi tevékenységéről,
- Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2012. évi tevékenységéről
- Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2013. évi tevékenységéről,

- Beszámoló a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása 2014. évi tevékenységéről,
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulása beszámolója Öttömös Község Önkormányzatának a központi orvosi ügyelet működéséről, 2008
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Szervezeti és Működési Szabályzat (2015.06.19-ei módosításokkal egységes szerkezetben), 2015
- Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermekjóléti Központ Alapító Okirat (XXXIX. számú módosítással egységes szerkezetbe foglalva)

Jogszabályok jegyzéke

- Magyarország Alaptörvénye
- 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről
- 1924. évi IV. törvénycikk az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról
- 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
- 1954. évi X. törvény a tanácsokról
- 1971. évi I. törvény a tanácsokról
- A Holland Királyság közös önkormányzati szabályozásról szóló törvénye (Wet gemeenschappelijke regelingen), elfogadva 1984. december 20-án
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról,
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló
- 1997. évi CXXXIV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
- 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
- 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

Mellékletek

1. számú melléklet:

Interjú Nógrádi Zoltánnal, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsának elnökével, Mórahalom város polgármesterével

Készült: 2015. szeptember 17.

Hogyan alakult ki a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása és a Homokháti Szociális Központ? Milyen előnyei származnak a Társulásból Mórahalomnak? Hogyan látja a Társulás jövőjét?

A kistérségi együttműködésnek Mórahalom egy nagyon hatékonyan működő példája. Már 1994-ben, sőt 1992-ben kialakult ennek az egyfajta hagyománya, hogyha egy történeti áttekintést veszünk alapul. 1992-ben jött létre a térségi vízmű, ami az akkori, a települések szempontjából az új önkormányzati törvény szellemiségében kialakult önállósodási vágy és önálló működési rendszerek vonatkozásában egy unikum volt, hogy mégiscsak összeállnak települések és közösen üzemeltetnek egy intézményt az akkor fölbomló járások és a kényszer települési társközségi státuszok után. 1994-ben már a polgármesterek egy egyesületi formában kiterjesztették ezt területfejlesztési, területgazdálkodási, tervezési feladatokkal. 1995-ben már ez intézményesült is, és csak 1996-ban a területfejlesztési törvény megjelenésével váltak a kistérségek egyáltalán értelmezhetővé, mi ekkor már készen voltunk. Ezt követően folyamatosan működött a kistérségi intézményrendszer fejlesztése, először egy egyesület, egy civil szervezet jött létre a polgármesterek közreműködésével, majd 1996-ban létrejött a társulás is, amely egy területfejlesztési társulást jelentett, majd létrejött egy nonprofit gazdasági társaság, ezt követően a Többcélú Társulás, majd a legvégén a többcélú társulás működésére önálló költségvetési szervet is alapítottunk, és ez lett a Szociális Központ néven ismertté vált intézmény, amely a települések közötti együttműködést a szociális feladatellátás területén koordinálja.

Az előnyök több szempontból értelmezhetőek, egyrészt munkaerő gazdálkodás szempontjából nagyon lényeges, szervezeti szempontból, a szabályozottság szempontjából nagyon komoly előrelépést tettünk. A különböző elszámolási, belső ellenőrzési feladatok tekintetében kimondottan sok előnyre tettünk szert, illetve anyagi szempontból is eddig ez megérte, hiszen a térségi együttműködésben lévő települési feladatellátás többletnormatívát kaphatott. Ez azért is lényeges, mert több olyan együttműködési terület

van, amely igen erősen forráshiányos, ilyen például a központi orvosi ügyelet, amelyet szintén a társulás tart fenn. A korábbi időszakban pedig nagyon hatékony együttműködés volt mondjuk az oktatás területén, amikor a pedagógiai szakszolgálatot tartottuk fenn együtt. Ezekben kihasználtuk a települési együttműködés és a közös munkaerő gazdálkodás, a szervezetfejlesztés, a közös gazdálkodás, a szabályozottság, az ellenőrizhetőség, az átláthatóság, a normatív elszámolások előnyeit.

Én ezt speciel szomorúnak tartom, hogy 2010 óta a kistérségek értéke, szerepe leértékelődik, tulajdonképpen mindenhol a kistérség mint együttműködés, funkcionális együttműködés folyamatosan teret veszít, létrejön a járás, ami eddig közigazgatási egységként működik, de a települések feje fölött szerveződik ez a közigazgatási funkcionális szervezés, és tulajdonképpen a közös gazdálkodásban, az együttműködésben, a fejlesztéspolitikában működő szinergiák így nem érvényesülnek. A vidékfejlesztés területén megjelenik a LEADER csoport, amely megpróbálja a fejlesztéspolitikában a vidékfejlesztési források szempontjából ezt koordinálttá tenni, de ez nem ugyanaz, mint a települések és a települési önkormányzatok közös akaratával létrehozott térségi együttműködés. Én azt gondolom, hogy a kistérségek térvesztésével veszít a magyar területi berendezkedés, a területfejlesztés és az önkormányzatiság is, és a fölülről vezérelt járások ezt nem tudják pótolni, és kimondottan a vidékfejlesztési feladatokra koncentrááló LEADER szervezetek pedig nem tudják mindazokat a feladatokat ellátni, amit a kistérség korábban ellátott.

Ez a perspektíva, hogy nem nagyon számítanak a kistérségre a jelenlegi politikai döntéshozók, ez valamilyen szinten behatárolja ennek a szociális intézménynek is a jövőképét, egyrészt azt gondoljuk, hogy ez sokféle szempontból, szakmai szempontból előnyös, de hogy ennek a tendenciának meddig tud ellenállni, és meddig marad talpon, vagy mikor húzódik ki alóla a talaj, mondjuk egy költségvetési törvénnyel finanszírozási szempontból azt nem tudjuk.

Tehát alapjába véve attól függ a Társulás jövője, hogy valaki egyszer úgy gondolja majd, hogy nincs szükség a kistérségi többletnormatívára, ezt megszünteti, akkor biztos, hogy az utolsó intézmények is, amik ebben a feladatellátásban vagy ebben a rendszerben fölépültek, működtek, azok fel fognak bomlani.

Ön hogyan látja az önkormányzatok szociális ellátási felelősségét?

Kényszerpályán, mert én azt látom, hogy a szociális hatáskörök egy része, midőn az összes önkormányzati hatáskör igen határozottan vonul el állami irányba. Ez vonatkozik a nagy ellátórendszerekre, épp úgy, mint a közigazgatásra. Itt is én úgy látom, hogy kimondottan a hiány decentralizációjáról van szó, tehát ahogyan a szociális ellátórendszerből vonul vissza az állami szerepvállalás, úgy terhelődik rá az önkormányzatokra ez a feladat, forrás nélkül, ami elég beláthatatlan következményekkel jár, mert amit mondjuk az oktatási rendszerben el akart kerülni a Kormány azzal, hogy különböző anyagi lehetőséggel bíró önkormányzatok különböző minőségű és finanszírozású iskolákat tartottak fenn, és ezért államosította, a szociális ellátórendszerre ez még inkább érvényes, mert a különböző anyagi lehetőségekkel bíró önkormányzatok teljesen eltérő szociális rendszert fognak fönntartani, amely egyrészt a területi kiegyenlítődés szempontjából nem jó, a vidék elnéptelenedése szempontjából nem jó, az egyes területek közötti differenciák növekedése szempontjából nem előnyös. Akár elindíthat egy országon belüli települések közötti népvándorlást is azokba az irányokba, ahol kiterjesztettebb szociális ellátórendszer van. Tehát én most úgy látom, hogy az ellátórendszerben a folyamatos megszorítások és a folyamatos leépítések még tovább fogják növelni a települések közötti különbségeket.

2. számú melléklet:

Interjú Matuszka Antallal, Zákányszék község polgármesterével

Készült: 2016. február 2.

Milyen szolgáltatások működnek Zákányszéken a Társulás keretein belül?

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása nem most alakult már, elsődlegesen az volt a célja, hogy a településeken olyan feladatokat is meg tudjon oldani, amit az önkormányzatok önállóan nem tudnak megoldani, ezért társulásban kedvezőbb feltételekkel, jobb szakember kihasználtsággal, kedvezőbb anyagi forrásokkal lehessen működtetni több mindent a településeken. Első körben, amikor megalakult, akkor elég sok feladatot ellátott, és az állam is érezte, hogy a többcélú társulásokra szükség van, ezért plusz normatívát, plusz pénzeket adott olyan feladatellátásokra, amelyeket társulásban végeztek. Aztán szép lassan elkezdett a plusz normatíva csökkenni, még azért mindig van, és ugyanígy a feladat is lassan kiszerveződött a Társulásból, és vagy önálló intézmény

oldja meg a Homokhátságon, vagy az önkormányzatokhoz visszakerült. Zákányszék esetében kettő fő feladat van, amelyet társulásban oldunk meg: egyik a szociális alapfeladat ellátás, a másik pedig a központi orvosi ügyelet.

A szociális alapfeladat ellátást néhány éve végezzük társulás útján. A települések különböző módon szálltak ebbe bele, van, aki a teljes repertoárját beadta, tehát a Többcélú Társuláson keresztül működteti a tanyagondnoki szolgálatát, a házi segítségnyújtást, a szociális étkeztetést, a családsegítést, a gyermekjóléti szolgálatot, és a többi szociális ellátást, míg volt olyan önkormányzat, aki csak részben adta be a feladatait. A jogszabályok előírnak bizonyos létszámokat bizonyos feladatellátáshoz, amelyeket a települések önállóan majdhogynem képtelenek lettek volna biztosítani, hiszen mondjuk lehet, hogy nem volt annyi ellátott, hogy esetlegesen egy dolgozói létszámot ez kitegyen, de mégis a feladat kötelezően ellátandó volt a települések számára. Az elsődleges cél, amiért a települések társultak ennek az orvoslása volt. Természetesen ehhez némi pluszköltség is járt, mert az egészet gyakorlatilag egy központtal kell működtetni. Mindegyik településen van egy tagintézmény és a tagintézmények költségvetésének arányában finanszírozzák a települések a központ költségvetését, ami Zákányszék esetében nem kevés, hiszen elég magas költségvetéssel rendelkezik a tagintézmény, a 2016-os évben ez 160 millió forintot tesz ki. Zákányszék a teljes szociális feladatellátását a Többcélú Társulás keretein belül végzi.

