

- KAISER TAMÁS – DOMINEK DALMA LILLA: Előszó
- BEKÉNYI JÓZSEF: A közös önkormányzati hivatalok helye és szerepe az önkormányzati rendszerben
- ZONGOR GÁBOR: A közös önkormányzati hivatalok önkormányzati és térségi nézőpontból
- GYERGYÁK FERENC: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulása
- SZABÓ TAMÁS: A helyi nemzetiségi önkormányzatok a közös önkormányzati hivatalok és az önkéntes önkormányzati társulások szemszögéből
- NÉMETH SÁNDOR: Vas vármegye közigazgatási rendszerének legújabb kori alakulása (1867-2024)
- BALÁS ENDRE: Egy kisvárosközpontú közös hivatal
- LENDVAI RÓBERT: Egy kisközségközpontú közös hivatal
- KABAI GERGELY: A kistelepülések mozgástere a helyi közigazgatás rendszerében a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal példáján
- LÁSZLÓ FERENC: A társközségi kirendeltség anomáliái
- KELŐ-MÁTÉ JOHANNA: Járatlan járt utak, avagy nehézségek a járási hivatalok egy évtizedében, betekintés a kulisszák mögé

KÖH 2013-2023

COMITATUS
TÁRSADALOMKUTATÓ
EGYESÜLET



SZÉCHENYI
EGYETEM
UNIVERSITY OF GYŐR

34. évfolyam 248. szám – 2024 tavasz

Önkormányzati
szemle
COMITATUS

Comitatus Önkormányzati Szemle – A Comitatus Társadalomkutató Egyesület által alapított folyóirat

A közölt tanulmányok és esettanulmányok a Nemzeti Közzolgálati Egyetem „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című TKP2021-NKTA-51 számú projektjének a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósultak meg.

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Zongor Gábor

Tagok:

Alabán Péter, Filep Bálint, Finta István, Fogarasi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,
Molnárné Barna Katalin, Molnár Tamás, Nagy Éva Mária, Nemes Nagy József,
Novotnik Imre, Pálné Kovács Ilona, Somlyódyné Pfeil Edit, Soós Lőrinc, Szabó Pál Péter,
Szegvári Péter

Főszerkesztő: Agg Zoltán

Főszerkesztő-helyettes: Mezei Katalin

Szerkesztők:

Darida Zsuzsa, Fekete Károly, Hudi József, Lőrincz Katalin, Oláh Miklós,
Szilágyi István

Szerkesztőségi titkár:

Pozsgai Andrea

E-mail: pozsgai.andrea@sze.hu

Olvasószerkesztő:

Nemesné Matus Zsanett, Nemes Gábor

Műszaki szerkesztő:

Infoart Média Bt.

Illusztrációk:

Hegyesalmi László (1953) festő- és grafikusművész alkotásai

TARTALOM

5 ELŐSZÓ

TANULMÁNY

- 9 BEKÉNYI JÓZSEF: A közös önkormányzati hivatalok helye és szerepe az önkormányzati rendszerben
- 37 ZONGOR GÁBOR: A közös önkormányzati hivatalok önkormányzati és térségi nézőpontból
- 73 GYERGYÁK FERENC: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulása
- 91 SZABÓ TAMÁS: A helyi nemzeti önkormányzatok a közös önkormányzati hivatalok és az önkéntes önkormányzati társulások szemszögéből
- 109 NÉMETH SÁNDOR: Vas vármegye közigazgatási rendszerének legújabb kori alakulása (1867-2024)

ESETTANULMÁNY

- 135 BALÁS ENDRE: Egy kisvárosközpontú közös hivatal
- 151 LENDVAI RÓBERT: Egy kisközségközpontú közös hivatal
- 169 KABAI GERGELY: A kistelepülések mozgástere a helyi közigazgatás rendszerében a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal példáján
- 183 LÁSZLÓ FERENC: A társközségi kirendeltség anomáliái

MŰHELY:

- 195 KELŐ-MÁTÉ JOHANNA: Járatlan járt utak, avagy nehézségek a járási hivatalok egy évtizedében, betekintés a kulisszák mögé
- 207 Lektorok listája 2023-ban
- 209 Kutatási és publikációs felhívás a közigazgatási közelmúlt intézményei és szakmai programjainak feldolgozására
- 210 Szerzői útmutató

CONTENT

5 PREFACE

STUDIES

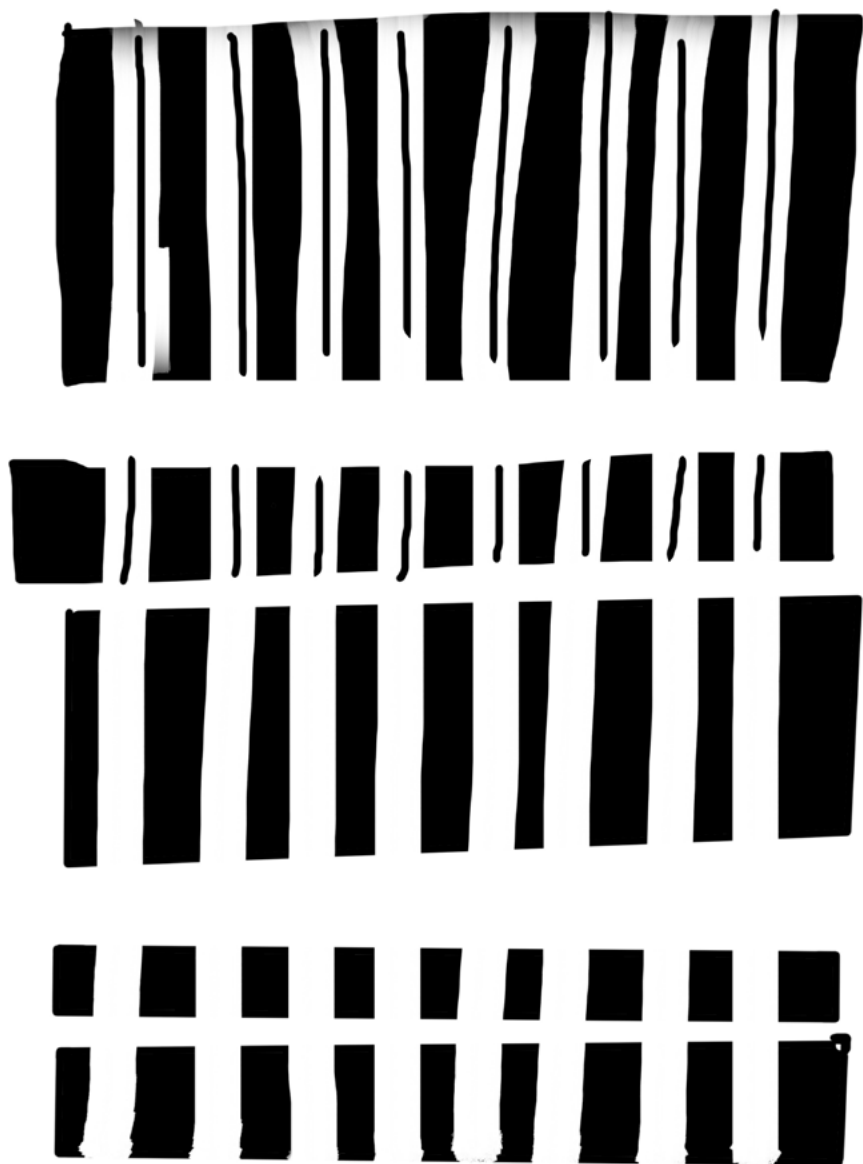
- 9 JÓZSEF BEKÉNYI: The place and role of the local governments' common municipal offices in the local government system
- 37 GÁBOR ZONGOR: The local governments' common municipal offices from the local and regional perspective
- 73 FERENC GYERGYÁK: The evolution of the administrative role of the local governments' common municipal offices
- 91 TAMÁS SZABÓ: Analysis of national minorities' local self-governments from the perspective of the local governments' common offices and voluntary associations of local governments
- 109 SÁNDOR NÉMETH: Recent developments in the administration of Vas county (1867–2024)

CASE STUDIES

- 135 ENDRE BALÁS: A local governments' common municipal office in a small town
- 151 RÓBERT LENDVAI: A small village centred local governments' common municipal office
- 169 GERGELY KABAI: The possibilities of small settlements in the system of local public administration on the example of the Balatonszentgyörgyi Joint Municipal Office
- 183 FERENC LÁSZLÓ: The anomalies of the parish branch

WORKSHOP:

- 195 JOHANNA KELŐ-MÁTÉ: Untrodden roads, or a decade of district offices, an insight behind the scenes
- 207 List of Reviewers in 2023
- 209 Call for research and publications on recent public administration institutions and professional programmes
- 210 Author's guide



•
Hegyesalmi László: Rajz 3.

IMPRESSZUM

- Alapította: Comitatus Társadalomkutató Egyesület
- Felelős kiadó: Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője
- Terjesztő: Universitas- Győr Nonprofit Kft.
- Levélcím: 9026 Győr, Egyetem tér 1.
- Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem
- Nyomdai munkálatok: Palatia Nyomda
- Felelős vezető: Radek József
- Szerkesztőség: 8200 Veszprém, Tátorján u. 10.
- E-mail: pozsgai.andrea@sze.hu
- Honlap: <https://comitatus.sze.hu/>
- ISSN 1215-315X (Nyomtatott)
- ISSN 2732-1797 (Online)
- DOI: 10.59809/Comitatus.2024.34-248

ELŐSZÓ

A Magyar Tudományos Akadémia VEAB Gazdaság-, Jog- és Társadalomtudományi Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága (továbbiakban: Közigazgatási Munkabizottság) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (továbbiakban: NKE) TKP2021-NKTA-51 azonosítószámú „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projektjének támogatásával kutatást indított, amelynek célja, hogy átfogó képet kapjanak a közös önkormányzati hivatalokat működtető települések köréről, az együttműködések tartósságáról, a hivatali munka tartalmáról, jellegéről, az atipikus megoldásokról, valamint a rendszer pozitív és negatív tapasztalatairól, továbbá a jó gyakorlatokról és megoldásokról, valamint a megújításra vonatkozó javaslatokról.

A kutatási program első nyilvános megjelenésére 2023. október 27-én, Bábolna városában került sor, amikor a Közigazgatási Munkabizottság A közös önkormányzati hivatalok működésének tapasztalatai és főbb jellemzői címmel konferenciával egybekötött munkautalást tartott, ahol bemutatták a kutatás addigi eredményeit.

A kutatók kiválasztása és a feladatok megosztása révén a közös önkormányzati hivatalokkal kapcsolatos tevékenységek teljeskörűen – országosan, területi (Vas vármegye), helyi szinten székhelytelepülési, illetve társi községi nézőpontból, valamint kirendeltségi tapasztalatok feltárásával, sőt nemzetiségi szempontból is – áttekintésre kerültek. A kutatásban kiemelten kilenc, a közigazgatás gyakorlatában tapasztalatokkal rendelkező kolléga vett részt, köztük minisztériumi vezető tisztviselő, egyetemi oktatók, önkormányzati érdekvédők, polgármesterek, jegyzők és köztisztviselők. A felkért kutatóból hárman tudományos, PhD fokozattal rendelkeznek, míg öten tagjai a VEAB közigazgatási munkabizottságának.

A kutatás 2023-ban zajlott, így a munka során folyamatos volt a kapcsolat az akkori Belügyminisztérium önkormányzati főosztály vezetőjével és munkatársaival.

Az egyes részterület szakértő kutatói munkáján túl országos online kérdőíves kutatásra is sor került a BM és a Közigazgatási Munkabizottság szakmai megalapozásával, a polgármesteri és jegyzői online kérdőíves kutatást gondozó, lebonyolító és feldolgozó Nemzeti Közszolgálati Egyetem kollégáival.

A kutatás eredményeinek rövidített változatait olvashatják a Comitatus jelen számában. A tanulmányok között elsőként dr. Bekényi József az önkormányzatokért felelős minisztérium szempontjából vizsgálta a kérdést, bemutatva a korábbi körjegyzőségi és jelenlegi közös önkormányzati hivatali rendszert, valamint a változtatás indokait és a továbbfejlesztés lehetőségeit egyaránt. Dr. Zongor Gábor önkormányzati és térségi szempontból elemezte a közös hivatalok helyzetét, valamint reflektált az online kérdőíves kutatás egyes elemeire. Dr. Gyergyák Ferenc a hivatali rendszer változásának az igazgatásra gyakorolt hatását értékelte a kétféle típusú – az önálló és a közös – önkormányzati hivatal összehasonlításában. Dr. Szabó Tamás PhD a miniszteri hozzájárulással, nemzetiségi alapon működő speciális hivatalokat a nemzetiségi önkormányzatok rendszerének keretén belül mutatta be. Dr. Németh Sándor PhD Vas vármegye közigazgatásának változását elemezte alapvetően a rendszerváltozástól napjainkig.

A kutatás további értéke, hogy elkészült négy esettanulmány is. Dr. Balás Endre jegyző a Jánosháza város központú, 12 tagot számláló közös önkormányzati hivatal működését mutatta be, dr. Lendvai Róbert jegyző, a kisközség, Nyőgér központú 6 tagú közös hivatal működésének jellegzetességét dolgozta fel, dr. Kabai Gergely PhD, Hollád Község polgármestere a kistelepülések mozgásterét elemezte a közös önkormányzati hivatalok rendszerében, elemezve a héttagú Balatonszentgyörgy központú közös hivatali együttműködést. Végül László Ferenc volt kirendeltségvezető a Tatai Közös Önkormányzati Hivatal neszmélyi kirendeltségét és annak sajátosságait mutatta be.

A Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapjából nyújtott támogatással létrejött, előzőekben jelzett publikációkon túl a Comitatus közös önkormányzati hivatali tematikus számában, a műhely rovatban olvashatják még Kelő Johanna Járatlan járt utak, avagy a járási hivatalok egy évtizede című írását, amely államigazgatási oldalról közelít a közös önkormányzati hivatali munkához.

Megítélésünk szerint a kutatási eredmények többféle, további hasznosítása lehetséges.

A tematikus számban közölt írások alkalmasak arra, hogy részét képezzék az önkormányzatisággal kapcsolatos egyetemi képzési tananyagnak. A kutatási eredmények segítségével szolgálhatnak a kormányzat részére, hogy a jelenlegi közös önkormányzati hivatali munkával kapcsolatban észszerűsítéseket, módosításokat megalapozza, valamint módszertani segítséget nyújtson.

A kutatás sajátos hozadékaként Kabai Gergely polgármester a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatalhoz tartozó hat társközségben lakossági kérdőíves felmérést végzett a települések együttműködési helyzetének feltárására. A kutatás eredményeit a mindennapi kapcsolatrendszer fejlesztése során tudják használni, erősítve a mikrotérsgégi együttműködést.

A kutatás indokolttá teszi, hogy a témában további hazai kutatásra kerüljön sor, amely a most feltárt kérdések mélyebb vizsgálatát tenné lehetővé. A közös hivatali kutatási eredmények alapján az önkormányzati együttműködés egyéb területeinek fejlesztése is megalapozható.

Megfelelő előkészítés és nyitottság, valamint pénzügyi forrás esetén a kutatási eredmények kellő alapul szolgálnak egy nemzetközi kutatáshoz, amelyben a hasonló problémával küzdő szomszédos, környező országok (Csehország, Szlovákia, Ausztria és Szlovénia) szakértői vehetnének részt.

A polgármesteri és jegyzői online kutatás eredményeit rögzítő adatbázis Nemzeti Községi Egyetemen elérhető és további kutatás során használható, mint ahogy ugyancsak rendelkezésére állnak a részletes kutatási eredmények, köztük az online kutatás során megfogalmazott polgármesteri és jegyzői javaslatok, vélemények.

Bízunk benne, hogy a kutatómunka még szélesebb részvétel mellett a jövőben is folytatódni fog.

A munkában való aktív támogatásért és részvételért köszönettel tartozunk:

- a Közigazgatási Munkabizottság tagjai részéről dr. Zongor Gábornak, a kutatás ötletgazdájának a kezdeményezés kidolgozásáért és a kutatás vezetéséért, a kérdőív tervezetekkel kapcsolatos megalapozott észrevételeikért dr. Balás Endre jegyzőnek (Jánosházai Közös Önkormányzati Hivatal), dr. File Beáta jegyzőnek, (Oroszlány Közös Önkormányzati Hivatal), Kovács Péter Vép polgármesterének, dr. Lendvai

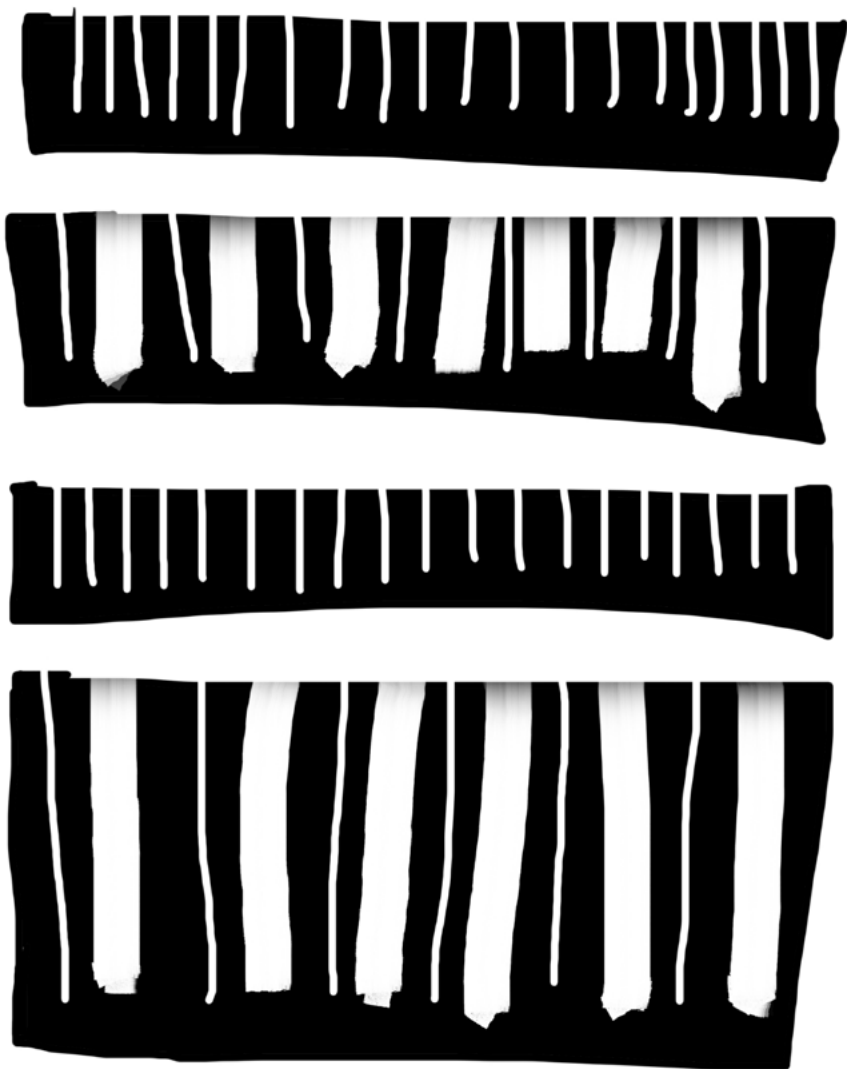
Róbert jegyzőnek (Nyőgyéri Közös Önkormányzati Hivatal), dr. Németh Sándor Bük város polgármesterének, valamint László Ferenc volt jegyzőnek;

- a BM részéről dr. Dukai Miklós önkormányzati államtitkárnak a kérdőívek címzetekhez történő eljuttatása szervezéséért, az önkormányzati főosztály munkatársainak – közülük is kiemelten dr. Bekényi József főosztályvezetőnek és dr. Deák László kollégának – a szakmai párbeszédért és a közös gondolkodásáért, valamint a kutatáshoz szükséges háttéranyagok biztosításáért;
- az NKE részéről Demeter Endre és Uri Róbert szakértőknek a kérdőívek gondozásában és feldolgozásában végzett munkájukért;
- Kis-Fehér Katalin jegyzőnek (Regölyi Közös Önkormányzati Hivatal) a szakmai véleményéért és a jegyző kollégák mozgósításáért;
- valamennyi polgármesternek és jegyzőnek, akik aktívan részt vettek a kutatásban és eljuttatták véleményüket, javaslataikat.

Meggyőződésünk szerint a Comitatus közös önkormányzati hivatali tematikus száma a tudományos és szakmai közvélemény számára egyaránt számos továbbgondolásra készítő felvetést, javaslatot tartalmaz.

Dr. habil. Kaiser Tamás egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az MTA VEAB Közigazgatási Munkabizottság elnöke

Dr. Dominek Dalma Lilla egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt szakmai vezetője



•
Hegyesbalmi László: Rajz 6.

BEKÉNYI JÓZSEF

A közös önkormányzati hivatalok helye és szerepe az önkormányzati rendszerben

The place and role of the local governments' common municipal offices in the local government system

•

SZERZŐ:

BEKÉNYI JÓZSEF, jogász, Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium önkormányzati főosztály vezetője, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, jozsef.bekenyi@ktm.gov.hu

JEL kód: H83

Kulcsszavak: körjegyzőség • közös önkormányzati hivatalok • közigazgatás

Absztrakt: A tanulmány a közös önkormányzati hivatal jogintézményének elemzését végzi el. Röviden utal az előzményekre, a körjegyzőségekre vonatkozó szabályozás lényeges pontjaira is, annak érdekében, hogy az új szabályozás szükségességét bemutassa. Feltárja azokat a rendszertani összefüggéseket, melyek a közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó szabályozás egyes tartalmi elemeit meghatározzák, másrészt belső munkaanyagok, az önkormányzatoktól érkezett észrevételek, harmadrészt jelen kutatás eredményei alapján összefoglalja a működés tapasztalatait.

AUTHOR:

JÓZSEF BEKÉNYI, lawyer, Head of the Department of Local Government, Ministry of Public Administration and Regional Development, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", jozsef.bekenyi@ktm.gov.hu

Keywords: *chief clerk's regional municipal office*

• *local governments' common municipal office* • *public administration*

Abstract: *The study analyses the legal institution of the local governments' common municipal office. It also briefly refers to the background and the main points of the legislation on chief clerk's regional municipal offices in order to demonstrate the need for new legislation. It will also explore the taxonomic links that define the content of the legislation on local governments' common municipal offices and will draw on internal working documents, comments from local authorities and the results of this study to summarise the experience of the operation.*

1. A KÖRJEGYZŐSÉGTŐL A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALIG VEZETŐ ÚT

A közös önkormányzati hivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) által létrehozott új jogintézmény.

Korántsem újdonság az a közigazgatás-szervezési szükségszerűség, amely bevezetésének alapvető indokául és háttéréül szolgál. Már a modern helyi közigazgatás kiépülésének kezdeteinél egyértelmű volt a felismerés, hogy különböző – pl. anyagi, személyzeti – okok miatt nem minden település képes a polgárok által méltán elvárt színvonalon biztosítani még az alapvető közigazgatási szolgáltatásokat sem. Kézenfekvő megoldásnak az összefogás, a közös feladatellátás látszott. Így született meg a körjegyzőség jogintézménye még az 1800-as évek végén, majd 1950-et követő négy évtized szünet után 1990-ben újra fontos szerepet töltött be a rendszerváltoztatás után létrejött önkormányzati rendszerben.

Nem minden tanulság nélkül való a körjegyzőségi rendszer formálódásának, alakulásának rövid történeti áttekintése sem addig a pontig, ameddig elmondhatjuk: a körjegyzőségek betöltötték történelmi hivatásukat és átadhatják helyüket a közös önkormányzati hivatalnak. A körjegyzőségi működés tapasztalatai tárták fel azokat a szabályozási elemeket, melyek beváltak, megtartásra érdemesek, illetve azokat a problémás pontokat, melyeken a változtatásra feltétlenül szükség volt.

2. ELŐZMÉNYEK

Az 1886. évi XXII. törvény – az 1886. évi XXI. törvény alapján működő vármegyék és törvényhatósági jogú városok mellett – az önkormányzati típusú helyi szerveződések tekintett községek rendszerében a megyei (korábban rendezett tanácsú) városokat, nagyközségeket és kisközségeket különböztetett meg. A törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből ellátni képes megyei városok és a nagyközségek önálló jegyzőségeket tartottak fenn. E teendőket – korlátozott anyagi viszonyaik miatt – önállóan teljesíteni nem képes kisközségeknek más községekkel kellett szövetkezniük, ezért körjegyzőségeket hoztak

létre, melyek székhelyét közös megállapodással jelölték ki. A községek működőképességének biztosítása érdekében a létrejött körjegyzőségekből való kiválást szigorú, a közigazgatás gazdaságosabbá, egyszerűbbé tételét biztosító feltételekhez köthették. A körjegyzőségi központokat először az 1894. évi XXXIII. tc. szabályozta, majd az 1894. évi XXXVI. tc. módosította. A körjegyzőségek a helyi közigazgatásban igen jelentős szerepet tölthettek be a 20. század első éveiben is. Számuk folyamatosan nőtt, az évszázad negyvenes éveire a települések kétharmada körjegyzőséghez tartozott.

A tanácsrendszer 1950 őszén történt bevezetésekor mindössze 170 közös tanács alakult 360 község részvételével. A többi községben (2857) önálló tanácsot hoztak létre. A közös tanácsok száma az 1960-as évek közepéig érdemben nem változott, még 1965-ben is alig haladta meg a féleztet (511). Ezt követően azonban eleinte lassabban, később gyorsabb ütemben nőtt ezek száma. Az új tanács törvény elfogadása (1971) előtt elsősorban a meglévő közös tanácsok társközségeinek száma növekedett, az ezt követő időszakban azonban az új közös tanácsok létrehozása volt a jellemző. 1973-ban már csak 984 önálló tanács működött, ami az 1960. évinek csupán egyharmada volt. A 685 közös tanácshoz (az 1960. évinek több mint négyszerese) 2122 község tartozott, ami a településállomány több mint kétharmadát tette ki. Az 1970-es évek közepétől lényegében az 1980-as évek közepéig az önálló tanácsok száma már csak mérsékelt ütemben csökkent, nagyobb részt a meglévő közös tanácsokhoz való csatlakozások eredményeként.

Az önkormányzatok 1990. évi megalakulását megelőző utolsó tanácsi választások időpontjában, 1985-ben az országban 3064 település, ezen belül 2955 község volt. Az 1990. évi önkormányzati választásokat megelőzően, a tanácsrendszerben a községek közel kétharmada közös tanácsba tartozott, közös volt a testülete, költségvetése és hivatala. A közös hivataloknál lényegében kialakultak az államigazgatási feladatok ellátásának szervezeti, személyi, technikai feltételei. Az önkormányzati rendszerre való átálláskor megszűnt a közös testület, közös költségvetés, de a közös apparátusok teljes felszámolása a községi igazgatás szétesését eredményezhette volna. Az önkormányzatoknak biztosítaniuk kellett az államigazgatási, önkormányzati feladatok ellátását. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) ugyan minden községnek megadta a jogot arra, hogy önálló hivatalt hozzon létre, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki, de nyilvánvaló volt, hogy erre a községek jelentős része nem volt képes és egyébként sem lett volna célszerű. Éppen ezért Ötv. a magyar önkormányzati hagyományokra is építve rendelkezett a körjegyzőségről (Verebélyi, 1993).

3. AZ ÖTV. SZABÁLYAI ALAPJÁN KIALAKÍTOTT KÖRJEGYZŐSÉGI RENDSZER TAPASZTALATAI

Előljáróban szükséges kiemelni, hogy a körjegyzőségekre vonatkozó szabályozás, illetve a működés tapasztalatai számos munkaanyagban feldolgozásra kerültek, kiemelten az önkormányzati rendszer átalakítására vonatkozó dokumentumokban. Az elemzésekben

szereplő megállapítások az önkormányzatok jelzésein, a kormányhivatalok ellenőrzésein, célvizsgálatokon, illetve különböző modellezéseken alapultak (Fürcht, 1994). Mindezeket természetesen nem kívánjuk részletesen megjeleníteni, de a legfontosabbakat röviden ismertetjük, alapvetően azokat, amelyek megalapozták a közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó szabályozás megoldásait.

Ötv. szerint az önkormányzati képviselő-testületek az önkormányzatok működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való elkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására – polgármesteri hivatal elnevezéssel – egységes hivatalt hoznak létre, amelyet a jegyző útján a munkáltatói jogokkal rendelkező polgármester irányít. A törvény főszabályként kimondta, hogy az 1000 főnél kevesebb lakosságú, a megyén belül egymással határos községek – a települések lakosságszámával arányos költségviselés mellett – a munkáltatói jogokkal rendelkező körjegyző vezetésével közösen fenntartott körjegyzőségeket alakítanak az igazgatási feladatok ellátására, valamint a képviselő-testületek működésével kapcsolatos és a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási döntések előkészítésére és végrehajtására. A körjegyzőségekhez való csatlakozás azonban az 1000 főnél kisebb lélekszámú önkormányzatok számára sem volt kötelező, mivel ezek is létrehozhattak önálló polgármesteri hivatalt, ha – egyetlen feltételként – vállalták a képesítési követelményeknek megfelelő jegyző kinevezését. Ennek hiányában azonban a körjegyzőségekhez való csatlakozás lényegében kötelező volt.

A körjegyzőségekhez csatlakozhattak 1000-2000 fő közötti községek is, sőt a körjegyzőség székhelye lehetett 2000 főnél népesebb város és község is. Itt szükséges utalni arra, hogy az Ötv. a városi, illetve a nagyközségi székhelyű körjegyzőségek tekintetében kimondta, hogy ebben az esetben a körjegyzői feladatokat a városi, nagyközségi jegyző látja el a polgármesteri hivatal bevonásával [Ötv. 38. § (3)]. Így ezeken a helyeken nem „klasszikus” körjegyzőség működött. Ennek oka az volt, hogy a körjegyzőség alakításával, valamint a körjegyző kinevezésével kapcsolatos hatásköröket főszabályként a körjegyzőséget alkotó önkormányzatok képviselő-testületeinek együttes ülése gyakorolta (erre később kitérünk). Ez viszont olyan mértékben korlátozta volna a városi, nagyközségi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát, ha rájuk is kiterjed, hogy önként nem vettek volna részt körjegyzőség alakításában, működtetésében. A kivételes szabályozás viszont lehetőséget teremtett arra, hogy a városok, nagyközségek szomszédságában levő kis lélekszámú községek minőségi hivatali szolgáltatást kapjanak. Ezt támasztja alá, hogy 2011-ben a KÖZIGTAD adatai szerint több mint 90 körjegyzőségnek volt a székhelye nagyközség, város.

Tekintettel arra, hogy az új hivatalokat célszerű volt 1991 elejére kialakítani, az 1990. szeptember 30-ai önkormányzati választásokat követően az önkormányzatoknak november végéig kellett döntenie arról, hogy önálló polgármesteri hivatalt alakítanak és jegyzőt neveznek ki, vagy pedig más önkormányzatokkal együtt a sajátos igazgatási társulásként felfogható körjegyzőséget hoznak létre, megállapodva annak székhelyében is. 1991 elején az ország 3074 települése, illetve önkormányzata közül – a fővárosi kerületek és a megyék önkormányzatait figyelmen kívül hagyva – 1539 önálló polgármesteri hivatalt alakított, míg 1535 önkormányzat 529 körjegyzőségbe tömörült. Ezzel azonban nem záródott le véglegesen a folyamat, különös tekintettel a kisebb önkormányzatok egy részének változatlanul jelentkező azon törekvésére, hogy önálló polgármesteri hivatallal és jegyzővel rendelkezzenek.

A törvény szerint a körjegyzőségből kiválni, vagy ahhoz csatlakozni a naptári év első napjával volt lehetséges, legalább hat hónappal korábban meghozott döntés alapján. Ennek nyomán már 1992 elejére csökkent a körjegyzőségek és a hozzátartozó települések száma. A körjegyzőségekből történő kiválások és az önálló polgármesteri hivatalok létesítése, illetve jegyző kinevezése mellett néhány község más körjegyzőségekhez csatlakozott, illetve új körjegyzőséget hozott létre. Az 1000 főnél kisebb lakosságú önálló polgármesteri hivatallal rendelkező önkormányzatok többsége nem elsődlegesen az aprófalvas térségekben volt megtalálható, hanem ott is, ahol részben a környezet hatására, részben a legközelebbi nagyobb településtől való távolság, részben a kapcsolatok és hagyományok hiánya miatt nagyobb volt a késztetés az önállóságra. Szükséges utalni rá, hogy az aprófalvas térségekben a települések igazgatási együttműködésének már korábban is megvoltak a hagyományai (pl. korábbi körjegyzőségek, közös tanácsok), így ezeken a területeken kevésbé volt jellemző a körjegyzőségekből történő kiválás. A fentieket alátámasztják a hivatali feladatellátásra vonatkozó adatok, amelyek szerint a Dunántúlon az 1000 lakosnál kisebb településeknek csak egynegyede, Észak-Magyarországon kb. fele, míg az Alföldön közel kétharmada tartott fenn önálló polgármesteri hivatalt. Erre a kedvezőtlen jelenségre, illetőleg folyamatra azzal reagált a törvényalkotó, hogy az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást nyújtott a körjegyzőségek működtetéséhez. A körjegyzőségek működésének 1994 előtti tapasztalatai azt mutatták, hogy egyes körjegyzőségekben külön-külön hivatalokat tartottak fenn a tagönkormányzatok, és ezeket csupán a körjegyző személye kötötte össze. (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkanyaga a körjegyzőségek működésének tapasztalatairól, 1994).

Az Ötv. szabályai csak az egymással határos, megyén belüli községek esetén tették lehetővé körjegyzőség alakítását. A szabályozás abból indult ki, hogy a lakosság számára elérhető közelségben történjen az önkormányzati és az államigazgatási ügyek intézése, másrészt a képviselő-testületek működésével kapcsolatos teendők is indokolták, hogy a körjegyzőség székhelye minél közelebb legyen. A tapasztalatok azt mutatták, hogy e törvényi szabály érvényesülése nem minden esetben indokolt. A fizikai közelség igényét a minél könnyebb megközelíthetőség alapozta meg. A rohamosan fejlődő technikai feltételek hatására ez az indok fokozatosan veszített relevanciájából. Több esetben is előfordult, hogy háromtagú körjegyzőségből a „középső” település kiválása azt eredményezte, hogy a maradék tagok nem tudtak önálló polgármesteri hivatalt alakítani, vagy más körjegyzőséghez csatlakozni.

A kiválásra vonatkozó jelzett szabályozás – a gyakorlati tapasztalatok szerint – túl szigorú volt, mert amíg új körjegyzőséget a települések bármikor alakíthattak, addig a körjegyzőséghez csatlakozni csak a fenti szabály betartásával lehetett. Így előfordult, hogy az érintett önkormányzatok esetenként inkább megszüntették a meglévő körjegyzőséget és a csatlakozni szándékozóval együtt új körjegyzőséget hoztak létre. Különösen a választások évében okozott ez a szabályozás gondot, mivel az újonnan megválasztott testületek csak több, mint egy év kiválásával változtathattak addigi igazgatási szerkezetükön, kivéve, ha egyetértésben megszüntették a körjegyzőséget, és más összetételben újat hoztak létre. A fenti jelenségre a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési vizsgálatai mutattak rá, jelezve a szabályozás nehézkes alkalmazásából fakadó kedvezőtlen folyamatokat. Ezért

merült fel a szabályozás olyan irányú módosítása, hogy a választás évében a hat hónappal előbbi döntés kötelezettségén enyhítsen a jogalkotó, továbbá valamennyi résztvevő önkormányzat egyetértése esetén a csatlakozásnál nem indokolt fenntartani a fél évvel előbbi döntés kötelezettségét. Ezzel kezelhetővé vált volna az a helyzet is, ha év közben egy addig önálló hivatalt fenntartó önkormányzatnál a jegyzői állás megüresedik, és belátható időn belül nincs mód a betöltésére.

Az Ötv. 40. § (1) bekezdése szerint körjegyzőség esetén a képviselő-testületek együttes ülése nevezte ki (mentette fel) a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő körjegyzőt. 1994-től a körjegyző kinevezéséhez (felmentéséhez) a körjegyzőséget alkotó önkormányzatok valamennyi képviselő-testületének minősített többséggel hozott egybehangzó döntése volt szükséges. A körjegyző feletti egyéb munkáltató jog gyakorlásában a polgármesterek állapodtak meg. Általában a körjegyzőség székhelyének polgármestere gyakorolta az egyéb munkáltatói jogokat, de bevett megoldási mód volt az is, hogy a körjegyzőség településeinek polgármesterei évente váltották egymást. A tapasztalatok szerint a körjegyző feletti alapvető munkáltatói jogkörök gyakorlása okozta a legtöbb problémát. Ennek oka, hogy valamennyi önkormányzat képviselő-testületének egyetértő döntése kellett a körjegyző kinevezéséhez, így akár a legkisebb önkormányzat is meg tudta akadályozni a kinevezést, vagy felmentést. Ugyancsak hasonló probléma jelentkezett a jegyző feletti fegyelmi jogkör gyakorlása esetén is. Még súlyos jogsértések esetén is elmaradhatott a felelősségre vonás egyetlen önkormányzat képviselő-testületének kifogása esetén. Álláspontunk szerint a legjelentősebb anomáliát az okozta, hogy viszonylag gyakran nem egységes hivatalként működött a körjegyzőség, mert az egyes kirendeltségek teljesen önállóak voltak és ezeket a „mini hivatalokat” csak a körjegyző személye kötötte össze. Ezeken a kirendeltségeken külön-külön volt 2-3 fős apparátus. Ez a megoldás gyakorlatilag a jogintézmény lényegét annihilálta, mert a szakosodásból származó előnyök kihasználatlanok maradtak. A ritkábban előforduló ügyekben az érintett ügyintézők bizonytalanok voltak, jóval több időt vett igénybe az egyes döntések előkészítése, így a szakmaiság is kevésbé érvényesült, nem beszélve arról, hogy mindez többbe is került. A fentiek kapcsán bátran kijelenthetjük, hogy nem elsősorban a társulási szándék kötötte össze a településeket, hanem az állami támogatás megszerzésének lehetősége. A szakzsargon ezeket a képződményeket „álkörjegyzőségeknek” nevezte, de a hagyományos jogi, törvényességi ellenőrzési eszközökkel eredményesen nem lehetett felszámolni ezt a jelenséget (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkanyaga az önkormányzati rendszer fejlesztéséről, 2001).

4. A KÖRJEGYZŐSÉGEK KÖLTSÉGVETÉSÉRE ÉS KÖZPONTI TÁMOGATÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI

A körjegyzőségek alakulását, működését nagymértékben meghatározta az, hogy a körjegyzőségek létesítését az állam költségvetési eszközökkel is ösztönözte az alábbiak szerint:

- 1991–1996 között: a körjegyző illetményének és társadalombiztosítási járulékának támogatásával;
- 1997–1999 között: a körjegyzőségek támogatása alap + ösztönző elemekkel;
- 2000–2006 között: a körjegyzőségek támogatása alap + ösztönző elemekkel, továbbá az ÖNHIKI támogatás esetében negatív ösztönzéssel: 500 fő alatti település csak abban az esetben igényelhetette ezt a támogatást, ha körjegyzőséghez tartozott;
- 2007. évtől: a körjegyzőségek támogatása alap + ösztönző elemekkel, továbbá az ÖNHIKI támogatás feltétele az 1000 fő alatti települések számára, hogy körjegyzőséghez tartozzanak.

A költségvetési törvények szabályozása alapján:

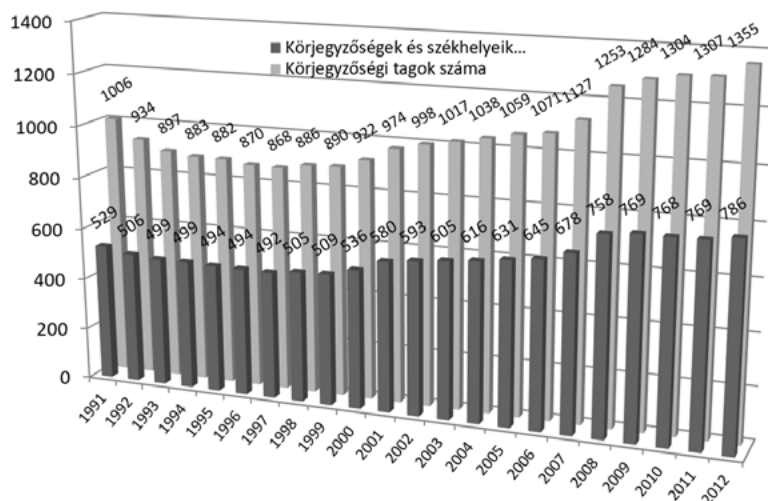
- alap hozzájárulás valamennyi körjegyzőség után járt;
- ösztönző hozzájárulás, mely az alap hozzájáruláson felül a települések mérete, a körjegyzőségeket alkotó települések száma és összlakosság száma alapján különböző mértékben illette meg a körjegyzőségeket.