A központi orvosi ügyelet a másik fő feladat. Itt a Homokháti Kistérségben tulajdonképpen két központi orvosi ügyelet és két mentőállomás van. Az egyik Mórahalmon van, a másik pedig Ruzsán. A mórahalmi központi orvosi ügyeletet három település alkotja, finanszírozza, tervezi, Ásotthalom, Mórahalom és Zákányszék, míg a ruzsai mentőállomáshoz tartozik a többi település, illetve a térségből Szegedhez csatlakozott Forráskút és Bordány. A központi orvosi ügyelet esetében a fenntartás szempontjából és a települések szempontjából egyfajta politikai döntés az, hogy így működik, hiszen a létszám, a lakosság létszám és a hozzátartozó normatíva, finanszírozás nem fedezi a központi orvosi ügyelet költségeit, valamennyi önkormányzat ehhez kénytelen hozzátenni. Zákányszék esetében ez az elmúlt években a kétmillió forintról emelkedett szép lassan fölfelé, és 2016-ban közel három millió forintot fizetünk. Viszont ezzel a település önkormányzata, testülete eleget tesz annak, hogy biztosítja az orvosi ellátást a nap 24 órájában a településen. Ahogy áttért a kormányzat a feladatfinanszírozásra, úgy némileg enyhültek a terhek, azonban a szociális szféra az,

amely igazából nehezen forintosítható, de azért mégiscsak muszáj, és itt vannak kötelező feladatok és nem kötelező feladatok.

Többek között nem kötelező a tanyagondnoki szolgálat, amely a településen három körzetre tagolódik, azonban enélkül a teljes szociális rendszer majdhogynem halott volna, hiszen a tanyavilágba sehogyan másképp nem lehet eljutni, csak a tanyagondnoki szolgálat segítségével. A tanyagondnoki szolgálathoz pillanatnyilag az állami finanszírozáson kívül 7 millió forintot rak hozzá az önkormányzat, így tud működni és így tudja segíteni a többi szociális alapfeladat ellátást.

A központi orvosi ügyelet esetében többször előkerült már, hogy ezen valamilyen módon módosítani kellene, ami azt jelenti, hogy gyakorlatilag a két orvosi ügyelet helyett rentábilisan talán egy működhetne úgy, hogy az önkormányzatok kevesebbet tesznek hozzá, azonban a térség polgármesterei ebben a kérdésben nem jutottak még konszenzusra. Ameddig a költségvetésük bírja, addig fönntartják ezt a rendszert. Sokat változott ez azért is, mert eredetileg a háziorvosok mentesítésére jött lére tulajdonképpen a központi orvosi ügyelet, hiszen gyakorlatilag a nap 24 órájában voltak leterhelve, sőt a hétvégéik sem voltak szabadok. Első körben a tapasztalatokkal, helyismerettel, betegismerettel rendelkező háziorvosok ellátták az ügyeletet is, azonban egyre inkább kihátrálnak belőle és rezidensekkel oldják meg, ami a központi orvosi ügyelet színvonalát, minőségét jelentősen befolyásolja. Arról nem beszélve, hogy eszközhiányokkal is szenvednek, de az önkormányzatok igyekeznek ezt valamilyen módon finanszírozni. Voltak időszakok, amikor ez rendkívül nehéz volt, most úgy tűnik, hogy elviselhetőbb, de ez csak annak köszönhető, hogy egyébként a normatívák növekedtek és mondjuk az iskola fönntartása Zákányszék esetében kikerült az önkormányzat hatásköréből.

Milyen előnyei vannak a Társulásnak? Vannak-e esetleg hátrányok, nehézségek?

A Többcélú Társulásnak köszönhetően a szociális szférában beruházások valósulhattak meg a településeken az elmúlt 4-5 évben, ezek valamilyen szintű épület beruházásokat jelentettek, ahová a szociális alapfeladatot ellátó személyzet bekerülhetett és mondjuk központként működhetett. Ez megvalósult Öttömösön is, Mórahalmon is szenvedélybeteg ház épült, Zákányszéken pedig egy szociális szolgáltató központ, több mint 100 millió forintért. Öt alapfeladat ellátására pályáztunk, a pályázat nyertes lett és egy épületkomplexum került fölépítésre, amelyben helyet foglal a Társulás által működtetett Szociális Központ tulajdonképpen, illetve többek között szociális étkeztetés, idősek nappali ellátása folyik benne és a tanyagondnoki szolgálat is.

A hátránya az, hogy a települési önkormányzat közvetlenül nem szól bele a tagintézmény működésébe és az ott folyó munkába. Ez településszinten problémát okozhat, mert például az iskola esetében attól, hogy az iskola a KLIK fenntartásában van, azért még zákányszéki iskola. A szociális feladatellátás attól, hogy most a Többcélú Társulás irányítása alatt van, és közvetlenül az Elnök Úr irányítása alá tartozik, az nem azt jelenti, hogy az Elnök Úr mindenre rálát minden településen. Elvileg a helyi esetben, helyi önkormányzat esetében, egy polgármester esetében véleményezési jogok vannak, de nagyobb beleszólás már nincs, és amikor egy fontos dologról dönt a Tanács társulási szinten, akkor a helyi polgármester szavazata egy szavazat a többi közül. És nem biztos, hogy mindegyik polgármester átérzi, hogy adott helyzetben az éppen annak a településnek probléma, de a többi kilencnek nem probléma, ezért jóváhagyja a döntést. Ilyen szempontból ez hátrányos, ugyanakkor az is biztos, hogy a helyi önkormányzat nélkül nem tud működni a tagintézmény sem, mert ha bármilyen jellegű probléma van, azonnal itt helyben kell megoldani, nem a Többcélú Társulás keretein belül valahonnan.

A Társulás átalakítását, megszüntetését, vagy fölbomlását akadályozhatja azon pályázatok fenntartási időszaka, amelyeket időközben a Társulás, vagy adott esetben a tagintézmény megnyert. Zákányszék esetében mi például a Társulásból akármilyen nehezűnkre is esik, 2017 év végéig nem léphetünk ki, mert van olyan beruházás, amely addig fenntartási időszakot élvez. A tanyagondnoki szolgálatnál ez nem így van, mert a szolgálatot ugyanúgy tudja működtetni tovább az önkormányzat, mint a Társulás. Egyebekben nincsen kötöttség. Az biztos, hogy a települési önkormányzatok hivatalának adminisztrációs oldaláról sokat levesz az, hogy társulásban van működtetve ez a feladatellátás, mert önállóan végzik el a teendőiket, de a helyi képviselő-testület és a helyi polgármester nem lát bele annyira a hétköznapiakba és adott esetben nem is tudja ezt befolyásolni. Azt gondolom, hogy most is jó a kapcsolat az intézményvezetővel, tagintézmény vezetővel, de sokkal közvetlenebb volt abban az időszakban, érthetően, amikor ez közvetlenül az önkormányzat fenntartásában volt.

Ön hogyan látja a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása jövőjét?

Az önkormányzatok elsődleges szempontja az volt, hogy addig társulunk, ameddig ez anyagilag megéri, vagy könnyíti az önkormányzatok költségvetését. Egyre inkább úgy tűnik, hogy ennek a reformjára lesz majd szükség, mert a társulási normatívákat a kormányzat szép lassan visszavonja. Ami itt gondot jelent, az az, hogy a költségvetési törvény és az egyéb ágazati törvények nem igazán vannak egymással köszönő viszonyban.

Egyik oldalról meghatározza az ellátottak számához tartozó dolgozói létszámot, ez az ágazati miniszterek által létrehozott jogszabály, még a költségvetési törvény nem követi ezt, vagy egyik nem követi a másikat, mert a költségvetési törvény viszont nem biztosít elegendő finanszírozást ahhoz a létszámhoz, amelyet a szakági minisztériumok előírtak. Ez komoly feszültséget okoz az önkormányzat költségvetésében is egyébként. Igazából, amikor a társulás a szociális feladatellátásra megszületett, akkor a településen 7 millió forintot kellett hozzátenni a költségvetéshez, jelen pillanatban ez 26 millió forint a tervek szerint. Tehát így emelkedett az elmúlt 5-6 évben. Egyre inkább nehéz, és a probléma gyökerét a költségvetési törvény és a szakági törvények közti különbözőség adja. Hogy meddig lesz társulás, ameddig az önkormányzatok ezt célszerűnek látják. Észrevehető, amikor ezt már nem tudjuk kellőképpen finanszírozni, irányítani, nincs rá pénz, akkor ezt mindenki más módon igyekszik megoldani.

3. számú melléklet:

Interjú dr. Dobó Istvánnal, Öttömös község polgármesterével

Készült: 2016. február 2.

Milyen előnyei származnak Öttömösnek a Homokháti Kistérségi Többcélú Társulásából és a Homokháti Szociális Központból? Öttömös milyen szolgáltatásokat vitt bele a Társulásba?

A Többcélú Társulás a funkcionalitását eléggé váltakozóan mutatta az elmúlt években, volt, amikor nagyon sok feladattal bírt, volt, amikor kevesebbel, jelenleg most az utóbbi időt éljük és gyakorlatilag oda jutottunk, hogy szinte csak a szociális feladatellátás adja mind a pénzügyi költségvetésének a nagy részét, meg egyébként a munkája is szinte kizárólag arra korlátozódik, nagyon kevés egyéb feladatellátás van már a Társulásban. Azért vagyok kicsit különleges helyzetben, mert én is ott kezdtem a pályafutásomat és én is a Többcélú Társulás dolgozójaként annak idején még emlékszem, hogy mennyi közös pályázatunk volt, és nekem pont ez volt a feladatom, hogy a Társulásnak a közös pályázatait menedzseljem. Most alapvetően az ellátandó feladatokat és a funkcionalitását a Társulásnak a költségvetés határozza meg, mert sajnos mi is az alapján kell, hogy meghozzuk a döntéseinket, hogy az szakmai és anyagi szempontból hogyan rationális. Most a szociális feladatellátás terén abban a szerencsés helyzetben vagyunk, hogy mind a szakmai, mind az anyagi feltételek mentén a rationális döntés Öttömös számára az, hogy

társulási keretekben látjuk el a feladatot. Anyagi szempontból azért, mert a költségvetés bizonyos többletnormatívákat biztosít abban az esetben, hogyha társulási feladatellátásban kerül elvégzésre a feladat. Szakmai szempontból pedig azért, mert az intézmény élén, az intézményi központban olyan emberek ülnek, akik esetében tényleg úgy látjuk, hogy egyrészt a partnerség is megfelelő szinten van, tehát nem gondolják azt, hogy papíron az ő kezükben van a feladatellátás és innentől kezdve az önkormányzatok csak másodhegedűsök, tiszteletben tarják azt, hogy alapvetően mégis az önkormányzatok azok, akik ezt a feladatot beadták, és mégis az önkormányzatok azok, akik a gazdái ennek a feladatnak, és ők azok, akik anyagilag is ki kell, hogy egészítsék ezt az államtól kapott normatívát. Tehát a partnerség is nagyon jó, részletes egyeztetésekre kerül sor rendszeresen, nem történik úgy dolog az intézményben, hogy mi arról ne tudnánk, a költségvetés részletesen tárgyalásra kerül. Amellett, hogy jó a viszony a szociális központ vezetőségével, szakmailag is egyértelműen az az én álláspontom, hogy fejlődött ez a típusú feladatellátás Öttömösön. Öttömös nagyon kis önkormányzat, a térség legkisebb önkormányzata, mindössze három köztisztviselő látja el a hivatali feladatokat itt az öttömösi hivatalban, ebből kifolyólag nem lenne olyan szakember, aki megfelelő rálátással tudná irányítani ezen feladatellátásunkat és ez viszont ott a Szociális Központban egyértelműen megvan. Gyakorlatilag az előnyök számunkra ezek, nagyon egyszerűen, magyarul fogalmazva úgy érezzük, hogy jó kezükben van most a szociális feladatellátásunk.

Mondhatom úgy, hogy minden szolgáltatást beadtunk a Társulásba, kivéve a tanyagondnoki szolgálatot. A tanyagondnoki szolgálat maradt önkormányzati feladatellátásban.

Egy DAOP-os pályázat révén egy régi lakóépületet átalakítottunk önálló szociális központtá. Ezzel egyidejűleg az idősök nappali ellátása is kialakításra került, tehát ezzel az önként vállalt feladattal bővült akkor a feladat ellátási körünk.

Van-e esetleg hátránya a Társulásnak? Milyen nehézségekkel kell megküzdeni?

Én úgy mondom inkább, hogy lehetne hátránya, és vissza kell kanyarodnom arra, amit az előbb mondtam a partnerségről. Vannak olyan feladatellátások nem csak a térségen belül, hanem a térségen kívül is, amikor hiába fognak össze az önkormányzatok és hiába cél az, hogy közösen lássuk el a feladatot, mégis úgy érezzük, hogy tőlünk távol esnek a feladatok és a döntéskörök is, és az nem előnyös soha egy település számára, ha nem helyben hozzák a döntéseket. Itt is meglehetne ennek a lehetősége, itt is meglehetne ennek a

veszélye, de azt kell, hogy mondjam, hogy ez nincsen meg, és én egyéb hátrányt nem látok. Ha önállóan tartanánk fenn a jelenlegi szociális feladatainkat, akkor nem csak a társulási többletnormatívától esnénk el, hanem önállóan kellene a jogszabály által előírt feltételeket teljesítenünk, míg most ezt megtehetjük úgy, hogy ezek a költségek megoszlanak azáltal, hogy például több település alkalmazza ugyanazt intézményvezetőt. Még azt sem mondhatom, hogyha nem társulás keretében látnánk el a feladatokat, akkor kevesebb embert kellene foglalkoztatni, kevesebb költséggel, stb., mert éppen ellenkezőleg, még nagyobb lenne a humán erőforrás igény. Én úgy gondolom, hogy nem igazán tudnék most jelentős hátrányt fölemlíteni.

Hogyan látja ennek a jövőjét, akár a Homokháti Kistérségi Többcélú Társulásának, akár a Homokháti Szociális Központnak?

Jelenleg némi válaszüt elé kerültek az önkormányzatok azáltal, hogy az idei évre nagyon jelentősen megemelkedtek az anyagi terhek. Hogy Öttömös példáját mondjam, idáig nagyságrendileg ötmillió forintot kellett hozzátennünk a költségvetésünkből, tehát gyakorlatilag ennyivel kevesebbet finanszíroz az állam, mint amennyi a feladatellátáshoz szükséges, és nekünk ezt ki kellett egészítenünk ötmillió forinttal. Ez most majdnem 50 %-kal megemelkedett, most hétmillió forintnál tartunk, és van egy bizonyos lélektani határ, amikor az önkormányzatok azt mondják, hogy ezt most idáig bírtuk, meg anyagilag hozzájárultunk, de most ez már azért kezd sok lenni, és akkor nézzük meg, hogy biztos, hogy jó formában működtethetjük-e ezt és, hogy nem-e lenne költséghatékonyabb. Addig, ameddig bírtuk ezt anyagilag, addig mindig ott volt az a hatalmas érv, hogy szakmailag nagyon jó, és jó kezekben van a dolog, és ameddig bírjuk, fizetjük, de eljöhét az a pont, amikor már hiába a jó szakmaiság, az anyagi feltételek annyira leromlanak, hogy meg kell néznünk azt, hogy kell-e változtatnunk ezen. Az, hogy most ezt megnézzük, és félév környékén tervezzük azt, hogy elkezdünk számolni a következő évre vonatkozóan, hogy mi is a számunkra megfelelő, ez nem azt jelenti, hogy az lesz a jó út, hogy megszüntetjük a Társulást és mindenki önállóan látja el a továbbiakban a feladatot, mert lehet, hogy még a növekvő anyagi terhek mellett is az fog kijönni a végén, hogy ha önállóan látnánk el, akkor ez még nagyobb lenne. Ezt mindig sajnós az anyagi oldal mozgatja, mint ahogy a legelején ezzel kezdtem ezt a beszélgetést, ugyanoda kell visszakanyarodnom, hogy az anyagi oldal fogja meghatározni azt, hogy mi a jövője ennek a Társulásnak meg ennek a szociális feladatellátásnak. Ezt nem úgy kell érteni azért, hogy filléreskedünk, én a magam részéről azt tudom mondani, hogyha az jön ki, most mondok egy példát, hogy önálló

feladatellátásban 6,7 millió forint, társulási feladatellátásban 7 millió forint lenne az önerő, tehát a vállalt, önkormányzat által átutalandó hozzájárulás, akkor én még mindig azt javasolnám, hogy társulási formában lássuk el. Van még az a határ, amennyit nekünk úgymond megér az, hogy jó kezekben tudjuk ezt a feladatellátást. De ha mondjuk az jön ki, hogyha önállóan látjuk el, és amire én egyébként nem sok esélyt látok, de egy hétmillió forintos kiadásnál már az ember azt mondja, hogy rá kell szánni az energiát és meg kell nézni, hogy más esetben mi lenne, de ha az jön ki, hogy négy-öt millió forint a hozzájárulás szemben a hét-nyolccal, akkor ott már valószínűleg súlyosabb döntéseket kellene hozni.

Sajnos lehet, hogy azon is el kell gondolkozzunk, hogy magukat a feladatellátásokat vesszük sorra, és megnézzük azt, hogy mi az, ami esetlegesen önként vállalt és nincs igazából jelentős igény rá, nem okoznánk vele, csak minimális érdeksérelmet, de anyagilag meg sokat spórolnánk azzal, ha esetleg elhagynánk. Például a közösségi pszichiátria, az idősök nappali ellátása, de ezeket igazából nagyon rossz még kimondani is, mert tényleg, csak végszükség esetén hoz az önkormányzat olyan döntéseket, hogy meglévő feladatellátásokat von vissza, de ha meg kell hoznunk azt a döntést, hogy visszavonunk feladatellátást, vagy nem tudjuk ellátni a többi feladatot sem, mert anyagilag akkora terhet ró, akkor a két rossz közül a kisebbet kell választanunk. Szerencsére ezen jelenleg még nem kell gondolkodnunk, esetleg választásként felmerülhet majd ez is a jövőben.

Nagy összességében én azt mondanám, hogy meg vagyunk elégedve, ez nagyban köszönhető azoknak a személyeknek, akik a Szociális Központot vezetik és szakmailag ilyen jó a hozzáállásuk. Nagymértékben köszönhető a többi polgármester kollégának, akik a költségvetés összeállítása során mindannyian korrektül állnak hozzá a dolgokhoz, és senki sem akarja másra áthárítani a terheket, és mindenki arányosan kiveszi a részét abból, amiből ki kell, hogy vegye. Meg természetesen köszönhető azoknak is, akik az intézményekben dolgoznak, tehát nálunk is, itt a saját példánkat tudom mondani, hogy nyugodt vagyok a tekintetben, hogy tudom, hogy nem bőkezűen bánnak a helyben lévő kollégák sem az anyagi forrásokkal, hanem kétszer meggondolnak minden egyes kiadást. Tehát meg vagyunk elégedve ezzel az ellátással, de vannak azok az anyagi keretek, amikor már lépünk kell. Alapvetően ez fogja meghatározni mind a Társulásnak, mind a Szociális Központnak a jövőjét, hogy az anyagi kondíciók hogyan alakulnak.