A körjegyzőségi együttműködésben résztvevő települések általában az Ötv. előírásainak megfelelően, a települések lakosságának arányában osztották meg a költségeiket oly módon, hogy a körjegyzőség fenntartási költségeiből levonták a költségvetési törvényben meghatározott támogatásokat, és a fennmaradó költséghányadot a fenti arányban viselték. A lakosságszám arányos költségviselés azoknál a körjegyzőségeknél jelentett gondot, ahol nem a legnagyobb lakosságszámú település volt a körjegyzőség székhelye, így a nem székhelyközségeknek jelentett nagyobb teherviselést a fenntartás. Eltérő megoldások ott alakultak ki, ahol a székhely és tagtelepülés mérete jelentősen eltért egymástól. Egyes esetekben további eltérő megoldások is előfordultak.

A körjegyzőségi megállapodások nem elég részletes rendelkezései miatt gyakran adódtak viták, amelyek néha a körjegyzőségből való kiválás okai is lettek.

Összességében elmondható, hogy a körjegyzőségek ösztönző támogatása (a negatív ösztönzés is) nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a körjegyzőségek számának kezdeti időszakra jellemző tendenciája megfordult és a későbbiekben a növekedés volt a jellemző.

1. ábra: A körjegyzőségek számának alakulása 1991–2012
 Figure 1: Evolution of the number of chief clerk's regional municipal offices 1991–2012



Forrás: Az adatok alapja az OSAP 1621 számú Önkormányzati törzsadattár elnevezésű adatgyűjtése. A tisztított és összesített hivatali adatokat (közös önkormányzati hivatalok száma, tagjai és az önálló hivatalok száma) a közös önkormányzati hivatalok, valamint a jegyzők adatait tartalmazó táblák feldolgozásával állították elő a Belügyminisztérium munkatársai.

Source: The data are based on the data collection OSAP 1621 Municipal Master File. The cleaned and aggregated office data (number of local governments' common municipal offices, number of local government's autonomous municipal offices – mayor's offices) were produced by the Ministry of the Interior by processing the tables containing the data of local governments' common municipal offices and chief clerks of municipal offices.

II. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK

Az anyag összeállítása során támaszkodtunk a munkánk során kapott érdekszövetségi, illetve önkormányzati jelzésekre, az önkormányzati feladatellátás elemzése kapcsán végzett reprezentatív felmérések vonatkozó részeire, az általunk készített belső munkaanyagokra, illetve jelen kutatás releváns adataira, megállapításaira.

1. Az új szabályozás alapvető jellemzői, a közös önkormányzati hivatalok alakításának általános feltételei

Az Mőtv. szerint a polgármesteri hivatal, a vármegyei önkormányzat hivatala, illetve a közös önkormányzati hivatal (a továbbiakban hivatal) a képviselő-testület szerve, melynek elsődleges funkciója az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegy-

ző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek előkészítésével, illetve a döntések végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása. Mindkét feladatkör kiterjed mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási döntésekre, függetlenül attól, hogy azok a képviselő-testület, a polgármester, vagy a jegyző hatáskörébe tartoznak. A korábbi szabályozással összhangban a hivatalnak továbbra sincs önálló döntési jogköre, ugyanakkor szerepe az önkormányzati működés szempontjából meghatározó, az adott önkormányzat színvonalas, tervszerű működésének, a közszolgáltatások színvonalas biztosításának záloga a felkészült, magas szakmai szinten működő apparátus.

„85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.”

Tartalmi szempontból a közös hivatal létrehozásának feltételei az alábbiak:

- a községeknek 2000 fő, vagy az alatti lakosságszám esetén közös hivatalt kell létrehozniuk; valamint
- a városok – lakosságszámtól függetlenül – önálló hivatalt tarthatnak fenn, továbbá
- a 2000 főnél nagyobb lakosságszámú településeknek is (ezek lehetnek községek vagy városok is!) lehet önálló hivataluk, de
- a kormányhivatal vezetőjének döntése alapján, vagy saját elhatározásukból tartozhatnak közös hivatalhoz is.

Az Mötv. 85. § (2) bekezdésben szereplő rendelkezés adja meg azt a keretet, ami – és ez a lényeges – valamennyi közös hivatalra érvényes függetlenül attól, hogy abban részt vesz-e város, vagy sem. Az alábbiakban a közös önkormányzati hivatalok alakításának feltételeit tekintjük át (Békényi-Barabás, 2019).

a) A járason belüliség és az egymással határosság

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyik alapfeltétele, hogy valamennyi, a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatnak egy járason belül kell lennie. A járason belüli feltétel szükséges az egységes közigazgatási rendszer kialakításához, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködéséhez. Közös önkormányzati hivatalt azon települések alakíthatnak, amelyeknek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ezen rendelkezésnek megfelelően – ha egyébként a további feltételek teljesülnek – alakulhatnak olyan közös önkormányzati hivatalok, amelyek földrajzilag „láncszerűen” fűződnek egymáshoz oly módon, hogy (ismétlődően is) két település közé esik egy olyan település közigazgatási területe, amely nem tartozik a közös hivatalhoz.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kezdeti jogértelmezési nehézségek, a korábbi körjegyzőségi struktúrához való „ragaszkodás” ellenére a szabályozás bevált, a területi lehatá-

rolás jelenlegi intézményrendszere a hivatali működés stabilitását biztosítja. Az egyedi sajátosságokra hivatkozással érkeztek kezdeményezések, melyek a járason belüliség feltételének feloldását, illetve az „egymással határosság” további enyhítését javasolták. Hosszabb távon mindenképp érdemes a felvetésekkel foglalkozni, hiszen pl. az infotechnológia robbanásszerű fejlődése új távlatokat nyit.

b) A lakosságszám, illetve az ettől való eltérés lehetősége

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése szerint – egyéb feltételek mellett – közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a községi önkormányzatok, melyek lakosság száma nem haladja meg a 2000 főt. A 2000 fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatal létrehozása tehát minden 2000 fő lakosság számot meg nem haladó község számára kötelező, arról azonban az önkormányzatok – a törvényi keretek között – önállóan döntenek, hogy mely településekkel kívánnak közös hivatalt létrehozni. A 2000 fő lakosság szám feletti települések főszabályként önkéntes alapon részt vehetnek közös hivatalban. Az Mötv. 85. § (2) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság számának legalább 2000 főnek kell lennie, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét kell, hogy legyen. Szükséges hangsúlyozni, hogy e két feltétel vagylagos.

A lakosság szám előírása a méretgazdaságosságot szolgálja, a települések számának meghatározásával pedig a működőképesség fenntartása a cél (túl sok település esetén már nem garantálható a hatékony működés). A települések lakosság számának megállapításához az Mötv. 146. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényben meghatározott lakosság számot és időpontot kell figyelembe venni. A lakosság szám kérdésköre lényegében az önkormányzati rendszer kialakítása óta folyamatosan napirenden volt, van és valószínűleg lesz is.

Az ellátandó feladatok nagyságrendjét csak becsülni lehetett, hiszen az Ötv. elfogadása után az ún. átmeneti törvény (1990. évi LXXXIII. törvény) lényegében technikailag telepítette a hatásköröket. Ezt váltotta fel az 1991. évi XX. törvény (hatásköri törvény) szintén hasonló szerepet töltött be, csak már tartalmi szűrést is végzett, de a közszolgáltatásokat, illetve államigazgatási feladatokat meghatározó ágazati jogszabályok megalkotása több ütemben született meg közel egy évtized alatt. Így az önkormányzati, illetve a jegyzői feladatok köre, valamint nagyságrendje folyamatosan változott, az induláskor pedig közel sem volt ismert.

A fentiekből egyértelműen következik, hogy a törvény elfogadásakor nem részletes számításokra támaszkodva határozta meg a jogalkotó, hogy az 1000 fős lakosság szám szükséges önálló polgármesteri hivatal működéséhez. Az elemzések, modellezések azonban már az első ciklusban elkezdődtek, különösen a körjegyzőségek tekintetében, elsődlegesen empirikus vizsgálatokra támaszkodva. Később ez kiegészült matematikai módszerekkel is, és mindezek alapján az Önkormányzati Tájékoztatóban több modelljavaslat készült mind az önálló hivatalok, mind pedig a körjegyzőségek tekintetében az egyes településtípusokra, valamint a lakosság számra tekintettel. A vizsgálatok közös eredménye volt, hogy minimum 5-6 dolgozóra van ahhoz szükség, hogy az önkormányzati és államigazgatási feladatok el-

látásához szükséges minimális szakosodást, azaz a hivatalszerű működést biztosítani lehessen (egy dolgozó gyakran még így is 4-5 különböző szakterületet felügyelt). Egy átlagos adottságú települést alapul véve pedig hozzávetőlegesen 1000 fő lakosságszám kell ahhoz a feladatmennyiséghez, melyet a fentiekben jelzett 5-6 fős hivatal optimálisan el tud látni (Sever, 1997). A közös hivatalok alakítására vonatkozó lakosságszám meghatározásakor is a fentiekből indultunk ki, de figyelembe vettük azt a jelentős csökkenést, amely az önkormányzati rendszerben ellátandó feladatokat (önkormányzati, államigazgatási) érintette. Ezért határoztuk meg a szükséges lakosságszámot 2000 főben. A modellezés részleteiről későbbiekben a hivatal finanszírozására, illetve létszámára vonatkozó részben még kitérünk.

c) A nemzetiségekkel kapcsolatos eltérő szabályozás

A közös hivatalok létrehozására vonatkozó általános szabályokhoz képest az Mötv. 85. § (10) bekezdése – az érintett településeken élő nemzetiségekre tekintettel – egy kivételes szabályt tartalmaz, amely több feltételt is meghatároz a kivételes szabály alkalmazásához. Ezek az alábbiak:

- a településeken élő nemzetiségek népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot. A rendelkezésből ugyanakkor nem következik az, hogy az érintett – a közös hivatalt létrehozni kívánó – települések mindegyikén azonos nemzetiségnek kell ezt az arányt elérnie, mivel az a törvény túlzottan szűkítő értelmezését jelentené.
- a települések összlakossága meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt;
- az érintett képviselő-testületek mindegyike azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntést hoz róla;
- az érintett települések történelmi, gazdasági és kulturális hagyományai azt indokoltá teszik.

A törvényhozó a nemzetiégi lakossággal is rendelkező települések tekintetében részben enyhíteni kívánt a közös hivatal létrehozásának általános feltételein, azonban nem alanyi jogosultsággként, hanem a pozitív diszkrimináció lehetőségét megteremtve. Szükséges kiemelni, hogy az Mötv. 85. § (10) bekezdésének rendelkezései csak a (2) bekezdésben foglaltak alól engednek kivételt, a többi előírásnak (járáson belüliség, legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el a közös hivatalt alkotó településeket stb.) ebben az esetben is teljesülnie kell (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga, a 2011. évi CLXXXIX. törvény közös önkormányzati hivatalra vonatkozó rendelkezéseinek érvényesüléséről, 2013).

2. A közös önkormányzati hivatal kialakítására vonatkozó különös szabályok

A közös önkormányzati hivatal létrehozásának általános szabályaitól – melyet az előző pont tartalmaz – némi eltérést rögzít az Mötv. arra az esetre, ha a közös önkormányzati hivatal létrehozásában város is részt vesz. A városokra vonatkozó eltérés oka a városnak e

jellegéből fakad, többek között a térségi szerepéből, gazdasági-, infrastrukturális fejlettségéből. Ezért indokolt, hogy a városok vonatkozásában eltérést engedjen a jogszabály a közös önkormányzati hivatalok megalakítása során (Bekényi – Barabás, 2019).

a) Város részvételével működő közös önkormányzati hivatal (kötelező részvételi kötelezettség és az attól való eltérés)

A város és a 2000 fő lakosság számot meghaladó községi önkormányzat vonatkozásában szigorúbb szabályt állapít meg az Mötv. akkor, amikor rögzíti, hogy a városi önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg – ide nem értve az Mötv. 85. § (7a) bekezdésében adott lehetőséget – a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt vele határos település kezdeményezi. A városnak e megállapodás-kötési kötelezettsége alól akkor mentesülhet, ha a megállapodás megkötésének megtagadására vonatkozó döntését a kormányhivatal vezetője jóváhagyja. A jóváhagyásról, illetve annak megtagadásáról szóló döntés ellen a kezdeményező, illetve a kötelezett városi önkormányzat jogorvoslattal élhet, jogszabálysértésre hivatkozással a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnál.

b) A lakosság szám problematikája a városi részvétellel működő közös önkormányzati hivatal esetén

A közös önkormányzati hivatal alakítási kötelezettség szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a lakosság szám kérdésköre. A városi önkormányzatot az Mötv.-ben megállapított létszámkorlátra tekintet nélkül megilleti az önálló hivatal működtetésének jogsultsága. A közös önkormányzati hivatalok megalakítása során a körjegyzőségre vonatkozó korábbi szabályoktól eltérően a város és a vele határos település az Mötv. kihirdetésekor hatályos rendelkezései szerint akkor alakíthatott közös hivatalt, ha a települések együttes lakosság száma a 2000 főt meghaladta. A közös hivatal alakítására vonatkozó megállapodások előkészítése során az önkormányzatok részéről – érthető módon – merült fel annak igénye, hogy az Mötv. szabályozása is adjon lehetőséget lakosság számától függetlenül a város és a vele határos település önkormányzata által létrehozott közös hivatal alakítására. Noha a gyakorlatban ilyen eset elvétve fordult elő, érzékelhető volt, hogy a város és a vele határos település közös hivatal megalakításának esetében szükségtelen akadályt jelent a létszámhatár követelményének betartása. Hiszen a gyakorlatban e rendelkezés azt jelentette, hogy egy 1200 fős lakosság számú város önálló hivatalt létrehozhat, de egy 400 fős településsel együtt közös hivatalt – mivel a 2000 fős létszámhatárt nem éri el – már nem. Ezt küszöbölté ki a 2013. évi LXXXV. törvény, mely módosította az Mötv.-t akként, hogy a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül ha valamelyik város, akkor nem kell figyelembe venni az összlakosság számra vonatkozó követelményt.

c) A város mint a közös önkormányzati hivatal székhelye

Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhely település. Az ilyen közös hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületei megállapodással határozzák meg. Megállapodás hiányában a hivatal létszámát a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.

3. A közös önkormányzati hivatal létrehozására, megszüntetésére irányuló megállapodás

Az Mötv. 85. § (3) bekezdése szerint a „közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.”

A körjegyzőségekre vonatkozó szabályozás elemzése során kitértünk arra, hogy az állandóan változó hivatali struktúra számos bizonytalanságot eredményezett, az állampolgárok számára is kedvezőtlen volt, de a szakszerű, gazdaságos hivatali működést is akadályozta. Ebből okulva az Mötv. már a stabilitást helyezte előtérbe, ezért határozta meg az idézett rendelkezésben szereplő időintervallumot, amelyen belül meg kellett állapodni a közös önkormányzati hivatalok létrehozásáról, vagy megszüntetéséről. Meghatározó változás, hogy a megállapodás, illetve annak hiányában a kormányhivatal vezetője által történő kijelölés az egész ciklusra szól. Ezzel összefüggésben szükséges utalni arra, hogy ugyan az idézett rendelkezés csak a közös önkormányzati hivatalokról szól, de a hivatali feladatok ellátási módjának (közös önkormányzati hivatal, vagy önálló polgármesteri hivatal keretében) változtatásával kapcsolatos valamennyi önkormányzati döntést kizárólag a törvényben jelzett időszakban lehet meghozni. Ennek megfelelően a választást követő hatvan napon belül dönthet a közös önkormányzati hivatal működtetésében résztvevő önkormányzat képviselő-testülete arról is, hogy az új ciklusban önálló polgármesteri hivatalt működtet, amennyiben a feltételeknek megfelel:

- községi önkormányzat és lakosságszáma a szükséges időpontban meghaladta a 2000 főt;
- községi önkormányzat és lakosságszáma korábban is 2000 fő felett volt, de saját elhatározásából vett részt a közös önkormányzati hivatal működtetésében;
- városi önkormányzat, amely az előző önkormányzati választást követően nyerte el a városi címet;
- városi önkormányzat, amely saját elhatározásából vett részt a közös önkormányzati hivatal működtetésében.

Főszabályként a 2000 lélekszám alatti községi önkormányzatok számára kötelező a közös önkormányzati hivatal létrehozása. Az Mötv. már nem tartalmazza a körjegyzőségnél megszokott kilépést, illetve a csatlakozást. A közös hivatal létrehozása lényegében magában foglalja a kilépést, illetve a csatlakozást is (a tagokban bekövetkezett változást) anélkül, hogy erre külön eljárási szabályokat írna elő. Ez azt jelenti, hogy az ilyen típusú változásokra is csak a megjelölt időszakban kerülhet sor. Az esetek többségében a kilépési, illetve csatlakozási szándék esetén elsődlegesen nem szükséges a közös hivatal megszüntetése, új közös hivatal létrehozása, hanem a közös hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás módosításával rendezhető a kérdés. Amennyiben azonban a közös hivatalt alkotó településekben jelentős a változás (pl. a tagok jó része cserélődik), illetve a megállapodás egyéb elemeinek

jelentős módosítására van szükség, akkor szükséges lehet a közös hivatal megszüntetése és új megállapodás megkötése.

Szintén ezen időszakban nyílik lehetőség közös önkormányzati hivatal megszüntetésére. Ez utóbbira a fentiekben jelzettekén túl alapvetően akkor van szükség, ha a közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatok mindegyike, vagy többsége más közös önkormányzati hivatal keretében működik a következő ciklusban és a maradó önkormányzatok már nem tudják működtetni a közös hivatalt, mert a feltételeknek (összlakosság szám, vagy települések száma) nem felelnek meg.

A fenti rendelkezés kapcsán szükséges kiemelni azt is, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést is a választásokat követő hatvan napon belül kell meghozni, ekkor kell megkötni a közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat (a megállapodások módosítására is ezen időszakban kerülhet sor), azonban a megállapodások (döntések) csak a választásokat követő év január 1-jén lépnek hatályba (Bekényi-Barabás, 2019).

4. A kijelölés jogintézménye

A kijelölés jogintézményéhez kiemelt közérdek fűződik, tekintettel arra, hogy a hivatali munka folyamatosságát, zökkenőmentességét biztosítani kell. Utalni kell arra, hogy már az Ötv. is szabályozta ezt a jogintézményt és a kormányhivatal jogelődjét, a közigazgatási hivatalt jogosította fel arra, hogy kijelölje a körjegyzőséghez tartozó településeket, ha az érdekeltek nem tudtak megállapodni. Gyakorlati jelentősége e rendelkezésnek 2012-ig kevés volt, hiszen könnyen lehetett önálló polgármesteri hivatalt alakítani, illetve akkor is teljesült a törvényi előírás, ha két apró település hozott létre körjegyzőséget, így a közigazgatási hivatalnak elvétve kellett alkalmaznia a kijelölésre vonatkozó előírásokat. Az Mötv. hatálybalépésével ez a helyzet változott, hiszen a törvény rendelkezései már jóval szélesebb kör számára teszik ténylegesen kötelezővé a közös önkormányzati hivatal alakítását, és az összlakosság számra vonatkozó előírások is jelentős szigorítást jelentenek. Az az alapkövetelmény pedig változatlan maradt, hogy minden településen biztosítani kell a hivatali feladatok ellátását. Az Mötv. elsődlegesen az érintett önkormányzatok képviselő-testületeire bízta, hogy megállapodással létrehozzák a közös önkormányzati hivatalt, azonban, ha ez nem sikerül a törvényi határidőben, szükséges a kijelölési eljárást lefolytatni.

Ennek leggyakoribb okai a tapasztalataink alapján az alábbiak:

- egyes települési önkormányzatok a törvényi előírások ellenére nem tettek lépéseket a közös önkormányzati hivatal megalakításával kapcsolatban;
- a múltban gyökerező ellenérzések (különösen a közséki közös tanácsai időszak tagtelepülések közötti konfliktusai), vélt vagy valós sérelmek miatt nem állapodtak meg;
- a közel azonos nagyságú, lakosság számú települések a székhelytelepülést illetően nem tudtak megállapodni;

- az érintett önkormányzatok egyeztetése a határidő leteltéig nem vezetett eredményre;
- egyéb (pl. személyi okok).

Az Mötv. 85. § (3a) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követően döntésével, az abban megjelölt időponttal (ez nem lehet korábbi, mint az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-je) kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást.

A kormányhivatal vezetője a kijelölő döntés és a megállapodás pótlása előtt – legalább tizenöt napos véleményezési határidő biztosításával – kikéri az érintett önkormányzatok véleményét a kijelölő döntéssel létrehozandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótlandó megállapodás tartalmával kapcsolatban. A kormányhivatal vezetője a megállapodást pótló döntésében rendelkezik a közös önkormányzati hivatal székhelytelepüléséről, létszámáról és az ügyfélfogadási rendjéről az Mötv. 85. §-ában foglaltakra figyelemmel. Amennyiben a döntés eltér az önkormányzatok véleményétől, a kormányhivatal vezetője az eltérés okát a döntés indokolásában külön részletezi. A megállapodás pótlása esetén is teljesülnie kell a közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó feltételeknek (járáson belülség, összlakosságszámra vonatkozó feltétel stb.). A kormányhivatal vezetőjének döntését az érintett képviselő-testület közigazgatási perben megtámadhatja.

Lényeges megjegyezni, hogy a törvényi feltételek fennállása esetén a kormányhivatal vezetője dönthet akként is, hogy az érintett, „magára maradt” települést egy önálló hivatallal rendelkező másik településhez jelöli ki, ezzel létrehozva egy új közös önkormányzati hivatalt. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a gyakorlatban többször előfordult olyan eset a kijelölési eljárás során, amikor a kormányhivatal vezetőjének nem volt más lehetősége, mint az „eredeti állapot” visszaállítása, mert a kormányhivatal vezetőjét is kötik a közös önkormányzati hivatallal kapcsolatos korábban részletezett törvényi feltételek. Sajnálatosnak tartjuk, hogy az érintett önkormányzatok a fentiek tudatában döntöttek pl. arról, hogy új közös önkormányzati hivatalt alakítanak, kihagyva azt a települést, melynek polgármesterével, vagy képviselő-testületével nem tudtak közös nevezőre jutni. Hasonlóak voltak azon esetek is, amikor a képviselő-testület úgy döntött arról, hogy másik közös hivatalhoz kíván tartozni, hogy annak törvényi akadálya volt, vagy az érintett közös hivatalt alkotó települések egyértelműen kifejezték, hogy nem szeretnének új taggal bővíteni az együttműködést. A felméréseink szerint e települések előljárói pontosan tudták, hogy nem lehet változtatni, de a lakossági igényekre, vagy személyes okokra hivatkoztak (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok létszámhelyzetéről, 2017).

Az érintett önkormányzatok mind az általuk megkötött, mind pedig a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodást szabadon módosíthatják. A megállapodás módosítását a jegyző megküldi az illetékes kormányhivatalnak. A kormányhivatal a bíróságtól kérheti a módosító megállapodás érvénytelenségének megállapí-

tását, ha a módosítás a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti. A módosító megállapodás hatálybalépésének időpontját az Mötv. 85. § (3e) bekezdése állapítja meg annak függvényében, hogy bírósági eljárásra került-e sor.

2019-ig a kormányhivatal vezetője kijelölő határozatával egyidejűleg nem pótolta a megállapodást. A korábbi szabályozás arra épült, hogy ha a megállapodás az egyéb feltételekről, így pl. a hivatal létszámáról, székhelyéről is rendelkezne, úgy az indokolatlanul korlátozná az egyes önkormányzati érdekek megállapodásban történő rendezését. A korábbi szabályozás alapján a kijelölő döntés megállapította a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és utána az érintettek megkötötték a megállapodást. Az esetek döntő többségében ez így történt, de előfordult (2014-ben 3 esetben), hogy egy-egy település elzárkózott a tárgyalásoktól (arra hivatkoztak, hogy nem tudják elfogadni a kormányhivatal döntését). Így a megállapodást a törvényességi felügyelet általános eszközrendszerével, bírósági döntés alapján tudta pótolni a kormányhivatal, amely több hónapot vett igénybe. Az átmeneti időszakban az érintett közös önkormányzati hivatalok csak korlátozottan működtek, jelentős jogbizonytalanságot eredményezve. A jogalkotó az ilyen helyzetek elkerülése miatt jogosította fel a kormányhivatal vezetőjét, hogy a kijelölő döntéssel egyidejűleg pótolja a megállapodást is. Szükséges megjegyezni, hogy a változás után a kijelöléssel kapcsolatos panaszok száma megemelkedett, az egyes települések polgármesterei azt kifogásolták, hogy számukra hátrányos a megállapodás (kirendeltség nem szerepel benne, a létszámmal nem elégedettek, a költségviselés nem igazságos stb.). Az Mötv. rendelkezései szerint a kormányhivatal vezetője által pótolta megállapodást is módosíthatják a közös hivatalt alkotó önkormányzatok képviselő-testületei, de ehhez teljes szándékegyezés kell. Ennek megteremtése többségében nehezen képzelhető el, hiszen az a település, amelynek kedvezőbb a kormányhivatal vezetője által létrehozott megállapodás, csak ritkán hajlandó a változtatásra. Mint utaltunk rá, az esetek többségében teljesen feleslegesen kerül sor a kijelölésre, mert előre látható, hogy a kormányhivatal vezetőjének esetenként egyáltalán nincs mozgástere (a földrajzi adottságok miatt csak egy közös hivatalhoz jelölhet ki), vagy az igen szűk (a kormányhivatal vezetője is köteles a feltételeket betartani). Az is egyértelmű, hogy a törvény módosításával nem lehet az anomáliákat feloldani, mert azok nem a szabályozásból következnek, hanem jórészt személyes ellentétekből fakadnak, illetve a különböző települési érdekek kölcsönös figyelembevételének hiányából.

Fontos kiemelni, hogy az érintett önkormányzatok képviselő-testületeinek döntő többsége meg tudott állapodni, így kijelölési eljárásra viszonylag szűk körben volt szükség. 2013-ban volt a legmagasabb szám, amikor a kormányhivatal vezetője 52 határozatban 76 települést jelölt ki, összesen pedig 90 település volt érintett a kijelöléssel (ide soroljuk azokat a településeket, amelyhez, illetve amelyekhez kijelölték a megállapodás megkötését határidőben elmulasztó települést). Ennek kapcsán indokolt megjegyezni, hogy itt ciklus közben történt az átalakítás, külön erre a célra kidolgozott átmeneti szabályok alapján és nem voltak még tapasztalatok a közös önkormányzati hivatalok alakításában. 2014-ben mindössze 22 határozattal 37 települést kellett kijelölni és ez 45 települést érintett. 2019-ben ugyan 26 kijelölő határozatra volt szükség, de csak 35 települést kellett kijelölni és az érintett települések száma is csökkent 37-re (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkanyaga a közös önkormányzati hivatalok működéséről, 2019).

5. A közös önkormányzati hivatal irányítása, vezetése

A hivatal önkormányzati szervezetrendszerben elfoglalt helyét az Mötv. 41. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint a polgármesteri hivatal (a megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal), a közös önkormányzati hivatal a képviselő-testület szerve. Ennek megfelelően a hivatallal kapcsolatos döntések alapvetően a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. A fentebb jelzett törvényi keretek között a testület dönt a hivatal létrehozásáról, közös önkormányzati hivatal esetén megállapodásba kell foglalni a döntést. A közös önkormányzati hivatal szervezeti felépítését is az érintett képviselő-testületek határozzák meg a megállapodásban. A közös önkormányzati hivatal létszámának meghatározására vonatkozó rendelkezések szerint, ha községi önkormányzatok hozzák létre a közös önkormányzati hivatalt, annak létszámáról a hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban kell rendelkezni a törvényi követelményekre figyelemmel. A városi székhelyű közös önkormányzati hivatal esetén is fő szabály a konszenzus, a közös döntés. Itt azonban létezik kiegészítő szabály, mely szerint megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg a létszámot.

A hivatal (mind az önálló, mind a közös hivatal) elsődleges rendeltetése a döntés-előkészítés, illetve a döntések végrehajtásának szervezése. Mindkét funkció kiterjed mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási döntésekre, függetlenül attól, hogy azok a képviselő-testület, a polgármester, vagy a jegyző hatáskörébe tartoznak. A korábbi szabályozással összhangban a hivatalnak továbbra sincs önálló döntési jogköre, ugyanakkor szerepe az önkormányzati működés szempontjából meghatározó, az adott önkormányzat tervszerű működésének, a közszolgáltatások színvonalas biztosításának záloga a felkészült, magas szakmai szinten működő apparátus. A szabályozást új elemeként rögzíti a törvény, hogy a hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában is.

A közös önkormányzati hivatal sajátossága, hogy több települési önkormányzat döntéseit készíti elő, ezért az egyes települések sajátosságainak figyelembevétele elengedhetetlen a színvonalas munkavégzéshez. Ez mindenképpen más szemléletet, illetve némileg eltérő munkamódszereket kíván meg a közös hivatali apparátustól. A hivatal tevékenysége meghatározó az államigazgatási döntések előkészítésében is. A járási hivatalok létrehozásával számos – korábban a jegyző hatáskörébe tartozó – államigazgatási ügy járási szintre került, de továbbra is maradt államigazgatási hatáskör a jegyzőnél, a polgármesternél, illetve kivételesen a hivatal ügyintézőjénél. Az Mötv. 67. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, közös önkormányzati hivatalt. Tekintettel arra, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz több település tartozik, megállapodásban rögzíteni szükséges, hogy a polgármesterek milyen módon látják el az irányítási feladatokat.

Az Mötv. 81. § (1) bekezdése szerint a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. Ez utóbbi hivatali forma esetén a megállapodásban rögzíteni szükséges a jegyző feladatait is. A közös önkormányzati hivatalt a jegyző vezeti, munkáját legalább egy aljegyző segíti tízezernél nagyobb együttes lakosságszám esetén (az ennél kisebb közös önkormányzati hivataloknál nem kötelező az aljegyző kinevezése). Az aljegyző

a jegyző helyettesítésén túl a közös önkormányzati hivatal szervezeti egységeinek, illetve kirendeltségének vezetésével is megbízható, erre a megállapodásban is indokolt kitérni (Bekényi-Barabás, 2019).

Közös önkormányzati hivatal fenntartásakor fontos, hogy minden településen folyamatosan biztosított legyen az ügyintézés kirendeltség létrehozásával, kihelyezett ügyfélfogadással, vagy más módon – pl. ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával –, erre a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó megállapodásban feltétlenül ki kell térni. Itt utalunk ismételtén arra, hogy egyes közös hivatalok nem egységes szervezetként működnek, a kirendeltségek lényegében önálló hivatalként viselkednek, gyakran aljegyző vezetésével és csak formailag részei a közös önkormányzati hivatalnak. Tovább él tehát az „álkörjegyzőség” jelensége, így ezek a hivatalok szakmai, gazdasági hatékonysága a legtöbbször számos kívánnivalót hagy maga után. Sajnos igen gyakran a közös önkormányzati hivatalok alakítására vonatkozó tárgyalások során köttetnek ezek a „háttéralkuk” annak érdekében, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő hivatalok alakulhassanak. Ez nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak, de jogi eszközökkel rendkívül nehéz a fellépés.

Az Möt. 83. §-a szerint a jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni kell, azzal az eltéréssel, hogy kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. A közös önkormányzati hivatal esetében tehát a törvény az érintett polgármesterek konszenzusos, de minimum többségi döntését kívánja meg, ez utóbbi alapja a települések lakosságszáma. Ennél a döntésnél az egyes polgármesterek annyi százaléknyi szavazataránnyal rendelkeznek, amennyi az összes település lakosságszámához viszonyítva a saját településük lakosságszáma.

Anomáliát ez a szabályozás ott okozhat, ahol van egy nagyobb lakosságszámú település, amelyhez két-három másik település társul, de ez utóbbiak összlakosságszáma kisebb, mint az előbbié, vagyis a nagyobb település polgármestere egyedül rendelkezik több mint 50%-os szavazataránnyal. A jogalkotó erre az esetre nem ad kiegészítő szabályozást, az érintettek belátására, kompromisszumkészségére bízva a döntés meghozatalát.

Tekintettel arra, hogy a munkáltatói jogokba az egyéb munkáltatói jogok is beletartoznak, azok gyakorlása is polgármesteri hatáskör. Az Möt. szabályai szerint, ha külön nem állapodnak meg arról, hogy az érintett polgármesterek melyike gyakorolja azokat, akkor ez a jogkör a székhelytelepülés polgármesterét illeti meg. Itt kívánjuk a figyelmet felhívni arra, hogy a fentiekben jelzett megállapodást a polgármesterek kötik meg, így erről a kérdésről a közös hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban a képviselő-testületek nem dönthetnek (az viszont nem zárható ki, hogy a közös hivatalra vonatkozó megállapodásban rögzítésre kerüljön a polgármesterek megállapodása). Az egyéb munkáltatói jogok gyakorlására vonatkozó megállapodásra a kinevezésre vonatkozó szabályok alkalmazandók (többségi döntés).

A jegyző kinevezésére vonatkozó szabályozásról szükséges elmondani, hogy a legtöbb kritika ennek kapcsán fogalmazódott meg. Leggyakrabban azt kifogásolták, hogy a képviselő-testülettől a polgármesterhez került ez a jogosítvány. Le kell szögezni, hogy már a körjegyző kinevezésére vonatkozó rendelkezéseket is sokan bírálták a lehető legkülönbözőbb felvetésekkel, ahogy ezt korábban bemutattuk. Az Möt. előkészítésének időszakában fo-

galmazódott meg, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó valamennyi hatáskört átveszi az akkor alakuló járási hivatal. Ennek tükrében a jegyző szerepe is átalakításra szorult, hiszen szerepe alapvetően az önkormányzati feladatok előkészítéséhez kötődött volna, legalábbis a tervezett szabályozás alapján. Ekkor merült fel, hogy az egyébként igen magasfokú legitimitással rendelkező polgármester önkormányzati szerepének erősítése jegyében a kinevezési jogkör a település elsőszámú politikai vezetőjének hatáskörébe kerüljön. Ugyan a jegyzőnél maradtak államigazgatási hatáskörök, de szerepe így is átalakult. A kinevezése kapcsán felmerült gondok nem a szabályozásra, hanem gyakran a polgármester és a képviselő-testület közötti ellentétekre, továbbá a polgármesteri, illetve jegyzői jogkörök rendeltetésének érintettek részéről történő téves értelmezésére és személyi ellentétekre vezethetők vissza. A felmérések és a kutatás is alátámasztotta a fentieket, ugyanakkor mindenképpen szükséges vizsgálni a szabályozás finomítására vonatkozó lehetőségeket, különösen ott, ahol egy polgármester egyedül kinevezheti a jegyzőt.

A jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal (közös hivatal) köztisztviselői és munkáltatói tekintetében. Ezt a jogkörét részben korlátozza az Mőtv. azon rendelkezése, amely szerint a polgármester egyetértése szükséges „az általa meghatározott körben” a polgármesteri hivatal (közös hivatal) köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához. Ez az elvileg teljeskörű jogosultság (hiszen minden hivatali dolgozóra kiterjedhet), csak olyan mértékben alkalmazható célszerűen, amely nem veszélyezteti a hivatali feladatellátást. Ebben az esetben is arról van szó, hogy a polgármester és a jegyző egyfajta együttműködésre van ítélve e tekintetben.

Egy kissé bonyolultabb a helyzet a közös önkormányzati hivatalok tekintetében, amelyekre ezt a szabályt is alkalmazni kell. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben nem egy településről van szó, a közös hivatalt létrehozó települések polgármestereit külön-külön megilleti az előbb említett jogosultság. Itt tehát nemcsak a jegyző és a polgármester, hanem a polgármesterek között is szükséges olyan kompromisszumot létrehozni, amely nem akadályozza meg a közös hivatal megfelelő működését. Úgy gondolom, hogy e kérdést szükséges abba a szabályozási körbe utalni, melyben a polgármesterek közösen, a törvénnyel meghatározott többséggel döntenek. Nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak, hogy nem egyszer a közös hivatalt alkotó települések közül csak egyik polgármestere kíván élni az egyetértési jogával, de sokszor valamennyi dolgozó tekintetében (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok működéséről, 2019).

6. A közös önkormányzati hivatal finanszírozása, a hivatal létszáma, a hivatali dolgozók bérhelyzete

a) Közös önkormányzati hivatal finanszírozása alapvonalai

Az Mőtv. 84. és 85. §-ainak rendelkezései szerint a közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják. A hivatalok (beleértve a közös önkormányzati hivatalokat is) működéséhez szükséges forrásokat alapvetően az állam biztosítja. Az önkormányzatok normatív finanszírozását 2013. évtől felváltotta a feladatellátási rendszerhez kialakított feladatfinanszírozási rendszer, amelynek lényege a kötelező feladatok finanszírozásának elsődlegessége. Általánosságban ez a hivatali feladatok ellátására is érvényes, tekintettel arra, hogy az a hivatali létszám kerül finanszírozásra, amely a kötelező feladatok ellátásához szükséges. Az állam nem határozza meg a hivatalban kötelezően foglalkoztatottak létszámát (ez a képviselő-testület diszkrecionális jogköre), de állami forrásból csak az úgynevezett „elismert hivatali létszámot” finanszírozza, melyet a költségvetési törvényben határoz meg, a hivatal által ellátott feladatok nagyságrendjéhez igazodva. A hivatal elismert létszámát elsődlegesen a hivatalt alkotó települések lakosságszáma határozza meg. Magyarország sajátos földrajzi és gazdasági helyzetéből adódóan kialakult településszerkezetre is figyelemmel a feladatfinanszírozás keretében kialakított hivatali támogatási struktúra tartalmaz korrekciós tényezőket is, úgymint:

- a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma,
- a településeken működő nemzetiségi önkormányzatok száma,
- a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben,
- valamint a közös hivatal esetében a közös hivatalt alkotó hetedik és minden további település után az elismert hivatali létszám településenként egy fővel nő.

A támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám (az elismert hivatali létszámról később kitérünk) alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségeinek figyelembevételével történik. Közös önkormányzati hivatal esetében a támogatásra a székhely önkormányzata jogosult. Önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímen megállapított támogatást közös önkormányzati hivatal esetében:

- a nem székhely szerinti önkormányzat esetében az önkormányzat lakosságszámának a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok együttes lakosságszámához viszonyított arányában,
- a székhely szerinti önkormányzat esetében a megállapított támogatásnak a nem székhely önkormányzatokra jutó részével csökkentett összege szerint

kell a kiegészítés meghatározásánál figyelembe venni. Az Önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímen elvégzett kiegészítést követően megállapított támogatás – közös hivatalt fenntartó önkormányzatoknál megállapított – együttes összege a közös hivatal székhelye szerinti önkormányzatot illeti meg (Bekényi – Barabás, 2019).

A fentiekkel kapcsolatban szükséges leszögezni, hogy a beszámítás rendszere, illetve az a korábbi szabályozási megoldás, mely szerint a közös önkormányzati hivatal esetén a székhelytelepülés adóerőképességét kellett figyelembe venni, sok vitát és számos felesle-

ges székhelyváltoztatást eredményezett. Vitathatatlanul igazságtalan volt, hogy kizárólag a székhelytelepülés adóerőképességét vette figyelembe a támogatási rendszer, hiszen azt a tagtelepülések befolyásolni nem tudták. A költségviselés szabályai szerint viszont a közös önkormányzati hivatal székhelye a tagtelepülésektől joggal kérte a fenntartás arányos költségeinek megfizetését, amely lényegében jogos volt. Miért fizette volna egyedül az összes költséget? Másik oldalról a közös önkormányzati hivatalt alkotó többi településnek is igaza volt, hiszen a támogatás a székhely „gazdagsága” miatt nem illette meg a közös hivatalt. Erre a szabályozási anomáliára természetesen azonnal reagáltak az érintettek és a legalacsonyabb adóerőképességű önkormányzatot jelölték ki székhelytelepülésnek. Természetesen ez pedig a központi költségvetés számára volt kedvezőtlen.