4. számú melléklet:

Interjú Csótiné Ördög Edittel, a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Integrált Szociális és Gyermejkölési Központjának intézményvezetőjével

Készült: 2015. augusztus 27.

Hogyan lehet összehangolni egy ekkora intézmény működését?

A belső kontroll szabályzatban vannak leírva azok a vezetői utasítások, illetve eljárási szabályok, ami alapján adatszolgáltatási kötelezettsége van a telephelyeknek. Én ezzel biztosítom azt, hogy minél hatékonyabban és gördülékenyebben történjen az adatszolgáltatás, illetve megfeleljünk a törvényi előírásoknak. Itt nézzük a munka törvénykönyvét, nézzük a közalkalmazotti törvényt, nézzük a szakmai rendeleteket, nézzük az élelmiszer biztonságot, nézzük az olyan munkabiztonsági előírásokat, amelyek kötelezőek egy intézmény életében és működésében. Tehát a jogszabályok ismerete és alkalmazása nálunk a gyakorlatban nagyon nagy kihívás és munka. És ami talán a legnagyobb feladata az intézménynek, hogy ezeket a rendeleteket, rendelkezéseket a gyakorlatban tudjuk hatékonyan alkalmazni, illetve betartani, és nekem a legnagyobb feladatom betartatni, mert annyira sokrétű az a tevékenység, amit végzünk, de mégis vannak közös szabályok az intézmények életében, amiket egységesen kell értelmezni. Például egy munkavédelmet, egy tűzvédelmi szabályzatot, egy élelmiszerbiztonság előírásával kapcsolatos szabályzatot, munkaruha szabályzatot, vagy az adatvédelmet, ami nagyon fontos a szociális szférában. Ezt úgy tudom betartatni, hogyha vezetői utasításokat adok ki. A vezetői utasításoknak - viszont mivel nagyon szétszórtan vagyunk, nagyon eltagoltan vagyunk - ki kellett találni a módját, hogy mindenkihez eljusson az információ. És amire most már nagyon-nagyon építünk, az informatika. Tehát a személyes kapcsolattartáson keresztül, az informatikára egyre jobban építünk, és egyre jobban erősítjük, közösen. Megjelenik a webes felület, a szabályzatoknak az interneten való közvetlen és gyors elérése, ahol hozzájutnak a kollégák időben, gyorsan az információhoz. Azért törekszünk - mivel ezek elég személytelen dolgok - a személyes kapcsolattartásra is, erre a vezetői munkaértekezletek vannak. A vezetői menedzsment nagyon fontos szerepet játszik az integrációban. A lényeg az, hogy lehetőséget teremtünk havonta minimum egy alkalommal, - a vezetők között is ideértjük a tagintézmény vezetőket, a telephely vezetőket, szakmai vezetőket és a gazdálkodási egységünk vezetőjét - hogy leüljünk és az adott hónapban új jogszabályt megismerjük, együtt értelmezzük, mert már a jogszabályok értelmezése is feladja a leckét, azért ezt tegyük hozzá, tehát nehézségnek emelném ki a

munkánk során az állandóan változó jogszabályi környezetnek való megfelelést, ami nagyon nehéz. Nagyon változóak a jogszabályok és még hagyján, hogy változóak, a megjelenésen belül már végre is kellene hajtani. Mivel mi emberekkel dolgozunk, nekünk nagyon nehéz az ellátottakkal megértetni sok esetben, hogy változott az ellátás szabálya, egy új dokumentumot kell vezetni, most már nem kaphat esetleg annyi ellátást, mint eddig, vagy csak akkor kaphatja, ha bizonyos feltételek teljesülnek. Nekünk egy pszichés beteggel például, idős emberrel, memóriazavarokkal küszködő személlyel, egy szorongó ellátottal ezeket megértetni, illetve a gyakorlatba átültetni ezeket a változó szabályokat nagyon nehezíti a hatékony szakmai munkát. És ezért van az, hogy ez a jogszabályi környezet nem csak ott okoz gondot, hogy pár dokumentumot át kell formáznunk, hanem nekünk ezt az ellátottak irányába le kell kommunikálni, illetve a gyakorlati munkában alkalmazni kell. Tehát amit mi szeretnénk a szociális részből elérni, az egy kicsit nagyobb jogbiztonság, egy kicsit ezeket a területeket ritkábban mozgatni.

Hogyan történik a vezetők kiválasztása az Intézményben?

Vezetői szinten az intézmény nagyon komoly átszervezésen esett keresztül az integráció következtében. És itt megint a joghoz vissza lehet kanyarodni, hogy hogyan is történik a kiválasztás egy ilyen integrált intézményben a vezetői posztokra. A pályáztatás közalkalmazotti és itt jön be a Kjt., nagyon pontosan történik és egy iránymutatást dolgoztunk ki magunknak. Egy meghallgatásnál, vagy egy pályázásnál nagyon fontos a megfelelő vezető kiválasztása. A lényeg az, hogy a vezető kiválasztása kulcskérdés az integrált intézményben. A fő szempont egyrészt a kiválasztásnál, hogy mennyire rugalmas, és mennyire tud együttműködni, a másik az, hogy milyen elméleti tudással rendelkezik, milyen a végzettsége, a motiváció, ami nagyon fontos, és amit nagyon néztem, hogy milyen személyisége van. Nem biztos, hogy mindig az „egyszerű” embereket kerestem. Nem azokat az embereket kerestem, akik simulékonyak egy rendszerbe, hanem akik önálló véleménynel rendelkeznek, mert nekem nagyon fontos, mivel nem tudok jelen lenni térben és időben egyszerre nyolc településen, az őszinte visszajelzés, mind a pozitív, mind a negatív kritika. Mindenféleképpen az érintett településről, ahova a vezetőt keressük, a polgármestert, a jegyzőt meginvitáljuk a meghallgatásra, illetve egy szakmai vezetőt, vagy egy olyan embert, aki ebben a témában járatos az intézményen belül. És utána, ha a jelentkezőket meghallgattuk, több szempontból döntünk a vezető kiválasztásánál. Helyi szinten egy polgármesternek, egy jegyzőnek fontos, hogy ki képviseli az ő intézményét, vagy az ő intézményüket a településen, hiszen valljuk be a vezető személye, amikor ő

megjelenik vagy nyilatkozik, egy intézményt képvisel, egy közösséget, egy települést sok esetben. Egy kistélepülésen nagyon fontos az intézmény arca, én úgy érzem, hogy amikor a vezető nyilatkozik, amikor kimegy egy időst gondozni az mind olyan, hogy ő azt a települést képviseli. Erre kiemelt hangsúlyt fektetünk, hogy a megfelelő vezetői helyekre megfelelő embereket találjunk. Ez nagyon áthatotta az elmúlt öt évet az integráció során.

Mely szociális szolgáltatási területen jelent leginkább előnyt, hogy társulásban van ellátva?

A Társulás talán legnagyobb biztonságot a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálatnak adott pozitív értelemben, mert az eddig elszeparáltan működő szolgálatok úgy mond egy közös irányítás alá kerültek, de ezek a szolgálatok régen egymaguk működtek, magukra voltak hagyva. A Társulásnak az a pozitív hozadéka, hogy egy intézmény keretében látjuk el ezt a részét a feladatoknak, hogy egy szakmaközi együttműködés alakult ki. Ez azt jelenti, hogy az esetvitelek nagyon nehezek egy családsegítő, gyermekjóléti szolgálatban és egy kistélepülésen egyedül működő gyermekjóléti szolgálat családgondozója úgy mond magára volt hagyva, nem tudott kivel konzultálni, nem tudott kitől segítséget kérni, ha mondjuk beteg lett, vagy szabadságra szeretett volna menni, nem tudta kinek átadni az ügyet. A családok nincsenek erre tekintettel, a krízishelyzetek is nem biztos, hogy munkaidőben történnek. Ez az integráció arra jó volt, hogy kialakult egy helyettesítési rendszer, ami által tudták a kollégák egymást helyettesíteni és a krízis nem maradt ellátatlanul. És, ami nagyon fontos, kaptak egy szakmai vezetőt, aki kontrollálja az esetviteleket és itt értjük a kiemelt eseteket, amik már hatósági ügyintézéshez kapcsolódóak, például gyámügyi hivatalhoz.

Mely településeknek származik leginkább előnye abból, hogy a Szociális Központ létrejött?

Pusztamérgesen és Öttömösön az integrációnak köszönhetően új intézmények jöttek létre, mert itt elmondhatjuk azt, hogy lehetőség nyílt pályázati forrásokból olyan új intézményeket létrehozni, amelyek hiánypótló szerepet tölthetnek be jellemzően a kistélepüléseken. Pusztamérges 1200 fős, Öttömös meg 800 fő körül van, és ott addig az önkormányzatok látták el ezen feladatok közvetlen koordinálását. Itt az volt a gond, hogy valljuk be az önkormányzatok egy hatósági ügyintézésre vannak beállva, illetve közfeladatok ellátására, tehát a polgármesteri hivataloknak van egy fő feladatuk, de nekik rettentő nehézségbe ütközött, hogy egy szociális intézményt igazgassanak. Szakmailag