Az ellentmondás feloldása kapcsán felmerült a székhelyváltoztatás ciklus közbeni megtiltása is. Szerencsére a kellően végig nem gondolt szabályozási elemre adott önkormányzati válaszokat nem egy másik igazságtalan rendelkezés beiktatásával oldották meg (amely a finanszírozási anomáliát nem is szüntette volna meg). A hatályos támogatási rendszerből már kivezetésre került a beszámítási rendszer, így minden hivatal teljes egészében megkapja az öt megillető támogatást (ma már a szolidaritási hozzájárulás hivatott az eltérő gazdasági lehetőségekből fakadó többletbevételek rendszerben történő szétterítésére), így a közös önkormányzati hivatalok is. Utóbbiak kapcsán pontosan megállapítható a tagtelepüléseket külön-külön elméletileg megillető támogatás. Azért csak elméletileg, mert a teljes összeget a közös önkormányzati hivatal székhelytelepülése kapja. Így azonban már a központi támogatáson felül még esetlegesen szükséges befizetések tagtelepülések közötti megosztásánál a központi támogatásból az adott települést megillető összeg pontosan ismert. A saját felméréseink és a kutatás is alátámasztotta, hogy a fentiekkel kapcsolatos viták csökkentek. Természetesen a legtöbb nézetkülönbség továbbra is a finanszírozás kapcsán azonosítható, de inkább már más kérdésekben (a hivatal feladat-ellátásának tartalma, az optimális létszám, a hivatali dolgozók bérezése stb.). Ezekre a későbbiekben még röviden visszatérünk (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkanyaga a közös önkormányzati hivatalok létszámhelyzetéről, 2019).

b) Közös önkormányzati hivatalok létszáma

A polgármesteri, közös önkormányzati hivatalok finanszírozási rendszerének kialakításakor elsődleges szempont volt, hogy a „létszámgazdálkodás” (ma inkább emberi erőforrás-gazdálkodásról beszélhetünk) betölthesse rendeltetését, nevezetesen biztosítsa, hogy a feladatok elvégzéséhez megfelelő létszámú és összetételű humán erőforrás álljon rendelkezésre. Ennek biztosítása a képviselő-testület kötelezettsége, ezt a felelősséget az állam nem vállalhatja át. Ugyanakkor a finanszírozási szabályok kijelölik a törvényi kereteket, melyek meghatározzák az önkormányzatok mozgásterét. Az Mőtv. rögzítette, hogy a hivatal működési költségét az állam finanszírozza az éves költségvetési törvényben meghatározott mértékben, a hivatal által ellátott feladatokkal arányban. A fentiekből következően első lépésként azt a kötelező feladatellátáshoz szükséges létszámot kellett meghatározni, melyet az állam a finanszírozás alapjának tekint. Ehhez a törvényi alapok egy része ismert volt, mert az Mőtv.-t az Országgyűlés 2011 decemberében elfogadta. A hivatalra vonatkozó szabályozás hatálybalépését 2013. január 1-jére időzítette, így 2012-ben kellett kimunkálni a

rendszer indulásához szükséges átmeneti szabályokat, valamint finanszírozási feltételeket. Másik oldalról viszont az optimális modellezés feltételei hiányoztak, hiszen többek között teljeskörűen nem voltak ismertek az egyes önkormányzatok által ellátandó önkormányzati feladatok, a közös hivatalok száma, tényleges működési területe (a közös hivatalokat 2013. január 1-jét követő hatvan napon belül kell megalakítani), továbbá a jegyző és a polgármester államigazgatási feladatai (mert a járási hivatalok kialakítása is csak az előkészítés szakaszában tartott) sem. Ezen túl még nem volt ismert a feladatfinanszírozás rendszerének módszertana sem.

A finanszírozási rendszer megalapozásához szükséges igazgatási modell kialakításakor két módszert alkalmaztunk, melyek egymás kontrolljaként is működtek. Egyrészt kiindultunk a 2012-ben foglalkoztatott mintegy 40 000 fő önkormányzati hivatali dolgozóból, melyek számát arányosan csökkentettük az önkormányzati szférából elkerülő önkormányzati (pl. iskolák, szakosított szociális és egészségügyi intézmények), valamint államigazgatási feladatokhoz (jellemzően a jegyzőtől a járási hivatalokhoz telepítendő hatáskörök) kapcsolható hivatali létszámmal. Hangsúlyozni kell, hogy ezek pontos nagyságrendje a modellezéskor nem volt ismert, mert a változáshoz szükséges jogszabályok még kidolgozás alatt álltak, így jórészt becslésekre kellett támaszkodni. Hasonlóan a meglevő ismeretekre kellett alapozni a másik módszert is, amely az egyes hivatalokra háruló munka nagyságrendjét vette alapul empirikus adatok alapján. Két nagy kategória (önálló és a közös önkormányzati hivatalok) több alkategóriájában (amely több tényezőt vett figyelembe) jelöltük meg a feladatokhoz indokolt létszámot.

E feltételek mentén készített részletes igazgatási modell alapján kerültek kialakításra a hivatali létszám finanszírozásának gazdasági keretei, mely szerint a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 2. melléklete az elismert hivatali létszámot 25 000 főben határozta meg (ez azóta nem változott). Az finanszírozási rendszerben az igazgatási modellben meghatározott kategóriákhoz, illetve alkategóriákhoz rendelt képletek alapján pontosan kiszámítható az adott hivatal elismert létszáma (ahogy ezt fentebb bemutattuk). A költségvetési törvény melléklete tartalmazza, hogy az elismert létszámot figyelembe véve egy főre mennyi támogatást biztosít a költségvetés. 2024-re vonatkozó költségvetési törvényben ez 6 000 000 forint/fő, amely módosul minimálbér, illetve a garantált bérminimum emelkedése miatt. Ebből az összegből közel 1 000 000 forint a dologi költségekre biztosított rész, amely az utóbbi években érdemben nem emelkedett. A különböző felmérések, illetve a kutatás is alátámasztotta, hogy a költségvetési támogatás összegét az érintettek nem tartják elegendőnek. Egyrészt kifogásolták, hogy a hivatali dolgozók bérezésére vonatkozó szabályok elavultak, a köztisztviselői illetményalap gyakorlatilag több, mint tizenöt éve változatlan, másrészt a dologi költségek is jelentősen emelkedtek az utóbbi évtizedben, különösen az elmúlt két-három évben az infláció és az energiaköltségek jelentős emelkedése miatt.

Az új hivatali struktúra 2013-ban történő indulása óta többször áttekintettük a hivatali feladatellátást érintő változásokat (ezeket szerepeltettük „a polgármesteri hivatalokban és a közös önkormányzati hivatalokban a hivatali létszám alakulásáról” szóló kormányjelentés-

ben, és más kormány-előterjesztésekben is). E munkák során elsődlegesen azt vizsgáltuk, hogy az elismert létszám elegendő-e az önkormányzati hivatali feladatok ellátására, a „létszámgazdálkodás” rendszere betölti-e funkcióját. Az elemzések során áttekintettük azokat a statisztikai adatokat, melyek a munka mérhető részéről információt adnak (hatósági statisztika, önkormányzati döntések száma, ügyiratforgalom, gazdálkodással kapcsolatos teendők, egyéb feladatok), figyelemmel a változások trendjére, hiszen az elismert létszám 2013. óta változatlan. Tekintettel arra, hogy számos területen az adatbázis hiányossága miatt nem tudtunk finanszírozási kategóriánként elemzéseket végezni, ezért mintavételes eljárással minden alkategóriából kiválasztottunk több önkormányzatot, melyektől kérdőív és interjú keretében kértünk információkat, adatokat.

Ezen túl külön vizsgáltuk azokat a fontosabb jogszabályi változásokat, döntéseket, központi intézkedéseket, programokat, társadalmi, gazdasági folyamatokat, melyek hatással voltak a létszámhelyzetre (akár létszámnövelő, akár csökkentő) tényezőként. Ugyancsak külön vizsgáltuk az elismert, valamint a tényleges létszám viszonyát, az eltérések okait, illetve a változások trendjét. A bérhelyzettel, annak létszámgazdálkodást érintő hatásaival csak érintőlegesen foglalkoztunk. A vizsgálatok tapasztalatai alapján a 2013 óta eltelt időszakról elmondható, hogy az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás folyamatosan változott, finomodott. A változó jogi környezet, az elektronikus ügyintézés, illetve az egyes területeken zajló átalakítási, modernizációs programok is érintették az önkormányzati hivatalok feladatellátását. A változások irányát, hatásait nehéz egyértelműen leírni. Míg egyes területeken a rendelkezésre álló adatok csökkenést mutatnak (pl. önkormányzati rendeletek, államigazgatási hatósági határozatok száma), addig más feladatcsoportokban növekedés volt tapasztalható (pl. önkormányzati határozatok, önkormányzati hatósági ügyek száma), ezek nagyjából kiegyenlítik egymást. Az adatok és egyéb elemzések alapján megállapítható, hogy a hivatali munkaterhet illetően jelentősnek tekinthető változás nem következett be. Az új hivatali finanszírozási rendszer bevezetése óta számos olyan intézkedés is történt, amely valamelyest munkateher-növekedést eredményezett (sok esetben csak átmenetileg), de ezek számszerűsíthető hatása nehezen mutatható ki (pl. a számviteli rendszer módosítása, a kizárólag pályázati úton elérhető források bővülése). Másik oldalról az elektronikus ügyintézés elterjedése az ASP, valamint a hasonló rendszerek, elektronikus nyilvántartások működése hosszabb távon munkaerő-megtakarítást eredményez. Ezek pontos hatása ma még azért nem jelölhető meg, mert a rendszerek bevezetése, az átállás helyenként többletfeladatokat generál (pl. adatok tisztítása, feltöltése). Másrészt az új rendszerek működtetésének elsajátítása is időt vesz igénybe. Ehhez kapcsolódóan jelen kutatás is alátámasztotta, hogy a hivatali dolgozó számára a jelentős mértékű változások feldolgozása gondot jelent, több módszertani anyagot igényelnének az ágazati minisztériumoktól, esetlegesen kiegészítve – hangsúlyosan gyakorlatorientált – képzésekkel.

A hivatali létszám alakulására hatást gyakorló tényezők között meg kell említeni, hogy a közös önkormányzati hivatalok tekintetében (figyelemmel arra, hogy az apparátusnak több önkormányzatot kell kiszolgálnia) különösen fontos a hatékony munkaszervezés, a szakosodásból fakadó előnyök kihasználása, a kirendeltségek optimális működésének biztosítása, az alapkövetelmény, hogy az állampolgárok ügyeinek intézését nem csak a szék-

helytelepülésen, hanem a közös önkormányzati hivatalt létrehozó valamennyi településen biztosítani kell. Ez azonban nem igényli feltétlenül azt, hogy mindenütt állandó személyi jelenlétet kell biztosítani. Az ebből fakadó, kirendeltségeket érintő anomáliákra már utaltunk (A Belügyminisztérium nem nyilvános munkanyaga a közös önkormányzati hivatalok létszámhelyzetéről, 2019).

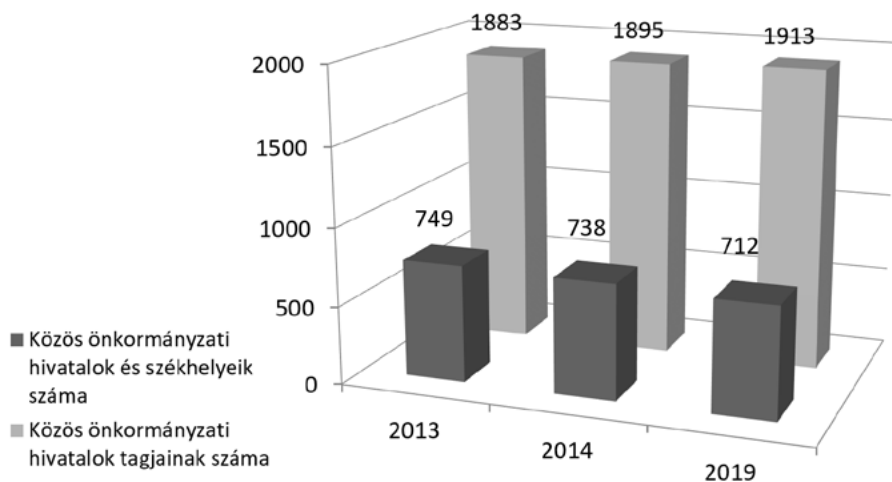
c) Az önkormányzati köztisztviselők bérhelyzete

Az önkormányzati hivatalok létszámgazdálkodása kapcsán röviden szükséges kitérni az önkormányzati köztisztviselők bérhelyzetére. Hangsúlyozni kell, hogy a költségvetési törvényben meghatározott illetményalap (38 650 forint) hosszú ideje változatlan, így a köztisztviselőkre vonatkozó bértáblák lényegében nem használhatók. Ebben a helyzetben a saját forrásokkal rendelkező helyi önkormányzatok csak személyi illetmény megállapításával, illetve az illetményeltérítés alkalmazásával tudtak valamelyest enyhíteni a helyzeten. A költségvetési törvény 2017. évben már biztosította a lehetőséget, hogy a képviselő-testületek saját forrásaik terhére magasabb illetményalapot állapíthassanak meg. A 2019. évi költségvetési törvény IX. fejezetébe (helyi önkormányzatok támogatásai) beépült egy 11 milliárd forintos kiegyenlítő bérrendezési alap, ami pályázati úton biztosított forrást a 38 000 forintot meg nem haladó egy lakosra jutó adóerő-képességű települések által működtetett önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők béremeléséhez. Ennek eredményeképpen az önkormányzati köztisztviselők meghatározó többségének emelkedett a bére 2019-ben. Ami külön öröndetes, hogy amíg korábban csak a tehetősebb önkormányzatok által foglalkoztatott önkormányzati köztisztviselők bére emelkedett, addig 2019-ben a kiegyenlítő bérrendezési alapnak köszönhetően a szerényebb, saját bevétellel rendelkező önkormányzatok is tudtak élni az illetményalap emelésének lehetőségével. Így elenyésző azon köztisztviselők száma, akiket semmilyen formában nem érintett a béremelés. A 2020. évi költségvetési törvénybe pedig már beépült a jelzett pályázati forrásból biztosított többlettámogatás így a finanszírozás részévé vált, melynek eredményeképpen – mint azt jeleztük – 6 000 000 forint/fő a hivatali feladatellátáshoz biztosított támogatás. Hangsúlyozni kell, hogy e területen átfogó átalakításra van szükség, az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozó, a megváltozott körülményekhez igazodó szabályozás kidolgozására, valamint stabil, kiszámítható életpálya kijelölésére.

7. A közös önkormányzati hivatalok számának alakulása

A következő grafikonon (2. ábra) a közös önkormányzati hivatalok számának alakulását mutatjuk be.

2. ábra: A közös önkormányzati hivatalok számának alakulása 2013–2019
Figure 2: Evolution of the number of local governments' common municipal offices 2013–2019



Forrás: Az adatok alapja az OSAP 1621 számú Önkormányzati törzsadattár elnevezésű adatgyűjtése. A tisztított és összesített hivatali adatokat (közös önkormányzati hivatalok száma, tagjai és az önálló hivatalok száma) a közös önkormányzati hivatalok, valamint a jegyzők adatait tartalmazó táblák feldolgozásával állították elő a Belügyminisztérium munkatársai.

Source: The data are based on the data collection OSAP 1621 Municipal Master File. The cleaned and aggregated office data (number of local governments' common municipal offices, number of members of local governments, number of local government's autonomous municipal offices – mayor's offices) were produced by the Ministry of the Interior by processing the tables containing the data of local governments' common municipal offices and chief clerks of municipal offices.

A fentiekkel kapcsolatban eljáróban szükséges kiemelni, hogy 2012-ben 786 körjegyzőség működött, összesen 2141 települést magába foglalva. 2013-ban 749 közös önkormányzati hivatal alakult meg 2632 települést magába foglalva, így mintegy 500 hivattal lett kevesebb az országban. Az új hivatalok a törvényi feltételeknek köszönhetően már hatékonyabb, méretgazdaságosabb feladatellátást tettek lehetővé. Az adatokból az is kitűnik, hogy a közös önkormányzati hivatalok száma kismértékben csökkent mind 2014-ben, mind 2019-ben, de ezzel párhuzamosan a közös hivattal alkotó települések száma szintén kismértékben, de nőtt. Ennek elsődleges oka a kistelepülések lakosságszámának fogyásával van összefüggésben, mert több, korábban önálló hivattal alakító község lakosságszáma csökkent 2000 fő alá, illetve a közös önkormányzati hivattal alkotó települések összlakos-

ságszáma szintén a fenti határ alá került (a települések száma pedig nem érte el a 7-et). Ezen felül is csekély változás volt tapasztalható, hiszen a jól működő együttműködésen a felek nem kívántak változtatni, másrészt a földrajzi adottságok, valamint a közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó törvényi feltételek miatt szűk a mozgástér.

8. A közös önkormányzati hivatallal kapcsolatos felvetések

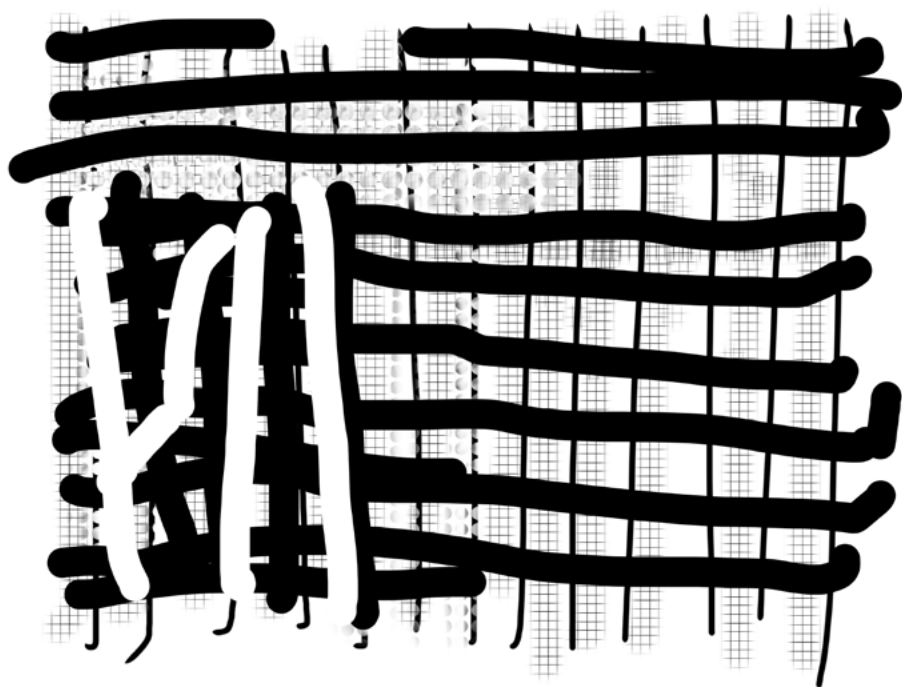
Ebben a részben csak vázlatosan ismertetnénk azokat a területeket, melyeken változtatási javaslatok fogalmazódtak meg, illetve olyan anomáliákat jeleztek az érintettek, melyek feltárásához további elemzésekre van szükség, vagy megoldást igényelnek. A témaköröket a tanulmány elkészítéséhez használt munkaanyagokból, elemzésekből, illetve jelen kutatás során megfogalmazott polgármesteri, jegyzői véleményekből merítettem. Utalok rá, hogy a felvetések döntő többségével részletesebben foglalkoztam a tanulmány azon részeiben, melyek a közös önkormányzati hivatal egyes elemeihez kapcsolódtak, így jelen felsorolás csak emlékeztetőül szolgál a legfontosabb témakörökről. A fentiekre tekintettel a felvetésekből az alábbiakat emelem ki:

- a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó feltételek rugalmasabbá tétele (lakosságszám, településszám, egymással határosság);
- a közös hivatal vezető jegyző kinevezésére, a munkáltatói jogkörök gyakorlására vonatkozó szabályok változtatása;
- a jegyzőre háruló munkaterhek oldása (aljegyző kötelező kinevezése);
- az elismert létszám pontosítása, a korrekciós tényezők bővítése;
- az egy fő hivatali dolgozóra jutó költségvetési támogatás emelése, a hivatali dolgozók bérhelyzetének rendezése;
- a feleslegesen működő kirendeltségek, kvázi kirendeltségek („ál közös hivatalok”) visszaszorítása, az egységes hivatali működés biztosítása;
- az adminisztratív terhek csökkentése, a dolgozók gyakorlatorientált képzése, módszertani anyagok közreadása;
- közös önkormányzati hivatali modellek kidolgozása;
- az infrastrukturális feltételek javítása, az infokommunikációs eszközök modernizálása, az informatikai rendszerek átjárhatóvá tétele, mindezekhez forrás biztosítása;
- a települések közötti kommunikáció, együttműködés erősítése, a „kényszeralkuk” visszaszorítása.

IRODALOMJEGYZÉK

- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a körjegyzőségek működésének tapasztalatairól, 1994.*
- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga az önkormányzati rendszer fejlesztéséről, 2001.*
- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga, a 2011. évi CLXXXIX. törvény közös önkormányzati hivatalra vonatkozó rendelkezéseinek érvényesüléséről, 2013.*
- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok létszámbélyeztetéről, 2017.*

- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok működéséről*, 2019.
- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok létszámbélyeztetéről*, 2019.
- Bekényi József – Barabás Zoltán (szerk.): *Önkormányzatokról Önkormányzatoknak*, Belügyminisztérium, Budapest, 2019.
- Bekényi József – Klotz Balázs – Linder Viktória – Lóczy Péter: *A helyi önkormányzatok emberierőforrás-gazdálkodása*, Nemzeti Községi Egyetem, Budapest, 2018.
- Fürcht Pál: *Körjegyzőségi modell*, Magyar Közigazgatás, 1994/4, 193–202.
- Sever Lászlóné (szerk.): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997.
- Verebélyi Imre (szerk.): *Az Önkormányzati rendszer magyarázata*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993.
- Önkormányzati Főosztály munkatársai: *A polgármesteri hivatal modellje*, Önkormányzati Tájékoztató, 1996/6.



Hegyesalmi László: Rajz 1.

ZONGOR GÁBOR

A közös önkormányzati hivatalok önkormányzati és térségi nézőpontból

*The local governments' common municipal offices
from the local and regional perspective*

•

SZERZŐ:

ZONGOR GÁBOR, jogász, nyugdíjas önkormányzati érdekvédő, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt közös önkormányzati hivatali kutatás vezetője, zongor53@gmail.com, ORCID: 0009-0009-4269-4243

JEL kód: H83

Kulcsszavak: kötelező önkormányzati társulás • önkormányzati hivatal
• jegyző • polgármester

Absztrakt: A 2010-es kétharmados parlamenti többséget biztosító választásokat követően az Orbán kormány átfogó közjogi átrendezést hajtott végre, amely érintette az önkormányzati szférát is. Immáron több, mint tíz esztendeje jött létre a közös önkormányzati hivatali rendszer. A tanulmány első része az elmúlt évtizedre kitekintve mutatja be a jelenlegi helyzetet, döntően a térségi szempontok figyelembevételével. A második részben a 2023 szeptemberében az érintett polgármesterek és jegyzők körében végzett online kérdőíves kutatás eredményének vázlatos bemutatására kerül sor. A harmadik, befejező rész javaslatokat fogalmaz meg a kutatás eredményeinek felhasználásával.

AUTHOR:

GÁBOR ZONGOR, lawyer, retired local government advocate, head of the local governments' common municipal offices research, Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", zongor53@gmail.com, ORCID: 0009-0009-4269-4243

Keywords: *mandatory association of local governments • municipal office
• chief clerk of municipal office • mayor*

Abstract: *Following the 2010 elections, which secured a two-thirds majority in parliament, the Orbán government carried out a comprehensive overhaul of public law, which also affected local government. It is now more than ten years since the establishment of system of local governments' common municipal offices. The first part of this study looks back over the last decade and presents the current situation, mainly from a regional perspective. The second part outlines the results of an online questionnaire survey of the mayors and chief clerks of municipal offices concerned, carried out in September 2023. The third and final part makes recommendations based on the results of the survey.*

1. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK FŐBB JELLEMZŐI

1.1. Bevezető

A települési önkormányzatok hivatali feladatainak közös szervezésben való ellátása Magyarországon jelentős hagyományokkal rendelkezik. Ugyanakkor az egyes történelmi korszakokban eltérő megoldásokat alkalmaztak. Az önkormányzati rendszert megelőző tanácsrendszerben jellemzően a kisebb lakosságszámú községek esetében nem csupán a hivatal volt közös, hanem maga a településközösség is egy, a székhelyközség uralma alatt álló közös tanácsba szerveződött.

Az 1990-es önkormányzati választásokat követően önálló önkormányzatként és ennek következtében azonos hatáskörrel és egyenjogúsággal rendelkező községek is felszabadultak a sokszor kényszerként megélt közös tanácsi együttműködések alól. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény liberális szabályozásának köszönhetően az ezer lakosnál népesebb települések jogosultak voltak önállóan polgármesteri hivatal létrehozatalára. Amennyiben az ennél kisebb népességű község tudott jegyzői tevékenységhez szükséges képzéssel rendelkező személyt kinevezni, akkor is létrejöhetett a polgármesteri hivatal.

Mivel a szabadság élménye még gyakran azzal a feltételezéssel is együtt járt, hogy az önálló önkormányzatiség záloga az önálló hivatal fenntartása, így jelentősen megnőtt az önkormányzatok, köztük a polgármesteri hivatalok száma.

Az önkormányzatok szabad társulásának egyik jellemző típusa volt kezdetektől a körjegyzőségek közös fenntartása. Elsődlegesen az aprófalvas vidékeken, ahol sok esetben soha nem volt a kisközségnek saját hivatala, jöttek létre a körjegyzőségek. A társulások összetételét elsődlegesen a pénzügyi racionalitás, másrészt a történelmi hagyomány befolyásolta. Az észszerű döntést gyakorta viszont felülírták a tanácsrendszerben megélt negatív élmények. A józan ész sokszor háttérbe szorult az érzelmi megközelítés mögött, így a szakmai szempontok kevésbé érvényesültek.

A kezdeti önállósági élményt az évek és kormányok múltával egyre erőteljesebben kezdte felváltani a pénzügyi forrás szűke és a mindennapi túlélésért vívott küzdelem. Ennek következtében, ha hullámszóan is, de nőtt a közös összefogáson alapuló körjegyzőségek és a körjegyzőségeket alkotó önkormányzatok száma. A felismerést jelentősen befolyásolta a célzott pénzügyi ösztönzés rendszerének a kiépülése, amelynek révén költségvetési szabályozással sarkallták az önkormányzatokat a körjegyzőségben való részvételre. Ebben a folyamatban további lökést jelentett 2004-től a többcélú kistérségi társulási rendszer létrehozatala. Az együttműködések többféle területén belül a körjegyzőségek működése fontos támasztékot jelentett elsődlegesen a nem hivatali székhelyközségek számára. A körjegyzőségek létrehozatalánál megjelenő törvényi korlátok továbbra is megengedőek voltak, így nagyon sokféle, a kívülről származó sokszor nehezen értelmezhető összetételű körjegyzőség is létrejött.

Ennek a gyakran változó, de végső soron önálló döntésen alapuló társulási rendszernek vetett véget a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) szabályozása. A köztársasági alkotmányt felváltó Magyarország Alaptörvénye lehetővé tette a kötelező társulás törvényi előírását. Ennek eredményeként 2013. január elsejével jöttek létre – a járásokkal és járási hivatalokkal egyidejűleg – a közös önkormányzati hivatalok.

A közös hivatalban való részvétel szükségszerűségét a törvény objektíven a lakosság számától, illetve a települések számától tette függővé. Ennek következtében az érintett települések tárgyalásán és hozzáállásán múlt, hogy miképpen tudtak a törvényi kötelemények megfelelő közös önkormányzati hivatalokat létrehozni. Amennyiben nem sikerült megállapodni, akkor a kormány megbízott joga volt határozatban kijelölni a közös hivatalt alkotó települések körét.

Az önkormányzati rendszer átalakítása szempontjából a 2013. esztendő meghatározó volt, mivel a 2011-ben megalkotott Mötv. önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek érdemi részei ekkortól léptek hatályba.

1.2. Az átalakítás előtti helyzetről

Az átalakítás előtti év végéig a vidéki településeken összesen 1012 önálló polgármesteri hivatal és 786 körjegyzőség, vagyis mindösszesen 1798 hivatal tevékenykedett. Ez azt jelentette, hogy a települések 57%-ában működött hivatali székhely. Az egyes megyékre bontva látható, hogy míg Pest megyében a települések 91%-ában, addig Baranya megyében csak minden harmadik településen volt hivatal. Az ország településszerkezetének megfelelően, jellemzően az aprófalvas megyékben (Baranya, Nógrád, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém és Zala) a körjegyzőségek voltak túlsúlyban, míg döntően az alföldi térségekben (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), valamint a Dunántúlról Győr-Moson-Sopron, Fejér és Komárom-Esztergom megyékben az önálló polgármesteri hivatalok voltak nagyobb arányban. Bár alapvetően aprófalvas Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye, ezekben a térségekben a polgármesteri hivatalok száma meghaladta a körjegyzőségekéét.

A körjegyzőséget alkotó települések átlagszáma országosan 2,7 volt. Ugyanezt az arányt találhattuk három (Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron és Veszprém) megyében. Az átlagot meghaladó településszámú hivatali társulás mindössze négy (Baranya -3,3, Somogy -2,9, Vas -2,9 és Zala -3,2) megyében volt. Az ország legtöbb települését (12) magába foglaló körjegyzőség ekkor a Zala megyei Rédics székhelyű hivatali társulás volt.

1.3. Az átalakítás utáni helyzetről

A megváltozott, szigorított feltételek eredményeként az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 1798-ról – 528-cal, csaknem 30%-kal – csökkent 1270-re.

Értelemszerűen, köszönhetően a törvényben rögzített kétezres lakossági számnak, a korábban működő 1012 polgármesteri hivatal száma – csaknem felével, 490-nel – csökkent 522-re.

A 2012-ben még működő 786 körjegyzőség helyére 2013-ban 748 közös önkormányzati hivatal lépett. Ez összességében azt is jelentette, hogy több mint 500 jegyzői állás szűnt meg az átalakítás következtében, valamint a települések több mint felében (60%) már nem működött hivatal.

A legnagyobb arányú hivatalszám csökkenésre Vas (48%), Veszprém (41%), Baranya (40%), Zala (39%) és Borsod-Abaúj-Zemplén (37%) megyékben került sor. Míg 20%, illetve ez alatti hivatalszámcsökkenés csupán Csongrád (20%), Fejér (17%) és Pest (12%) megyékben történt.

1.4. A 2013 óta kialakult helyzetről

A nagy önkormányzati hivatali átrendezés óta több mint tíz esztendő telt el. A törvényi szabályozásnak megfelelően a hivatali státuszon, illetve a közös hivatalt fenntartó együttműködési körön az általános önkormányzati választást követően lehet változtatni, így erre a 2014-es és a 2019-es választásokat követően került sor. Ennek következtében a jelenlegi, 2023-as helyzet kismértékben eltér a 2013-ban kialakult állapottól.

1.4.1. Az önkormányzati hivatalokról általában

Az önkormányzati hivatalok típusai és belső összetételük az elmúlt évtizedekben folyamatosan változtak, a leglényegesebb számokról egy rövid áttekintést az 1. számú táblázat nyújt.

1. táblázat: Önkormányzati hivatalok típusai és arányai 1991–2023
 Table 1: Types and proportions of local government's municipal offices 1991–2023

Év	Összes település száma	Körjegyzőségek száma	Körjegyzőségek %	Körjegyzőségekhez tartozó tag települések száma	Közös összes száma	Közös aránya %	Polgármesteri hivatal száma	Polgármesteri hivatal aránya %
1991	3 067	529	17	1 006	1 535	50	1 532	50
1995	3 124	493	16	879	1 372	44	1 752	56
2000	3 130	536	17	922	1 458	47	1 672	53
2005	3 150	631	20	1 060	1 691	54	1 459	46
2010	3 151	768	24	1 181	1 949	62	1 202	38
		Közös önk. hiv. száma		Közös önk. hivatalokhoz tartozó tag települések száma				
2013	3 153	749	24	1 883	2 632	84	521	16
2019	3 154	738	23	1 895	2 633	84	521	16
2023	3 154	712	23	1 913	2 625	83	529	17

Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján.
 Source: own editing based on KSH data.

A jelenlegi önkormányzati hivatali rendszer bemutatásánál a 2023. évi adatokat vettem figyelembe. Az adatok alapja az OSAP 1621 számú Önkormányzati törzsadattár elnevezésű adatgyűjtése. A tisztított és összesített hivatali adatokat (közös önkormányzati hivatalok száma, tagjai és az önálló hivatalok száma) a közös önkormányzati hivatalok, valamint a jegyzők adatait tartalmazó táblák feldolgozásával állították elő a Belügyminisztérium munkatársai. (A továbbiakban a BM frissített adatai alapján.)

A települési önkormányzatok a törvényi szabályozásnak megfelelően kétféle hivatalt hozhatnak létre. Egyrészt polgármesteri hivatalt, amelyet egy település önállóan működtet, másrészt közös önkormányzati hivatalt, amelyet értelemszerűen minimum két települési önkormányzat működtet. Budapest e tekintetben nem az elemzés tárgya, mivel itt a Főpolgármesteri Hivatalon túl mind a 23 fővárosi kerületi önkormányzat önálló polgármesteri hivatalt működtet.

A 3154 települési önkormányzatot magába foglaló vidék Magyarország 19 vármegyéje a települési struktúrájának, méretének és jellegének következtében meglehetősen sokrétű helyzetet mutat. Az aprófalvas térségekben a 2000 fős lakosságszám meglehetősen magas elvárást jelent, így ezekben a vármegyékben a közös önkormányzati hivatalok vannak túlsúlyban. Ezzel szemben az alföldi térségekben az önálló, polgármesteri hivatalok a jellemzőek.

A tíz éve kialakított hivatali rendszer következtében a települési önkormányzatok 40%-ában működik helyben komplex önkormányzati hivatal, vagyis 23%-ukban közös önkormányzati hivatal, míg 17%-ukban polgármesteri hivatal. Ugyanakkor a települések 60%-a közvetlen komplex hivatali jelenlét és elérhetőség nélkül éli önkormányzati életét.

A hivatal nélküli települések a legnagyobb arányban Baranya (81%), Vas (80%), Zala (80%), Somogy (75%) és Veszprém (73%) vármegyékben találhatók. Többségben vannak még a hivatal nélküli települések Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Tolna vármegyékben. Heves vármegyében 60 településnek nincs, míg 61-nek viszont van hivatala, így itt minden második településen található valamilyen típusú önkormányzati hivatal. A hivatallal rendelkező települések többségében jellemzően az alföldi térségben találhatók. A települések csupán 20%-ában nincsen hivatal Pest vármegyében. Az önkormányzati hivatalban „gazdag” alföldi vármegyéken – Bács-Kiskun, Békés, Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok – túl még két dunántúli vármegyében – Fejér (61%) és Komárom-Esztergom (58%) – van a települések többségében valamilyen, jellemzően polgármesteri hivatal. (Lásd a 2. számú táblázatot.)

2. táblázat: Közös önkormányzati és polgármesteri hivatalok száma vármegyénként, 2023
 Table 2: Number of local governments' common municipal offices and local government's autonomous municipal offices (mayor's offices) by counties, 2023

Vármegye	Települések száma	Közös önkormányzati hivatal székhelyek száma	Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó tag települések száma	Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma	Polgármesteri hivatalok száma
Bács-Kiskun	119	34	43	77	42
Baranya	301	50	245	295	6
Békés	75	19	30	49	26
Borsod-Aba- új-Zemplén	358	81	240	321	37
Csong- rád-Csanád	60	13	20	33	27
Fejér	108	25	42	67	41
Győr-Mo- son-Sopron	183	46	113	159	24
Hajdú-Bihar	82	19	29	48	34
Heves	121	39	60	99	22
Jász-Nagy- kun-Szolnok	78	20	26	46	32
Komá- rom-Eszter- gom	76	21	32	53	23
Nógrád	131	40	82	122	9
Pest	187	27	38	65	122
Somogy	246	53	183	236	10
Szabolcs-Szat- már-Bereg	229	64	120	184	45
Tolna	109	28	72	100	9
Vas	216	39	173	212	4
Veszprém	217	47	160	207	10
Zala	258	47	205	252	6
Összesen	3 154	712	1 913	2 625	529

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.
 Source: own editing based on updated data from the BM.

A hivatalok száma és a települések számának egymáshoz való viszonya ugyancsak leképezi az adott térség településstruktúrájának a jellemzőit. E tekintetben is jól demonstrálható a nagytelepülések Alföld és az aprófalvas Dunántúl, illetve Észak-Magyarország közötti különbség.

Az egy önkormányzati hivatalra jutó települések száma országos átlagban 2,5. Ezzel szemben Pest vármegyében egy hivatalra 1,3 település jut, míg a másik véglet Baranya vármegye, ahol ez a szám 5,4. A vármegyék eltérő mutatóit a 3. számú táblázat jeleníti meg.

3. táblázat: Egy önkormányzati hivatalra jutó települések száma vármegyénként, 2023
Table 3: Number of settlements per local governments' municipal offices by counties, 2023

Vármegye	Település szám	Közös önkormányzati hivatalok száma	Polgármesteri hivatalok száma	Összes hivatal száma	Egy hivatalra jutó települések száma
Bács-Kiskun	119	34	42	76	1,6
Baranya	301	50	6	56	5,4
Békés	75	19	26	45	1,7
Borsod-Abaúj-Zemplén	358	81	37	118	3,0
Csongrád-Csanád	60	13	27	40	1,5
Fejér	108	25	41	66	1,6
Győr-Moson-Sopron	183	46	24	70	2,6
Hajdú-Bihar	82	19	34	53	1,5
Heves	121	39	22	61	2,0
Jász-Nagykun-Szolnok	78	20	32	52	1,5
Komárom-Esztergom	76	21	23	44	1,7
Nógrád	131	40	9	49	2,7
Pest	187	27	122	149	1,3
Somogy	246	53	10	63	3,9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	229	64	45	109	2,1
Tolna	109	28	9	37	2,9
Vas	216	39	4	43	5,0
Veszprém	217	47	10	57	3,8
Zala	258	47	6	53	4,9
Összesen	3 154	712	529	1241	2,5

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.
Source: own editing based on updated data from the BM.

A hivatallal való ellátottság területi különbségein túl érdemes áttekinteni, hogy az egyes vármegyékben lévő önkormányzati hivatalokon belül milyen arányt képviselnek a közös és az önálló, polgármesteri hivatalok. A településnagyság térségi különbözőségeinek köszönhetően lényegében ugyanazok a vármegyék alkotják az eltérő csoportokat, mint amilyet az előzőekben láttunk. Ugyanakkor itt is jelentős különbségek figyelhetők meg. Míg Pest vármegyében lévő önkormányzati hivatalok 82%-a polgármesteri hivatal, ezzel szemben Vas vármegyében a közös önkormányzati hivatalok alkotják a munkaszervezetek 91%-át. A vármegyék eltérő helyzetét a 4. számú táblázat mutatja be. Az országos átlag arányokat egyedül Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye számai közelítik meg.

4. táblázat: Önkormányzati hivatalok típusainak száma és aránya vármegyénként, 2023
Table 4: Number of proportion of types of local governments' municipal offices by counties, 2023

Vármegye	Önkormányzati hivatalok száma	Közös önkormányzati hivatalok száma	Aránya %	Polgármesteri hivatalok száma	Aránya %
Bács-Kiskun	76	34	45	42	55
Baranya	56	50	89	6	11
Békés	45	19	42	26	58
Borsod-Abaúj-Zemplén	118	81	69	37	31
Csongrád-Csanád	40	13	32	27	68
Fejér	66	25	38	41	62
Győr-Moson-Sopron	70	46	66	24	34
Hajdú-Bihar	53	19	36	34	64
Heves	61	39	64	22	36
Jász-Nagykun-Szolnok	52	20	38	32	62
Komárom-Esztergom	44	21	48	23	52
Nógrád	49	40	82	9	18
Pest	149	27	18	122	82
Somogy	63	53	84	10	16
Szabolcs-Szatmár-Bereg	109	64	59	45	41
Tolna	37	28	76	9	24
Vas	43	39	91	4	9
Veszprém	57	47	82	10	18
Zala	53	47	89	6	11
Összesen	1241	712	58	529	42

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.
Source: own editing based on updated data from the BM.

Az önkormányzati hivatalok települési önkormányzati típus szerinti összevetéséből kitűnik, hogy mind a polgármesteri, mind pedig a közös önkormányzati hivatalok esetében a községek vannak túlsúlyban. Ugyanakkor értelemszerűen a városok 62%-a önálló, polgármesteri hivatalt tart fenn. Ezzel szemben a községek 32%-ban van valamilyen hivatalközpont. A községek 11%-ában működik polgármesteri hivatal. (Lásd az 5. számú táblázatot.)

5. táblázat: Önkormányzati hivatalok megoszlása önkormányzati típus alapján, 2023
Table 5: Distribution of local governments' municipal offices by types of local governments, 2023

Település típusa	Száma	Polgármesteri hivatal száma	Aránya %	Közös hivatal székhely száma	Aránya %
Megyei jogú város	25	21	4	4	1
Járászhely város	149	86	16	63	9
Város	173	109	21	64	9
Nagy/község	2 807	313	59	581	82
Összesen	3 154	529	100	712	100

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.
Source: own editing based on updated data from the BM.

1.4.2. A közös önkormányzati hivatalokról

Lássuk ezek után a 712 közös önkormányzati hivatal főbb jellemzőit. Amennyiben a közös önkormányzati hivatal székhely településének jogállását vizsgáljuk, megállapítható, hogy 82%-ban nagyközségben vagy községben található a központ.

A közös hivatalok több mint 90%-a községben található Nógrád (95%), Fejér (92%) és Győr-Moson-Sopron (91%) vármegyékben. Ennek következtében ezen közigazgatási egységekben a legalacsonyabb, 10% alatti a városi székhelyek aránya a közös hivatalok központjaként.

Ezzel szemben város a központja a közös hivatalok több mint 30%-ában Hajdú-Bihar (42%), Békés (32%) és Csongrád-Csanád (31%) vármegyékben, ahol értelemszerűen a községi központok aránya a legalacsonyabb.

A városi központú közös hivatalok között négy megyei jogú várossal – Esztergom, Hódmezővásárhely, Szekszárd és Veszprém – találkozhatunk. Mint ahogy az a 6. számú táblázatból is jól látható, a járáshely és az egyéb városok részvétele a közös hivatalokban hasonló arányú.

6. táblázat: Közös önkormányzati hivatal székhelyének jogállása
 Table 6: Legal status of the centre of the local governments' common municipal offices

Vármegye	Közös hivatal székhelye összesen	Megyei jogú város	Járás székhely város	Város	Városi székhely aránya %	Nagy/ község	Nagy/ község székhely aránya
Bács-Kiskun	34		2	4	18	28	82
Baranya	50		7	3	20	40	80
Békés	19		1	5	32	13	68
Borsod-Aba- új-Zemplén	81		8	4	15	69	85
Csongrád-Csanád	13	1	1	2	31	9	69
Fejér	25		0	2	8	23	92
Győr-Moson-Sop- ron	46		1	3	9	42	91
Hajdú-Bihar	19		4	4	42	11	58
Heves	39		4	1	13	34	87
Jász-Nagykun-Szol- nok	20		3	3	30	14	70
Komárom-Eszter- gom	21	1	3	2	29	15	71
Nógrád	40		2	0	5	38	95
Pest	27		2	3	19	22	81
Somogy	53		4	6	19	43	81
Szabolcs-Szat- már-Bereg	64		5	7	19	52	81
Tolna	28	1	3	3	25	21	75
Vas	39		5	6	28	28	72
Veszprém	47	1	6	3	21	37	79
Zala	47		2	3	11	42	89
Összesen	712	4	63	64	18	581	82

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.
 Source: own editing based on updated data from the BM.*

A közös önkormányzati hivatalokat alkotó települések számát tekintve is meglehetősen jelentős különbségek tapasztalhatók vármegyénként és térségenként. Országos összesítésben a közös hivatalok 40%-a kettő, míg 24%-a 3 tagú. Kettőtől hat tagig terjedő összetételű közös hivatalok alkotják az összes közös hivatal 88%-át.

A kéttagú közös hivatalok a Dunántúl kilenc vármegyéjében az összesnek csupán 26%-a, addig az Alföld hat vármegyéjében – Pest vármegye 27 közös hivatalát is beszámítva – ez az arány 59%, viszont Észak-Magyarország három vármegyéje e tekintetben az országos átlaghoz (41%) közelít.

Az Alföld hat vármegyéjéből négyben (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád-Csanád és Jász-Nagykun-Szolnok) csupán 2, 3, illetve kis számban 4 tagú közös hivatalok vannak. Ezzel szemben 8, vagy annál több településből álló közös hivatal a kilenc dunántúli vármegyéből hatban (Baranya, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém és Zala), valamint Borsod-Aba-új-Zemplénben található. (Lásd részletesen a 7. számú táblázatot.)

7. táblázat: Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma vármegyénként, 2023
 Table 7: Number of municipalities belonging to the local governments' common municipal offices by counties, 2023

Vármegye	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Összesen
Bács-Kiskun	28	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34
Baranya	8	6	4	4	7	9	4	2	3	-	1	1	-	1	-	50
Békés	9	9	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Borsod-Abaúj-Zemplén	28	19	13	3	4	6	2	2	3	1	-	-	-	-	-	81
Csongrád-Csanád	8	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Fejér	13	10	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25
Győr-Moson-Sopron	12	17	6	6	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46
Hajdú-Bihar	13	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Heves	22	14	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39
Jász-Nagykun-Szolnok	15	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Komárom-Esztergom	15	3	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21
Nógrád	15	15	6	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40
Pest	21	4	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27
Somogy	12	12	9	6	3	6	1	1	2	-	-	1	-	-	-	53
Szabolcs-Szatmár-Bereg	32	20	5	4	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64
Tolna	9	6	8	2	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	28
Vas	4	5	10	5	4	5	1	-	2	-	2	1	-	-	-	39
Veszprém	13	10	8	5	3	2	3	-	-	2	-	-	-	-	1	47
Zala	8	6	6	8	4	3	5	4	1	1	1	-	-	-	-	47
Összesen	285	169	89	47	38	34	16	9	12	4	4	3	-	1	1	712

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.
 Source: own editing based on updated data from the BM.

A közös hivatali rendszer 2013-as bevezetésekor a legnagyobb léptékű hivatali társulás Óriszentpéter székhellyel – összesen 13 települést magába foglalva – jött létre. Tíz, vagy annál több település alkotta a Jánosházai (12), a Kovácshidai (12), a Rédicsi (12), a Gógánfai (11), a Szentlőrinci (11), a Baksai (10), a Csesztregi (10) és a Kővágóörsi (10) közös önkormányzati hivatalokat.

Egy évtized múltával, 2023-ban már tíz vagy annál többtagú közös hivatal összesen 25 van az országban, amelyek hét vármegyében találhatók. A legtöbb településből álló közös hivatal közül 12 tagú négy van, kettő Vas (Jánosházai 2 és Kámi 3), egy-egy Baranya (Sellyei 4) és Zala (Rédicsi 5), míg 13 tagú közös hivatalból egy-egy Baranya (Kovácsidai 6), Somogy (Csokonyavisontai 7) és Vas (Óriszentpéteri 8), valamint egy 15 tagú Baranya (Nagyharsányi 9) vármegyében található.

A legtöbb tagú közös hivatalt alkotó együttműködés a Veszprém vármegyei Tüskevár község központú, 16 községgel. A társulás tagjai: Apácatorna, Dabrony, Iszkáz, Kamond, Karakószörcsök, Kerta, Kisberzseny, Kiscsősz, Kispirit, Kolontár, Nagyalásony, Nagypirit, Pusztamiske, Somlóvecse, Tüskevár és Vid. A Tüskevári közös önkormányzati hivatalt alkotó 16 községnek összesen 5346 lakosa van. Közülük a legkisebb lakosságszámú Kispirit (79 fő), a legnagyobb lakosú Kolontár (759 fő), míg a központ Tüskevár községnek 559 lakosa van. Az átlagos település népessége ebben az együttműködésben: 334 fő.

A kilenc legtöbb tagot számláló közös hivatal összetételének vizsgálata során (lásd a 7. számú táblázatot) megállapítható, hogy három társulásnak (a Jánosházi, az Óriszentpéteri és a Sellyei) városa a központja, míg a többinek község. A legkisebb lakosságszámú hivatali központ Kovácshida (248 fő) község.

A központi település a legnépesebb a három városi központi közös önkormányzati hivatal és a Nagyharsányi, a Csokonyavisontai és a Rédicsi hivatal esetében.

A központnál egy község népesebb a Tüskevári, míg három másik község is népesebb a Kovácshidai és a Kámi együttműködésben.

A 12 tagú Rédics központú együttműködésben tíz község lakosságszáma nem éri el a 100 főt, így nem meglepő, hogy ebben a társulásban a tagok átlagos lakosságszáma mindössze 150 fő. (Lásd a 8. számú táblázatot.)

8. táblázat: A legtöbb tagot számláló közös önkormányzati hivatalok főbb jellemzői, 2023
 Figure 8: Main characteristics of the local governments' common municipal offices with the largest number of member local governments, 2023

KÖH neve	Tagok száma	Központ lakosságszáma	Összes lakos száma	Átlagos lakosságszám
Jánosházi	12	2 474	5 726	477
Kámi	12	476	5 288	441
Rédicsi	12	946	1 795	150
Sellyei	12	2 600	5 608	467
Csokonyavisontai	13	1 577	6 735	518
Kovácshidai	13	248	3 514	270
Óriszentpéteri	13	1 120	3 588	276
Nagyharsányi	15	1 478	6 270	418
Tüskevári	16	559	5 346	334

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai, valamint a <https://stat.dbhir.com/> alapján.
 Source: own editing based on updated BM data and <https://stat.dbhir.com/>.*

Össességében 1913 településen nincsen polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatali székhely, így a települések 60%-ában kell megszervezni az önkormányzatoknak úgy a munkát, hogy az ott élő polgárok számára is megfelelően biztosított legyen a hivatali szolgáltatás. Ezen túlmenően ennyi polgármesternek és képviselő-testületnek a munkáját is segítenie kell a 712 közös hivatali székhely apparátusának a jegyző vezetésével. Vagyis jelentős teher hárul az integrált hivatalok munkatársaira, miközben az elismert hivatali létszámuk meglehetősen alacsony és korlátozott.

2. KÉRDŐÍVES KUTATÁS A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOKRÓL

2.1. A kutatásról

A Magyar Tudományos Akadémia VEAB Gazdaság-, Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága (továbbiakban: Közigazgatási Munkabizottság) a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (továbbiakban: NKE) együttműködésében kutatást indított, amelynek célja, hogy átfogó képet kapjanak a közös önkormányzati hivatalokat működtető települések köréről, az együttműködések tartósságáról, a hivatali munka tartalmáról, jellegéről, az atipikus megoldásokról, valamint a rendszer pozitív és negatív tapasztalatairól, továbbá a jó gyakorlatokról és megoldásokról, valamint a megújításra vonatkozó javaslatokról.

A BM fontosnak tartotta, hogy a kutatás során az érintettek lehető legszélesebb köréből érkezzenek visszajelzések és támogatta a kutatást oly módon, hogy a belső informatikai rendszerükön keresztül értesítették az érintett polgármestereket és jegyzőket. A kérdőívek összeállításában részt vettek a Közigazgatási Munkabizottság és a BM munkatársai.

Az NKE szakértői végezték a kérdőívek programozását és tesztelését, majd véglegesítést, biztosították a kérdőíves adatfelvétel lebonyolításával kapcsolatos tanácsadást, a szükséges szerverhátteret és technikai szupportot, továbbá a nyers adatbázis tisztítását, az előre egyeztetett leíró statisztikák alapján táblakötetek készítését a további elemzésekhez.

A kérdőív online kitöltése önkéntes volt, és a beérkezett válaszokat az NKE munkatársai dolgozták fel.

2.2 A kérdőívek jellemzői

Két külön kérdőív került összeállításra az érintett jegyzők és a polgármesterek számára. A kérdőívekben célcsoport-specifikus, illetve egymásnak megfeleltethető kérdések is voltak.

A kérdőívek kitöltésének hossza kb. 15-20 percet vett igénybe, a polgármesteri kérdőív 46, míg a jegyzői 48 kérdést tartalmazott. A kérdőíveket a LimeSurvey program igénybevételeivel programozták és tették alkalmassá az online kitöltésre. Az adatfelvétel önkitöltéses módszerrel, az anonimitást biztosítva valósult meg.

2.3. Az adatfelvétel és a kitöltők jellemzői

Az adatfelvételre felkérő levelet a BM 2023. szeptember 12-én küldte ki. Az adatfelvétel 2023. szeptember 27-én zárult le, így két hét állt rendelkezésre a kitöltésre. A felkérő leveleken kívül emlékeztető levelek kiküldésére is sor került. A kérdőívekre értékelhető válaszokat 233 jegyző és 431 polgármester adott. Lehetőséget biztosítottak arra, hogy az első számú vezető helyettese is válaszolhasson, így 12 aljegyző, illetve 6 alpolgármester véleménye is megjelenik az összesítésben. (Lásd a 9. számú táblázatot.)

9. táblázat: A kérdőívekre adott válaszok számáról és arányáról
Table 9: On the number and proportion of responses to the questionnaires

Jellemzők	Célcsoport elemszáma	Kitöltők száma	Kitöltők aránya %	Konfidencia intervallum
Székhelytelepülés (al)jegyzője	712	233	32,7	+/-5,27%
Érintett települési (al)polgármester	2624	431	16,4	+/-4,32%
Tagtelepülési (al)polgármester	1912	174	9,1	+/-7,08%
Székhelytelepülési (al)polgármester	712	157	22,1	+/-6,91%

Forrás: Demeter Endre NKE vezető szakértő előadása, 2023. október 27. Bábolna.

Megjegyzés: A válaszok területi megoszlása a vármegyékre vonatkozó reprezentativitásnak megfelelt.

Source: lecture by Endre Demeter, NKE Senior Expert, 27 October 2023, Bábolna.

Note: The spatial distribution of the responses was representative of the counties.

2.4. A kérdőíves kutatás néhány kiemelt eredménye

Az összességében több mint 90 kérdésre adott válasz részletes feldolgozása meghaladja a tanulmány kereteit, ezért néhány, az önkormányzati működés szempontjából fontos kérdésre fókuszáltam csak. Ezen túl külön, a záró fejezetben kitértem a polgármesteri és jegyzői javaslatokra a közös önkormányzati hivatali rendszer megújítása tekintetében.

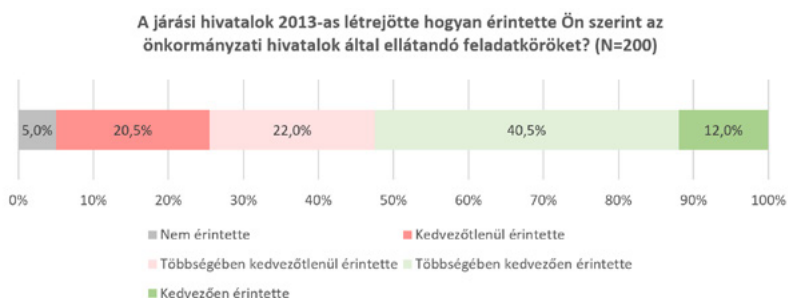
A válaszok területi megoszlását jól jelzi, hogy a 174 járásból ugyan 54-ből nem válaszolt egy jegyző sem, így a járások 69%-ából kaptunk e tekintetben visszajelzést. A polgármesteri válaszok tekintetében már csak 42 járásból nem válaszolt egy településvezető sem, így e tekintetben a járások 76%-ából kaptunk visszajelzést.

A válaszok összevetéséből megállapítható, hogy mindössze 25 járásból (14%) sem polgármesteri, sem jegyzői kérdőívet nem töltöttek ki. Míg Észak-Magyarország valamennyi járásából volt visszajelzés, addig az Alföld 14 és Pest vármegye 7, valamint a Dunántúl 4 járásából nem kaptunk értékelhető választ.

2.4.1. Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében¹

Az egyik leglényegesebb kérdés, hogy a 2013-as változtatás miképpen érintette az önkormányzati hivatali munkát. Országos összesítésben az inkább kedvező minősítés a jellemző, így a változtatást a jegyzők többsége pozitívnak minősítette. (Lásd az 1. ábrát.)

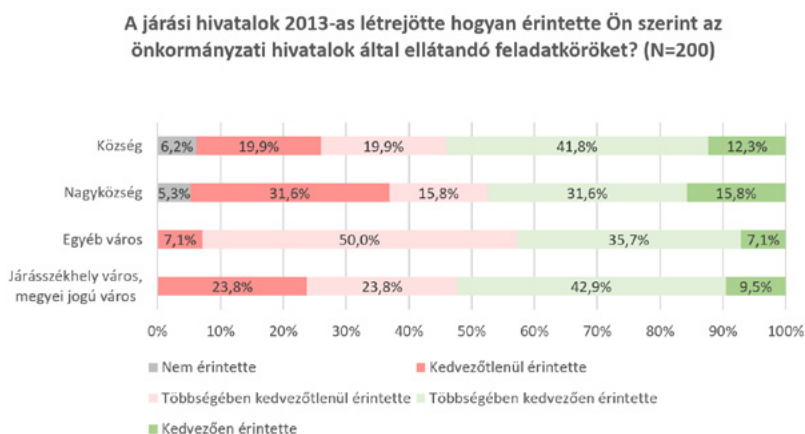
1. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében
 Figure 1: Survey on the creation of district offices among the local governments' common municipal offices



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Amennyiben az ugyanezen kérdésre adott válaszokat önkormányzati típus szerint vizsgáljuk, jól látható, hogy a községek és a járásszékhely, valamint megyei jogú városi jegyzők többsége pozitív választ adott, addig a nagyközségeknél kiegyenlített a megítélés, viszont az egyéb városok hivatalvezetői, ha kis mértékben is, de többségében negatív módon ítélték meg a váltást. (Lásd a 2. ábrát.)

2. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében, önkormányzati típusok bontásában
 Figure 2: Survey on the creation of district offices among the local governments' common municipal offices by types of local governments

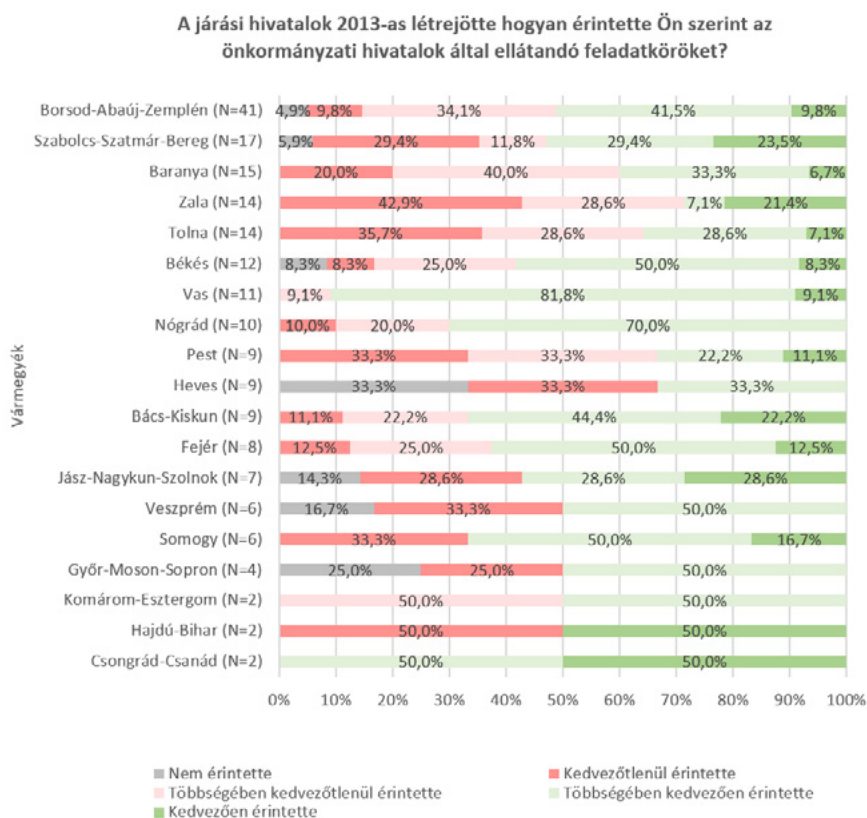


Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Vármegyei bontásban vizsgálva a kérdést az érzékelhető, hogy már jelentősebb különbségek figyelhetők meg. Míg Csongrád-Csanád vármegyéből választ adó mindkét jegyző pozitív választ adott, addig összességében negatívnak ítélték meg a változást Baranya (60%), Tolna (64,3%), Pest (66,6%) és Zala (71,5%) vármegyei kollégáik. A jellemzően kistelepülé-
ses vármegyék esetében a jegyzők kevésbé elégedettek, viszont itt sem egységes a kép. Meg-
lepő, hogy Vas vármegyéből csupán 9,1% volt elégedetlen. (Lásd a 3. ábrát.)

3. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében,
jegyzői válaszok vármegyei bontásban

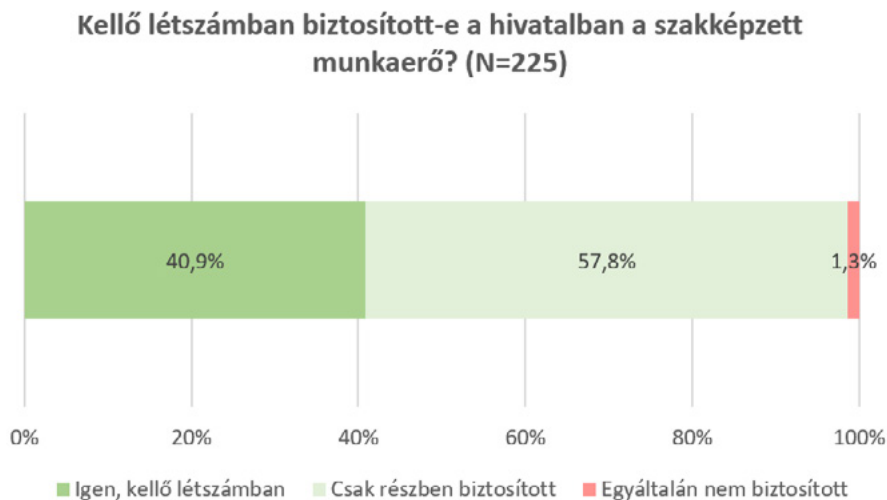
Figure 3: Survey on the creation of district offices among the local governments' common municipal
offices by counties



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of
municipal offices, Ludovika-UPS.

Arra a kérdésre, hogy kellő létszámban biztosított-e a hivatalban a szakképzett munkaerő, a jegyzők csaknem 60%-a írta, hogy csak részben biztosított és elenyésző arányban jelezték, hogy egyáltalán nem. A visszajelzésekből az tűnik ki, hogy mintegy 40%-ban biztosított a munkaerő. (Lásd a 4. ábrát.)

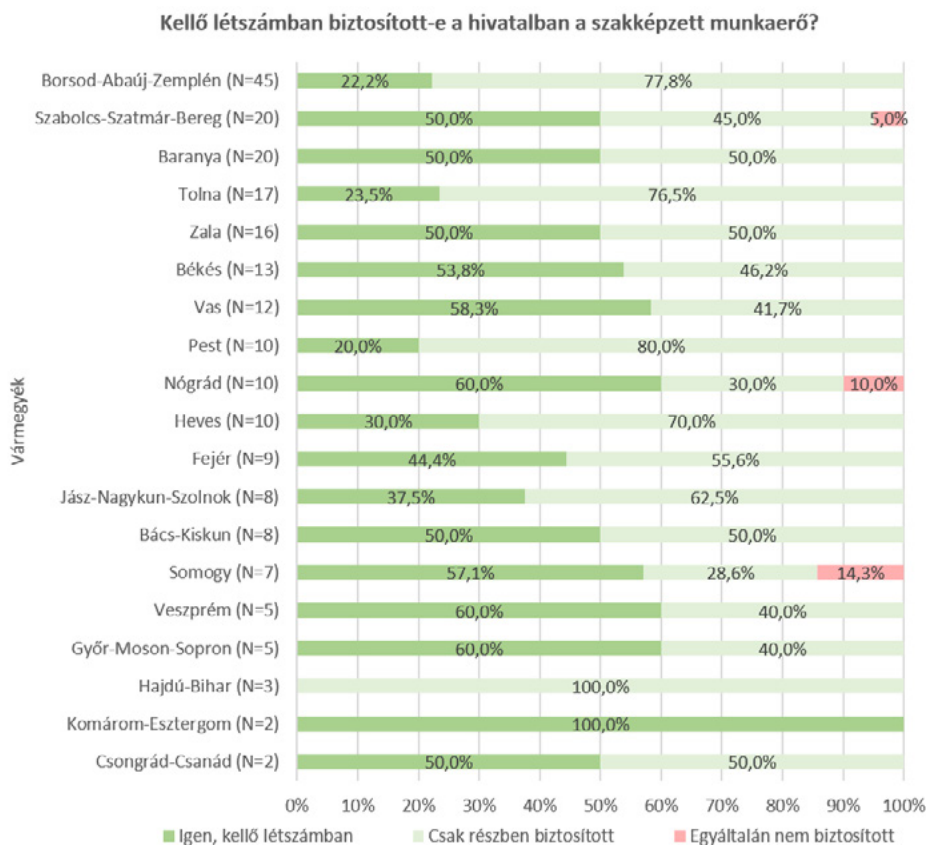
4. ábra: A közös önkormányzati hivatalok szakképzett munkaerővel való ellátottságának értékelése
 Figure 4: Assessment of the supply of qualified staff to the local governments' common municipal offices



*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.*

Amennyiben térségi szempontból elemezzük a kérdésre adott válaszokat, megint csak differenciált képet kapunk. Csupán három (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád és Somogy) vármegyéből jelezték, ha kis mértékben is, hogy egyáltalán nem biztosított a munkaerő. Egyedül Komárom-Esztergom vármegyéből írta mindkét választ adó, hogy teljes mértékben biztosított a munkaerő. A válaszadók többsége biztosítotttnak látja a munkaerő-helyzetet Békés, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Somogy, Vas és Veszprém vármegyékben. (Lásd az 5. ábrát.)

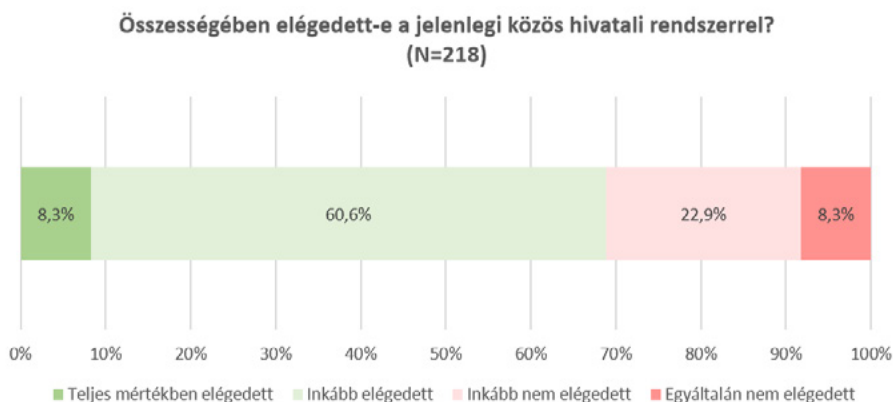
5. ábra: A közös önkormányzati hivatalok szakképzett munkaerővel való ellátottságának értékelése megyei szinten
 Figur 5: Assessment of the supply of qualified staff to local governments' common municipal offices at county level



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Az „Összességében elégedett-e a jelenlegi közös hivatali rendszerrel?” kérdésre meghatározó arányban adtak pozitív választ a jegyzők. A teljes mértékben elégedettek és egyáltalán nem elégedettek aránya azonos, viszont az inkább elégedettek aránya jelentősen meghaladja az inkább elégedetlenek arányát. (Lásd a 6. ábrát.)

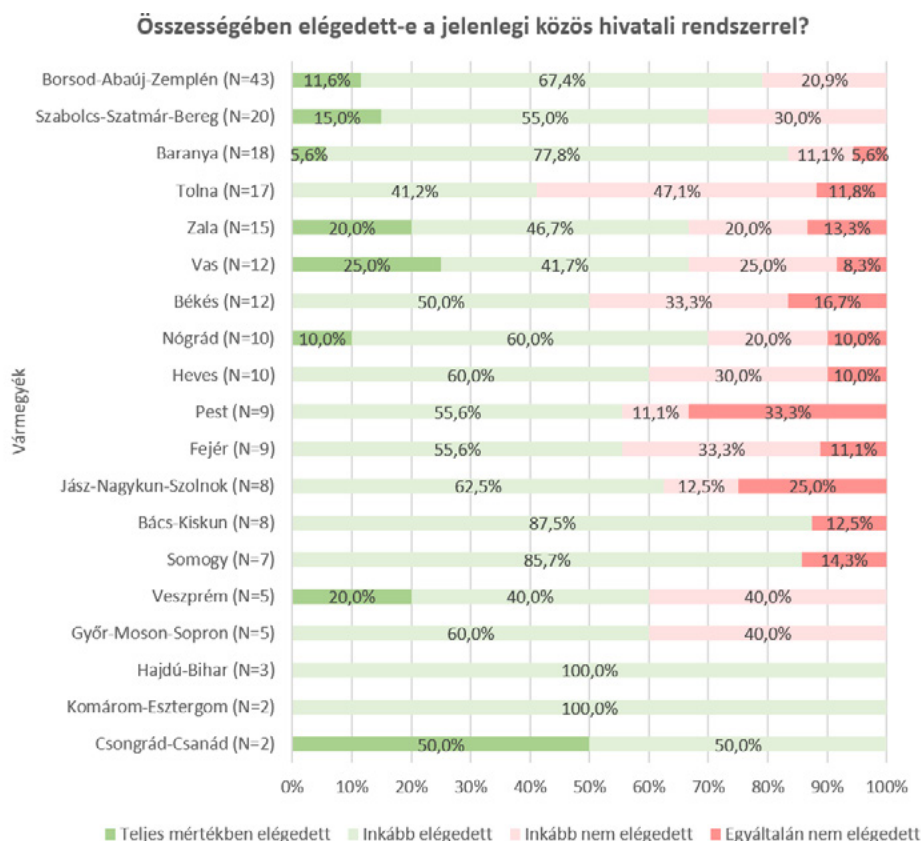
6. ábra: A jegyzők közös hivatali rendszerrel való elégedettségének értékelése
 Figure 6: Evaluation on satisfaction of chief clerks of municipal offices with the system of local governments' common municipal offices



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

A vármegyei helyzetet áttekintve e tekintetben is láthatóak a térségi különbségek. A vármegyékből 17-ben a pozitív megítélés került többségbe, ha eltérő mértékben is. Csúspán Békésben kiegyenlített a helyzet, míg egyedül Tolna vármegye választó adó jegyzőinek többsége fejezte ki elégedetlenségét. Rajtuk kívül még jelentősebb, 40%, vagy a fölötti az inkább nem elégedett, vagy egyáltalán nem elégedett jegyzői véleménnyel találkozunk Fejér, Győr-Moson-Sopron, Heves, Pest és Veszprém vármegyékben. Míg nyolc vármegyében a jegyzők között vannak teljesen elégedettek, addig 12 vármegyében vannak teljesen elégedetlenek is. Mindkét véglet megtalálható Baranya, Nógrád, Vas és Zala vármegye jegyzői között. (Lásd a 7. számú ábrát.)

7. ábra: A jegyzők közös hivatali rendszerrel való elégedettségének értékelése vármegyei szinten
Figure 7: Evaluation on satisfaction of chief clerk of municipal offices with the local governments' common municipal offices at county level

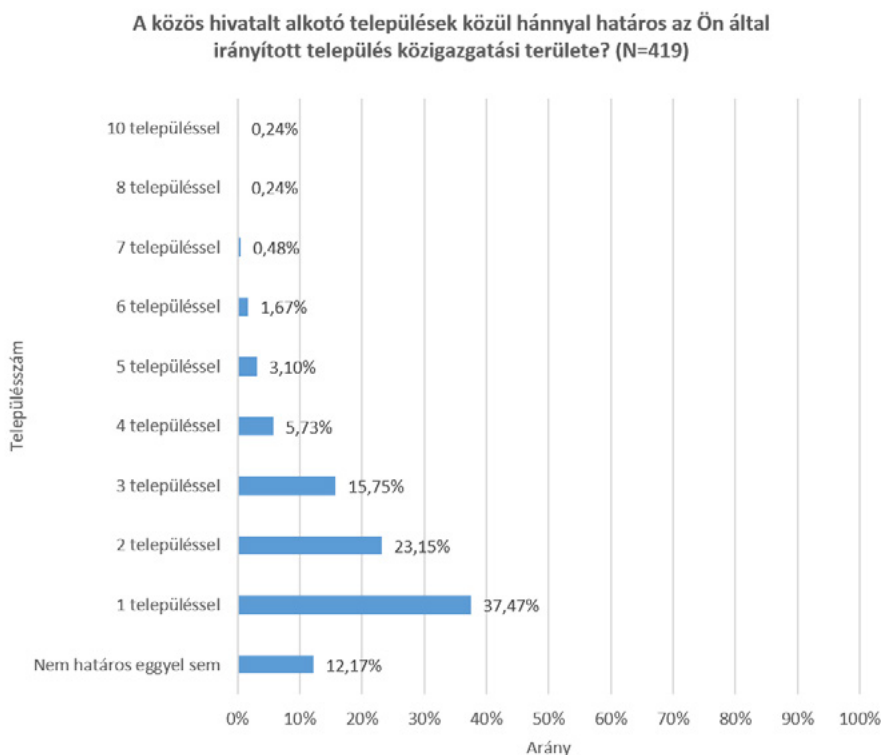


Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.
Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

2.4.2. Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében²

Arra a kérdésre, hogy a közös hivatalt alkotó települések közül mennyivel határos a polgármester által irányított település közigazgatási területe, a válaszokból kitűnik, hogy az egy (37,47%), vagy két (23,15%) településsel való szomszédság a meghatározó. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg azokról a településekről sem (12,17%), amelyek egyetlen, a közös társulásban érintett településsel sincsenek közvetlen szomszédságban. (Lásd a 8. számú ábrát.)

8. ábra: A közös hivatalt alkotó települések szomszédsági aránya
 Figure 8: Neighbourhood relations between the member municipalities forming the local governments' common municipal offices

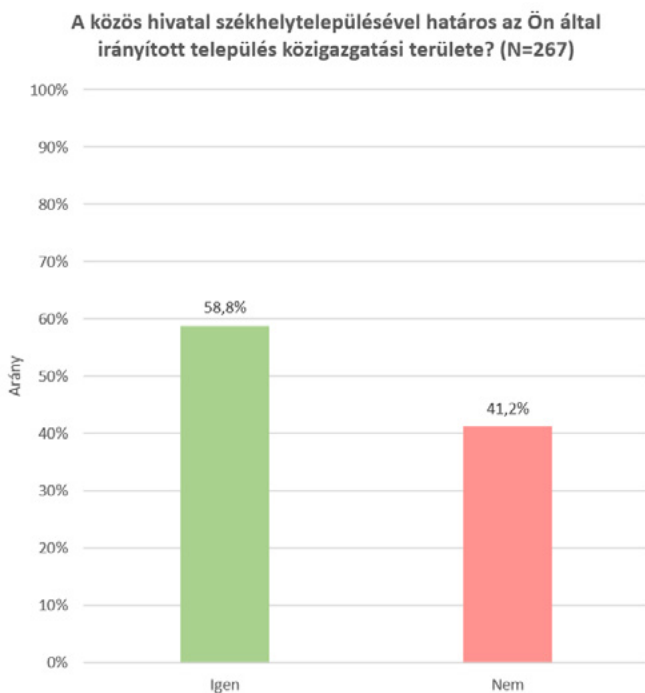


Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

Még fontosabb kérdés, hogy a közös hivatal székhelytelepülésével határos-e a választ adó polgármester által irányított település közigazgatási területe? Mint a 9. számú ábrából látható a többség a székhelytelepülés szomszédságában található, így vélhetően a megközelítés és a közvetlen kapcsolat könnyebben biztosítható.

9. ábra: Közös önkormányzati hivatalok polgármesterei által irányított települések és a közös hivatal székhelytelepüléseinek térbeli kapcsolódása

Figure 9: Spatial link between the municipalities governed by mayors of local governments' common municipal offices and the municipalities where the local governments' common office is located



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.

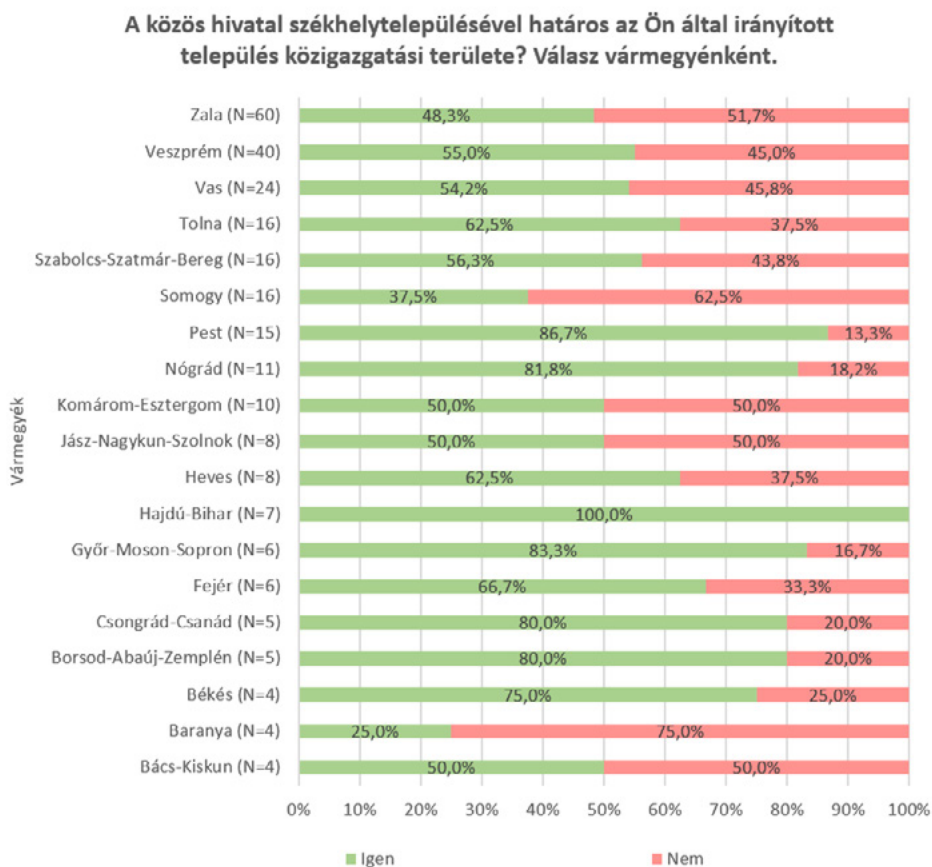
Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief mayors, Ludovika-UPS.

E kérdésre adott válaszok vármegyei vizsgálata alapján megállapítható, hogy mindegyik község határos a székhelytelepüléssel Hajdú-Biharban. A többsége határos a székhelytelepüléssel: Veszprém, Vas, Tolna, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Pest, Nógrád, Heves, Győr-Moson-Sopron, Fejér, Csongrád-Csanád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés vármegyékben.

Többsége nem határos a székhelytelepüléssel Zala, Somogy és leginkább Baranya vármegyékben. Fele határos, fele nem határos a székhelytelepüléssel ugyancsak három – Bács-Kiskun, Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom – vármegyében. (Lásd a 10. számú ábrát.)

10. ábra: Közös önkormányzati hivatalok polgármesterei által irányított települések és a közös hivatal székhelytelepüléseinek térbeli kapcsolódása, vármegyei bontásban

Figure 10: Spatial link between the municipalities governed by mayors of local governments' common municipal offices and the municipalities where the local governments' common municipal office is located by counties

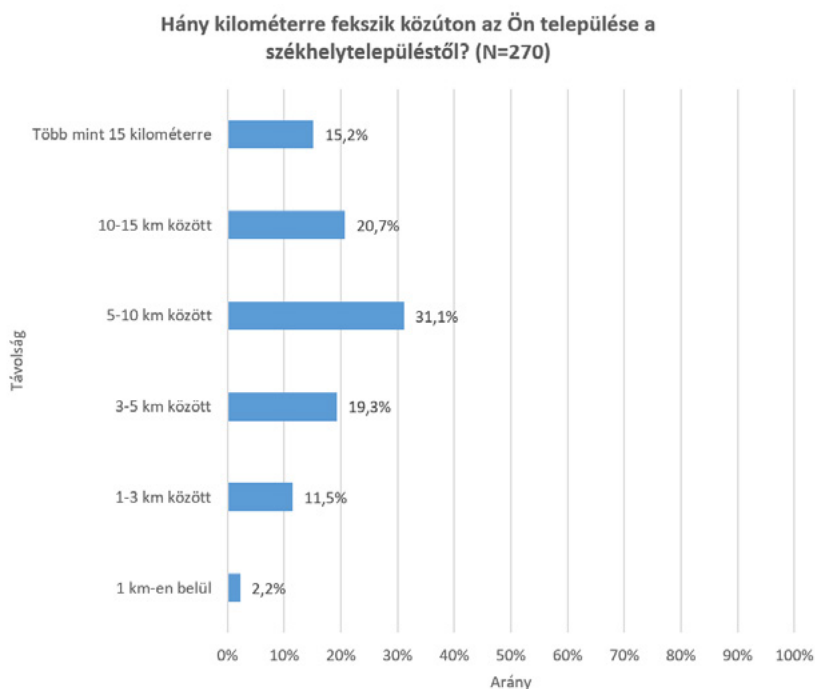


Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.

Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

Izgalmas kérdés volt, hogy hány kilométerre fekszik közúton a választ adó polgármester települése a székhelytelepüléstől? Mint a 11. számú ábrán látható, a települések 1/3-a 5 kilométeren belül helyezkedik el a székhelytelepüléstől. Ezzel szemben több mint 15%-uk 15 kilométernél messzebb található, így a társközségek többsége 5 és 15 km közötti távolságra található a székhelytelepüléstől.