nem volt hozzá emberük, tehát leterhelte őket az, a jegyzőt, a polgármestert, a szociális ügyintézőt, aki nem azért szociális ügyintéző, hogy ő szolgáltatást nyújtson, hanem ő a papírmunkát, a hatósági ügyeket, az ápolási díjat, a segélyeket rendezte, de megint más a pénzbeli ellátások rendszere a szociális ágazaton belül és más, amit mi csinálunk, a szociális alapszolgáltatások és szakosított ellátások. És a kistélepülések ezzel küszködtek, hogy nekik nem volt erre intézményük sem, sok esetben, például Öttömösön is a hivatalon belül volt egy kis zug a dolgozóknak. Egyrészt az Unió is nem a picit támogatja pénzzel, hanem ha te nagyban csinálsz valamit. És amikor odamentünk, hogy igen is egy nagy integrált intézménnyel ezer embert legalább lefedünk, és ellátunk, és itt meg itt vannak problémáink, hogy ezen a településen és ezen a településen nem tudjuk ellátni, ehhez adott pénzt. És ezért tudtak ezek az intézmények létrejönni. Így már ki tudtunk alakítani egy önálló szervezeti egységet Pusztamérgesen és Öttömösön is, ennek köszönhetően kialakult ott is egy önálló intézmény és gazdája lett a feladatellátásnak. És úgymond leszakadtak közvetlenül az önkormányzattól, és nem a jegyző, illetve a polgármester vállalt nyomta még az a probléma is, hogy XY-nak kiadja a napi munkát, mert bocsánat, de aki jegyző, vagy polgármester az azért nem hinném, hogy meg tudja mondani, hogy XY-nak a gondozását kint helyszínen, milyen gondozási terv alapján végezzék el. Tehát itt egy óriási szakmaiatlanság volt, ami viszont köszönhetően az integrációnak megoldódott, és le tudtak válni a hivatal munkájáról, mert az integráció valljuk be mindig a kistélepüléseken segít. Az én megítélésem szerint az integráció a kistélepüléseknek, ha ez jól valósul meg, óriási könnyebbség, mert egyrészt van gazdája a feladatellátásnak, hatékonyabban tudnak dolgozni, mert kapnak egy szakmai támogató tevékenységet. Nem maradnak egyedül a problémával és bekerülnek egy szakmai vérkeringésbe utána ők is. A nagyoknál valljuk be, ott azért már volt mindenhol, Mórahalmon meg Ásotthalmon, Zákányszéken kiépült rendszer erre. És ezért a nagyoknak volt a problémásabb a bekapcsolódása az integrációba, mert ők voltak azok, akiknek a megszokott rendszerüket - hogy az jó vagy rossz volt, azt most nem minősíteném – át kellett alakítani, őket meg kellett győzni arról, hogy ez nekik jó és az új szabályokat elfogadtatni velük.

5. számú melléklet:

Interjú dr. Tóth Krisztiánnal, aki a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal aljegyzőjeként felel a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsa munkaszervezeti feladatainak ellátásáért

Készült: 2015. július 22.

Hogyan alakult a Társulás feladatellátása a kialakulásától a napjainkig? Mi jellemzi ezeket a feladatellátásokat?

Az első években kereste az útját a Többcélú Társulás. A jogszabály kijött és a Társulási Tanács is megpróbálta több – elsősorban tervező jellegű – tanácsulésen az első fél-egy év folyamán megnézni azt, hogy mik a lehetőségek, mi az a feladat, amit érdemes társulás útján ellátni. A kilenc települési önkormányzat kapcsolódási pontokat keresett az első évben, tehát azokat a fajta feladatokat keresték, amelyek hatékonyabban láthatóak el társulás útján, akár szervezés szempontjából, akár szakember létszám tekintetében, akár finanszírozás szempontjából. Az önkormányzatok társulásokba történő szerveződését és a társulások alapítását többlet finanszírozás nyújtásával próbálta a kormányzat inspirálni. A költségvetési törvényben mindig meg voltak azok a feladatok, amelyek többlet állami normatívát kapnak abban az esetben, hogyha társulási formában vannak ellátva. Ez nyilvánvalóan a települések többségét motiválta arra, hogy a statisztikai kistérségük területén többcélú társulást hozzanak létre. Az országban létrehozták a statisztikai kistérségeket, ezek egyike a Homokháti Kistérség volt, nyilvántartási neve szerint Mórahalomi Kistérség. A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása az ország többi többcélú társulásához hasonlóan a kezdeti tervezést és gyakorlati próbálgatást követően megtalálta azokat a feladatokat, amelyek a helyi viszonyokra, körülményekre tekintettel többcélú társulás útján az önkormányzati saját feladatellátásnál hatékonyabban láthatóak el. Ezután ezeket a társulások több éven át következetesen működtették is.

Az első évben a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása kialakította a **pedagógiai szakszolgálati, szakmai szolgáltatási feladat térségi ellátásának rendszerét**. A pedagógiai szakszolgálat, szakmai szolgáltatás a köznevelés, közoktatás, tehát az alapfokú oktatási tevékenység mellett volt kiegészítő tevékenység. Itt a sajátos nevelési igényű gyerekeknek, továbbá számtalan más nevelési, oktatási, beilleszkedési problémával küzdő gyermeknek segítettek az itteni szakpedagógusok különböző foglalkozások keretében. Mindez természetesen kistérségi szinten lett megszervezve. Ezen feladatellátás kistérségi rendszere az évek folyamán szépen kialakult és mindez 2012 év végéig működött is. A

feladatellátás különösen hatékonyra 2010-2012 között vált. A szakszolgálat vezetői jól ki tudták használni a kínálgzó pályázati lehetőségeket, a normatíva által nyújtott finanszírozást, ügyelve arra, hogy a szakszolgálat minél inkább maximálisan feltöltött létszámmal működjön. Az előzőekben elmondottakra tekintettel a szakszolgálat sok kistérségi rászoruló gyermekhez jutott el és ért el szép szakmai eredményeket a velük történő intenzív foglalkozásnak köszönhetően.

A pedagógiai szakszolgálat és szakmai szolgáltatás kistérségi feladatként a Többcélú Társulás útján történő ellátásának végét a közoktatás 2012.12.31. napjával bekövetkezett központosítása jelentette. Ettől kezdve a pedagógiai szakszolgálat és szakmai szolgáltatás már nem tartozott a Többcélú Társulás feladatai közé, hiszen maga a közoktatási feladat sem tartozott már közfeladatként az önkormányzatokhoz.

Általánosságban a társulási feladatellátásról annyit érdemes tudni, hogy a társulás láthat el feladatot önállóan is, de tipikusan és általánosságban az önkormányzatok közfeladatait veszi át. Ami régen a régi önkormányzati törvényben, most a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben közfeladatként elő van írva, azon feladatok közül szokta megkapni valamelyik közfeladatot, vagy a közfeladatok egy részét a társulás, amely történhet feladatátadás útján vagy egy szerződéssel vagy egy képviselő-testületi felhatalmazó döntéssel. A feladat átvételét követően a társulás kvázi segíti az önkormányzatokat meghatározott módon és feltételekkel ellátja helyettük az átvett feladatot.

A Homokháti Kistérség Többcélú Társulása a kistérség önkormányzataitól megalakulását követően feladat átadás-átvételi megállapodással átvette továbbá a települési **szociális közfeladatok ellátását** is. A szociális feladatellátás átvételekor a Többcélú Társulás megkapta a településektől a feladatellátáshoz szükséges személyi állományt, a feladatellátáshoz használt ingatlanokat és tárgyi eszközöket egyaránt. A Többcélú Társulás az átvételt követően egy ideig ugyanazokat a szociális alap- és szakellátásokat nyújtotta, mint korábban az átadó települések, ezen ellátások köre az idő múlásával természetesen a települések igényei szerint, mind a nyújtott szolgáltatások skálája, mind az egyes szolgáltatásokon belül ellátottak száma változott, nőtt vagy csökkent. Az ellátott szociális feladatok között vannak alapfeladatok, továbbá vannak nem kötelezően ellátható feladatok is. Az előbbiekben is említettem, hogy a helyi igények és a helyi lehetőségek határozták meg minden tagtelepülésnél azt, hogy ezen szociális feladatok közül melyeket tudott a település ellátatni, illetve a saját feladat ellátási kosarába mit tartott érdemesnek, fontosnak

beletenni. Nagyon szépen látszik az is, hogy a kisebb településeknél arányosan kevesebb maga az ellátási forma mind a számát, mind pedig az intenzitását tekintve egyaránt. Ennek oka egyrészt nyilván az, hogy a kisebb településméretből eredően nincs is rá akkora lakossági igény, de a pénzügyi mozgástér tekintetében sincs akkora lehetősége általában a kisebb településeknek, mint a nagyobbaknak.

Az előzőekben elmondottakra visszatérve, tehát a Többcélú Társulás feladat ellátási szerződés alapján megkapta a kistérségi településektől a szociális feladatellátást. A feladat ellátási szerződés minden esetben a Többcélú Társulás és a tagtelepülések között külön-külön jött létre. A feladat átvételét követően ahhoz az infrastruktúrát, az eszközöket, az ingatlanokat, ingóságokat, az emberállományt és a szakembereket mind megkapta a társulás és az átvételt követően ő működtette a kistérségben a szociális ellátórendszert.

A feladat átvételt követő első években a Többcélú Társulás éveken át szakember hiánytól szenvedett, amely a feladatot ellátó kis létszámú csapatra éveken át jelentős többletterhet rótt. Érződött is az első pár év után, hogy ez hosszú távon nem fog működni. Ekkor, 2008 év végén született meg az a döntés, hogy 2009 év elejétől a Többcélú Társulás által fenntartott intézményként zánkányszéki székhellyel létrehozzák a Homokháti Szociális Központot, amelynek a kezdetektől és jelenleg is Csótiné Ördög Edit a vezetője. A Homokháti Szociális Központnak van egy gazdasági csoportja külön munkaügyessel, továbbá több szakmai vezető is tevékenykedik itt. A Homokháti Szociális Központ fogja össze szakmailag, gazdálkodásilag az egyes településen működő telephelyeket és tagintézményeket. Természetesen a központ látja el a települési telephelyek, tagintézmények irányítását, vezetését, ellenőrzését, felügyeletét is.

A Homokháti Szociális Központ 2009.01.01. napján kezdte meg működését egy önállóan működő és gazdálkodó intézményként, amelynek az irányító szerve a Homokháti Kistérség Többcélú Társulása.

A központ alapító okiratából ezen információk pontosan kitűnnek. Az alapító okiratból az intézmény által ellátott ellátási formák, feladatok és az intézményi háttér is jól látható. Természetesen a központ megalakulását követően is el kellett telnie néhány évnek ahhoz, hogy az intézmény minden szempontból igazán hatékony szervezetté váljon.