11. ábra: A felmérésben résztvevő települések és a székhelytelepülések közötti távolság
 Figure 11: Distance between surveyed municipalities and the headquarters of the local governments' common municipal offices



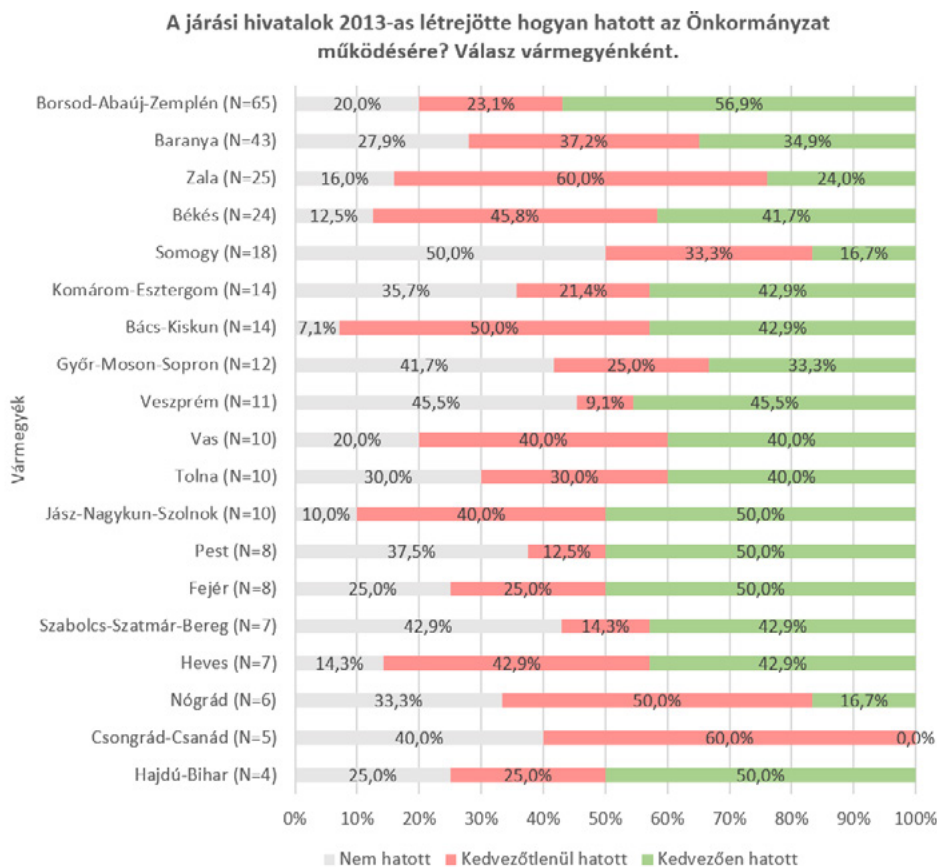
Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

A jegyzői válaszokhoz hasonlóan, ha kisebb mértékben is, de kedvező választ adtak a polgármesterek arra a kérdésre, hogy a járási hivatalok 2013-as létrejötte hogyan hatott az önkormányzat működésére. A válaszadók 25,7%-a szerint nem volt hatása a változtatásnak, míg 34,2%-uk minősítette kedvezőtlennek a változást és 40,1% szerint kedvezően hatott az új rendszer bevezetése.

A kérdésre adott válaszok vármegyei bontásban való vizsgálata is jelzi, hogy területenként és a választ adók megközelítése következtében meglehetősen eltérő helyzetről beszélhetünk. Többségében kedvezőnek minősítették a változást Borsod-Abaúj-Zemplén (56,9%), Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Hajdú-Bihar vármegyében. A kedvezőtlen megítélés, szemben a jegyzők válaszainál tapasztaltakkal, már nem köthetőek a térségek településszerkezeti jellemzőihez. Így egyaránt a polgármestereknek 60%-a kedvezőtlennek ítélte meg a változást Csongrád-Csanád és Zala vármegyékben. Amennyiben a 12. számú ábrát összevetjük a jegyzői válaszokat rögzítő 3. számú ábrával, akkor nagyon jól érzékelhető, hogy a kétféle szerepet betöltő településvezető mennyire másként ítéli meg a helyzetet. Ez különösen látványosan jelenik meg Csongrád-Csanád vármegye esetében.

12. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében, polgármesterei válaszok vármegyei bontásban

Figure 12: Survey on the creation of district offices in the circle of mayors of local governments' common municipal offices by counties



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.
Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

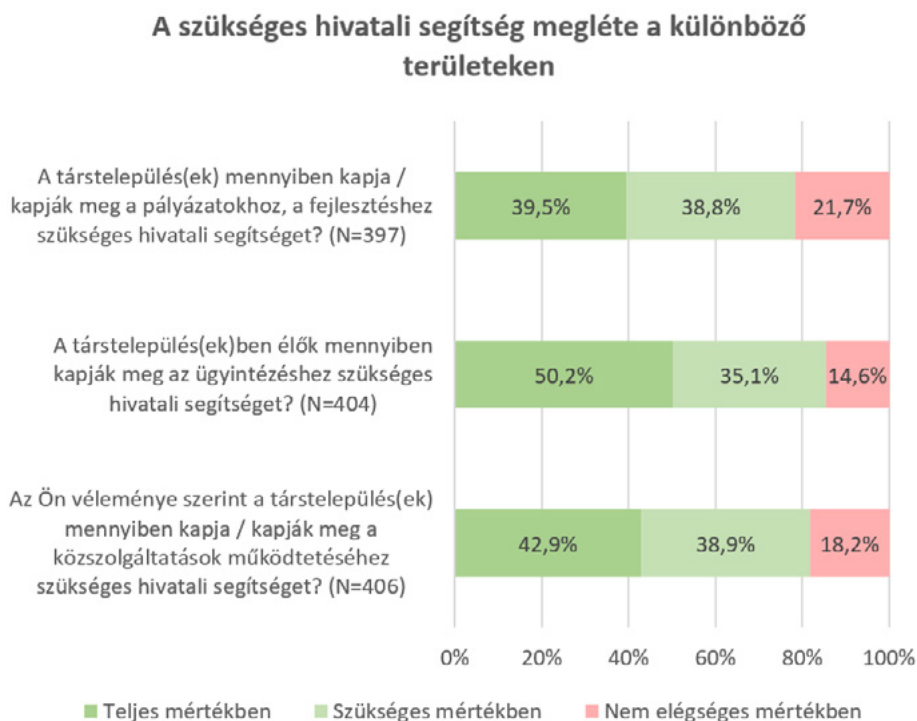
A társtelepülések tevékenységét támogató közös hivatali segítség esetében a megkérdezett három tevékenységfajta tekintetében érzékelhető némi különbség, de döntően elégedettek a nyújtott támogatással. (Lásd a 13. számú összegző ábrát.)

A polgármesterek többsége az ügyintézéshez nyújtott segítséggel teljes mértékben elégedett, és mintegy 15%-a ítélte meg csupán elégtelennek ezt a fajta hivatali támogatást.

Némileg kevésbé kedvezőnek tartják a településvezetők a közszolgáltatások szervezéséhez, működtetéséhez nyújtott hivatali segítséget.

A nem elégséges minősítést a legnagyobb arányban, csaknem 22%-ban a pályázatokhoz, fejlesztésekhez nyújtott hivatali segítség tekintetében jelezték a választ adók. Ugyanakkor ennél a tevékenységi fajtnál is relatív többségben vannak a teljes mértékben elégedettek.

13. ábra: A társtelepülések tevékenységét támogató közös hivatali segítségnyújtás polgármesterei értékelése
 Figure 13: Mayors' evaluation on the administrative support of the local governments' common municipal offices to the partner municipalities

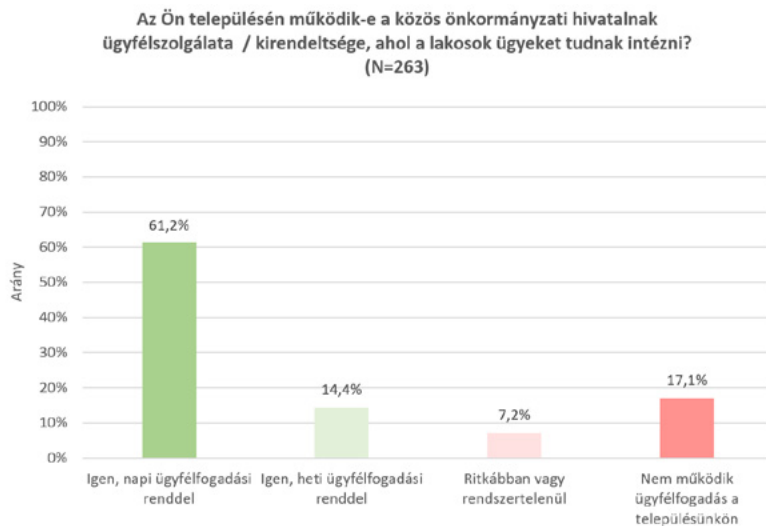


Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.

Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

Külön részletes elemzést igényelne annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mely településeken működik és milyen gyakorisággal ügyfélszolgálat, illetve kirendeltség. A válaszokból jól érzékelhető, hogy a tagtelepülések jelentős részén van kirendeltség, vagyis helyi rendszeres hivatali szolgáltatás. Ugyanakkor az érintett települések mintegy ¼-ében mind-ez hiányzik. (Lásd a 14. számú ábrát.)

14. ábra: Helyi hivatali ügyfélszolgálatok rendelkezésre állása a tagtelepüléseken
 Figure 14: Availability of local office customer services in the member municipalities of the local governments' common municipality offices



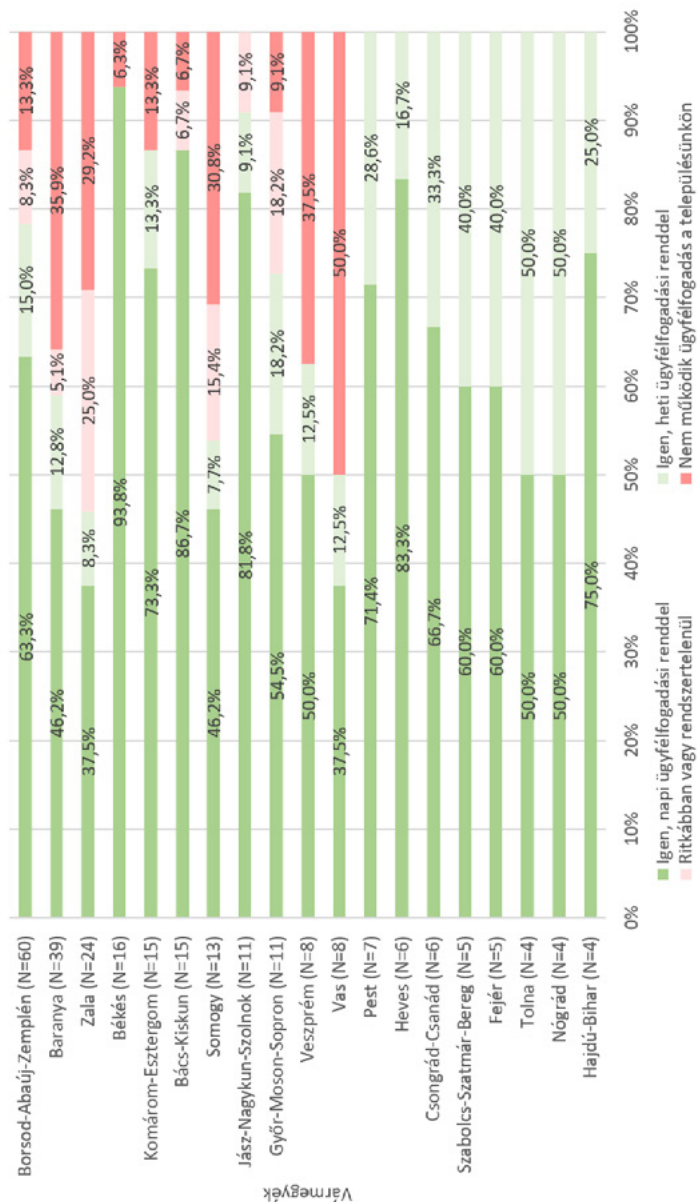
Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében,
 NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors,
 Ludovika-UPS.

A napi ügyfélfogadással működő kirendeltség legalább a társtelepülések felében működik 15 vármegyében. A legnagyobb arányban kirendeltséggel az alföldi vármegyékben (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar), valamint Heves vármegyében találkozhatunk a polgármesteri visszajelzések szerint.

A legtöbb kistélepüléssel rendelkező Baranya, Somogy, Vas és Zala vármegyékben a tagtelepülések többségében nem működnek kirendeltségek, sőt eltérő mértékben még ügyfélfogadás sem. Az előbb említettekén túl, a válaszok alapján nincs továbbá ügyfélfogadás még Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés, Komárom-Esztergom, Bács-Kiskun, Győr-Moson-Sopron és Veszprém vármegyék egyes településein a 15. számú ábra áttekintése alapján.

15. ábra: Helyi hivatali ügyfélszolgálatok rendelkezésre állása a tagtelepüléseken, vármegyei szinten
 Figure 15: Availability of local office customer services in the member municipalities of the local governments' common municipal offices at county level

Az Ön településén működik-e a közös önkormányzati hivatalnak ügyfélszolgálata / kirendeltsége,
 ahol a lakosok ügyeket tudnak intézni?



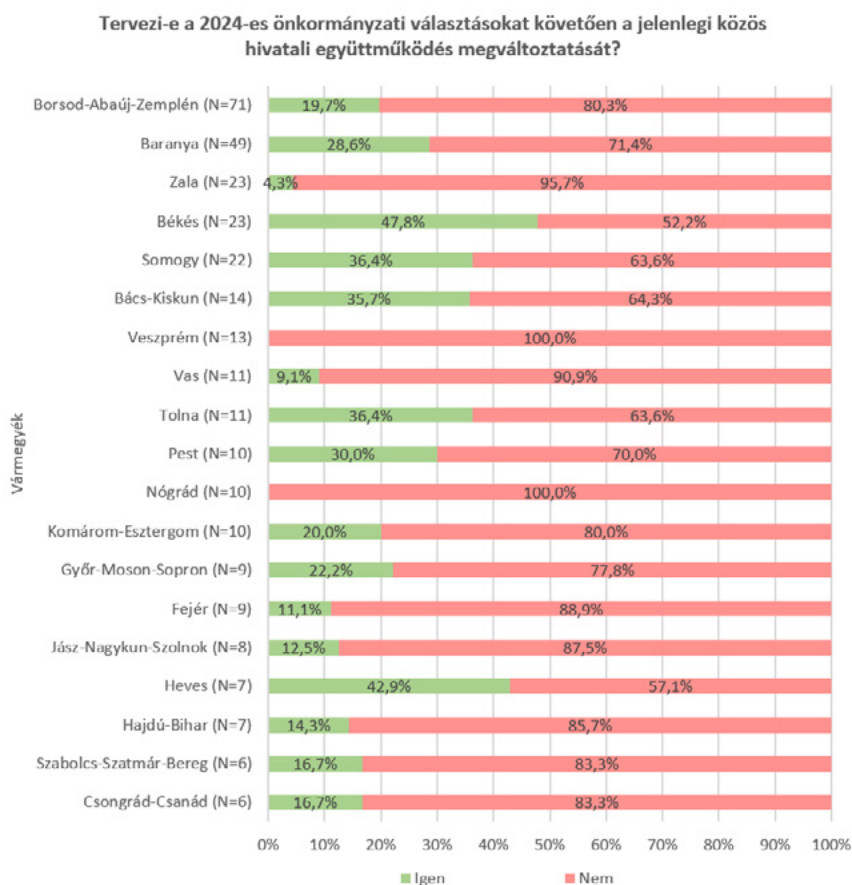
Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

A jövőre vonatkozó kérdés volt, hogy tervezi-e a 2024-es önkormányzati választásokat követően a jelenlegi közös hivatali együttműködés megváltoztatását? Az eddigi válaszokból következően nem meglepő, hogy a választ adók 77,3%-a azt jelezte, hogy nem kíván változtatni a jelenlegi helyzeten.

A vármegyék helyzete viszont e tekintetben is változatos képet mutat. (Lásd a 16. számú ábrát.) Míg Nógrád és Veszprém vármegyék települései közül egy sem kíván változtatni, addig 30%, vagy annál nagyobb mértékű a váltási szándék Békés, Heves, Somogy, Tolna, Bács-Kiskun és Pest vármegyékben.

16. ábra: A jelenlegi közös hivatali együttműködés választások utáni megváltoztatására irányuló szándék vármegyei szinten

Figure 16: The intention of the mayors to change the current cooperation in the association of local governments' common municipal offices after the elections, at county level



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.

Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

3. JAVASLATOK A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOKKAL KAPCSOLATBAN

A kifejtő kérdéseket mellőző kérdőívek lehetőséget nyújtottak mind a polgármesterek, mind a jegyzők számára, hogy a válaszuk végén kifejtsék álláspontjukat, megfogalmazzák fejlesztési javaslatukat.

A kérdőívet kitöltő 431 polgármester közül 119 (28%) fogalmazott meg javaslatot, míg a 233 jegyzői válaszból 90 (39%) írta meg álláspontját. A legtöbben név nélkül írták le véleményüket, de több esetben névvel is vállalták álláspontjukat. A véleményt megfogalmazók által leírtakból egyértelműen megállapítható, hogy miközben a nagy többség alapvetően elfogadja és megfelelőnek minősíti a jelenlegi közös önkormányzati hivatali rendszert, addig a javaslatot tevők döntően kritikákat, gyakorlati anomáliákat jelenítettek meg. A javaslatok részletes elemzésére ebben a tanulmányban nincsen mód, csak rövid utalásokra.

3.1. Közös javaslatok

Mindkét településvezetői körből a legtöbben a köztisztviselői bér több mint másfél évtizede változatlan mértékének jelentős növelését, a közös önkormányzati hivatalok állami támogatásának emelését, valamint az engedélyezett létszám bővítését szorgalmazták, figyelembe véve a fenntartott intézmények számát és jellegét.

A szakemberhiány jellemzően a pénzügyi területen található, míg az aljegyző hiánya is többféle formában megjelent, amelynek rendezése szükséges lenne a hatékonyabb feladatellátáshoz.

A képzés, továbbképzés szükségességét is többféle formában javasolták a választ adók.

3.2. Polgármesteri javaslatok

A polgármesteri javaslatoknál jól érzékelhető, hogy székhely-, vagy társult település vezetője fogalmazta meg álláspontját. Többen a közös hivatalok finanszírozásánál meglévő anomáliákra hívták fel a figyelmet. Fontosnak tartanak a közös feladatellátás finanszírozásának átláthatóságát és a megfelelő, kiegyensúlyozott munkamegosztást, valamint a megállapodásban foglaltak érvényre juttatását.

3.3. Jegyzői javaslatok

A javaslatok egy része a jegyző–polgármester viszony átalakítására, illetve a hivatal belső viszonyrendszerére vonatkozik. Többen nagyobb függetlenséget szeretnének a polgármestertől.

Sommásan fogalmazta meg a véleményét névvel vállaló Kis-Fehér Katalin, a Regölyi Közös Önkormányzati Hivatal vezető jegyző: „A közös önkormányzati hivatalokat vezető

jegyzők kiszolgáltattak a településvezetők akaratának és a költségvetési kereteknek, ami jelentősen megnehezíti a jogszabályoknak megfelelő szintű szakmai munka ellátását.”³

A jegyzők egy része részéről a kirendeltségek indokoltságának felülvizsgálatát szorgalmazták.

Konkrét javaslatot fogalmaztak meg a járási hivatali és jegyzői hatáskörök átgondolása tekintetében is. Szemben a kistérségi polgármesteri igényekkel több jegyző is a nagyobb léptékű összefogást szorgalmazza.

ÖSSZEGZÉS

A magyar önkormányzati rendszer sajátosságai és belső feszültségei jól tükröződnek a közös önkormányzati hivatali rendszerben is. A rövid áttekintés és a kutatási eredmények részleges feldolgozása is egyértelművé teszi, hogy a jelenlegi szabályozás átfogó felülvizsgálatát megelőzően szükség van egy, az eltérő térségi adottságokat, a földrajzi helyzetet, a városodottságot, az országhatárokat is figyelembe vevő, települési szintig hatoló kutatás folytatására annak érdekében, hogy a mostaninál lényegesen differenciáltabb szabályozás jöjjön létre. A cél, hogy valamennyi településen élő polgárok számára biztosítottak legyenek mindazon közigazgatási közszolgáltatások, amelyeket az állam, akár a járási hivatali, akár az önkormányzati hivatali rendszeren keresztül nyújt.

A kutatás arra is rávilágított, hogy mind a polgármesterek, mind a jegyzők részéről van igény és készség a szakmai párbeszéd folytatására, így a változtatásokat megelőzően ezt a szakmai vitát széles körben megfelelően előkészített módon le kell folytatni.

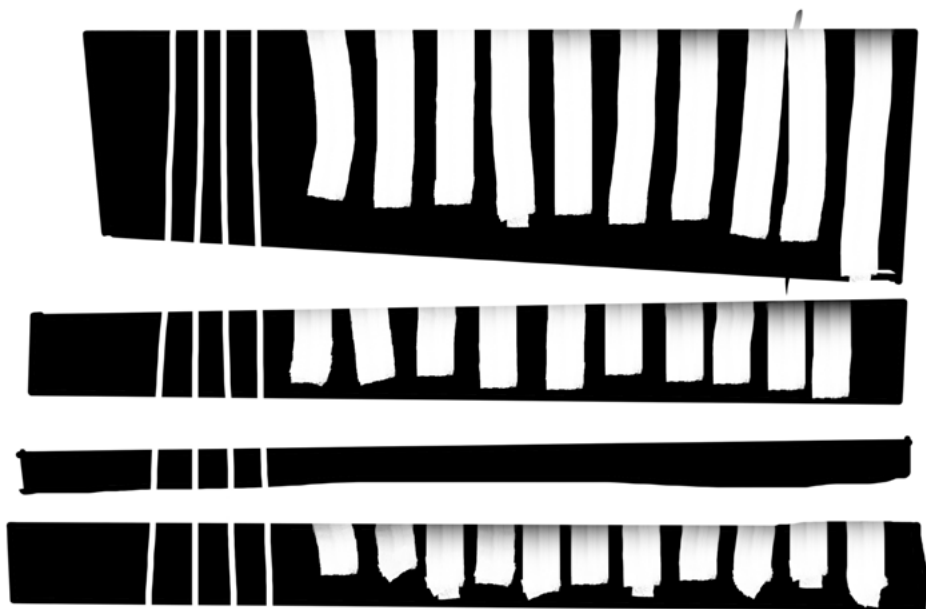
A közös önkormányzati hivatal vizsgálata értelemszerűen felveti a települési önkormányzás részleges újragondolását és a tudatosabb, szakmailag megalapozottabb és pénzügyileg támogatott új strukturális együttműködés megvalósítását, amely túlmutat a közös hivatalok fenntartásán és elmozdul a közös feladatellátás szélesebb köre felé.

JEGYZETEK

- 1 Az adatok felvétele 2023. évben, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem kutatásának keretében a TKP2021-NKTA-51 azonosítószámú, „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projekt finanszírozásában történt. Az adatfelvétel neve: Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében 2023.
- 2 Az adatok felvétele 2023. évben, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem kutatásának keretében a TKP2021-NKTA-51 azonosítószámú, „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projekt finanszírozásában történt. Az adatfelvétel neve: Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében 2023.
- 3 Kis-Fehér Katalin jegyző szakmai véleménye a kutatást összegző anyag függelékében teljes terjedelmében olvasható.

IRODALOMJEGYZÉK

- Balogh Györgyi: *Párhuzamok és ellentétek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?*, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány, 2022. Elérhető: https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/Koh_mukodes.pdf
- Bekényi József – Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1, 38–40.
- Gyergyák Ferenc: *Kerekasztal-beszélgetés a közös önkormányzati hivatalok felállításának, működésének tapasztalatairól*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 9–99.
- Szabó Tamás: *Együttműködések és kistéleplési önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai*, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 2019, 98–133.
- Zongor Gábor: *A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése*, Új Magyar Közigazgatás, 2011/10, 27–33.
- Zongor Gábor: *Önkormányzati HR, Az önkormányzat humán erőforrásai*, Önszervező önkormányzat 5., Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- Zongor Gábor: *Az új önkormányzati hivatalokról*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/9, 37–42.



•
Hegyesbalmi László: Rajz 7.

GYERGYÁK FERENC

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulása

*The evolution of the administrative role of the local
governments' common municipal offices*

SZERZŐ:

GYERGYÁK FERENC, igazgatásszervező, szabályozási (kodifikációs) szakjogász, a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem mesteroktatója, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége főtitkára, az NKE TKP2021-NK-TA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív községi szolgáltatások” projekt kutatója, gyergyak@toosz.hu, ORCID: 0000-0001-5971-9536

JEL kód: H83

Kulcsszavak: közös önkormányzati hivatal

- önálló önkormányzati hivatal (polgármesteri hivatal)
- hivatali struktúra • igazgatási feladatok

Absztrakt: A tanulmány a közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulását tekinti át, amely nem szakítható el a – jellemzően – községi polgármesteri hivatalok igazgatási szerepével való összehasonlítástól. Ennek során vizsgálándó, hogy van-e különbség a községi igazgatási feladatokban a polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok között, továbbá befolyásolja-e az igazgatási feladatok színvonalát, az ügyfelek általi elérhetőségét a közös önkormányzati hivatal szervezeti struktúrája. Ehhez két hipotézist állítottam fel: 1. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe nem azonos a székhely és a társtelepülés(ek) esetében. 2. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok és a polgármesteri hivatalok igazgatási szerepének alakulása között nincs különbség.

AUTHOR:

Ferenc Gyergyák, administrative organiser, regulatory (codification) lawyer, Master of the Ludovika University of Public Service, Secretary General of the National Association of Municipalities, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", gyergyak@toosz.hu, ORCID: 0000-0001-5971-9536

JEL code: H83

Keywords: local governments' common municipal office • local government's autonomous municipal office (mayor's office) • office structure • administrative tasks

Abstract: The study reviews the evolution of the administrative role of the local governments' common municipal offices, which cannot be separated from the comparison with the administrative role of the – typically – local government's autonomous municipal offices (mayor's offices). It will be examined whether there are differences in the administrative tasks of municipalities between the local government's autonomous municipal offices (mayor's offices) and the local governments' common offices, and whether the organisational structure of the local governments' common municipal office influences the quality of administrative tasks and their accessibility to customers. To this end, two hypotheses have been put forward: Hypothesis 1: The administrative role of the local governments' common municipal offices is not the same for the headquarters and the co-municipality(ies). Hypothesis 2: There is no difference in the evolution of the administrative role of the local governments' common municipal offices and the local government's autonomous municipal offices (mayor's offices).

1. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK KIALAKULÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI

„Az önkormányzati rendszer létrejöttével nem csupán a tanácsrendszer szűnt meg, de szétesett az az egységes szakigazgatási rendszer is, amely több település közigazgatási feladatait látta el megfelelő színvonalon. A rendszerváltás mámorában több kis önkormányzat tett egyenlőségjelet az önállóság és a saját hivatal közé. Sok kis hivatal jött létre, hiányzott a speciális szaktudás, ismeret. Ezt a helyzetet felismerve került sor egyes speciális szakismeretet igénylő államigazgatási hatósági ügy központosítására.” (Kéki, 2008:237.) E központosítást azonban még megelőzte az 1000 lakos alatti települések esetében a körjegyzőségek létrehozásának lehetősége, továbbá a hatósági igazgatási társulások, és 2004-től a többcélú kistérségi társulások létrejötte.¹

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 39. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezései szerint a körjegyzőség a szabad társulás elve alapján létrejövő hivatali szervezet volt az érintett képviselő-testületek hivatalaként, és az állam csak központi költségvetési forrásból nyújtott támogatással ösztönözte a kistépülések önkor-

mányzatainak képviselő-testületeit a közös hivatal létrehozására. „A körjegyzőségi modell kidolgozása – célkitűzése szerint – alapvetően a hivatali létszám optimalizálására irányult.” (Fürcht, 2000:534.) A körjegyzőségben egy jegyző látta el a körjegyzői feladatokat a körjegyzőséget létrehozó településeken. Körjegyzőség esetén nem hoztak létre minden településen hivalt (de a törvény nem is tiltotta, így több körjegyzőség esetében a székhelytelepülésen kívül a körjegyzőséghez tartozó másik településen kirendeltséget is létrehoztak),² a hivatal feladatait a körjegyzőség látta el. „A körjegyzőségek létrejöttét is a költségvetési előirányzatok hatékonyabb felhasználása indokolta, ahogy a közös önkormányzati rendszer létrehozásánál is fontos szempont volt a hatékony forrásfelhasználás.” (Balogh, 2022:8.) A körjegyzőség létrehozatalának fő indoka a költséghatékonyág mellett az is volt, hogy az aprófalvas rurális térségek önkormányzatainál is biztosított legyen a magas színvonalú, hatékony és törvényes igazgatási tevékenység végzése.

A központi költségvetési törvényekben megállapított állami támogatás a társulásra való hajlandóságot is próbálta ösztönözni. A költségvetési támogatást Hoffman István „gyengéd kényszer”-nek (Hoffman, 2009:314.) nevezte, utalva arra, hogy a kistépülések számára valóban kényszerhelyzet volt a körjegyzőség létrehozása a hivatali működés finanszírozhatósága érdekében.

A körjegyzőségek kialakításának gyakorlatában az is köztudomású tény volt, hogy nem mindegyik körjegyzőség a törvényi rendelkezéseknek megfelelően szervezte meg a hivatali struktúráját, vagy az egyes településeken a képviselitet. Ezek a települések a körjegyzőségek létrehozásakor egyes településeken úgy határozták meg működésüket, hogy de facto továbbra is megmaradtak az önálló hivatalok, a körjegyzőség megszervezésének fő mozgatórugója a költségvetési támogatás megszerzése volt („látványkörjegyzőség”). „Az eltelt két évtized bebizonyította, hogy önkéntes alapon az indokoltnál jóval kevesebben éltek a körjegyzőség létrehozásának lehetőségével, sok a látványkörjegyzőség, ami általában csak egy (kör)jegyző közös alkalmazását jelenti oly módon, hogy minden településen önálló hivatal működik.” (Schutzbach, 2011:36.)

A közös önkormányzati hivatal – szemben a körjegyzőségekkel – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. § (1) és (2) bekezdése szerinti főszabályként az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerinti kötelező társulás.³ Az Mötv. rendelkezései alapján közös önkormányzati hivalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a 2000 főt, de 2000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. Továbbá az összlakosságszámnak nem kell elérnie a 2000 főt, ha a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét, vagy az egyik település város. Ha a közös önkormányzati hivalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés, és a közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, figyelemmel az Mötv. 85. § (4) és a (8) bekezdéseiben foglaltakra. A városi, valamint a 2000 főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete csak a vármegyei kormányhivatal vezetőjének, a főispánnak a jóváhagyásával tagadhatja meg a közös önkormányzati hivalt létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.⁴

A körjegyzőségek megszűnésével közös önkormányzati hivatalokat az általánostól eltérő módon az érintett települési önkormányzatoknak az Mőtv. rendelkezései alapján 2013. január 1-jétől számított 60 napon belül kellett megalakítani. A közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat 2012-ben is meg lehetett kötni, az ehhez szükséges képviselő-testületi döntéseket meg lehetett hozni, csak az így megkötött megállapodásoknak 2013. január 1-jén kellett hatályba lépniük (Bekényi – Gyergyák, 2013:39.).

1. táblázat: Körjegyzőségek – közös önkormányzati hivatalok számának alakulása
Table 1: Evolution of the number of chief clerks' regional municipal offices – local governments' common municipal offices

Év	Körjegyzőségek / közös önkormányzati hivatalok és székhelyeik száma	Körjegyzőségek / közös önkormányzati hivatali tagok száma	Összesen
1991	529	1.006	1.535
1995	493	879	1.372
2000	536	922	1.458
2005	631	1.060	1.691
2010	768	1.298	2.066
2013	749	1.883	2.632
2019	738	1.895	2.633
(2012-ig körjegyzőségek, 2013-tól közös önkormányzati hivatalok)			

*Forrás: KSH, saját szerkesztés.
Source: own editing based on KSH.*

A körjegyzőségek számának növekedésében nem az Ötv. 39. § (1) bekezdésének módosításai, hanem az önkormányzatok csökkenő forrásai és a körjegyzőség létrehozását támogató állami többletforrás játszottak szerepet. Az Mőtv. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályozásának 2013. évi hatálybalépése nem eredményezte a közös önkormányzati hivatalok számának növekedését a körjegyzőségekhez képest, hiszen a 768 körjegyzőséggel szemben csak 749 közös önkormányzati hivatal jött létre, de jelentősen emelkedett a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma, a körjegyzőséggel érintett 2066 településsel szemben 2632 település tartozott már a közös önkormányzati hivatalokhoz.

A közös önkormányzati hivatal már – szemben a körjegyzőséggel – a képviselő-testület kötelezően létrehozandó⁶ egyik, önkormányzati feladatok ellátását biztosító szerve.⁶

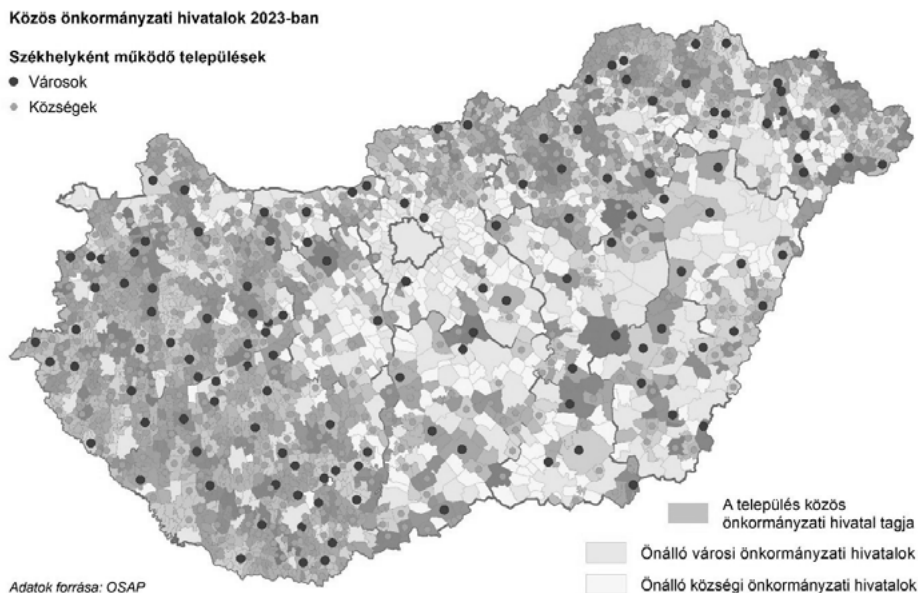
A közös önkormányzati hivatal – akárcsak a körjegyzőség – olyan együttműködés az érintett önkormányzatok képviselő-testületei között, amelyet a hatékonyabb szakmai és finanszírozási működés iránti igény hoz létre a törvényi keretek között.

2. KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK NAPJAINKBAN

A közös önkormányzati hivatalok működtetése a gyakorlatban egyaránt kihozta, hogy mely települések tudnak jól együttműködni egymással, de azt is, ahol az együttműködés nem volt konfliktusmentes. Az erősebb konfliktusok azt eredményezték, hogy az érintett települések változtatni akartak a partnerségi kapcsolatokon és ez csak a meglévő közös önkormányzati hivatalok megszüntetésével és új közös önkormányzati hivatalok létrehozásával volt lehetséges az érintett településeknek. A közös önkormányzati hivatalok 2013. évi létrehozását követően az Möt. 85. § (3) bekezdése⁷ alapján csak az önkormányzati választási ciklus elején egy alkalommal, a választást követő év január 1-jével van lehetőség a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések számának csökkentésére vagy növelésére a korábbi érintett közös önkormányzati hivatal(ok) megszüntetésével és új közös önkormányzati hivatal(ok) létrehozásával.

A 2013-ban létrehozott közös önkormányzati hivatalok száma a 2019. októberi általános önkormányzati választásokat követően a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai alapján (1. táblázat) 749-ről 738-ra csökkent, de nőtt a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések száma, 15-tel több település csatlakozott közös önkormányzati hivatalhoz, így a közös önkormányzati hivatalokban érintett települések száma összesen 2632 településről 2633 településre nőtt.

1: térkép: Közös önkormányzati hivatalok 2023-ban
Map 1: Local governments' common municipal offices in 2023



*Forrás: OSAP.
Source: OSAP.*

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ugyanakkor a gyakorlatban van közös önkormányzati hivatal, ahol a két település közigazgatásilag – a Keszthelyi hegységben az erdőben – határos egymással, de két másik településen kell átmenni a társtelepülésről a székhelytelepülésre [Gyenesdiási Közös Önkormányzati Hivatal, ahol Válluson nem működik közös önkormányzati hivatali kirendeltség és Vállus – Várvölgy – Keszthely – Gyenesdiás közúton személygépkocsival (17 km), illetve helyközi járással egy átszállás (autóbuszról autóbuszra vagy autóbuszról vonatra Vállus – Keszthely – Gyenesdiás vonalon) érhető el a vállusiak számára.]

2.1. A törvényalkotói szándék

Az Mötv. 2. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Másikféleképpen fogalmazva a helyi önkormányzás a helyi közügyek önálló, demokratikus intézését jelenti. A helyi közügyek a település lakosságának közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához és mindezek szervezeti, személyzeti és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Az Alkotmánybíróság a 2099/E/1991/2. AB határozatában elvi érveléssel megállapította, hogy „a helyi önkormányzatok – mint közhatalommal rendelkező szervek – (...) kötelesek a jogállamiság követelményének megfelelő szervezeti és működési keretek meghatározására, az önkormányzati tevékenységhez szükséges személyi és hivatali feltételek megteremtésére.”⁷⁸

Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozatában foglaltakkal összhangban az Mötv. 84. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete – a képviselő-testület szervekét – az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre.

Az Mötv. közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó – fentebb részletesen ismertetett 85. § szerinti szabályozása továbbvitte – a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó szigorúbb kogens szabályok hozzárendelésével (kötelező társulás, településlakossági létszámlimit) – a körjegyzőségnél is szempontként jelentkező célokat (költséghatékonyság, hivatali kapacitás koncentrációja és ennek eredményeként magas színvonalú, hatékony és törvényes igazgatási tevékenység). De ez egyben azt is eredményezte, hogy lényegesen korlátozódott a helyi önkormányzatok szabad szervezetalkítási joga az érintett települések vonatkozásában kötelezően elrendelt közös önkormányzati hivatal létrehozási kötelezettsége miatt (Balázs, 2012:11-12.).

2.2. Közös önkormányzati hivatali struktúrák napjainkban

A közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei közigazgatási szerződésben⁹ megállapodhatnak abban, hogy a székhely településen működő

közös önkormányzati hivatal a társtelepülés(ek)en kirendeltséget vagy ügyfélszolgálatot üzemeltessen,¹⁰ és – ezáltal is determináltan – meghatározzák a közös önkormányzati hivatal létszámát,¹¹ valamint minden érintett településen az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket milyen módon biztosítják.¹²

Ennek kapcsán primer kvantitatív kérdőíves online kutatás¹³ keretében megkerestem az ország különböző területein található – többnyire községi székhelyű és négy vagy több társtelepüléssel rendelkező – 70 közös önkormányzati hivatalt vezető jegyzőt, az érintett települések státuszának, lakosság számának, hivatali struktúrájának és személyi állományának vizsgálata és összehasonlítása érdekében.

A kérdőívekre adott válaszok feldolgozása eredményeként igen változatos kép rajzolódott ki a közös önkormányzat hivatali struktúrákról, amely egyes helyeken igazolni látszott, hogy – mint ahogy a körjegyzőségek esetében is voltak „látszatkörjegyzőségek” – a közös önkormányzati hivataloknál is előfordul, hogy a de jure közös önkormányzati hivatal a gyakorlatban de facto több polgármesteri hivatalból áll („látszat közös önkormányzati hivatal”).

A városi székhelyű közös önkormányzati hivatalok esetében jellemző volt, hogy a társtelepülés(ek)en nem működik kirendeltség, csak ügyfélszolgálat van. Ahol kirendeltségek működnek, általában 1-5 köztisztviselő dolgozik a kirendeltségeken. De szélsőséges eseként említhető, hogy az egyik dél-dunántúli 12.000 lakosság számú város esetében a hivatalban 40 fő (jegyző, aljegyző osztályvezetők, ügyintézők), a kilenc – 163–788 fő lakosság szám közötti – társtelepülésen 7 kirendeltség működik kirendeltségenként 1-3 köztisztviselővel, 2 társtelepülésen nincs kirendeltség. Így az összhivatali köztisztviselői létszám 52 fő.

A községi székhelyű közös önkormányzati hivatalok esetében jellemzőbb, hogy a társtelepülés(ek)en kirendeltségek működnek. Ott, ahol vannak kirendeltségek, találunk példákat arra, hogy minden társtelepülésen van kirendeltség, valamint arra is, hogy csak a társtelepülések egy részén van kirendeltség és a többi társtelepülésen a közös önkormányzati hivatal csak ügyfélszolgálatot működtet. Mint ahogy arra is van példa, hogy ugyanannyian vagy kevesebben dolgoznak a közös önkormányzati hivatali létszámból a székhelytelepülésen, mint a két társtelepülésen (erre két példa: az egyik dél-dunántúli közös önkormányzati hivatalban a székhelytelepülésen jegyző és 5 köztisztviselő, a két társtelepülési kirendeltségen 2, illetve 4 köztisztviselő dolgozik; az egyik – „látvány közös önkormányzati hivatal” gyanús – észak-magyarországi közös önkormányzati hivatalban a székhelytelepülésen jegyző és 5 köztisztviselő, a két társtelepülési kirendeltségen 1 aljegyző és 5 köztisztviselő, illetve 1 kirendeltség vezető és 5 köztisztviselő dolgozik). Természetesen községi közös önkormányzati hivatalok esetében is vannak olyan hivatalok, ahol a társtelepülés(ek)en nem működnek kirendeltségek, csak ügyfélszolgálat.

3. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK IGAZGATÁSI SZEREPE

A közös önkormányzati hivatal feladatai között – az Mót. 84. § (1) bekezdése alapján – egyaránt jelen vannak önkormányzati és államigazgatási feladatok, ezért a közigazgatás két alrendszerének (államigazgatási és önkormányzati alrendszerek) szétválasztása relatív, mi-

vel olyan kapcsolódási pontokkal (helyi önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási feladatok, törvényességi felügyelet, mindkét alrendszer közfeladatok ellátására hivatott stb.) rendelkeznek, amelyek valójában összekötik őket (Veilandics, 2023:26.).

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatai három fő csoportba sorolhatóak:

- önkormányzati igazgatási feladatok és önkormányzati hatósági ügyek;
- jegyző és polgármester államigazgatási feladataival kapcsolatos ügyek;
- anyakönyvi igazgatási feladatok (anyakönyvvizető).

3.1. Községi igazgatási feladatok változása

Az önkormányzati igazgatási feladatok rendszerszinten változatlanok a közös önkormányzati hivatalok létrejötte óta, de eltérések egyedi sajátosságoknak megfelelően lehetségesek egyes közös önkormányzati hivatalok esetében. Államigazgatási feladatok vonatkozásában azonban vannak lényeges változások.

Hazánkban a járási hivatalok megszűnését követő 29 évvel később, 2013. január 1-jével – a területi államigazgatás reformjának részeként – ismételten felállításra kerültek az államigazgatás általános hatáskörű, alsó középszintű szervei, a járási (a fővárosban a fővárosi kerületi) hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény módosításával¹⁴ és járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelettel.

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe meghatározó a hivatalt létrehozó önkormányzatok igazgatási tevékenysége, az érintett települések lakossági, gazdasági és civil szervezetek települési önkormányzatokkal kapcsolatos ügyeik intézése szempontjából. A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének változása 2013-tól jellemzően nem az önkormányzati igazgatási feladatok, hanem a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének változásai, egyes hatásköröknek a jegyzőtől kormányhivatalhoz, járási hivatalhoz telepítése miatt következett be. A járási hivatali rendszer létrejöttével jelentősen csökkent és az ügyfelektől messzebb került a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási ügyek száma és aránya (Balázs, 2012:11.).

A helyi önkormányzatoktól, illetve a jegyzőktől 2012-ben államigazgatási feladat- és hatásköröket telepítettek a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, és a 2013. január 1-jétől a kerületi és járási hivatalokba integrálták a fővárosi kerület és a járás területén működő jegyzők államigazgatási feladat- és hatáskörének jelentős részét.

„A jogalkotó által alkalmazott rendező elv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás (hatóság) helyi szervénél, a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek.” (Horváth – Józsa, 2016:571.)

2. táblázat: Hatáskör-telepítési összehasonlítás
Table 2: Comparison of spatial impact

Hatáskör-telepítési összehasonlítás	
A járási hivatalokhoz átkerült feladat- és hatáskörök listája	Jegyzőnél maradt feladat- és hatáskörök listája
Okmányirodai feladatok: - lakcímnnyilvántartás, - személyazonosító okmányok kiadása, - útlevelel-igazgatás, - gépjármű-nyilvántartás. Egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, egyes szociális igazgatási ügyek, pl. - időskorúak járadéka, - alanyi jogon járó ápolási díj. Köznevelési feladatok. Menedékjogi ügyek. Egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés. Egyes kommunális ügyek, pl. temetőengedélyezés. Egyes állategészségügyi feladatok, pl. állatotthon engedélyezése, menaszéria. Szabálysértési feladatok. A helyi védelmi bizottságok vezetése. Egyes vízügyi hatáskörök. Építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok.	Birtokvédelmi eljárás. Hagyatéki eljárás. Anyakönyvi igazgatás. Adóigazgatás és helyi adók. Egyes építésügyi igazgatási feladatok. Kereskedelmi engedélyezés. Parlagfűmentesítési feladatok belterületen. Iparigazgatás. Helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások. Méltányossági ápolási díj. Méltányossági közgyógyellátás. Gyermekvédelmi támogatások. Helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése.

Forrás: Horváth M. – Józsa 2016, 571.

Source: Horváth M. – Józsa 2016, 571.

A 2010–2014 között a területi államigazgatás reform – egyik – eredményeként az államigazgatási feladat- és hatásköröknek a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz mint általános hatáskörű területi államigazgatási szervekhez széles körben történő telepítésével a helyi önkormányzatok államigazgatási feladatai jelentős mértékben csökkentek, az államigazgatási feladatellátás a települési szintről egyre inkább a területi szint felé tolódott.

2015-ben a szociális ellátásokról és szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény módosításával az egyes szociális ellátásokra vonatkozó szabályok jelentősen módosultak, amelynek eredményeként átalakult a szociális ellátások finanszírozási rendszere és elválasztásra kerültek az állam és a helyi önkormányzatok segélyezéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörei, illetve a területi államigazgatás 2015. évi integrációjával folytatódott a feladat- és hatáskörátvétel a települési önkormányzati jegyzőktől. Ez a feladat- és hatáskörátvétel napjainkig is tart, legutóbbi markáns változás az építésügyi hatósági feladat- és hatásköröknél történt. Az építésügyi hatósági rendszerben az ún. általános elsőfokú hatósági feladatokat a kijelölt települési önkormányzat jegyzői és a fővárosi kerületi önkormányzatok jegyzői, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi

főjegyző látták el, és e feladat- és hatáskörök 2020. március 1-jével a jegyzőktől a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kerültek.

A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe vonatkozásában nem hagyható figyelmen kívül tehát a hivatalt vezető jegyző által ellátandó feladat- és hatáskörök alakulása.

3. táblázat: Községi jegyzőtől elkerült főbb államigazgatási hatósági ügyek

Table 3: Main cases of public administrative authorities that were not handled by the chief clerks of municipal offices

Államigazgatási hatáskör/ ügycsoport megnevezése	Év	Vonatkozó jogszabály	Megjegyzés
Szociális, illetve gyermekvédelmi, gyermekjóléti szolgáltató, intézmény működésének engedélyezése és ellenőrzése	2011. július 1.	321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet (hatálytalanok)	A hatáskör a jegyzőtől a kormányhivatal szociális és gyámhivatala hatáskörébe került.
Súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményre való jogosultságának megállapítása	2011. július 2.	102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet	A hatáskör a jegyzőtől a kormányhivatal szociális és gyámhivatala hatáskörébe került.
Szabálysértési ügyek	2012. április 15.	2012. évi II. törvény	A szabálysértési ügyek 2012. április 15-től a (megyei) kormányhivatalba, 2013. január 1-jétől a járási hivatalok hatáskörébe kerültek. 2020. március 1-jétől a hatáskör átkerült a rendőrséghez.
Okmányokkal kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bek. a) pont, 23. § (1) bek. (Közlekedési igazgatási ügyek) 1992. évi LXVI. törvény 6.-7. § (Személyazonosító igazolvány, személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolvány) 1998. évi XII. törvény 4. § c) pont, 21/A. § (1) bekezdés (útlevél)	Vezetői engedély; egyéb közlekedési igazgatási (gépjárművel kapcsolatos) ügyek intézése; személyi igazolvány ügyintézés; lakcímgigazolvány, lakcímnnyilvántartás; egyéni vállalkozói igazolvány; útlevél; a NEK adatlap (diákigazolványhoz szükséges)

Szociális ügyek Aktív korúak ellátása (ezek konkrétan: foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti (EGYT) támogatás (korábban „rendszeres szociális segély”)	2013 illetve 2015. március 1.	2012. évi XCIII. törvény 1993. évi III. törvény	Alanyi, ill. fokozott ápolási díj; alanyi és normatív alapú közgyógyellátásra való jogosultság megállapítása; egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság hatósági bizonyítvány kiadása; szociális rászorultság igazolása; idős korúak járadékának megállapítása, folyósítása; aktív korúak ellátásával kapcsolatos ügyintézés 2015. március 1-jétől.
Hadigondozással összefüggő feladatok	2013	1994. évi XLV. törvény	
Menekültekkel kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek jogszabályban meghatározott ellátásairól és támogatásokról való döntés, illetve ezek korlátozásáról, megvonásáról szóló döntés.
Kommunális igazgatási feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A temető fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzése; a temetkezési tevékenység mint szolgáltatás folytatásával kapcsolatos engedélyezési feladatok.
Állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Állatmenhely és állatpanzió létesítésének engedélyezése; állatotthon létesítésének engedélyezése és a szolgáltatás felügyelete.
Ügyfélkapu regisztrációval kapcsolatos feladatok	2013	84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 7. §	2012.12.31-ig az okmányiroda és a kormányhivatal, 2013.01.01-jétől már csak a kormányhivatal és a járási hivatal.
Honvédelemmel kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A kiképzett tartalékosok, a hadkötelesek és a potenciális hadkötelesek adatainak és lakcímének pontosításában történő közreműködés.

Közműszolgáltatással kapcsolatos hatósági feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Villamosenergia és földgáz fogyasztásmérő leolvasásának, ellenőrzésének és cseréjének, valamint az ellátásból való kikapcsolásnak, illetve a berendezés ellenőrzésének tűrésére, az együttműködésre vonatkozó kötelezettség megállapítása, továbbá ezzel kapcsolatban a mérőhelyre való bejutás engedélyezése, illetve a bejutás határozatban történő elrendelése.
Vízügyi igazgatási hatáskörök	2013	2012. évi XCIII. törvény	A tulajdonos kötelezése az ingatlan bekötésére, ha azt a víziközmű-rendszer üzembe helyezésétől számított egy éven belül nem teljesíti, illetve a víziközmű használatba történő bekötés elrendelése; a fogyasztó kötelezése a szolgáltatói hozzájárulás nélkül elvégzett bekötés, építmény, berendezés elbontására, átalakítására; vízvezetési és szennyvíz-elvezetési szolgálat alapítása; a fogyasztó teljesítésre kötelezése, ha nem tesz eleget a hiba kijavításának, vagy az előírásnak nem megfelelő víziközmű-használatot nem szünteti meg; a közterületen kialakítandó vízmérőhely helyének megállapítása; tulajdonos átalakításra vagy a létesítmény használatának megszüntetésére.
Kulturális örökségvédelmi feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Régészeti emlék vagy lelet felfedezője bejelentésének fogadása, erről az illetékes múzeum értesítése.

Oktatással kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén történő eljárás lefolytatása; a tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatása bejelentésének fogadása; az írásbeli érettségi vizsgák feladatlapjainak őrzése, iskolák közötti elosztásában való közreműködés; a központi érettségi vizsga írásbeli feladatlapjainak átadása a vizsgabizottságot működtető intézmény megbízottjának.
A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	A személyiadat- és lakcím-nyilvántartás vezetése.
Gyámügyi feladatok (a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, kiegészítő gyermekvédelmi támogatás és az óvodáztatási támogatás kivételével), valamint gyámhatósági feladatok gyámhatósági feladatokkal kapcsolatos családtámogatási kedvezmények megállapítása (családi pótlék, iskoláztatási támogatás)	2013	2012. évi XCIII. törvény 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény	
Parkolási igazolvány	2013	218/2003. (XII. 11.) 3. § (1) bek.	

Egyéb feladatok	2013	2012. évi XCIII. törvény	Földrendezési és földkiadási ügyek, hegyközségekkel kapcsolatos feladatok, a kereskedelmi igazgatással kapcsolatos feladatokból az állandó menaszéria működési engedélyének kiadása, növényvédelmi igazgatási feladatként a méregjelzésű vagy a tűz- és robbanásveszélyes növényvédőszerrel kapcsolatos bejelentések továbbítása a növény- és talajvédelmi szolgálat részére, az üzletszerűen végzett társasházkezelői és ingatlankezelői tevékenység nyilvántartásba vétele és a szolgáltatás felügyelete, közlekedési igazgatási feladatként: járdák, gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének és megszüntetésének engedélyezése, levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyek.
Építésügyi igazgatási feladatok	2020. március 1.	2019. évi CX. törvény	

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium.
Source: Ministry of Public Administration and Regional Development.*

3.2. Közös önkormányzati hivatal vs. polgármesteri hivatal

Jelen tanulmány elején egyik hipotézisként azt az állítást fogalmaztam meg, hogy a közös önkormányzati hivatalok és a polgármesteri hivatalok igazgatási szerepének alakulása között nincs különbség.

A községi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek vizsgálata során megállapítható volt, hogy a feladat- és hatáskörök telepítése esetén a törvényalkotó nem tesz különbséget a községi jogállású települések között annak vonatkozásában, hogy a település önkormányzata önálló polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal keretében látja-e el feladat- és hatásköreit.¹⁵

Mind a községi közös önkormányzat hivatalokat, mind a községi polgármesteri hivatalokat vezető jegyzőknek – és anyakönyvi igazgatás területén az anyakönyvvezetőnek – azonosak a feladat- és hatásköreik. Ezek jellemzően az alábbi ügytípusok:

- anyakönyvi igazgatással kapcsolatos igazgatási feladatok,
- állat- és növényvédelemmel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- bölcsődei és óvodai ellátással kapcsolatos igazgatási feladatok,
- földdel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- gyermekjóléti és szociális ellátások, települési támogatás,
- gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatási feladatok,
- helyi adó igazgatás,
- ipari igazgatási feladatok,
- kereskedelmi és idegenforgalmi igazgatási feladatok,
- környezet- és természetvédelmi igazgatási feladatok,
- közfoglalkoztatással kapcsolatos igazgatási feladatok,
- közlekedéssel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- köztemetővel kapcsolatos igazgatási feladatok,
- köztisztasággal kapcsolatos igazgatási feladatok,
- polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos igazgatási feladatok,
- választással és helyi népszavazással kapcsolatos igazgatási feladatok.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Mint a fentiekben kifejtettek alapján is látható, a közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatainak változása döntő mértékben járási hivatali rendszer felállításának következményeként bekövetkezett jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök változásának eredménye. Ez a fajta feladat- és hatáskörcentralizálás – álláspontom szerint – még nem került nyugvópontra, attól függ, hogy a törvényalkotó a jövőben milyen szerepet szán a települési önkormányzatoknak és a jegyzőknek.

A felállított hipotézisekkel kapcsolatosan:

1. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe nem azonos a székhely és a társtelepülés(ek) esetében.

Az 1. hipotézis csak részben igazolható. A törvényalkotói szándékkal egybeesően a közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepe azonos a székhely és a társtelepülés(ek) esetében a közös önkormányzati hivatal jogállását és feladatait illetően. Ezt azonban tovább árnyalja – mondható: mélyíti – az, hogy az adott társtelepülésen kirendeltség, vagy csak ügyfélszolgálat működik. Vagyis a „nem azonosság” az ügyintézéshez való hozzáférés különbözőségében jelenik meg a gyakorlatban, amikor is a székhelytelepülésen teljesebb és gyorsabb ügyintézés érhető el az érintett ügyfeleknek, mint kirendeltségen vagy ügyfélszolgálaton. És akkor még nem esett szó arról az esetről, amikor a választási cikluson belül megromlik a viszony a közös önkormányzati hivatalt alkotó települések, vagy a társtelepülési polgármesterek és a közös önkormányzati hivatal vezetője a jegyző között és a társtelepüléseknek nincs meg a szükséges szavazati aránya¹⁶ a jegyző felmentéséhez.

2. hipotézis: A közös önkormányzati hivatalok és a polgármesteri hivatalok igazgatási szerepének alakulása között nincs különbség.

A 2. hipotézis vonatkozásában összegzésként megállapítható, hogy a közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatai nem térnek el az önálló polgármesteri hivatallal rendelkező községek igazgatási feladataitól. Az alapvető eltérés a lakosság oldaláról jelenik meg az ellátás színvonalában, hisz míg egy polgármesteri hivatalnál egy helyen minden fajta ügy intézhető, a közös önkormányzati hivatal esetében a székhelyen alapvetően egy helyen intézhető mindenfajta ügy, a kirendeltségen egyes ügyek, illetve – kirendeltség hiányában – ügyfélfogadás¹⁷ esetén inkább csak ügyindításról, panaszfelvételtől lehet szó és nem pedig konkrét érdemi ügyintézésről. Az ügyfél szempontjából tehát az igazgatási feladatellátás színvonala a polgármesteri hivatal és nem a közös önkormányzati hivatal mellett szól. Ugyanakkor a köztisztviselői utánpótlás, foglalkoztatási problémák, a távozó munkatársak pótlásának nehézségei és a kistérségleveleken a közös önkormányzati hivatal gazdasági előnyei az önálló hivatallal szemben a jelenlegi hivatali modell mellett szólnak a 2000 lakosságszám alatti települések esetében. Következésképpen mindezek abba az irányba határozzák meg a községi igazgatási feladatok ellátását, hogy a közös önkormányzati hivatali modell megmaradjon, ugyanakkor elgondolkoztató, hogy a működtetési költségek és a szakemberhiány miatt a jelenlegi modellben, ahol a székhelytelepülésen túl kirendeltségek vagy ügyfélfogadás működtethető, a kirendeltségek megmaradjanak-e, megtartásra kerüljenek-e vagy pedig legyen egy olyan egységes módszertani modellen alapuló szabályozás, amely jelenleg hiányzik: székhelytelepülésen hivatal, a társtelepülés(ek)en ügyfélfogadás. Ez utóbbi megoldással megszűnne az a törvényhozói szándékkal nem egyező gyakorlat, hogy papíron közös önkormányzati hivatalról beszélünk, ugyanakkor a valóságban a településeken, amelyeknél közös önkormányzati hivatal van, az „önálló” polgármesteri hivatalok tovább működnek annyi különbséggel, hogy kirendeltségnek nevezik és a kirendeltség élén aljegyző vagy kirendeltségvezető áll szakmai apparátussal. Egységes módszertan esetén érvényesíthető a kirendeltség lehetőségének megszüntetésével a közös önkormányzati hivatal esetében a költséghatékonyabb hivatali működés, a kollegák szakmai segítségével, az egységesebb ügyintézés, a gyorsabb és eredményesebb kommunikáció, a „látvány közös önkormányzati hivatalok” megszüntetése. De ez a megoldás azokat a – véleményem szerint többségben lévő – társtelepüléseket sújtaná hátrányosan, amelyeken a kirendeltségek jogkövető módon, az Mötv. 85. § (9) bekezdésében kifejeződő törvényalkotói szándéknak megfelelően lettek létrehozva. Az aranyközéput megtalálása azonban már egy további jelentős kutatást és elemzést igényelne.

JEGYZETEK

- 1 A települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.
- 2 Pl. Bánk – Tolmács Körjegyzőség: székhely Bánkon, kirendeltség Tolmácson. Bánk – Tolmács Körjegyzőség Szervezeti és Működési Szabályzat 2008. Elérhető: <https://www.tolmacs.hu/kj-szmsz.pdf> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- 3 Alaptörvény 34. cikk „(2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.” Elérhető: <https://net.j és közgazgatási rendszertar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- 4 Mötv. 85. § (1)-(2a), (4)-(5) és (7)-(7a) bekezdései.
- 5 Mötv. 85. §.

- 6 Mötv. 41. § (2) bekezdés.
- 7 Mötv. 85. § „(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapotodnak meg. A megállapodás az általános választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.” (2014.I.1-től 2019.XII.31-ig hatályos szöveg) Elérhető: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100189.TV/ts/20190710/lr/chain770> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
Mötv. 85. § „(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapotodnak meg. A megállapodás az általános választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.” (2020.I.1-től hatályos szöveg) Elérhető: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100189.TV/ts/20240105/lr/chain770> (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- 8 Alkotmánybíróság, ÜGYSZÁM 2099/E/1991. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=D73149C8CE36C107C1257ADA0052B52F> (Letöltés ideje: 2024.01.07.)
- 9 Mötv. 85. § (3) bekezdés.
- 10 Mötv. 85. § (9) bekezdés.
- 11 Mötv. 85. § (6) bekezdés.
- 12 Mötv. 85. § (8) bekezdés.
- 13 A kutatásban a kérdőívekre válaszolók részére anonimitás lett biztosítva oly módon, hogy bár a települések neve, lakosságszáma és a hivatali struktúra (létszám, munkakörök) az egyes településeken konkrétan beazonosíthatóak voltak, de az adatok felhasználásakor a tanulmányban a települések nem kerülnek nevesítésre.
- 14 A járáások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 77. §.
- 15 Lásd Önkormányzatok elektronikus hatásköri jegyzéke XXVI. évfolyam 3. szám (2023. III. negyedév). Elérhető: <https://kormany.hu/dokumentumtar/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzek-2023-iii-negyedev> (Letöltés ideje: 2024.01.07.)
- 16 Mötv. 83. § b) pont.
- 17 Mötv. 86. § (2) bekezdés.

IRODALOMJEGYZÉK

- Balázs István: *A magyar közigazgatásalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/12, 2–13.
- Balogh Györgyi: *Párhuzamok és ellentétek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?*, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány, Budapest, 2022, 28. Elérhető: https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/Koh_mukodes.pdf (Letöltés ideje: 2024.01.06.)
- Dr. Bekényi József – dr. Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1, 38–41.

- Fürcht Pál: *A településközi együttműködés egyes kérdései*, Magyar Közigazgatás, 2000/9.
- Hoffman István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – Az elmélet és a gyakorlat tükrében*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009, 396.
- Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán: *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentráltum*, in: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, MTA Társadalomtudományi Központ, Budapest, 2016, 564–583.
- Kéki Zoltán: *A kistérségi és a körzeti igazgatás*, in: Csefkó Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2008, 233–240.
- Schutzbach Ferenc: *A községi önkormányzatok és körjegyzőségek*, Új Magyar Közigazgatás, 2011/10, 36–37.
- Veilandics Eszter: *A községi jegyző szerepének átalakulása, feladat- és hatáskörének változásai, Összehasonlító elemzés egy jegyző szemszögéből*, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2023, 279.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

- Magyarország Alaptörvény (2011. április 25.).
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.
- 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

SZABÓ TAMÁS

A helyi nemzetiségi önkormányzatok a közös önkormányzati hivatalok és az önkéntes önkormányzati társulások szemszögéből

Analysis of national minorities' local self-governments from the perspective of the local governments' common offices and voluntary associations of local governments

•
SZERZŐ:

SZABÓ TAMÁS, egyetemi docens, Milton Friedman Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, szabo.tamas978@gmail.com, ORCID: 0009-0000-2502-6424

JEL kód: H83

Kulcsszavak: nemzetiségi jogok • nemzetiségi önkormányzatok • közös önkormányzati hivatalok • önkéntes önkormányzati társulás

Absztrakt: Magyarországon a nemzetiségi önkormányzatok országos, területi és helyi szinteken működnek. Ezek a legfontosabb intézmények a nemzetiségpolitikában. Napjainkban több mint 2000 helyi nemzetiségi önkormányzat található a településeken. Ezek számára a hivatali-adminisztratív segítséget az önálló vagy közös önkormányzati hivatalok biztosítják. Az egyik legizgalmasabb kérdés a nemzetiségi önkormányzatok működése a falusias térségekben, ahol sok közös önkormányzati hivatal található. Habár a jogszabályok – különösen az Alaptörvény és a

nemzetiségek jogairól szóló törvény - kiterjedt autonómiát biztosítanak a nemzetiségi önkormányzatok számára, a napi működés tekintetében különösen az apró – saját hivatallal nem rendelkező – falvakban fontos szerepe jut a közös önkormányzati hivatalok és vele a jegyzők szakmai tevékenységének. A tanulmány a helyi nemzetiségi önkormányzatok és a közös önkormányzati hivatalok kapcsolata mellett foglalkozik a nemzetiségpolitikát érintő önkéntes önkormányzati társulásokkal is.

AUTHOR:

TAMÁS SZABÓ, associate professor, political scientist, Milton Friedman University, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", szabo.tamas978@gmail.com, ORCID: 0009-0000-2502-6424

JEL code: H83

Keywords: *national minorities' rights • national minorities' local self-governments • local governments' common municipal offices • voluntary association of local governments*

Abstract: *The national minorities' self-governments work on nation-wide, regional and local levels in Hungary. Nowadays more than 2000 national minorities' local self-governments can be found at the settlements of Hungary. The local governments' autonomous and common municipal offices provide administrative support for them. The national minorities' local self-governments have the most important role of the national minorities policy of Hungary as like as legal institutions. One of the most exciting issue is the operating of the national minorities' local self-governments in the rural areas, where are a lot of local governments' common offices. However, the legal norms, especially The Fundamental Law and the Act on National Minorities' Law, give the large measures of autonomy for the national minorities' local self-governments even so the daily operation of them depends on the administrative support of the local governments' common offices and the chief clerks of municipal offices, particularly in the villages, where there are not autonomous municipal office. This study deals with the coordination between the national minorities' local self-governments and the local governments' common offices as well as mandatory association of local governments on the national minorities topic.*

BEVEZETÉS

A 2022 végén megtartott legutóbbi hivatalos magyarországi népszámláláson a megkérdezettek közül 502.916 fő azonosította magát, mint valamely őshonos nemzetiséghez tartozó, nemzetiségi identitású személy. A 2011-es népszámlálás 644.524 fős adatához¹ képest habár látványos a visszaesés, de szükséges leszögezni, hogy így is legalább egy félmillió populációról beszélhetünk.

Magyarországon mintegy 2100² feletti nemzetiségi önkormányzat működött 2024 elején. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) fenntartotta a 2006 óta immár háromszintes (országos; területi – mint fővárosi és megyei; települési) nemzetiségi önkormányzati rendszert. A kollektív nemzetiségi joggyakorlás legfontosabb intézményi bázisául szolgálnak a nemzetiségi önkormányzatok. A 13 törvényben meghatározott őshonos nemzetiség számaránya, valamint területi elhelyezkedése, koncentrált vagy szórt jellege miatt jelentős különbségek vannak a nemzetiségi önkormányzati pozíciók között. Megfigyelhető, hogy a legtöbb tudás, információ, humán és intézményi kapacitás az országos nemzetiségi önkormányzatoknál, illetve az azok mellett működő hivataloknál található, ezek egyszerre látnak el stratégiai előkészítő és döntéshozó, országos szintű koordinációs, valamint intézményfenntartó feladatokat. A nemzetiségi jogok legmagasabb törvényalkotói, parlamenti szintű megjelenítését 2014-től biztosítja az őshonos nemzetiségek számára a nemzetiségi parlamenti képviselői és szószólói intézmény, amely az adott nemzetiség parlamenti képviselője mellett az anyaállammal működtetett bilaterális nemzetközi kapcsolatok folyamatában is egyre inkább látható szerepet játszik.³

Helyi települési (Budapesten a kerületekben) szinten a megválasztott nemzetiségi önkormányzatok a fő letéteményesei a nemzetiségi jogok védelmének, érvényesítésének, a nemzetiségi kulturális törekvéseknek. A nemzetiségi jogok egyúttal az Alaptörvényben is megerősített alapjognak minősülnek az ország egész területén, ezek helyi települési szintű érvényesítése a települési önkormányzatoknak a 2011. évi CLXXXIX. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben (a továbbiakban: Mötv.) deklarált alapfeladat.

A tanulmány nemzetiségi önkormányzatok melletti másik csomópontját a települési önkormányzatok hivatalai, különösen a kistépülési kapacitáshiány miatt kialakításra került közös önkormányzati hivatalok jelentik. Magyarország településhálózati struktúrájában nagyon sok a kistépülés, ami a helyi önkormányzati igazgatásban a közös önkormányzati hivatalok dominanciáját eredményezte. Ez a számok nyelvén azt jelenti, hogy jelenleg a magyarországi települések 83%-a, 2624 település (KSH, 2023, január 1. adat) összesen 712 közös önkormányzati hivatalban tömörül. A 712 székhelytelepülés mellett 1912 olyan település van, ami közös önkormányzati hivatali társtelepülésként nem rendelkezik saját hivattal. Ami a közös önkormányzati hivatalok által lefedett kistépüléseket érinti, előfordulnak akár tíz feletti települést magába tömörítő közös önkormányzati hivatalok.⁴

Fontos nemzetiségpolitikai- és egyúttal igazgatási kérdés, hogy a saját hivatallal nem rendelkező településeken a meglévő nemzetiségi intézményi szereplőket (nemzetiségi önkormányzatok, nemzetiségi civil és kulturális szervezetek, egyesületek, alapítványok) hogyan tudják segíteni a közös önkormányzati hivatalok.

ŐSHONOS NEMZETISÉGEK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A 2012-ben hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása deklarálja a Magyar Államnak a hazánkban élő nemzetiségek iránti politikai és közjogi felelősségét: „*Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a*

magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük.”

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség XXIX. cikke szerint „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*”, valamint „*Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkásához és megőrzéséhez.*” – ennek alapvető garanciája az egyedi, személyes nemzetiségi joggyakorlás, így a nevesített anyanyelvhasználat, az egyéni és közösségi névhasználat, az anyanyelvi kultúra és oktatás.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség XXIX. cikk 82 (2) pontja a kollektív nemzetiségi joggyakorlás intézményeként határozza meg a nemzetiségi önkormányzatokat: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” A nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályainak meghatározását, a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának részleteit az Alaptörvény önálló sarkalatos törvényhez kötötte. Csakúgy, mint azt, hogy az őshonos nemzetiségként való elismerés feltételeként meghatározott idejű honosság és meghatározott számú, az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezése szükséges.⁵

Az Alaptörvénynek a nemzetiségek közvetlen országgyűlési részvételét is meghatározta sarkalatos törvény keretében.⁶ Az Alaptörvényben az Állam – Az alapvető jogok biztosa 30. cikk az alapjogi védelem rendszerébe illeszkedő nemzetiségi jogok érdekében az alapvető jogok biztosának egyik helyettesét – mint a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes ombudsman – nevezi meg, egyúttal rögzítve, hogy a személyt az Országgyűlés választja meg a képviselők kétharmados szavazatával. Az alapvető jogok és helyetteseiről a 2011. évi CXI. törvény rendelkezik.⁷

Magyarország Alaptörvénye az Állam című rész keretében önállóan tárgyalja a helyi önkormányzatokat (Magyarország Alaptörvénye, Az Állam – A helyi önkormányzatok 31-35. cikk9. A 34. cikk kimondja, hogy „*A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek.*”, mint kiemelt koordinációs feltétel, ugyanakkor a nemzetiségi önkormányzatoknál ez az együttműködésre irányuló utalás nem jelenik meg szöveges kontextusban.

NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK MINT A KOLLEKTÍV NEMZETISÉGI JOGGYAKORLÁS LETÉTEMÉNYESEI

Nemzetiségi témakörben az első törvényi szabályozás a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban született meg – ez volt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Nektv.). Ez már akkor kiterjedt egyéni és kollektív nemzetiségi jogokat tartalmazott, a törvényalkotó érzékelhető szándéka volt, hogy a Magyar Állam pozitív példát nyújtson a szomszédos országok számára, ezzel segítve az ott kisebbségi létben élő magyar nemzetiségű csoportokat (Zongor, 2023).

A Nektv. tartalmazta az egyéni nemzetiségi joggyakorlás garanciáit, mint a nyelvhasználat, a művelődési és oktatási öngazgatás, a nemzetiségű utónév szabad megválasztása, vagy a kétnyelvű anyakönyvezés.⁸ A kollektív nemzetiségi jogokat a törvény III. fejezete tartalmazta, így a kisebbségi önazonosság megőrzése és átörökítése; a nyelv, a történelmi

hagyományok és kultúra megőrzése, gyarapítása; a médiumok által kötelezően biztosítandó nemzetiségi műsorok. Az Nektv. megadta a nemzetiségi anyanyelvű óvodai, köz- és felsőfokú oktatás megteremtésének a kezdeményezését; országos nevelési, oktatási, kulturális és tudományos intézményhálózat kialakítását, közösségi ünnepek és rendezvények megtartását, építészeti, vallási és kulturális emlékek ápolását. Községi jogként határozták meg a nemzetiségi, kisebbségi társadalmi szervezetek, valamint az országos és helyi kisebbségi önkormányzatok létrehozását.⁹

A Nektv. IV. fejezete szólt a kisebbségi önkormányzatokról mint a kollektív joggyakorlás legfontosabb intézményeiről. Makroszinten az országos kisebbségi önkormányzatok, mikroszinten a helyi nemzetiségi önkormányzatok váltak a kollektív nemzetiségi joggyakorlás intézményeivé. A helyi nemzetiségi önkormányzatok feladata lett a nemzetiségi joggyakorlás érvényesítése; az intézményalapítás, pályázatok és ösztöndíjak kiírása, valamint bizonyos települési önkormányzati döntésekhez kötött egyetértési, véleményezési jog (pl. kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésénél). Mivel a nemzetiségi önkormányzatoknak nem voltak korábbi hagyományai, így idővel kiütköztek a működési hiányosságok és diszfunkciók – ezek közül kiemelkedett az ún. etnobiznisz káros gyakorlata –, ezért került sor a Nektv. 2005. évi átfogó módosítására a 2005. évi CXIV. törvény keretében (Kállai, 2023; Dobos, 2011; Zongor, 2023).

A 2010-es országgyűlési választások eredményeként létrejött kétharmados Fidesz-KDNP parlamenti többség fogadta el a Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.), amely már következetesen a „nemzetiségek” kifejezést használta a „nemzeti és etnikai kisebbségek” helyett. A helyi nemzetiségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét az Njtv. 113–116. § része bontja ki, az országos nemzetiségi önkormányzatokéval pedig a törvény 117–120. § foglalkozik. Mivel jelen tanulmány kifejezetten a helyi települési szintre fókuszál, ezért most csak a helyi nemzetiségi önkormányzatok feladatairól beszélünk. Hasonlóan az Mötv. helyi önkormányzati képviselőtestületekre vonatkozó szabályozásához, itt is taxatív felsorolásra kerültek a nemzetiségi önkormányzati képviselőtestületek át nem ruházható hatáskörei, mint a belső személyzeti ügyek (elnök, elnökhelyettes megválasztása, bizottságok létrehozása, saját fenntartású intézményhez kapcsolódó vezetői kinevezés, felmentés), költségvetés és zárszámadás elfogadása, tulajdonosi jogok. Az Njtv. külön beszél a helyi nemzetiségi önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatairól: ezek széles körben biztosítanak lehetőséget a nemzetiségi kollektív jogok gyakorlására a megválasztott nemzetiségi önkormányzatoknak (pl. saját nemzetiségi intézmény, kitüntetések és pályázatok alapítása).

KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK ÉS A HELYI NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATA

A 2012-ben hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének 34. cikk (2) pontja a helyi önkormányzatok kapcsán a következőt mondja ki a kötelező önkormányzati társulások lehetőségéről: *„törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”* Ez a passzus öltött testet a 2011 végén elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 85. § (1)

által meghatározott közös önkormányzati hivatalokról szóló rendelkezésben: az azonos járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek igazgatási területét legfeljebb egy település választja el és a községek lakosság száma nem haladja meg a 2000 főt, azok közös önkormányzati hivatalt hoznak létre kötelező jelleggel. Az Mötv. 85. § (2) értelmében a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakossága legalább 2000 fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

Az Mötv. gondoskodott a 2000 fős lakosságszámot meghaladó települések közös önkormányzati hivatalhoz való tartozásának lehetőségéről is. A városi vagy megyei jogú városi jogállású székhelytelepüléssel létrejövő közös önkormányzati hivatalokra vonatkozóan mondja ki az Mötv. 85. § (20): *„Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a (2) bekezdésben meghatározott összlakosságszámra vonatkozó követelményt – a 2000 fős lakosságszám – nem kell alkalmazni.”*

A www.kormany.hu oldalon megtalálható és a Magyar Államkincstár által vezetett legfrissebb Önkormányzati törzsadattár¹⁰ szerint 712 közös önkormányzati hivatal működik Magyarországon. Ezek közül 584 közös önkormányzati hivatal van, amiben kizárólag községi, nagyközségi jogállású település van, így ezeknél csak községek, nagyközségek tölthetnek be székhelytelepülési és társtelepülési pozíciókat. Négy olyan közös önkormányzati hivatal van ma Magyarországon, ahol a székhelytelepülések megyei jogú városok: ezek Hódmezővásárhely, Esztergom, Veszprém és Szekszárd. 124 olyan közös önkormányzati hivatal működik, ahol városi vagy járásszékhely jogú városi önkormányzatok a székhelytelepülések és azok jegyzői egyúttal, mint közös önkormányzati hivatali jegyzők irányítják a hivatali apparátusokat. A KSH 2023. januári adatai szerint 2624 település – az összes magyarországi település 83%-a – volt része közös önkormányzati hivatalnak (Gyergyák kézirat, 2024). A számokból következik, hogy jelenleg Magyarországon 531 olyan település (binnen községek, nagyközségek, városok, járásszékhely jogú városok, megyei jogú városok és Budapest) van, amely saját, önálló önkormányzati hivatalt működtet – ehhez még számítsuk hozzá Budapest Főváros kettős önkormányzati rendszere miatt a Fővárosi Önkormányzat mellett a 23 fővárosi kerületi önkormányzatot. Tehát összesen 554 önálló önkormányzati hivatal van a 712 közös önkormányzati hivatal mellett.

Az Mötv. 13. § (1) 16. pontja a helyi közügyek és helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősülnek a nemzetiségi ügyek, Budapest esetében a kerületi önkormányzatok kapták meg ezt a hatáskört – Mötv. 23. § (5) 19. Fontos leszögeznünk, hogy a törvény szerint a települési önkormányzatok számára a nemzetiségi ügyek ellátása akkor is kötelező feladat, ha az adott településen egyébiránt nem működik megválasztott nemzetiségi önkormányzat. Természetes, hogy amennyiben nem megválasztott nemzetiségi önkormányzat(ok), az kétségtelenül egy magasabb szintre helyezi az őshonos nemzetiség(ek) ügyét, kérdéskörét. A települési és a helyben működő nemzetiségi önkormányzatok közötti együttműködési dimenzióról sem az Alaptörvény, sem az Mötv. nem szól, viszont az Njtv. már részletesen szabályoz. A nemzetiségek jogairól szóló törvény kimondja, hogy a települési önkormányzat vagy az a hivatal, amely az önkormányzati hivatali feladatokat ellátja – közös önkormányzati hivataloknál a székhelytelepülés hivatala – *„biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, szakmai segítséget nyújt, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladatok ellátásáról”*. Az Njtv. 80. § (1) a-g) 7 pont-

ban határozza meg részletesen az önálló vagy közös önkormányzati hivatalok számára a helyi nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeit és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat – pl. a nemzetiségi önkormányzatok működéséhez szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használata; nemzetiségi önkormányzati testületi ülések technikai és adminisztratív előkészítése; nyilvántartási, postázási, adatkezelési feladatok; jelnyelv és kommunikációs rendszer biztosítása. Az Njtv. szerint a rendeltetésszerű helyiséghasználat biztosításáról külön megállapodás – mint közigazgatási szerződés – megkötése szükséges a hivatali feladatokat ellátó települési önkormányzat és az érintett nemzetiségi önkormányzat(ok) között.¹¹ Az Njtv. 80. § (4) a rendes települési önkormányzati működés mintájára előírja, hogy a jegyző – vagy a jegyző képesítési előírásaival rendelkező jegyzői megbízott – részt vegyen a nemzetiségi önkormányzati képviselőtestület ülésein és szükség esetén törvényességi észrevételt tehesen.