A feladatellátás spektrumának és volumenének változásával együtt változott, nőtt-csökkent strukturálódott át természetesen mind az egyes települési telephelyeken, tagintézményekben dolgozók személyi állománya, amelyhez a központ személyi állománya is igazodott.

Az utóbb eltelt időszak bebizonyította, hogy 2008 év végén a döntéshozók jól döntöttek, a Homokháti Szociális Központ létrehozására nagy szüksége volt a kistérségi szociális ellátórendszernek, mert véleményem szerint a hatékony feladatellátáshoz elengedhetetlen színvonalú szakmaiságot a központ dolgozói tettek hozzá az egészhez, amelyre szükség is volt, mert előtte a pontatlan szakmai feladatellátás utólagos kincstári ellenőrzéséből eredően több alkalommal kellett normatívát visszafizetnie a Társulásnak és a feladatellátás átvétele előtt az önkormányzatoknak is.

Az átvétel előtti években volt nem egy önkormányzatnak komoly visszafizetési kötelezettsége, pont amiatt, mert a szakemberek ezt a gyorsan változó jogszabályi környezetet nem tudták kellően gyorsan lekövetni, vagy helyben a feladatellátást nem tudták az ellátó szakembereken számon kérni, és az információáramlás is nehézkes volt ebben a szervezeti keretben. Leginkább az előzőekben ismertetett rendszerbeli hibák, hiányosságok kiküszöbölése miatt igazán jó az, hogy a kistérségi szociális feladatellátás jelenleg a Központ irányításával ebben a szervezeti keretben működik. A Központ közös és egységes szakmai irányítása, az információk folyamatos gyűjtése és áramoltatása a rendszeren belül nagyon lényeges szerintem, e miatt tud igazán hatékony szervezetként működni az egész ellátórendszer jelenleg. Továbbá az egyes helyi feladatmegvalósítóktól elvárt dokumentáció, a szükséges papírokkal, adminisztrációs teendőkkel kapcsolatos tudás a Központban egy kézben egyesül, mindez olyan óriási előny, aminek a segítségével sokkal jobban fel tudják készíteni az egyes tagintézményeket és hatékonyan tudják őket segíteni bármilyen helyzetben.

A nagy intézményben alkalmazott nagy mennyiségű szakember előnye továbbá, hogy a szervezetet viszonylag gyorsan és rugalmasan hozzá tudják igazítani a változó jogszabályi környezethez és a rendszeren belüli helyettesítést is más magára utalt kisebb szervezethez képest könnyebben tudják megoldani. A szervezet jelenleg tényleg nagyon jól és hatékonyan működik, a szervezet hatékonyságát tekintve egy folyamatos, szakadatlan fejlődési pályát járt be 2009 óta a mai napig. Álláspontom szerint szervezetileg, szakmailag 2011-2012 óta semmi gond sincs a szervezettel. Az intézményvezető, a központ dolgozói és a települési tagintézményvezetők, telephelyvezetők nagyon egységes csapattá kovácsolódtak. Mindez nagyobb biztonságot jelent a településeknek is, hiszen a helyi szociális ellátórendszerük ebben az intézményben és szervezeti keretben biztos kezekben van, ezt a települések vezetői és lakosai egyaránt érzik és nap mint nap tapasztalják is.

Álláspontom szerint ez a stabil kistérségi szociális ellátórendszer tartja össze a mai napig a Többcélú Társulást. Az intézmény által ellátott feladatokkal a települések vezetői

elégedettek. Az intézmény által ellátott feladatok nagyságrendjét jól szemléltetik a társulási tanácsi jegyzőkönyvek is, amelyeken belül a döntések túlnyomó többségét a Homokháti Szociális Központ és az általa működtetett intézményrendszerrel kapcsolatos előterjesztések adják. A fentiekre tekintettel a Többcélú Társulás éves szakmai beszámolójának túlnyomó része is emiatt a szociális ellátórendszer tevékenységéről szól.

A Többcélú Társulás és az intézmény működésére egyaránt jellemző a folyamatos jobbításra, hatékonyságbeli növekedésre törekvés, amely különösen a szociális ellátórendszer működtetése kapcsán a helyi igények folyamatos monitoringolásában és a támasztott igényeknek történő megfelelésben ölt testet. Ha ezen folyamatok eredményként megfogalmazódik egy valós települési vagy kistérségi igény, ami tényleg általános jellegű megoldásra váró probléma, akkor a tagtelepülések biztosan megtalálják az igény kielégítésének optimális módját, megtalálják az ehhez szükséges anyagi és egyéb forrást és döntésükkel a megvalósítást támogatni szokták. Pont erre példa a Homokháti Szociális Központ alkalmazásában álló pszichológus, amely státusz fenntartására az ellátott feladatok után semmilyen jogszabályi kötelezettsége nincs a többcélú társulásnak, sem pedig a településeknek. A pszichológus iránti igény a kistérségben merült fel az elmúlt évek folyamán. Az igény pont a szakszolgálati feladatellátás átadását követően jelentkezett, miután egyre több az olyan gyermek és család, aki ilyen jellegű problémákkal küzd és ezen problémák megoldásához szakemberre van szüksége. A Többcélú Társulás ezért döntött úgy, hogy saját finanszírozás útján a Homokháti Szociális Központ kötelékében álló pszichológus szakembert vesz fel, aki az egész kistérségben próbál segíteni a bajba jutott embereken és családokon. A pszichológus meghatározott időbeosztás szerint járja be a kistérségi településeket, a településeken fogadóórákat tart és munkájával segíti a minden településen jelen lévő gyermekjóléti és családsegítő szakemberek munkáját. A pszichológus bérköltséget, készkiadását, egyéb költségeit, eszközeit mind a Többcélú Társulást alkotó tagönkormányzatok finanszírozzák már évek óta, és a munkája iránti szakadatlan igény bebizonyította és bizonyítja nap mint nap azt, hogy a társulás ezzel kapcsolatban is jó döntést hozott.

A Homokháti Szociális Központ szervezete természetesen folyamatos változáson esik át, hiszen a szervezet elég nagy BORDÁNY települést leszámítva minden kistérségi település benne van. BORDÁNY külön látja el ezeket a feladatokat, ő nem adta be a szolgáltatásait a többcélú társulásba, viszont a többcélú társulás munkájában részt vesz. Erre természetesen van lehetőség, ez minden önkormányzat szuverén, saját döntése.

Elmondható, hogy a társulási döntéshozatalban jól, hatékonyan tudnak együttműködni a települések. A kistérségi munkában nincs széthúzás a települések között, a kistérség méretéből és homogenitásából eredően a problémák hasonlóak, ezért a tagtelepülések ezekkel jól tudnak azonosulni és általánosságban elmondható, hogy a problémák megoldása és a közös cél megtalálása mellett erejükhöz mérten mindig egységesen kiállnak. Természetesen a települések adottságai, pénzügyi lehetőségei között jelentős különbségek vannak. A kistérségen belül a kisebb lakosságszámú periférikusabb fekvésű települések, mint Öttömös, Pusztamérges nyilván – amelyek sokszor a saját működésük fenntartásáért küzdenek – nem írhatóak egy lapra a tőlük háromszor, négyszer nagyobb lakosságszámú és jobb háttérrel rendelkező településekkel a költségvetés, a lehetőségek és mozgásterek tekintetében. Ez adja egyben a Többcélú Társulási működés nehézségét is. Összességében a homokháti kistérség települései meglehetősen homogének, a problémáik, adottságaik, lehetőségeik közel azonosak. A kistérségen belül a településméretük között nincsenek nagyságrendi különbségek. Mórahalom hatezer fővel a legnagyobb, és mellette Ásotthalom is ötezer fő körüli lakosságszámmal bír. A legkisebb kistérségi települések lakosságszáma is az ezer főhöz közelít.

A Többcélú Társulás jelenlegi és igazán egyetlen főbb feladata a szociális feladatokon túl a **központi orvosi ügyelet szervezése**, amelyet 2007 óta lát el a Többcélú Társulás. Azért hívjuk az ügyeletet központi orvosi ügyeletnek, mert mindez a kistérség szintjén van megszervezve. Régen a tipikus ügyeleti rendszer az volt, hogy a településen belül kellett megoldaniuk a háziorvosoknak egymás között az ügyeleti ellátást. A lényeg, hogy általában kistérségenként jogszabály alapján egy ilyen ügyeleti központ létrehozása indokolt. Amennyiben a központi orvosi ügyeleti rendszer létrehozása mellett dönt egy társulás, vagy egy térség, akkor egy ügyeleti központtal kell és érdemes létrehozni egy ilyen szervezetet, ezzel kapcsolatban ez a minimális elvárás. Ennek a finanszírozását az állam az Országos Egészségbiztosítási Pénztár útján biztosítja. A központi orvosi ügyelet finanszírozási és szakmai feladat ellátását széleskörű jogszabályi háttér biztosítja. A többcélú társulás ezen feladat 2007 évben történő átvételét követően a feladat ellátására és szervezésére vonatkozóan az Országos Mentőszolgálattal kötött megállapodást. Ezután az OMSZ kezdte szervezni ezen feladatellátást 2007-ben a Többcélú Társulás felé történő beszámolási kötelezettséggel szerződésben rögzített vállalási díj ellenében. Az orvosi ügyelet jellegét tekintve a háziorvosi ügyeleti időn túl van megszervezve hétköznapiakon főszabály szerint délután 4-től reggel 8-ig, hétvégén meg ünnepnapokon pedig 0-24 óráig.

Az ügyelet lényege az, hogy próbáljon egyfajta ellátást nyújtani azokra a kieső időkre, amikor nincs elérhető háziorvos a településeken. Az együttműködés az OMSZ-al azért volt kézen fekvő, mert az OMSZ a saját képzett embereiből, szakasszisztenseiből, ápolóiból, gépjárművezetőiből álló állományával tudta megszervezni helyben az ügyeletet. Ezen szakemberek feladata az ügyeleti ellátás során a háziorvosok munkájának segítése.

2007-től 2012-ig az OMSZ szervezte a térségben a központi orvosi ügyeleti ellátást, az előzőekben ismertetett rendszer szerint. Ezt követően úgy látta a Többcélú Társulás, hogy meg kell próbálni a feladatot egy külső vállalkozóval ellátni, aki talán az ügyelet eszközállományának fejlesztésében is részt tudna vállalni. A választás arra a gazdasági társaságra esett, amely a kisteleki kistérségben is szervezi a központi orvosi ügyeletet. Ezzel a gazdasági társasággal láttatta el a többcélú társulás 2012.01.01. - 2013.06.30. között a központi orvosi ügyeletet.

A kistérség specifikuma és egyben az ügyeletszervezés nehézsége az, hogy az ügyeletet két ügyeleti központtal hoztuk létre. Ezen feladatellátás finanszírozás szempontjából úgy hatékony, hogyha egy ügyeleti központot működtetnek egy ekkora huszonhatezer fős összlakosságú kistérségben. A Homokháti kistérségben a térség tanyás jellege miatt alakult ki a két központi orvosi ügyeleti telephely, amelyet a szükségletek indukáltak. A társulási tanácsot alkotó polgármestereknek az a meglátásuk, hogy a lakossági érdekeket és a biztonságos ellátás érdekeit szem előtt tartva szükség van a két telephelyre. A kiterjedt tanyavilág miatt nem is nagyon működhet ez másként. A fentiekre tekintettel tartja fenn a többcélú társulás a feladat átvétele óta a Ruzsai és a Mórahalmi ügyeleti telephelyeket. A Homokháti kistérség huszonhatezer fős összlakosságából külterületen él a lakosság közel fele. Mindez a fenti okok miatt alakult így, és egyben ezért finanszírozható nehezen ez az ellátás, amelyhez már a kezdetek kezdetétől több-kevesebb saját erős finanszírozást hozzá kellett tenniük a településeknek. Sajnos az idő előre haladtával ez a finanszírozási igény is csak egyre több lett. A finanszírozási igény az elmúlt pár évben is csak növekedett.

Miután a külsős vállalkozó feladatellátásába vetett remények nem teljesültek be, a Többcélú Társulás legfőképpen költséghatékonysági okokból 2013 év közepén megszüntette a vállalkozással kötött szerződést, és 2013.07.01-től napjainkig saját feladatellátás útján szervezi és működteti a kistérség központi orvosi ügyeletét. Ennek keretében közvetlenül a Többcélú Társulás köt szerződést az orvosokkal, az asszisztensekkel és a telephelyek működtetéséhez, továbbá a feladat ellátáshoz szükséges szolgáltatókkal. A Többcélú Társulás fizeti a feladatot ellátó háziorvosok vállalkozási díjait, a szakszemélyzet megbízási díjait és a számlákat. A Többcélú Társulás felügyeli a

működtetési feladatokat és a minél költséghatékonyabb üzemeltetés kialakítására törekszik. A feladat átadása során mindkét telephely épületének, eszközeinek, ügyeleti járműveknek a feladatellátás időtartamáig szóló térítésmentes használatba adására került sor a Többcélú Társulás részére. Az átvett telephelyek és eszközök működtetésének, üzemeltetésének, fenntartásának költségeit a működtető többcélú társulás fizeti.

A központi orvosi ügyelet az a terület, amiben szeretnénk eredményt elérni, hogy valami plusz finanszírozás, vagy jogszabályváltozás következzen be ezen a területen a közeljövőben. A jelenlegihez képest az egyes területek specifikumait jobban figyelembe vevő finanszírozást szeretnénk országos szinten elérni. Ez ügyben a kistérség álláspontja egységes. A megoldás érdekében már Nógrádi Zoltán elnök úr, Santa Gizella alelnök asszony és még más települési polgármesterek is tettek lépéseket.

A finanszírozás jelenleg úgy működik, hogy kizárólag ellátott szám után ad a finanszírozó meghatározott összeget. Könnyű belátni azt, hogy mivel ugyanazokkal a feltételekkel és finanszírozási háttérrel hozhatja létre és működtetheti a koncentrált településszerkezettel és egységnyi területre eső nagy lakosságszámmal rendelkező város vagy megyei jogú város is az ügyeletét, mint egy teljesen más földrajzi és településszerkezeti jellemzőkkel, szorvány tanyákkal rendelkező huszonhatezer fős kistérség, ezért utóbbi a megfelelő ellátás biztosítása céljából jóval nagyobb működési költségekkel tudja csak nyújtani ezt a szolgáltatást. A városoknak, megyei jogú városoknak a koncentrált településszerkezet miatt csak egy központot kell fenntartaniuk ezt ők az állami finanszírozásból még haszonnal is tudják működtetni. A jelenlegi finanszírozás pont az olyan településszerkezetű városoknak, kisvárosoknak, településeknek kedvez, mint például Szeged vagy a 20-100 ezer fő közötti városok, amelyeknek gyakorlatilag nincs lakott külterülete vagy csak minimális mértékben van. A finanszírozás jellegéből eredően egy nagy külterülettel bíró, szétszórt, tanyás területen az orvosi ügyelet működtetése jelenleg egyszerűen ráfizetéses, különösen ha az ügyelet működtetője mondjuk a lakosság érdekeit is szem előtt tartva látja el ezt a feladatot. Meglátásunk szerint a lakosság érdeke az ügyelet működtetése szempontjából a legfontosabb szempont, amelyet a helyi politikusoknak, polgármestereknek a végsőig képviselniük kell, hiszen az a település maradhat vonzó a lakosai számára, amely a helyben lakóknak lehetőség szerint minél több közszolgáltatást, minél jobb feltételekkel, a lakosok lakóhelyéhez minél közelebb tud biztosítani.

A Többcélú Társulás ezen feladat visszavételekor megvizsgálta az egész rendszer működtetését, több lehetséges változtatásban, működtetési módban is gondolkodtak, amely

költséghatékonyabbá teszi a működést, azonban minden változtatás olyan kompromisszumokkal, a feladatellátás színvonalának olyan mértékű csorbulásával járt volna, amely miatt végül a rendszer változatlanul hagyása melletti továbbműködtetésről döntöttek. A döntési alternatívák között az egyik lehetőség az egyik központ megszüntetése volt, azonban a jól bevált rendszer miatt nem lehetett eldönteni, hogy melyiket is lenne érdemes megszüntetni. Sokáig Mórahalom fenntartásában és Ruzsa megszüntetésében gondolkodtak a döntéshozók, de az is látszott, hogy Mórahalmon önmagában mivel földrajzilag nem a kistérség központjában helyezkedik el földrajzi szempontból nem lenne jó helyen, hiszen ezáltal a legtávolabb eső települések Üllés, Öttömös, Pusztamérges nehezebben lennének elérhetőek. A finanszírozást és az ügyeleti ellátásban maradó és ezt finanszírozó települések terheit tovább növelte az, hogy Bordány már a kezdeti években 2009-ben kilépett a homokháti központi orvosi ügyeletből és a szegedi kistérség által üzemeltetett ügyeletnek adta át a település ezzel kapcsolatos közfeladatát. 2013 év közepén pedig Forráskút község is elvitte az ügyeletet a szegedi kistérség által fenntartott központi orvosi ügyelethez.

Az ügyelet jelenlegi legnagyobb megoldásra váró problémája a szakszemélyzet jelenleg országos viszonylatban is a legalacsonyabbak között lévő megbízási díjainak rendezése, amelyet a települések saját forrásból nem fognak tudni finanszírozni. Itt a megoldást egyedül az állami finanszírozási rendszer megváltoztatása vagy az ügyelet jelenlegi rendszerének a teljes megváltoztatása jelenthet. Ez ügyben a Többcélú Társulás döntéshozói a központi költségvetésből származó többletfinanszírozástól vagy az ügyeletek közötti jobb, igazságosabb helyi sajátosságokat figyelembe vevő elosztástól remélik a megoldást.

Az ügyeleten az elmúlt években az alacsony díjak miatt a szakemberekkel történő folyamatos ellátás is gondot okoz, mert nagyon nehéz az orvosokat és a szakszemélyzetet bevonni és rendszeresen beosztani az ügyeleti időszakokra.

Az ügyelet működtetéséhez a települések anyagilag jelenleg már a központi OEP finanszírozásnál nagyobb összeggel járulnak hozzá. Az orvosi ügyelet települések általi finanszírozhatatlansága a hozzánk hasonló kistérségi településeknek egyaránt megterhelő, erre tekintettel ez jelenleg már országos problémát jelent.

A Társulás pályázatokban is próbált a **területfejlesztés terén** részt vállalni, változó intenzitással, a lehetőségekhez, területi lehetőségekhez is igazodóan. Voltak évek az elmúlt fejlesztési ciklusban is, amikor jó pár pályázatot nyújtott be és hajtott végre. Alapvetően két fajta pályázatról kell ezek körében beszélni, egyrészt vannak azok a soft jellegű

pályázatok amelyek inkább tréningekről, különféle fejlesztésekről, társadalmi csoportok felzárkóztatásáról, valamilyen terv, koncepció, szakmai dokumentum előállításáról szólnak. Másrészt pedig vannak a helyi infrastruktúrát fejlesztő, építő, kivitelező jellegű pályázatok. Én ezt a két főbb fajta pályázatot szoktam megkülönböztetni. Ilyet is, olyat is csinált a Többcélú Társulás. Az elmúlt időszakban talán inkább több infrastruktúrafejlesztést valósított meg. 2010 előtt volt egy-két nagyobb beruházás, amit sikerült térségi szinten is, vagy több települést érintően is megvalósítani. Konkrét példával élve kistérségi optikai hálózatot építtetett ki a Többcélú Társulás 2007-2008-ban, amelynek eredményeként egy üvegszálas optikai földkábel hálózattal közvetlen összeköttetésbe került az összes kistérségi település. A hálózat központját Mórahalmon hozták létre, itt egy szervertermet alakítottak ki, amelyben működő szerverek útján folyt és folyik jelenleg is az információáramlás a kistérségben. Ez gyorsabb, zárt hálózati internet elérést és nagyobb adatátvitelt biztosított.