Az Njtv. szabályozásából látjuk, hogy a települési önkormányzatok (önálló vagy közös hivatali modellben) és a helyi települési szintű nemzetiségi önkormányzatok közötti együttműködés kikerülhetetlen, törvényileg szabályozott folyamat. A kérdés tehát nem az együttműködés ténye – mivel az törvényi kötelezettség –, hanem annak hatékonysága és eredményessége. A közös önkormányzati hivatalok területi dimenziójával párhuzamosan fontos látni a nemzetiségi önkormányzatok jelenlegi rendszerét, vármegyei és fővárosi szintű eloszlását. Az alábbi összegző táblázat a www.kormany.hu oldalon elérhető legfrissebb 2023. évi adatokra épülő Önkormányzati törzsadattár közös önkormányzati hivatalokat, illetve a nemzetiségi önkormányzatok adatait tartalmazó táblázatok feldolgozása, valamint a két táblázat szisztematikus összevetése alapján készült el.

1. táblázat: A magyarországi nemzetiségi önkormányzatok területi, vármegyei szintű, valamint az önálló vagy közös önkormányzati hivatalhoz való tartozás információinak a szintetizálása

Table 1: Synthesis of the information on the linkages of national minorities' local self-governments and the local governments' common municipal offices or local government's autonomous municipality offices (mayor's offices) at county level

Vármegye	A vármegyében működő összes közös önkormányzati hivatal száma	A vármegyében működő megyei (területi) nemzetiségi önkormányzatok száma	A vármegyében működő települési szintű nemzetiségi önkormányzatok száma	A vármegyében működő települési szintű nemzetiségi önkormányzatok száma, amelyek önálló önkormányzati hivatallal rendelkező településeken működnek	A vármegyében működő települési szintű nemzetiségi önkormányzatok száma, amelyek közös önkormányzati hivatalok által érintettek székhely vagy társtelepüléseken működnek
Bács-Kiskun	34	2	86	46	40
Baranya	50	3	264	25	239
Békés ¹²	19	4	84	47	37
Borsod-Aba-új-Zemplén	81	4	226	48	178

Budapest ¹³	0	12	224	224	0
Csongrád-Csanád	13	2	41	24	17
Fejér	25	2	51	36	15
Győr-Moson-Sopron	46	3	43	21	22
Hajdú-Bihar	19	2	75	36	39
Heves	39	1	75	18	57
Jász-Nagykun-Szolnok	20	1	41	22	19
Komárom-Esztergom	21	3	54	26	28
Nógrád	40	2	97	9	88
Pest	27	5	178	139	39
Somogy	53	3	118	10	108
Szabolcs-Szatmár-Bereg	64	2	156	50	106
Tolna	28	2	90	9	81
Vas ¹⁴	39	3	47	5	42
Veszprém	47	2	91	8	83
Zala	47	3	63	9	54
Összesen:	712	61	2104	812	1292

*Forrás: saját szerkesztés.
Source: own editing.*

Az országban az Önkormányzati törzsadattár 2023. februári adatai szerint összesen 2178 nemzetiségi önkormányzat található, amelyből 13 országos, 61 területi (vármegyei és fővárosi) és 2104 települési szintű nemzetiségi önkormányzat. Ebből az igazán fontos a számunkra az alsószintű – a nemzetiségi lakosokhoz – legközelebb álló települési nemzetiségi önkormányzatok, amiből 2104 volt a 2023. február 1-i adatszolgáltatás időpontjában.¹⁵ Szükséges jelezni az adatok részletesebb területi szintű értelmezése előtt, hogy a 2019-es nemzetiségi önkormányzati választások eredményeként Magyarországon összesen 2188 települési nemzetiségi önkormányzat alakult meg – ezek részletes településtípus és nemzetiségek alapján való elemzését végezte el Zongor Gábor egy 2023-as nemzetiségi tanulmánykötetben megjelenő írásában (Zongor, 2023). A megalakulási adatokhoz képest a 2023. februári MÁK-os¹⁶ adatok mutatják, hogy mintegy 80 darab 2019-ben megalakult települési nemzetiségi önkormányzat hiányzik a legfrissebb Önkormányzati törzsadattár nemzetiségi önkormányzati adataiból. Minden vármegye vonatkozásában kimutatható valamilyen mértékű különbség.

Budapesten 12 területi szintű – mint fővárosi – nemzetiségi önkormányzat működik a 13 törvényben meghatározott őshonos nemzetiség közül egyedül a szlovénok nem rendelkeznek fővárosi szintű területi nemzetiségi önkormányzati képvisellel. A 23 fővárosi kerületben 224 helyi nemzetiségű önkormányzat alakult meg a 2019. évi nemzetiségi választások eredményeként. Ez országos összevetésben a legmagasabb arányú nemzetiségi önkormányzati reprezentációt jelenti a 19 vármegye és a főváros viszonylatában, így az egy településre/kerületre jutó nemzetiségi önkormányzatok száma messze Budapesten a legmagasabb, 9,74, miközben ez az adat a megyéknél 0,22–1,12 (előbbi Vas, utóbbi Békés vármegye) között szóródik (Szabó-Szatmári (szerk.), 2023:141.). Budapesten természetesen nem működnek közös önkormányzati hivatalok, és mind a 23 kerület rendelkezik kiterjedt saját hivatallal és intézményrendszerrel. Vidéken a legtöbb helyi nemzetiségi önkormányzat a rendkívül tagolt településszerkezetű Baranya és Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyékben található – előbbiben 264, utóbbiban 226 helyi nemzetiségi önkormányzat. Magas számú, 100 feletti helyi nemzetiségi önkormányzat működik Pest (178 db), Somogy (118 db) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (156 db) vármegyékben. Valamivel 100 alatti Nógrád (97 db), Tolna (90 db), Veszprém (91 db) és Békés (84 db) vármegyékben. A magasabb településszám és a magasabb számú helyi nemzetiségi önkormányzat közötti egyenes arányú összefüggés kétségtől kimutatható Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Tolna, Veszprém és Pest vármegyék esetében. Viszont van két olyan vármegye, ahol a településszám és a helyi nemzetiségi önkormányzatok száma között meglehetősen nagy különbség tapasztalható: Vas vármegye 258 településén csak 39 helyi nemzetiségi önkormányzat található, Békés vármegyében 77 településre ugyanakkor már 84 helyi nemzetiségi önkormányzat jut. A létszámát tekintve – függetlenül a legutóbbi népszavazási eredménytől¹⁷ – a legnagyobb számú hazai nemzetiség a romák létszámában és helyi nemzetiségi önkormányzatok tekintetében is néhány kelet-magyarországi és dél-dunántúli vármegyére (Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Heves, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Somogy, Baranya) koncentrálódnak, de érdemes megemlíteni, hogy a németek kiemelkedően nagyszámú helyi nemzetiségi önkormányzattal rendelkeznek Baranya vármegyében (99 db).

A közös önkormányzati hivatalok nemzetiségi feladatellátáshoz kapcsolódóan a költségvetési törvény biztosít a közös hivatal által érintett településeken működő nemzetiségi önkormányzatok számára kötött, kiegészítő finanszírozási korrekciós tényezőt (Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény 2. sz. melléklet II. Tárgyatások megállapításának, felhasználásának és elszámolásának szabályainak 3.1.1.1.1).

MINISZTERI ENGEDÉLYEL, AZ MÖTV. 85. § (10) MENTÉN LÉTREJÖTT KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK

Az önkormányzati törvény közös önkormányzati hivatalokról szóló résznek van egy saját nemzetiségi érintettségű passzusa. Az MÖtv. a 85. § (10) szerint: „*Ha a közös önkormányzati hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságának meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azo-*

nos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.” A miniszteri jóváhagyás ez esetben felmentést és könnyítést jelent a közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó általános szabályok alól, amit az Mötv. 85. § (2) határoz meg. A törvény elfogadása utáni évben tíz, a 85. § (10) pontra hivatkozó közös önkormányzati hivatal megalakítására vonatkozó kérés érkezett a helyi önkormányzatokért felelős belügyminiszterhez, aki 9 esetben tette ezt lehetővé és hozott jóváhagyó határozati döntést (Zongor, 2013).

Az alábbi összesítő felsorolás az Mötv. 85. § (10) alapján miniszteri jóváhagyással létrejött közös önkormányzati hivatalok listáját tartalmazza (Területfejlesztési és Közigazgatási Minisztérium Önkormányzati Államtitkárság, 2024):

1. Alsószőlőnői Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Alsószőlőnők, Felsőszőlőnők, Kétyvölgy, Orfalu és Szakonyfalu (Vas vármegye, Szentgotthárdi járás, szlovén nemzetiségi lakosság és hagyományok).
2. Siklósnagyfalui Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Alsószentmárton és Siklósnagyfalu (Baranya vármegye, Siklósi járás, roma nemzetiségi lakosság és hagyományok).
3. Babarci Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Babarc és Liptód német nemzetiségi jelenlét és hagyományok; Versend roma nemzetiségi jelenlét és hagyományok (Baranya vármegye, Bólyi járás).
4. Bükk-szentkereszt Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Bükk-szentkereszt és Répáshuta (Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye, Miskolci járás, szlovák nemzetiségi lakosság és hagyományok).
5. Csökölyi Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Csököly, Rinyakovácsi és Gige (Somogy vármegye, Kaposvári járás, roma nemzetiségi lakosság és hagyományok).
6. 2013-ban Baranyában a Sellyei járásban az eredetileg a helyi horvát nemzetiségi lakosság és a különböző hagyományokra hivatkozva jött létre miniszteri jóváhagyással Felsőszentmárton, Drávasztára és Drávakeresztúr közötti közös önkormányzati hivatal. Ez azonban később megszűnt és napjainkban a három település a 12 települést magába foglaló Sellyei Közös Önkormányzati Hivatalnak a része.
7. 2013-ban Vas vármegyében a Kőszegi járásban a helyi horvát nemzetiségi lakosság és a különböző hagyományokra hivatkozva jött létre miniszteri jóváhagyással Horvátzsidány, Ólmod és Peresznye községek közötti közös önkormányzati hivatal, ehhez később csatlakozott Kiszsidány község, így jelenleg négy település alkotja a Horvátzsidányi Közös Önkormányzati Hivalt.
8. Semjénházi Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Semjénháza, Molnári és Petrivente (Zala vármegye, Letenyei járás, horvát nemzetiségi lakosság és hagyományok).
9. Vértessomlói Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Várgesztes és Vértessomló (Komárom-Esztergom vármegye, Tatabányai járás, német nemzetiségi lakosság és hagyományok).

2014-ben a két közös önkormányzati hivatal kezdte meg a működését az Mötv. 85. § (10) pontja értelmében miniszteri jóváhagyással, ezek a mai napig működnek:

1. Sombereki Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Somberek, Görcsönydoboka (Baranya vármegye, Mohácsi járás, német nemzetiség és hagyományok jelenléte, mint nemzetiségi alapú indoklás).
2. Pornóapáti Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Pornóapáti, Horvátlövő, Szentpéterfa és Vaskeresztes (Vas vármegye, Szombathelyi járás – Pornóapátiban és Vaskeresztesen a német, Horvátlövön és Szentpéterfán a horvát nemzetiségű lakosok aránya haladja meg a 20%-ot).

2019-ben egy olyan közös önkormányzati hivatal alakult meg, amihez szintén kapcsolódott miniszteri jóváhagyás az Mötv. 85. § (10) alapján:

1. Tótszerdahelyi Közös Önkormányzati Hivatal – érintett települések: Tótszerdahely, Tótszentmárton (Zala vármegye, Letenyei járás, horvát nemzetiség és hagyományok jelenléte, mint nemzetiségi alapú indoklás).

Az Mötv. elfogadása óta összesen 12 közös önkormányzati hivatal jött létre, amelyeknél a nemzetiségi lakosságszámnak és a helyi nemzetiségi hagyományoknak meghatározó szerepe volt, ebből 11 működik ma. Ezek közül három Baranya, három Vas, kettő Zala, egy Borsod-Abaúj-Zemplén, egy Komárom-Esztergom, egy pedig Somogy vármegyében található. Az Mötv. hatálybalépésének időszakában volt némi jogbizonytalanság a 85. § (10) értelmezése esetén, ennek kapcsán született meg az alapvető jogok biztosától a Jelentés az AJB-8004/2012. számú ügyben.¹⁸

ÖNKÉNTES ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK ÉS A NEMZETISÉGI FELADATELLÁTÁS

Az önkormányzati társulások közös önkormányzati hivatal melletti másik típusa az önkéntes társulás. Az önkéntes önkormányzati társulásokat érintően jelentős változások történtek az Mötv. előkészítése és eredeti kodifikációja során. Ennek értelmében 2013. január 1-gyel hatályon kívül helyezték a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt, valamint a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvényt – ez biztosított korábban egy viszonylag kiterjedt és integrált együttműködési terepet a statisztikai kistérségekben a települési önkormányzatok számára (Szabó, 2019; Szabó kézirat, 2024).

Az Mötv. 87. § igazodva az Európai Önkormányzati Charta ajánlásaihoz,¹⁹ fenntartotta az önkéntes önkormányzati társulások lehetőségét: *„A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célsebb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.”*

A nemzetiségi önkormányzatokat érintő társulások esetében az Mötv. mellett alapvető jogforrás az Njtv. IX. fejezete, 143–145. §: *„A nemzetiségi önkormányzat a feladatainak hatékonyabb ellátására szabadon társulhat más nemzetiségi önkormányzattal, illetve helyi ön-*

kormányzattal. A társulás feltételeit megállapodásban kell rögzíteni.” Az Njtv. 145. § beszél az ún. társult nemzetiségi önkormányzati testületről, miszerint „Az ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó nemzetiségi önkormányzati testületek társult nemzetiségi önkormányzati testületet alakíthatnak.” A működés egyéb elemeiről is rendelkezik az Njtv.

A Magyar Államkincstár által vezetett, 2023. februári adatszolgáltatáson alapuló Önkormányzati törzsadattár szerint 823 önkéntes önkormányzati társulás működött Magyarországon. A törzsadattárban szereplő önkéntes önkormányzati társulások által ellátott közös feladatok részletes szintetizáló áttanulmányozása eredményeként ugyanakkor csak nagyon kevés számú olyan társulást találunk, ahol a nemzetiségi jelleg bármilyen kontextusban felmerül. Ezeket tartalmazza az alábbi összesítő táblázat.

2. táblázat: A Magyarországon működő önkéntes önkormányzati társulások adatainak a szintetizálása a vármegyei összesített társulások, az adott vármegyében nemzetiségi önkormányzati részvétellel működő társulások, valamint az adott vármegyében kifejezetten a nemzetiségi tématerülethez kapcsolódó önkéntes társulások száma alapján

Table 2: Synthesis of the data on the voluntary associations of local governments in Hungary based on the total number of local governments' associations at county level, regarding the participation of national minorities' local self-governments, furthermore the number of local governments' voluntary associations related to the national minorities' issues

Vármegye	A vármegyében működő önkéntes önkormányzati társulások száma	A vármegyében működő önkéntes önkormányzati társulások száma, amelyek közös feladatellátásban megjelenik a nemzetiségi tématerület és/vagy a társulást alkotók között van nemzetiségi önkormányzat	A vármegyében működő kizárólag települési önkormányzatok részvételével működő azon önkéntes önkormányzati társulások száma, amelyek közös feladatellátásban megjelenik a nemzetiségi tématerület	A vármegyében működő települési önkormányzatok és helyi nemzetiségi önkormányzatok közös részvételével működő azon önkéntes önkormányzati társulások száma, amelyek közös feladatellátásban megjelenik a nemzetiségi tématerület és/vagy a társulást alkotók között van nemzetiségi önkormányzat	A vármegyében működő, a nemzetiségi tématerületet érintő önkéntes önkormányzati társulások által lefedett nemzetiségi feladatok megnevezése
Bács-Kiskun	29	-	-	-	-
Baranya	81	2	1	1	nemzetiségi óvodai nevelés
Békés	22	-	-	-	-
Borsod-Abaúj-Zemplén ²⁰	72	9	3	6	nemzetiségi óvodai nevelés
Csongrád-Csanád	29	-	-	-	-

Fejér	23	1	1	0	nemzetiségi óvodai nevelés
Győr-Mo- son-Sopron	40	-	-	-	-
Hajdú-Bihar	33	-	-	-	-
Heves ²¹	44	1	0	1	-
Jász-Nagy- kun-Szolnok	22	-	-	-	-
Komárom- Esztergom	13	-	-	-	-
Nógrád	33	-	-	-	-
Pest	49	-	-	-	-
Somogy	64	2	1	1	nemzetiségi óvodai nevelés
Szabolcs- Szatmár-Bereg	64	6	6	0	nemzetiségi óvodai nevelés
Tolna	35	7	7	0	nemzetisé- gi óvodai nevelés; nemzetiségi feladatokkal összefüggő igazgatás
Vas	42	-	-	-	-
Veszprém	64	3	2	1	nemzetiségi óvodai nevelés
Zala	64	5	3	2	nemzetiségi óvodai neve- lés; komplex nemzetiségi jellegű felada- teltetés ²²
Összesen:	823	36	24	12	

*Forrás: saját szerkesztés.
Source: own editing.*

A 823 önkéntes önkormányzati társulásból mindössze 36 olyan van, amely vagy tagjai kö-
zött tudhat nemzetiségi önkormányzatokat, vagy a társulási feladatellátás érinti a nemzetiségi
politikát. Jellemzően a nemzetiségi óvodai nevelés a meghatározó azon önkéntes társulások
körében, amit kizárólag települési önkormányzatok alkotnak és nincsen közöttük nemzetisé-
gi önkormányzat – ezek a társulások az önkormányzati fenntartású óvodákban történő nem-

zetiségi jellegű óvodai nevelés feltételeinek biztosítására irányulnak. A jelenleg irányadó 2011. évi CXCV. a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerint a települési önkormányzatok közoktatási intézményt (általános iskola, középiskola, szakképző intézmény) már nem tarthatnak fent, az óvodák esetében azonban megmaradt ez a lehetőség. Fontos megjegyezni, hogy a települési önkormányzatokkal ellentétben a nemzetiségi önkormányzatok számára törvényileg biztosították az önálló iskolaalapításhoz és működtetéshez a jogot. Az önálló iskolafenntartás meglehetősen differenciált az eltérő létszámú nemzetiségek között: a kisebb, párezres létszámú nemzetiségek jobbára az országos nemzetiségi önkormányzati hivatalokat használják erre a célra, ugyanakkor a nagy létszámú (elsősorban a roma és német közösségnél) előfordulnak helyi nemzetiségi önkormányzati fenntartásban működtetett iskolák.

Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében található a Rátkai Német Nemzetiségi Települési Önkormányzat, az ország egyetlen olyan helyi nemzetiségi önkormányzatával, amely ún. átalakult nemzetiségi önkormányzat. Rátkán mind a nemzetiségi és mind a települési önkormányzati képviselőválasztáson 2019-ben ugyanazok a személyek indultak a BAZ Megyei Német Szövetség mint jelölőszervezet képviseletében. Az Njtv. a 71. § (2) b) szerint, *„átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választások napján (...) a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választásokon”* – amely lehetőséggel élt a települési képviselőtestület Rátkán. Az átalakult nemzetiségi önkormányzatra²³ egyszerre vonatkoznak az Njtv. és az Mötv. által meghatározott feladatkörök, jogosítványok. A megalakulás másik feltétele, hogy az adott településen választójoggal rendelkező személyek adott nemzetiség választói névjegyzékében is szerepeljenek – Njtv. 71. § (2) a). Rátka példája bizonyítja, hogy amennyiben egy települési önkormányzati képviselőtestület a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén átalakult nemzetiségi önkormányzattá válva egyaránt gyakorolja a helyi és nemzetiségi önkormányzati hatásköröket, az kifejezetten kedvező a nemzetiségi közösségi törekvések, célok számára.²⁴

Érdemes kiemelni a Zala Megyei Horvát Nemzetiségi Önkormányzatok Társulást (ZM-HNÖT), mint az ország egyetlen olyan kimondottan nemzetiségi jellegű, de kiterjedt feladatellátást megvalósító társulás, ez a megyében működő összes horvát helyi nemzetiségi önkormányzatot, valamint a Zala Megyei Horvát Nemzetiségi Önkormányzatot tömöríti. Az ilyen típusú kifejezetten nemzetiségi önkormányzati társulások alakítása a hatékonyabb területi fellépés érdekében ajánlott a működő helyi nemzetiségi önkormányzatok számára.²⁵

ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány speciális nézőpontból vizsgálta a kollektív nemzetiségi joggyakorlás meghatározó intézményeinek a helyi települési szintű nemzetiségi önkormányzatok, valamint az azok működését segítő, biztosító önkormányzati hivatali dimenzió kapcsolatát.

A tanulmány elkészítése során alkalmazott módszertan alapvetően szekunder adatforrások (elsődlegesen az Önkormányzati törzsadattár, másodlagosan KSH adatbázisok) szintetizálására; a nemzetiségi önkormányzatok hivatali működését biztosító, segítő különböző jogszabályi rendelkezések, a korábban megszületett nemzetiségpolitikai szakirodalom, valamint a kérdésben napvilágot látott információk, cikkek, hírek feldolgozására épült. A munkát segí-

tette egy párhuzamosan zajló tudományos projekt, a Homo Oecologicus Alapítvány keretében készülő Szószólók Könyve, amit jelen tanulmány szerzője szerkeszt és szakmai interjúkat tartalmaz a Magyar Országgyűlésben dolgozó nemzetiségi szószólókkal.²⁶

Az Njtv. elfogadása megerősítette a magyarországi nemzetiségek közjogi pozícióit, működési lehetőségeit. Továbbá megtörtént az őshonos nemzetiségek közvetlen országgyűlési képviselőinek megteremtése 2014-től, valamint a nemzetiségpolitika központi költségvetési és egyéb állami szintű finanszírozásának jelentős mértékű növelése.²⁷ A tanulmány azzal a céllal készült, hogy a helyi települési nemzetiségi önkormányzatok működéséhez, annak hivatali dimenzióihoz nyújtson szakmai-tudományos információkat. A következő nemzetiségi önkormányzati ciklusra nézve javasolt egy olyan átfogó empirikus kutatás, ami a települési nemzetiségi önkormányzatok, valamint az érintett önálló vagy közös önkormányzati hivatalok kapcsolatainak keresztül vizsgálja a kollektív nemzetiségi joggyakorlás hivatali, technikai és infrastrukturális körülményeit, lehetőségeit.

JEGYZETEK

- 1 A pontos adatokról lásd a KSH 2011. és 2022. évi népszámlálási adatait – www.ksh.hu.
- 2 A pontos számot nehéz megmondani, mivel az irányadónak is tekinthető két adatbázis, a Magyar Államkincstár által vezetett Önkormányzati törzsadattár nemzetiségi adatsorai, valamint a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett adatsorok között minimális, de mégis számszerűsíthető különbség van. Előbbi 2104, utóbbi 2122 országos, területi (megyei és fővárosi), valamint helyi települési nemzetiségi önkormányzatot tartalmaz.
- 3 A parlamentben működő nemzetiségi képviselő (a német közösség által megválasztott Ritter Imre), valamint a nemzetiségi szószólók komplex feladatkörét és általános nemzetiségi érdekképviselését járja körbe jelen tanulmány szerzője által szerkesztett, 2024 tavaszán a Homo Oecologicus Alapítvány gondozásában megjelenő, jelenleg kézirat formájában lévő Szószólók Könyve című online interjúkötet.
- 4 Jelenleg a Veszprém vármegyei Tüskevári Közös Önkormányzati Hivatal tömöríti magában a legtöbb, szám szerint 16 települést.
- 5 Ugyanakkor a nemzetiségként való elismerés nem kizárólagosan a kezdeményezők szándékán múlik, mivel az Njtv. 148. § (5) köti ahhoz a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról – aktuális példa az önmagukat szittyaként aposztrofáló személyek kezdeményezése az őshonos nemzetiséggé nyilvánításról, amit éppen az MTA állásfoglalása miatt utasított el a Magyar Országgyűlés Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága 2023 végén.
- 6 Lásd az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt!
- 7 Mivel az Alaptörvény megszületését megelőzően az akkor irányadó 1993. évi LIX. törvény értelmében önálló nemzetiségi ombudsman működött, egyes vélemények szerint a nemzetiségi joggyakorlás és a nemzetiségi alapjogi védelem szűkülött, ugyanakkor fontos ellenérv, hogy időközben megvalósult a nemzetiségek parlamenti képviselete (nemzetiségi parlamenti képviselő és nemzetiségi szószóló), ami a kritikus véleményekkel szemben megfelelő mértékben ellensúlyozza az önálló nemzetiségi ombudsman hiányát.
- 8 A nemzetiségek egyéni „kisebbségi jogait” a Nektv. II. fejezete tartalmazta.

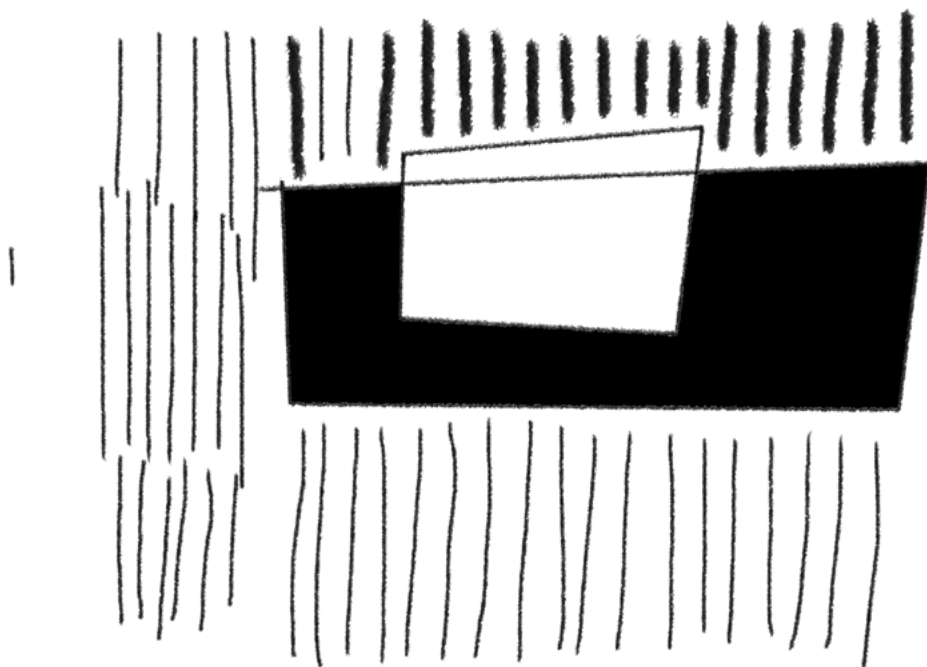
- 9 Az 1993-as eredeti Nektv. még a kisebbségi önkormányzatok két típusát hozta létre: helyi (községi, városi, fővárosi kerületi) és országos kisebbségi önkormányzatok. Ez a struktúra egészült ki 1995-től a fővárosi kisebbségi önkormányzatok, majd 2006-tól megyei nemzetiségi/nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokkal, így téve háromszintessé a nemzetiségi önkormányzati rendszert.
- 10 Országos statisztikai adatfelvételi program. Elérhető: <https://kormany.hu/miniszerelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program>.
- 11 A területi szintű nemzetiségi önkormányzatoknál a területi (megyei) önkormányzat a partner az Njtv. 80. § (2) szerint.
- 12 A Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának székhelye Gyulán található, ahol a városban helyi román nemzetiségi önkormányzat is működik.
- 13 Budapesten található 11 országos nemzetiségi önkormányzat székhelye. Budapesten 12 fővárosi területi szintű nemzetiségi önkormányzat működik, egyedül a szlovénok nem rendelkeznek azzal. A 23 fővárosi kerületben összesen 224 helyi kerületi nemzetiségi önkormányzat működik.
- 14 Az Országos Szlovén önkormányzat székhelye a Vas megyei Felsőszőlőnk településen van, ahol települési szintű szlovén nemzetiségi önkormányzat is működik.
- 15 Ugyanakkor fontos jelezni, hogy a különböző statisztikák között vannak differenciák, így a KSH 2023. január 1-i adattáblája 2122 települési szintű nemzetiségi önkormányzatot közöl.
- 16 Magyar Államkincstár.
- 17 A 2022. évi népszámláláson rendkívül látványosan csökkent a 2011-eshez képest az önmagukat roma nemzetiségűnek vallók aránya a 2011-es 315.583 főről a 2021-es 209.909 főre (forrás: KSH).
- 18 Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Elérhető: [<201208004.rtf">https://www.ajbh.hu <201208004.rtf](https://www.ajbh.hu).
- 19 Az önkormányzatok társulási joga, lehetősége afféle önkormányzati alapjognak tekinthető, amit nevesít az 1985-ben a Strasbourg-i Európa Tanács által elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amit a magyar jogrendszerben az 1997. évi XV. törvény kodifikált hivatalosan.
- 20 Borsod-Abaúj-Zemplén megye esetében speciális, hogy a közvetlen nemzetiségi önkormányzati részvétellel működő 6 db önkéntes önkormányzati társulások közös feladatellátása nem érinti a nemzetiségi tématerületet, helyette a közüzemi (ivóvíz- és hulladékgazdálkodás), valamint széles értelemben vett többcélú együttműködésben érintett a Rátkai Német Nemzetiségi Települési Önkormányzat, az Abaújkér Község Települési Roma Nemzetiségi Önkormányzat, valamint a Felsőgagy Község Települési Roma Nemzetiségi Önkormányzat.
- 21 Heves megyében a Heves Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási Társulás tagja nagyszámú települési önkormányzat mellett a Sirok Község Roma Nemzetiségi Önkormányzata az anyatelepülés Sirok települési önkormányzata mellett.
- 22 Zala megyében található a kizárólag nemzetiségi önkormányzatokból álló Zala Megyei Horvát Nemzetiségi Önkormányzatok Társulása, ami összetételét, jellegét és komplex feladatellátását tekintve egyedülálló a magyarországi önkéntes önkormányzati társulások között.
- 23 Az „átalakult nemzetiségi önkormányzati” Njtv.-be belefoglalt kifejezést Kállai Ernő jogász, a nemzeti és etnikai jogok 2007–2011 közötti országgyűlési biztosa nem tartja szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy lényegében egy települési önkormányzatról beszélünk, ami nemzetiségi feladatkörket is ellát (Kállai Ernő, 2023).
- 24 Ugyanakkor az Njtv. 72. § (3) szerint amennyiben az átalakult nemzetiségi önkormányzatban a nemzetiségi jelöltként megválasztott képviselők száma lecsökken a testület tagjainak 50%-a alá, akkor

már csak kizárólag települési önkormányzati képviselőtestületként működhet tovább.

- 25 Felvetődik a kérdés, hogy a különböző nemzetiségekhez tartozó helyi nemzetiségi önkormányzatok térségi szintű együttműködése hogyan biztosítható. Erre véleményem szerint megvannak a szükséges, a területi koordinációt ellátó intézményi szereplők, így az Országgyűlésben működő nemzetiségi parlamenti képviselő és a nemzetiségi szószólók, vagy az országos nemzetiségi önkormányzatok által közösen működtetett konzultációs fórum, a Magyarországi Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetsége (MNÖSZ).
- 26 Sajnos a roma közösségen belüli politikai alapú megosztottság miatt a magyarországi cigányság, mint a legnépesebb hazai nemzetiség, nem rendelkezik önálló parlamenti szószólói képviselettel a 2022–2026-os országgyűlési ciklusban.
- 27 Ennek pontos mértékét lásd a Ritter Imre nemzetiségi parlamenti képviselővel készült interjút: Szabó Tamás – Szatmári Péter (szerk.): *Nemzetiségi Önkormányzati és Civil Akadémia*, Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2023, 112–128. Ez megtalálható a www.hoec.hu oldalon a Kiadványok menüpont alatt.

IRODALOMJEGYZÉK

- Csefkó Ferenc: *A települési nemzetiségi önkormányzatok működésének, kapcsolatrendszerének tapasztalatai*, Nemzeti Községi Egylet, Budapest, 2020.
- Dobos Balázs: *A magyarországi német nemzetiségi önkormányzatok*, in: Szabó Tamás – Szatmári Péter (szerk.): *Nemzetiségi Önkormányzati és Civil Akadémia*, Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2023, 79–95.
- Dobos Balázs: *A kisebbség joga – Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*, Argumentum, Budapest, 2011.
- Gyergyák Ferenc: *A magyarországi kisvárosok önkormányzati és államigazgatási pozíciói – kisvárosok, mint önálló és közös önkormányzati hivatali székhelyek, a kisvárosok és a járásszékhely városok közgazgatási szerepe*, in: Szabó Tamás – Gyergyák Ferenc (szerk.): *A magyarországi kisvárosok politikai, igazgatási és fejlesztési dimenziói* (tanulmánykötet kézirat, 2024), megjelenés előtt.
- Kállai Ernő: *Roma nemzetiségi önkormányzatok Magyarországon*, in: Szabó Tamás – Szatmári Péter (szerk.): *Nemzetiségi Önkormányzati és Civil Akadémia*, Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2023, 53–78.
- Kállai Ernő: *A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon*, in: Fedinec Csilla (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*, Kalligram Kiadó, Pozsony, 2013.
- Kónya László Ferenc – Pusztai Adél: *A helyi nemzetiségi önkormányzat működése, szervezése és a migráció kezelése*, Nemzeti Községi Egylet, Budapest, 2015.
- Szabó Tamás (szerk.): *Szószólók Könyve – nemzetiségpolitikai interjúkötet* (kézirat? 2024), megjelenés előtt.
- Szabó Tamás: *A magyarországi kis- és középvárosok szerepe az önkormányzati társulásokban*, in: Szabó Tamás – Gyergyák Ferenc (szerk.): *A magyarországi kisvárosok politikai, igazgatási és fejlesztési dimenziói* (tanulmánykötet kézirat, 2024), megjelenés előtt.
- Szabó Tamás: *Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai*, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*, Homo Oecologicus Alapítvány – TÖOSZ, Budapest, 2019, 98–133.
- Zongor Gábor: *Nemzetiségi önkormányzatok Magyarországon a kezdetektől napjainkig*, in: Szabó Tamás – Szatmári Péter (szerk.): *Nemzetiségi Önkormányzati és Civil Akadémia*, Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2023, 12–52.
- Zongor Gábor: *Az új önkormányzati hivatalokról*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/9, 37–42.



Hegyeshalmi László: Rajz 11.

NÉMETH SÁNDOR

Vas vármegye közigazgatásának legújabb kori alakulása (1867–2024)

Recent developments in the administration of Vas county (1867–2024)

SZERZŐ:

Németh Sándor, adjunktus, Földrajz tanszék, ELTE Berzsenyi Dániel Pedagógusképző Központ, Szombathely, polgármester, Bük Város Önkormányzata, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, nemeth.sandor.nyome@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0885-0005

JEL kód: H83

Kulcsszavak: megye • járás • város • község

Absztrakt: Jelen tanulmány célja Vas (vár)megye közigazgatásának a bemutatása a modern polgári állam kialakulásától napjainkig. A feladat összetett, hiszen határmenti, évszázadok óta többnemzetiségű vármegyeként a trianoni békeszerződés erősen megcsonkította, majd az 1950-es megyerendezés is erősen átalakította.

A szocializmus ideje alatt a határmentiség újra hátrány lett, székhelye és kisvárosai dinamikusan fejlődtek, községei viszont számukban és önrendelkezésükben is fogyatkoztak. A változást az 1990-es politikai rendszerváltás hozta el, amely kb. egy évszázad után értékelte fel ezt a (vár)megyét, illetve településeit és adott nekik új esélyt a könnyebb boldogulásra.

A terjedelmi korlátok miatt a tanulmány csak a főbb történelmi korszakok közigazgatási jogi kereteit és annak a megye településállományára lecsapódó főbb elemeit vizsgálta, mélyebb elemzések további kutatásokat igényelnek és várhatóan indítanak el.

AUTHOR:

Sándor Németh, assistant lecturer, Department of Geography, ELTE Berzsényi Dániel Teacher Training Centre, Szombathely, mayor, Municipality of Bük, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", nemeth.sandor.nyme@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0885-0005

JEL code: H83

Keywords: county • district • city • municipality

Abstract: *The aim of this paper is to present the administration of Vas (Castle) County from the establishment of the modern civil state to the present day. The task is complex, since as a border county with several nationalities for centuries, it was severely mutilated by the Treaty of Trianon and then severely transformed by the reorganization of the county in 1950. During the socialist era, the border status of the county was again a handicap, its seat and small towns developed dynamically, while its municipalities dwindled in number and self-determination. The change came with the political regime change in 1990, which, after a century or so, revalued this (castle) county and its municipalities and gave them a new chance to prosper. Due to space constraints, the study has only examined the administrative legal framework of the main historical periods and its main elements that affect the settlement population of the county, deeper analyses require and are expected to be initiated by further research.*

1. VAS VÁRMEGYE FEJLŐDÉSE A KIEGYEZÉSTŐL TRIANONIG (1867–1920)

1.1. A közigazgatás jogi környezetének változása

A kiegyezés után a feudális közigazgatás helyett a szolgáltató állam kialakítása megkövetelte a központi és a települési közfeladatainak pontosabb meghatározását és elosztását. Ez szükségessé tette a közfeladatok ellátásával megbízott különböző településtípusok pontos definiálását.

A kiegyezést követően a vármegyei és a városi igazgatás megreformálására 1870-1871-ben került sor. Az 1870. évi XLII. tc. nagyrészt, de nem feltétlenül a szabad királyi városokból alakította a városok legmagasabb szintű csoportját, a törvényhatósági jogú városokat. Az 1871. évi XVIII. tc. az 1848-ban már megszűntetett egykori oppidumok helyzetét rendezte, és egy részüket rendezett tanácsú várossá emelte fel, a többi pedig a jóval alacsonyabb rangú községi jogállásba sorolta. Az 1876. évi XX. tc. a 48 szabad királyi város közül 28-tól megvonta a törvényhatóságot és beolvasztotta őket vármegyéjükbe.

Innentől kezdve közigazgatási értelemben csak vármegyei és városi törvényhatóságok léteztek, a vármegyék pedig járásokból és az ezekkel egyenrangú rendezett tanácsú városokból álltak. A községek helyzetét az 1886. évi XXI. tc. rendezte, mégpedig úgy, hogy a községeket három nagy csoportra, a *kisközségekre*, a *nagyközségekre* és a *rendezett tanácsú városokra* osztotta. A törvényhatósági megyék nemcsak a dualizmus korában, hanem az egész Horthy-korszakban fennmaradtak, a közigazgatás szovjet típusú átalakításával 1950-ben szűntek meg, illetve alakultak át tanácsí megyékké.

A korszakban a városi rang kérelmezése önkéntes volt, és mivel különböző intézmények fenntartásával járt együtt, az nem csak rangot, hanem kötelezettséget is jelentett. Sok egykori mezőváros ezért mondott le a címéről (Beluszky, 2008), és ennek köszönhetően több vármegyében (pl. Árva, Moson, Ugocsa) nem volt városi rangú település, még maga a székhely sem volt az. A dualizmus korának végén, 1910-ben 138 városi jogállású település volt a történeti Magyarországon. A funkcionális értelemben vett városok száma ennél jóval több volt, kb. 330 település tartozott ebbe a kategóriába (Beluszky – Győri, 2008).

A feladatellátás vonatkozásában a városokhoz hasonló volt a nagyközségek helyzete, hiszen azoknak is kötelező volt bizonyos feladatok ellátása. A kormányzat a megnövekedett közfeladatok területileg harmonikus ellátása érdekében kifejezetten ösztönözte a kisközségek egyesítését, nagyközséggé alakításukat.

1.2. Vas vármegye közigazgatása a korszakban

Az 1870. évi népszámláláskor Vas vármegye 24 járásra tagozódott (1. táblázat).

1. táblázat: *Vas vármegye járási beosztása, 1870*
Table 1: *District map of Vas county, 1870*

	Járás neve	Székhelye	Lélekszáma (fő)
1.	Alsó-Kemenesi	Alsó-Kemenes	9 950
2.	Felső-Kemenesi	Felső-Kemenes	15 215
3.	Felső-Eőri	Felső-Eőr	18 561
4.	Hegyháti	Hegyhát	11 575
5.	Kis-Czelli	Kis-Czell	9 454
6.	Kőszegi	Kőszeg	10 712
7.	Németújvári	Németújvár	15 694
8.	Petánczi	Petáncz	11 099
9.	Pornói	Pornó	10 930
10.	Rohonci	Rohonc	15 104
11.	Szenteleki	Szenteleki	20 576

12.	Szombathelyi	Szombathely	16 133
13.	Csákányi	Csákány	10 290
14.	Felső-Lendvai	Felső-Lendva	15 385
15.	Füzesi	Füzes	11 515
16.	Jánosházi	Jánosháza	13 184
17.	Körmendi	Körmend	11 191
18.	Muraszombati	Muraszombat	17 541
19.	Őrségi	Őriszentpéter	11 480
20.	Pinkafői	Pinkafő	15 992
21.	Répcemelléki	Répcelak	10 691
22.	Sárvári	Sárvár	11 452
23.	Szentgotthárdi	Szentgotthárd	21 307
24.	Vépi	Vép	9 676
<i>Kőszeg szabad királyi város</i>			<i>6 195</i>
Vas vármegye összesen			303 902

Forrás: Kövér, 2020 alapján saját szerkesztés.

Source: Kövér, 2020 based on own editing.