Volt több kerékpárutas beruházás, azután főleg 2009-től, 2010-től jöttek a DAOP-os infrastruktúrafejlesztési pályázatok. Ezekből leginkább a kistérségi szociális ellátórendszer tagintézményei, telephelyei kerültek felújításra, bővítésre, korszerűsítésre. A projektek segítségével a Társulás a Homokháti Szociális Központ intézményének szinte összes tagintézményét és telephelyét fel tudta újítani ebben az időszakban, jobbra Európai Unió forrásából némi önerő biztosítása mellett.

Az elmúlt pár év folyamán a Többcélú Társulás leginkább a közfoglalkoztatási pályázatok térségi lebonyolításában vett részt. Több éven át szervezte a többcélú társulás a kistérségi startmunka mintaprogramot. Ez a mintaprogram hasonló az önkormányzatok által szervezett helyi közfoglalkoztatáshoz, csak itt különféle programok, mint például mezőgazdasági programok, útfelújítások megvalósításában vettek részt az emberek évről-évre. Három éven át csinálta ezt a Többcélú Társulás, a programok megvalósítása 2015-től visszakerült a településekhez, azóta és jelenleg is a települések saját maguk szervezik a helyi közfoglalkoztatás mellett a saját települési startmunka mintaprogramjaikat is.

Emellett több koncepció kidolgozásában is részt vett a többcélú társulás, ami itt is jobbra pályázati forrásból valósult meg. Olyan dokumentumokra gondolok itt, amelyeket például minden településnek jogszabályból eredően kötelessége megcsinálni. Egy-két pályázatot sikerült megvalósítani, amiben a többcélú társulás ily módon segített a településeknek. Volt egy ilyen pályázat 2010-ben, amely 2011-ben valósult meg. Ennek keretében minden településnek felül tudta vizsgáltatni a többcélú társulás a környezetvédelmi programját, a local agendáját, víz- és hulladékgazdálkodási tervét, amit egyébként a jogszabályok alapján

a településeknek kötelességük megcsinálni. Ez nagyon nagy segítség volt, igen komoly pénzüsszeget fizetett a Többcélú Társulás érte, és ezzel ez a fajta teher lekerült az önkormányzatok válláról.

Hogyan alakult a Társulás munkaszervezete?

A Többcélú Társulást 2004-ben hozták létre. A társulások létrehozásának célja nagyobb területi szervezési településfejlesztési egységek létrehozása volt, amely az Európai Unió pályázati rendszereihez és területi struktúráihoz is jobban illeszkedik. Több év gyakorlati tapasztalata alapján maga az állam is látta azt szerintem, hogy a társulások nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, észlelték azt, hogy a társulások túlnyomó többsége nem igazán működik ténylegesen és hatékonyan, illetve nem vállalt át annyi és olyan mérvű közfeladatokat az önkormányzatoktól, amelyet a kezdetekben tőlük reméltek. Jól látható volt a társulások működési tapasztalataiból az is, hogy a települések általában csak a többletfinanszírozás kihasználása céljából hozták létre és működtették a társulásokat, de azok nem igazán funkcionáltak jól. A társulások a megalakulásukat szabályozó 2004-ben elfogadott társulási törvényt követő négy-öt évben még komoly működési támogatást is kaptak az államtól.

A mi Többcélú Társulásunk működésének főbb jellemzője az volt, hogy nagyon sok évig azért nem kellett a tagoknak tagdíjat befizetniük és hozzájárulniuk a működéshez, mert egyrészt a Többcélú Társulás a kezdetektől jól, és felelősségteljesen gazdálkodott mind a működési támogatásból származó bevételeivel, mind pedig a pályázati forrásokkal, amiket a Többcélú Társulás nyert és valósított meg. A Többcélú Társulás mindig figyelt és különös gondot fordított arra, hogy a pályázatokból a béreket minél nagyobb mértékben tudja finanszírozni. A Többcélú Társulás működésére már a kezdetektől jellemző volt az, hogy a dolgozók munkabére túlnyomó részt a pályázatokban beállított bérekből volt finanszírozva. Ez a fajta öngondoskodásra törekvés jellemezte a mi Többcélú Társulásunkat, ezért nyújtott be a Többcélú Társulás gyakorlatilag minden szóba jöhető lehetőségre pályázatot, és e miatt tudott hatékonyan gazdálkodni a rendelkezésére álló pénzeszközökkel.

A 2007-2013 közötti finanszírozási időszak utolsó éveiben az uniós és hazai támogatások évről évre egyre inkább csökkentek, amely mellett a működési támogatás összege is csökkent. Ez utóbbi már jól jelezte a társulások jövőjével kapcsolatos kormányzati szándékot is.

A csökkenő mértékű működési támogatáson felül 2012-ben megalkották az Mötv.-t, amely 2013. január 1 napján lépett hatályba. Az Mötv hatályba lépésével hatályon kívül helyezték a másik két társulásról szóló törvényt, tekintettel arra, hogy a társulásokkal kapcsolatos szabályok az Mötv.-be kerültek beépítésre.

2013.01.01.-2013.06.30. között volt egy átalakulási folyamat általában az országban működő többcélú társulásokban és a mi társulásunkon belül a szervezetben is. A Többcélú Társulásunk munkaszervezete egyébként folyamatosan csökkenő létszámmal működött. 2010-ben még közel tíz fő munkavállalója volt, a létszám ezután folyamatosan csökkent és 2013-ra a társulásban már csak két-három munkavállaló maradt. A Többcélú Társulásnak jelenleg nincs alkalmazottja.

Az Mötv. hatályba lépését követően volt egy féléves moratórium, amely időszak alatt a társulások működését hozzá kellett igazítani az Mötv. új előírásaihoz. Mindez egy gyökeres társulási megállapodás átdolgozással, és annak a döntésnek a meghozatalával járt, hogy maradjon-e egyáltalán a társulás.

Az előzőekben elmondottakra tekintettel az ország több többcélú társulását már 2012. november, december folyamán megszüntették 2012.12.31. napjával. Véleményem szerint főként azoknak a társulásoknak a megszüntetésére került sor, amelyek egyáltalán nem működtek sehogyan sem, nem vittek olyan kistérségi szintű feladatot, amely tovább működtethette volna őket vagy egyszerűen csak nem látták el a feladataikat kellő hatékonysággal és emiatt nem érte meg fenntartani őket. Valószínűleg azon települések döntöttek a többcélú társulásaik megszüntetése mellett, akik ettől többet vártak vagy tényleg nem áldoztak kellő időt, energiát a 2004-2012 közötti években arra, hogy ezeket ténylegesen működtessék és megtalálják a társulás tényleges útját, azt az utat, amin járva a társulások a saját működtető településeik hasznára lehetnek.

A többcélú társulások bizonyos szempontból politikai szervként működő szervezetek, hiszen azoknak a települések a tagjai, a települések érdekeit a társulásban a polgármesterek képviselik, sokszor eltérő érdekekkel. A legtöbb helyen a széthúzás és az érdekellentétek, a társulásokban folytatott helyi politikai csatározások miatt döntöttek a társulás megszüntetése mellett vagy azért, mert egyszerűen nem tudtak közös ügyekben a széthúzás, belső feszültségek és érdekellentétek miatt döntést hozni. A megszüntetés oka a fentiek felül nagyon sok esetben a társulások anyagi ellehetetlenülése volt, amely 2013-ra már nagyon érződött különösen azon társulások esetén, amelyek nem találták meg vagy nem járták megfelelően a rendszeren belül a saját útjukat. A fenti okok vezettek a többcélú

társulások megszüntetéséhez, amely különösen tömeges volt 2013 folyamán, persze azóta országos szinten több további többcélú társulás is megszűnt.

A mi Többcélú Társulásunk is 2013.06.30 napjával szüntette meg a munkaszervezetét. Ezt úgy kell elképzelni, hogy a társulás munkaszervezete volt az, ami egy önkormányzatnak a hivatala. Tehát volt maga a Társulási Tanács, mint a legfőbb döntéshozó szerv, amit nálunk a jelenleg már tíz tagtelepülés képviselő-testülete alkot. A tíz képviselő-testület Társulási Tanácsba delegált tagja a tagtelepülés polgármestere. Képviselhetné a településeket más települési képviselő tag is, de a homokháti kistérség összes települése a polgármestert delegálta a Társulási Tanácsba. A Társulási Tanács elnöke Nógrádi Zoltán Mórahalom város polgármestere, alelnöke Sánta Gizella Ruzsa község polgármestere.

A többcélú társulás döntéshozó szerve a társulási tanács, amelyben mindenkinek egy szavazata van. A társulási tanács a közös Mötv-beli szabályozás miatt gyakorlatilag ugyanazon elvek és szabályok szerint működik, mint egy képviselő-testület.

A Többcélú Társulás munkaszervezete volt az, amely a társulás hivatali feladatait ellátta, a társulási működés adminisztratív háttérét biztosította, döntésre előkészítette az előterjesztéseket, és végrehajtotta a társulási tanács döntéseit. A munkaszervezet 2013.06.30. napján történt megszűnését követően a Társulási Tanács döntése értelmében 2013.07.01. napjától a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal került kijelölésre, mint új munkaszervezeti feladatokat ellátó szervezet.

Tehát 2013.07.01-től napjainkig a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal látja el a Többcélú Társulás munkaszervezeti feladatait, ezeket az előzőekben röviden ismertetett adminisztratív, előkészítő, végrehajtó feladatokat. Az átalakulást követően a dolgozókat a Mórahalmi Polgármesteri Hivatal vette át. A Társulás munkaszervezeti feladatait azóta ezek a személyek látják el a munkakörük részeként. Ők a polgármesteri hivataltól kapják a fizetésüket, amelynek egy munkaarányos részét megállapodás alapján a hivatal számla alapján évről évre megkapja a Többcélú Társulástól.