Az 1870-es években végrehajtott közigazgatási reformok eredményeként Vas vármegye területén fekvő egyik várost sem ruházták fel törvényhatósági joggal. A megyeszékhely rendezett tanácsú városi rangot kapott, Kőszeg pedig szabad királyi, de nem törvényhatósági joggal felruházott város volt, mindketten járási székhelyek, amelyek közigazgatásilag nem képezték járásuk részét. A két városon kívül 8 nagyközség és 609 kisközség létezett a vármegye területén, amelyek tíz járásra és 92 körjegyzői kerületre oszlottak (2. táblázat és 1. ábra).

2. táblázat: Vas vármegye járási beosztása, 1890

Table 2: District division of Vas county, 1890

Járás	Terület (kat. hold)	Népesség (fő)	Nagyközségek (db)	Kisközségek (db)
Felsőőri	83 417	45 362	2 (Felsőőr, Pinkafő)	58
Kiscelli	101 507	36 297	2 (Kiscell, Jánosháza)	39
Körmendi	91 265	30 052	1 (Körmend)	54
Kőszegi	74 323	25 072	1 (Rohonc)	52
Muraszombati	91 606	44 986	0	114
Németújvári	74 883	34 343	0	51

Sárvári	94 265	32 872	1 (Sárvár)	47
Szentgotthárdi	117 749	53 245	1 (Szentgotthárd)	79
Szombathelyi	105 548	34 106	0	66
Vasvári	97 745	30 827	0	50
Járások összesen	932 308	367 162	8	610
<i>Kőszeg szabad királyi város</i>	<i>8 723</i>	<i>7 076</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Szombathely püspöki város</i>	<i>5306</i>	<i>20 405</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Vármegye összesen	946 337	394 643	8	610

Forrás: Borovszky, 1898 alapján saját szerkesztés.
Source: Borovszky, 1898 based on own editing.

1. ábra: Vas vármegye közigazgatási beosztása, 1910
Figure 1: Administrative division of Vas county, 1910



Forrás: maps.hungaricana.hu.
Source: maps.hungaricana.hu.

Vas vármegye 10 járásra történő felosztását megelőzte, hogy az országgyűlés 1871-ben 25 fős bizottságot küldött ki a járásbíróságok székhelyének megállapítására, ugyanis a járások kialakítása elsősorban a bíraskodás területi allokációjával járt együtt. A bizottság Vas vármegyére az eddigi 24 járás helyett 10 járásbírószágot, azaz a járást javasolta. A megye is bizottságot küldött ki, amely felterjesztést küldött az igazságügyi miniszterhez, hogy tíz helyett 12 járás legyen, az országgyűlési bizottság által javasolton túl még Vasvár és Vashidegkút (ma Cankova, Szlovénia) is legyen járási székhely. Ha mégis tíz járásbírószág, tehát tíz járás lesz, akkor inkább Vasvár legyen és ne Jánosháza „*miután Vasvár fekvésénél fogva alkalmasabb az esetre, ha a megye területén csak 10 járásbírószág állíttatik fel, azok egyikének székhelyéül Jánosháza helyett Vasvár feleltessék ki*” (Kövér, 2020).

Az országgyűlés végül is a tíz járás mellett döntött, de elfogadta a vármegye azon kérését, hogy az akkor gazdaságilag és társadalmilag is virágzó Jánosháza helyett a vármegye egykori székhelyét, Vasvárt jelölje ki járásközpontnak. Vas vármegye tíz járásra történő felosztása egészen a trianoni határmódosításokig fennállt.

2. TRIANONTÓL A KOMMUNISTA FORDULATIG (1920–1950)

2.1. A trianoni béke hatása Vas vármegye közigazgatására

A történelmi Vas vármegye területi egysége az első világháború végén szűnt meg, miután Muraszombat környékére délszláv katonai alakulatok vonultak be. Ausztria csak 1921 végén tudta hivatalosan is birtokba venni a neki ítélt településeket, majd a következő években további határmódosítások következtek, melynek során 1923-ban kilenc község (Alsó- és Felsőcsatár, Horvátlövő, Kis- és Nagynarda, Magyar- és Németkeresztes, Pornóapáti, Szentpéterfa) került vissza hazánkhoz. Ezzel egyidejűleg megtörtént az eredetileg Magyarország területén maradt Lovászd (ma: Luisin, Heiligenbrunn község településrésze), illetve Rótfalva (ma: Rattersdorf) és Rendek (ma: Liebing) átadása Ausztriának, valamint a délszláv csapatok által megszállt Szomoróc is visszatért Magyarországhoz (Balizs, 2015).

A megye területének 62%-a (3284 km²) maradt hazánkban, beleértve mindkét várost is (Patkó, 2016). Az 1920-ban 612 elemet számláló vasi településállományból mindössze 294 helység (48%) maradt Magyarországon, 196-ot (32%) Ausztriához, 122-t (20%) pedig a Szerb-Horvát-Szlovén Királyságnak ítélték (Kövér, 2020).

A veszteségek nem egyenletesen oszlottak meg a járások között. A 10 járásból mindössze három olyan volt, amelyet nem ért területi veszteség (Celldömölki, Sárvári, Vasvári) és további kettő, a Körmenyi és a Szombathelyi, amelyek viszonylag csekély veszteséget szenvedtek, településeiknek 10-15%-át veszítették el. Szentgotthárd és Kőszeg hátszágának kb. 2/3-át csatolták el, a Muraszombati és a Németújvári járás értelmetlenül összezsugorodott, előbbiből három (Gödörháza, Magyarszombatfa, Velemér), utóbbiból mindössze egyetlen (Nemesmedves) falu maradt Magyarországon. A Felsőőri járást teljes egészében Ausztriához csatolták.

2.2. Vas vármegye közigazgatása a Horthy-korszakban

A két világháború között nagyobb szabású közigazgatási átalakításokat nem hajtottak végre, ezzel is erősítve a revízió indokoltságát és igényét. Az erősen megcsonkított vármegyéket is csak „közigazgatásilag egyelőre egyesített” névvel vonták össze. A városok pontosabb meghatározásával sem foglalkoztak, mai értelemben vett várossá nyilvánítási procedúra nem létezett.

A Vas megyei városállományban is mindössze annyi történt, hogy a rendezett tanácsú város helyett bevezetett megyei város státuszt Kőszeg és Szombathely is megkapta. Utóbbi 1942-ben a törvényhatósági jogú város rangot is,¹ de azt a világháború, majd e kategória 1950-es megszüntetése miatt nem sokáig élvezte (Csapó – Kocsis, 2006). Ennek ellenére az országos átlagba belesimult a megye városodottsága, hiszen a Horthy-korszakban is szűkmarkúan osztották a városi címeket. A két világháború között mindössze 11 település várossá nyilvánítására került sor, de abból 6 Nagy-Budapest 1950-es megszervezése után önállóságát is elveszítette.² A II. világháború végén 50 városi rangú település volt az országban, amelyből 11 törvényhatósági, 39 megyei város (rendezett tanácsú) címmel rendelkezett. Közülük 42 már a 20. század előtt megkapta a városi címet. 1945-ben az ország lakosságának 38,1%-a élt ezekben a helységekből (Kovacsicsné Nagy, 2013).

A belügyminiszter 148116-23 B.M. sz. leirattal elrendelte Vas vármegye új járási beosztásának megállapítását. A törvényhatósági bizottság az általa korábban kiküldött választmány javaslatát is figyelembe véve, azt részben elfogadva 1923. október 8-án úgy döntött, hogy a vármegye megmaradt területét hét járásba csoportosítja akként, hogy a csonka Muraszombati járás három és a Németújvári járás egy megmaradt községét a szomszédos Szentgotthárdi járáshoz csatolta. Az elcsatolás következtében megszűnt járasok neveit a szomszéd járasok neveivel egyesítve megőrzi a Szentgotthárdi-muraszombati, a Körmen-di-németújvári és a Kőszeg-felsőőri névalakban (Kövér, 2020). Ez a járási felosztás a korszak végéig fennmaradt.

A települések száma viszont jelentősen változott, a községösszevonások miatt csökkent. A folyamatot a kormányzat, a hatékonyabb közfeladat-ellátás érdekében ösztönözte.

2.3. A vármegye közigazgatása a koalíciós időszakban (1945–1950)

Vas vármegyében az 1945. január 20-i állapot szerint 247 önálló település volt, ami az 1923-as állapothoz képest 47-tel (16%-kal) kevesebb. A városok köre (Kőszeg és Szombathely megyei városok) nem változott, rajtuk kívül 245 község – közülük 15 nagyközség – volt. Összesen 84 körjegyzőség működött, amelyek közül 69-et csak kisközségek alkottak, öt kisközség pedig a 15 nagyközség központú körjegyzőségek valamelyikéhez tartozott.

A Független Kisgazdapárt vezette koalíciós kormány időszakában folytatódtak a községösszevonások (3. táblázat), de ezzel ellentétes folyamatként új községek szervezése is történt. Vashegyalja község Ritkaháza részéből önálló kisközséget hoztak létre,³ Sömjén-mihályfa községet pedig Kemenessömjén és Kemenesmihályfa kisközségekre kettéválasztották.⁴ Ekkor Németzsidány nevét a község képviselő-testület kérésének helyt adva Kiszsidányra változtatták.⁵

3. táblázat: Településegysítések Vas (vár)megyében, 1945–1950
 Table 3: Settlement unifications in Vas (Castle) County, 1945–1950

Év	Új település	Elődtelepülések	Jogszabály
1946	Sitke kisközség	Nagysitke és Kissitke kisközségek	152.031/1946. III. 9. BM sz. rendelet
1948	Püspökmolnári nagyközség	Rábamolnári és Püspöktemetői községek	164.763/1947. III. 2. sz. BM rendelet
1948	Vasszécseny kisközség	Vasszécseny és Lipárt községek	172.250/1948. III. 2. sz. BM rendelet
1949	Balogunyom kisközség	Balogfa és Nagyunyom kisközségek	163.326/1946. sz. BM rendelet
1949	Egervár kisközség	Déneslak és Egervár kisközségek	171.889/1948. III. 2. sz. BM rendelet
1950	Bozzai kisközség	Bárdos és Bozzai kisközségek	5203-10-22/1948. I. 8. BM sz. rendelet

*Forrás: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 alapján saját szerkesztés.
 Source: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 based on own editing.*

Érdekes kezdeményezés volt a Vas vármegye Törvényhatósági Bizottságának azon kezdeményezése a Belügyminisztériumnál,⁶ hogy Vas vármegyében állítsanak fel jánosházi járást 12 községgel és Őriszentpéteri járást 21 községgel. A döntés értelmében elkezdtek a két tervezett járás kialakítását: megalakultak az állampárt, a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) járási bizottságok és a rendőrkapitányságok (Horváth – Kránitz – Péter, 1988). A járási apparátusok végül is nem épültek ki, a két új járás nem jött létre.

A fentieknél lényegesebb, mélyrehatóbb és hosszabb távon hatással járó változások is végbementek a közigazgatásban a kommunista politikai fordulat következtében. 1949-ben minisztertanácsi rendelettel megszüntették a „vármegye” elnevezést, a „főispán” tisztségét és megbízatását is.⁷ Helyette a „megye” fogalmát vezették be, és ennek első számú vezetője az „alispán” lett. A vármegyerendszer megszüntetése tartalmi változtatásokat is jelentett (pl. törvényhatósági, főispáni jogkör) és a rendelet nyomán módosultak a megyék határai és elnevezései. Szintén 1949-ben a jegyzői állásokat állami állásokká nyilvánították, ezért őket 1949. február 1-jétől nem az önkormányzatok, hanem a belügyminiszter nevezte ki.

Mindezek a szovjet típusú tanácsrendszer bevezetésének előkészítését szolgálták. A folyamat 1950-ben érte el célját.

3. A SZOCIALIZMUS IDŐSZAKA (1950–1990)

3.1. A közigazgatás jogi környezete az államszocialista időszakban

A II. világháborúban elszenvedett vereség maga alá temette a magyar polgári közigazgatást. Az 1949-es sztálini típusú alkotmány elfogadását követően került sor a helyi-területi közigazgatás átfogó reformjára. Az 1949. évi XX. törvény szerint az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács. Az Alkotmány azon rendelkezését, miszerint a helyi tanácsok az államhatalom helyi szervei, a tanácsokról szóló 1950 évi I. törvény (az ún. I. tanácsi törvény) értelmezte.

A nagyobb városok megyei, a kisebbek és kevésbé fontosak járási igazgatás alá kerültek, csupán a főváros nem tartozott területi hatáskörű szervek joghatósága alá. Ezzel egy időben felszámolódott a városi autonómia és az önkormányzatiság is, hiszen valamennyi város a centralizált állami irányítás alá került. 1949/1950-ben sor került a megyerendezésekre: a vármegye név megyére változott és a trianoni döntést elismerve a csonka megyéket megszüntették és más megye területébe olvasztották be (pl. Sopron megye). Több helyütt a régi, polgári hagyományokkal rendelkező városokat megfosztották megyeszékhely rangjuktól és helyettük újabb, erősebb munkásosztállyal rendelkező városokat neveztek ki: pl. Esztergom vs. Tatabánya, Balassagyarmat vs. Salgótarján, Gyula vs. Békéscsaba. Ekkor alakult ki a ma is fennálló, 19 elemet számláló megyerendszerünk.

A közigazgatás átalakítása jelentős mértékben érintette a települések fejlődésének a lehetőségeit, hiszen a közigazgatási hierarchiában betöltött szerepük döntően meghatározta, sőt determinálta, hogy mennyi fejlesztési forráshoz jutnak. A szocialista időszakban a települések boldogulását tehát inkább az határozta meg, hogy mekkora a népességük, semmint az, hogy hol helyezkednek el. Ezért volt kulcskérdés minden településnek, hogy mikor tudnak előrelépni a ranglétrán, nagyközségi, esetleg városi címet kapni. Ez a folyamat együtt járt a városok mesterséges növelésével, addig önálló települések központhoz történő csatolásával.

A városi rang megadása az ötvenes évektől kezdve tisztán állami (elsősorban pártpolitikai) akarat kérdése lett. Maga a városi jogállás pedig egyértelmű előnyökkel járt. Az állam csak visszafogottan élt a várossá nyilvánítás lehetőségeivel. Ebben az időszakban nem volt a mai értelemben vett várossá nyilvánítás, hanem a Minisztertanács döntött a megyei tanácsok és a megyei pártbizottságok javaslata alapján arról, hogy mely településnek adja meg a városi címet, amelynek előírásait az Elnöki Tanács 1954-ben kiadott 9. számú törvényerejű rendelete szabályozta (Kiss, 1998).

Ebben a bő negyedszázadban 26 település kapott városi rangot, közülük 9 szocialista város és 17 régi, nagyvárosi hagyományokkal rendelkező helység. 1971-re hazánkban 76 városi jogállású települése lett.

A hazai településfejlesztésben új szakasz kezdődött az 1970-es évek elején, a várossá nyilvánítási elvek szakszerűvé és tudatossá váltak.

Elfogadták 11/1971. (III.31.) számú Kormányrendeletet, amely meghatározta és előírta a községek nagyközséggé válásának feltételeit, mivel alig volt nagyközség. Nagyközséggé lehetett nyilvánítani (a megyei tanácsok javaslatára) a minimum 5 ezer fős községeket, vagy azokat a községeket (lakosságszámtól függetlenül), amelyek:

- járási székhelyek vagy
- városiasodó jellegűek (pl. *Répcelak*) vagy
- országos jelentőségű gyógy- és üdülőhelyek (pl. *Bük*) voltak.

A fentiek alapján 1971 és 1973 között 287 községet nyilvánítottak nagyközséggé. Ennek a jelentősége fontos, hiszen 2014-ig csak nagyközségek kezdeményezhették várossá nyilvánításukat.

1971-ben elkészült és az 1007/1971 (III. 16.) számú Kormányhatározattal elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió (OTK), amely meghatározta, hogy hosszú távon 130 település tölthet be városi szerepkört. Az OTK tehát meghatározta a városhálózat fejlődését.

Az OTK szellemiségében 1974-ben állították össze és határozták meg a várossá válás kritériumait. Ez 23/1974. ÉVM-MTTH együttes közlemény az addig készült legpontosabb meghatározását és körülírást adta a magyar városoknak. Legfőbb feltétel volt a városias szerepkör és minimum 8 ezer fős lélekszám.

A tudatos városfejlesztés hatására 1971-től 1983-ig összesen 21 település kapott városi címet. Ahol a települések nem érték el a 8 ezer fős határt, községeket csatoltak hozzájuk. 1983-ra 97-re emelkedett a városi jogállású településeink száma. Az 1970-es évek második felében haladta meg először a városlakók száma a falvakban élőkét (Csapó – Kocsis, 1997).

Az 1980-as évektől a várossá nyilvánítás már nem járt közvetlen gazdasági vagy anyagi előnnyel, de a megyék még mindig jelentősen támogatták a kiszemelt nagyközségeket. A járási rendszert felváltó városkörnyéki igazgatás bevezetésétől (1984) az ún. városi jogú nagyközségeket három lépcsőben (1984-ben 12 db, 1986-ban 18 db, 1989-ben 41 db) várossá nyilvánították, ami addig soha nem látott városodási hullámot indított el (Csapó – Kocsis, 1997).

Az új városok többsége rendelkezett a kisvárosokra jellemző, és elvárt központi szerepkörökkel, de lakosságuk jórészt alatta maradt a 10 ezer főnek, sőt megjelentek az 5 ezer fő alatti törpevárosok is (pl. Vasvár). 1983–1990 között 71 települést nyilvánítottak várossá, ami azt jelenti, hogy bő hét év alatt a városok csoportja addig soha nem látott mértékben és ütemben több mint másfélszeresére nőtt, elérte a 168-at. Az abszolút történelmi csúcs az 1989-es esztendő volt, amikor 41 nagyközség kapott városi rangot (www.varossanyilvanitas.hu). 1982-ben 96 város volt hazánkban, és ezekben élt az ország népességének 53%-a (Beluszky – Győri, 2008).

A városok számának gyors növekedése több tényezővel magyarázható, amelyek közül a legfontosabbak:

a) csökkentek az állami források, és ez egyrészt csökkentette a községek és városok közti minőségi lejtőt, másrészt pedig a gyengülő politikai hatalom egyre nehezebben tudott ellenállni a különböző követeléseknek, illetve kritikáknak.

b) az 1984. január 1-jével bevezetett városkörnyéki rendszerben több városkörnyék központja községi jogállású település lett, így kézenfekvő volt ezeknek várossá nyilvánítása.

Mindezek eredményeként 1990. január 1-jén már 166 városi jogállású település volt hazánkban, ami nagyfokú korrelációt mutatott a sokoldalú funkciókkal rendelkező „valódi” városok körével (Beluszky – Győri, 2008).

A járások szerepe többször is átalakult a korszakban: a nemesi vármegyék fennállása idején igazgatási és igazságszolgáltatási fórum, majd 1948-tól kizárólag igazgatási feladatokat ellátó szerv volt egészen 1971-ig. Ekkortól a megyei tanácsok igazgatási-végrehajtó szerveiként járási hivatalokat szerveztek, ezzel együtt megszűntek testületi szerveik. 1983. december 31-én Magyarországon megszüntették a járásokat, helyettük városkörnyéki igazgatást vezettek be, amelyek a rendszerváltáskor az önkormányzatiság kiépültével megszűntek.

A települési szinten is számottevő változások történtek a szocializmus bő négy évtizede alatt. 1945–1948-ig, ahogy azelőtt, a kisebb települések (kisközségek, esetleg egyes nagyközségek) hivatali ügyeik közös ellátására körjegyzőségeket alkothattak. A tanácsrendszer ideje alatt a körjegyzőségeket közös tanácsok váltották fel, amelyek esetében a közös tanácsi székhelyhez nem önkéntesen csatlakozhattak az ún. társközségek, hanem az Elnöki Tanács döntött a hovatartozásukról.

1950-ben valamennyi településen megalakultak a tanácsok, majd a sokasodó közfeladatok miatt egyre több települést osztottak be közös tanácsba, ezáltal drasztikusan csökkent az önálló tanácsok száma a korszakban.

3.2. Vas megye közigazgatása a Rákosi- és Kádár-korszakban

Az 1950. február 1-én létrejött Vas megye, a Zálához csatolt 3 (Egervár, Gósfa, Vasboldogasszony), a Veszprémhez került 4 (Egyházaskesző, Kemeneshőgyész, Magyargencs, Várkesző) és a Győr-Sopronhoz csatolt Kemenesszentpéter községek kivételével megtartotta a teljes Vas vármegye területét. Ezzel egyidejűleg a megszűnt Sopron vármegyétől 16 település (Csepreg, Bő, Bük, Chernelházadamonya, Horvátzsidány, Iklanberény, Kiszsidány, Lócs, Mesterháza, Nagygeresd, Nemesládony, Ólmod, Peresznye, Sajtoskál, Simaság, Tompaládony) került át Vas megyéhez, amelynek mai területi kiterjedése (3336 km²) is ekkor alakult ki. Az idecsatolt települések közül Csepreg és Sajtoskál a középkorban mezőváros volt, de előbbi az átszatolással egy időben, utóbbi már korábban községgé süllyedt vissza (Gróf – Németh – Pozsgai, 2016).

Vasban az 1950-es átszervezésnél az addigi hét járás még megmaradt (2. ábra), a Sopron megyétől átkerült Csepregi járást felosztották a meglévők között, az Írottközi járást átnevezték Kőszeginek, a Körment-németújvárit pedig Körmentinek (Patkó, 2016). A közigazgatás szocialista átszervezése remek alkalmat adott arra, hogy a településhierarchiát is az új elveknek megfelelően átalakítsák. Ahogy az országban, úgy Vasban is több helységet lefokoztak. Szombathely és Kőszeg városi rangja megmaradt ugyan, de megyei városi rangjuk elveszett. A korábbi hét nagyközségből az 1950-es visszaminősítésük után csak négy maradt (Körment, Sárvár, Szentgotthárd és Vasvár), Celldömöltkől, Jánosházától és Véptől viszont ugyanúgy megvonták a címet, mint a már említett Csepregtől vagy a szintén Vas megyéhez került Büktől (Petrikné Vámos, 1996). Több szakaszban csökkentették a járások számát: 1954-ben a Kőszegi, 1969-ben a Szentgotthárdi és a Vasvári, 1978-ban pedig a Celldömölki járást szüntették meg (Patkó, 2016). A járási rendszer 1983. december 31-i megszüntetéséig csak a Szombathelyi, a Körmenti és a Sárvári járás maradt meg, illetve állt fenn.

2. ábra: Vas megye közigazgatási beosztása, 1950
 Figure 2: Administrative division of Vas county, 1950



Forrás: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 alapján saját szerkesztés.

Jelmagyarázat: 1=Kőszegi járás, 2=Szombathelyi j., 3=Sárvári j., 4=Celldömölki j., 5=Szentgotthárdi j., 6=Körmendi j., 7=Vasvári j.

Source: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 based on own editing.

Legend: 1=Kőszeg district, 2=Szombathelyi d., 3=Sárvári d., 4=Celldömölki d., 5=Szentgotthárd d., 6=Körmendi d., 7=Vasvári d.

A Kádár-korszak konszolidációs időszakában, az 1960-as évektől a gazdasági dekoncentráció együtt járt a közigazgatás központosításának némi oldásával is. Ez megmutatkozott a városi cím adományozásának csekély fellendülésével. Vasban Sárvár már a középkorban jelentős gazdasági és kulturális hatással bíró mezőváros volt, és a kiegyezéstől kezdődően jelentős gyáripari kapacitást épített ki és azt a szocializmusban is tovább tudta fejleszteni. Az 1902-ben Tizenháromváros és Vármellék, 1912-ben pedig Sár és Péntekfalu Sárvárral történő egyesítése révén 1920-ra Vas megye második legnagyobb városa lett (Baranyai, 2010a; Baranyai, 2010b; Csapó – Lenner, 2014b). 1968-ban csatolták hozzá Rábasömjént, továbbá Sitkétől Kanotapusztát, Lánkapusztát, Földvárpusztát, Saroltamajort, Csényétől Újmajort, valamint az Ostffyasszonyfa-vasútállomást (Csapó, 2010). Sárvár 1968. auguszt-

tus 20-i hatállyal kapta vissza 1871-ben elvett városi címét és lett Vas megye harmadik városa (Csapó, 2010).

A későbbi várossá nyilvánítások szempontjából fontos, hogy az 1960-as évtizedben több vasi település kapta vissza nagyközségi rangját. 1969-ben Celldömölk, 1970-ben pedig Jánosháza és – újként – Répcelak.

Az 1971-es OTK meghatározta a településhálózat fejlesztési irányait és ütemét. Vas megyében a dokumentum távlatának első üteméig, 1985-ig Celldömölk, Körmend, Szentgotthárd és Vasvár nagyközségek várossá nyilvánítását javasolta, Csepreggel, Jánosházával, Őriszentpéterrel és Répcelakkal távlatilag is nagyközségként számolt. Ez biztosította azt, hogy a már városi rangú Szombathellyel, Kőszeggel és Sárvárral együtt valamennyi, OTK által megnevezett felső- és középfokú központ a megyében városi jogállású település legyen.

1971–1983 között Celldömölk (1978), Körmend (1978) és Szentgotthárd (1983) kapta meg a városi címet (Lenner, 2005; Csapó – Lenner, 2004a; www.varossanyilvanitas.hu). Szentgotthárd némi késését az is okozta, hogy 1974-ben a városok minimális lakosságszámát 8 ezer főben határozták meg, amit az csak több, addig önálló község – Farkasfa, Jakabháza, Máriaújfalu, Rábafüzes és Rábatótfalu – hozzácsatolásával tudott elérni.

Gyarapodott a nagyközségek csoportja is (4. táblázat).

4. táblázat: Vas megye mai területének nagyközségei, 1971–1988
Table 4: Large municipalities in the present territory of Vas county, 1971–1988

Nagyközséggyé nyilvánítás éve	Település
1871	Körmend
1871	Sárvár
1871	Vasvár
1889	Szentgotthárd
1969 (1871)	Celldömölk (Kiscell)
1970 (1886)	Csepreg
1970 (1871)	Jánosháza
1970	Répcelak
1971	Őriszentpéter
1983 (1902)	Bük
1988 (1926)	Vép

Forrás: Petrikné Vámos, 1996 alapján saját szerkesztés.
Source: Petrikné Vámos, 1996 based on own editing.

Noha az 1971 elején a fentiekben említett kormányrendelet legalább 5 ezer főt írt elő a nagyközségi címhez, az ennél kisebb Őriszentpéter és Bük is megkapta azt. Az előbbi az

OTK-ban vizionált térszervező szerepének, utóbbi pedig a turizmusban kiépített speciális szerepkörének köszönhetten nagyközséggé válását.

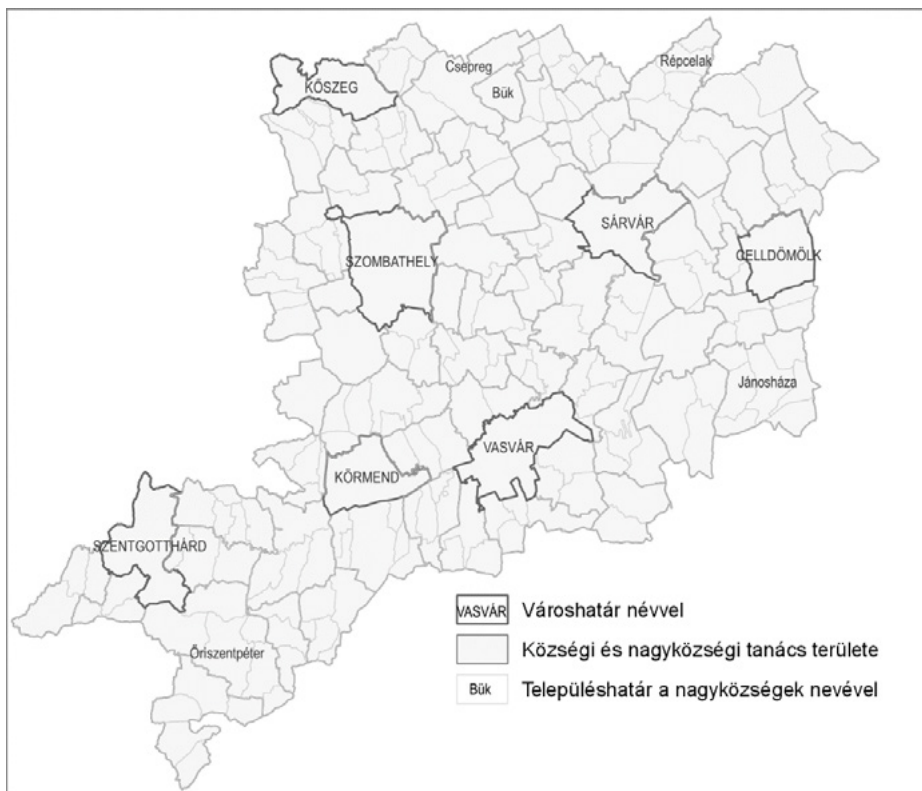
1983-ban szigorították a várossá nyilvánítási kritériumokat, és ekkor szüntették meg a járási rendszert. Helyette 1984. január 1-i hatállyal a városkörnyéki igazgatást vezették be, ami Vas megyében azt jelentette, hogy a négy járást hét városkörnyék váltotta fel, aminek a központjai megegyeztek a korábbi, 1945–1954 között fennálló hét járásával (3. és 4. ábra).

3. ábra: Vas megye közigazgatási beosztása, 1984
Figur 3: Administrative division of Vas county, 1984



Forrás: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 alapján saját szerkesztés.
Source: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 based on own editing.

4. ábra: Vas megye közigazgatási beosztása, 1988
Figure 4: Administrative division of Vas county, 1988



Forrás: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 alapján saját szerkesztés.
Source: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 based on own editing.

A városkörnyék már a nevében is mutatja, hogy a központi települése város kellene, hogy legyen. Ez Vasban 6 városkörnyékre volt igaz, egyedül a Vasvárra nem. A település túl kicsi volt ahhoz, hogy egy lépésben várossá emeljék, ezért 1984-ben – Vas megyében egyetlenként – városi jogú nagyközséggé nyilvánították. Kismákfát már 1978-ban hozzácsatolták, amit 1986-ban Nagymádfa és Alsóújlak követett és így ebben az évben várossá nyilvánították (Patkó, 2016; Petrikné Vámos, 1996). Minden erőfeszítés ellenére a település lakossága nem érte el az 5000 főt, vagyis Vasvár lett Vas megye újkori történetének első törpevárosa.

A nagyközségek sora is bővült ebben az időszakban. 1988-ban Vép kapta meg ezt a címet (Petrikné Vámos, 1996). Ez azt jelenti, hogy a rendszerváltáskor Vasban hét város mellett hat nagyközség volt, amelyek a városok utánpótlását jelentették és bő 20 év alatt városok is lettek.

A városok és a nagyközségek gyarapodásával szemben a községek és az önálló tanácsok száma rendületlenül csökkent a korszakban (5. táblázat).

5. táblázat: Közigazgatási egységek Vas megyében, 1950–1986
Table 5: Administrative units in Vas County, 1950–1986

Közigazgatási egység/év	1950	1966	1969	1970	1977	1985	1986
Járások száma*	7	6	6	4	4	7	7
Városok száma	2	2	3	3	3	6	7
Nagyközségek, községek száma	229	229	225	222	221	209	206
Ebből: önálló (nagy)községi tanács	188	128	50	15	10	8	8
(nagy)községi közös tanács	20	44	63	62	60	57	57
társközségek	21	101	175	207	211	144	141
Települések összesen	231	231	228	225	224	215	213
*1984-től városkörnyék							

Forrás: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 alapján saját szerkesztés.
Source: Horváth – Kránitz – Péter, 1988 based on own editing.

A települések számának csökkenése 231-ről 213-ra nem drámai mértékű (-7,8 %), az önállóságukat elveszítő községeké viszont annál inkább. 1950-ben a vasi települések 82%-a önálló tanáccsal rendelkezett, 1986-ban viszont már csak 7%-uk. Mindkettő folyamatnak alapvetően a kistelepülések voltak a szereplői. A településállomány számszerű csökkenése mögött a több hasonlóan kis méretű települések összevonása, illetve a városrá nyilváníttatásokat megelőző központi településekhez történő község hozzácsatolások állnak. Az összevonások sok esetben a településméret növelése okán egy fejlődést indított el az utódtelepülésen, a városokhoz csatolások viszont gyakran csak a községek periferalizálódását növelte. Vas megye kisvárosaiban és nagyközségeiben gyarapodó, községeiben viszont változatos fejlettségi szintet mutató, de alapvetően önrendelkezését folyamatosan veszítő, központosítottan irányított településállománnyal érte meg a rendszerváltást.

4. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI IDŐSZAK (1990-TŐL)

4.1. A közigazgatás jogi környezete a harmadik köztársaságban

A helyi önkormányzást szabályozó 1990-es önkormányzati törvény (1990. évi LX. tv., rövidítve: Ötv.) kimondta, hogy „A helyi önkormányzatok alapjai egyenlők”. A települések közötti hierarchia jogi szempontból megszűnt, és így minden település saját sikereinek a kovácsa vagy kudarcainak elszenvedője lett. Az önkormányzatokra delegált kötelező feladatok ellátásához a helyhatóságok jogosultak ugyan állami normatíva igénybevitelére, de a feladat egyre több, a hozzájuk rendelt központi forrás pedig egyre kevesebb lett.

Felértékelődtek az önkormányzatok sajátos bevételei, különösen az általuk kivethető helyi adók. A helyhatóságok eltérő adóerőképessége miatt addig soha nem látott mértékű fejlettségbeli különbségek alakulhattak ki – akár egymással közvetlenül szomszédos – települések között. A szocializmussal ellentétben, a demokráciában egy helység boldogulását immár nem feltétlenül a mérete, hanem az elhelyezkedése határozza meg. Amíg a szerencsés – pl. nagyváros közeli, Balaton parti stb. – fekvésűek jelentős fejlesztéseket tudtak véghez vinni, addig a belső vagy külső perifériákon tengődők gyakran a pusztá működésükben is eladósodtak.

Korábban a járási, majd a városkörnyéki igazgatás megszűnése után a rendszerváltáskor megalakult önkormányzati rendszer végtelenen atomizálódott, hiszen nem volt alsó középszint a települési és a megyei szint között. A helyhatóságok közötti együttműködés ad hoc jellegű volt, ellátandó feladatonként eltérő hatáskörrel és területi illetékességgel működő önkéntes önkormányzati társulásokat, illetve projekt társulásokat (SAPARD-térség, LEADER társulás stb.) alakítottak, valamint megjelentek az uniós statisztikai adatgyűjtéshez igazodó NUTS-rendszer elemei a KSH tervezési-statisztikai kistérségei. A hivatali ügyintézés gördülékenyebbé és költségkímélőbbé tétele érdekében növekedett a körjegyzőségek száma. Többféle állami hatósági feladatot is önkormányzatok láttak el, jó példa erre az okmányirodák hálózata, amelyek szakmai felügyeletét a közzetközponti jegyzők látták el.

A települések dinamikus fejlődésének egy lehetséges útját a városi cím elérésében látták a helyi közösségek. Először szabályozta törvény a várossá nyilvánítást, de egyben liberalizálta is azt. A törvény a várossá nyilvánításokról csak azt mondta ki, hogy *„a nagyközség a várossá nyilvánítást akkor kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége és térségi szerepe indokolja”*. A település képviselő-testülete kezdeményezhette, a pályázatot a belügyminiszter terjesztette fel a köztársasági elnöknek, aki döntött a városi cím adományozásáról. Ezen túl a törvény nem szabályozta a kérdést, sőt közölte, hogy a várossá nyilvánítást nem indokolt részletes feltételekhez kötni. Várossá nyilvánítási dömping indult el az országban: az ezredfordulón 226, 2015-ben 346 város volt hazánkban.

Az önkormányzati rendszer eladósodása miatt új önkormányzati törvényt (2011. évi CLXXXIX. tv., rövidítve Möt.) alkottak, ami a helyhatóságok normatív finanszírozása helyett az eltérő adóerőképességet is figyelembe vevő feladatfinanszírozást vezetett be. Az önkormányzati feladatok ellátására alakult kistérségi társulások helyett az államigazgatási feladatok végrehajtására szerveződő járási rendszert vezettek be, amelyek a szintén újonnan felállított megyei kormányhivatalok szervezeti egységei. Jelenleg Magyarországon 197 járás működik, közülük 23 a fővárosban, a kerületeknek megfelelő területi beosztásban.

A körjegyzőségek helyett közös önkormányzati hivatalok (továbbiakban: KÖH) alakultak, nagyjából az elődjéhez hasonló feladatrendszerrel (6. táblázat).

6. táblázat: Önkormányzatok és önkormányzati hivatalok Magyarországon, 2024
 Table 6: Local governments and local government's municipal offices in Hungary, 2024

Vármegye/főváros	Közös önkormányzati hivatalok		Önálló hivatalok száma*	Hivatalok összesen	Önkormányzatok száma
	száma	tag-települései			
Bács-Kiskun	34	77	43	77	120
Baranya	50	295	7	57	302
Békés	19	49	27	46	76
Borsod-Abaúj-Zemplén	81	321	38	119	359
Csongrád-Csanád	13	33	28	41	61
Fejér	25	67	42	67	109
Győr-Moson-Sopron	46	159	25	71	184
Hajdú-Bihar	19	48	35	54	83
Heves	39	99	23	62	122
Jász-Nagykun-Szolnok	20	46	33	53	79
Komárom-Esztergom	21	53	24	45	77
Nógrád	40	122	10	50	132
Pest	27	65	123	150	188
Somogy	53	236	11	64	247
Szabolcs-Szatmár-Bereg	64	184	46	110	230
Tolna	28	100	10	38	110
Vas	39	212	5	44	217
Veszprém	47	207	11	58	218
Zala	47	252	7	54	259
Fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzati hivatalok			24	24	24
Összesen	712	2625	572	1284	3197
*Beleértve a vármegyei önkormányzati hivatalokat is					

Forrás: Belügyminisztérium, 2024.
 Source: Ministry of Interior, 2024.

2023. július 1-jével a „megye” elnevezés újra „vármegyére” változott (Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés módosítása).

4.2. Vas (vár)megye közigazgatása a jelen korszakban

A megye településállománya a rendszerváltást követően alig változott, mindössze hárommal, 216-ra nőtt, aminek forrása Alsóújlak és Tormásliget kiválása Vasvárból, illetve Csepregből, valamint Sömjénmihályfából alakult két község, Kemenesmihályfa és Kemenessömjén. 1990 decemberétől Szombathely megyei jogú város lett, a városok száma pedig csaknem megduplázódott az azóta eltelt három és fél évtizedben. A sort az egykori mezőváros, Csepreg kezdte, amikor 1995-ben városi címet kapott. Őt az iparosodott Répcelak (2001), az Őrség természetes térszervező központja, Óriszentpéter (2005), a fürdőtelepülés Bük (2007), az agglomerációs típust képviselő Vép (2009) folytatta, majd 2012-ben az egykori kereskedőváros, Jánosháza zárta. 2024-ben Magyarország 3155 településéből 348 (11%) rendelkezik városi ranggal, Vas vármegyében a 216-ból 13 (6%).

A települések hivatali ügyeik közös intézésére körjegyzőségeket hoztak létre (7. táblázat). 1992 és a körjegyzőségek 2012-es megszűnte között a körjegyzőségi székhelyek száma 30%-kal nőtt (52-ről 68-ra). Emögött az a folyamat húzódott meg, hogy az önkormányzatiság kialakulásával a közös tanácsokból „kiszabadult” községek egy része megpróbált a saját maga ura lenni, de csakhamar belátta, hogy együtt könnyebb. Alacsonyabb kiindulási bázisról ugyan, de hasonló folyamat játszódott le a rendszerváltáskor, mint 1950-ben. Először megszokasodtak a saját helyhatóságot működtető települések, majd belátva az ezzel felmerülő anyagi terheket, növekedett az együttműködési szándék. 1986-ban 15 önálló tanács, 2012-ben csaknem ugyanannyi, 18 önálló hivatal működött a megyében.

A körjegyzőséget működtető települések aránya 2012-ben csaknem ugyanannyi volt, mint a közös tanácsok aránya 1966-ban (91,6%, illetve 93%). Ez az egyes településcsoportokon belüli „természetes módon” kialakult régi és ezáltal szoros kapcsolatrendszereket mutatja, amelyek korszakokon, akár évtizedeken átívelve akkor is fennállnak és megmaradnak, ha együttműködésüket közös tanácsnak vagy éppen körjegyzőségnek nevezik. A közös tanácsok, illetve a körjegyzőségek jellemzően 3-4 önkormányzat együttműködését jelentették (átlag: 3,47, illetve 2,9), amely a napi ügyintézési gyakorlatban is praktikus üzemmellet és az ügyfél számára vállalható utazási távolságot eredményezett.

7. táblázat: Körszékhelyek Vas megyében, 1992–2012
 Table 7: Chief clerks' regional municipal offices in Vas County, 1992-2012

Vas megye																			
Év	körszénzés/ székhely	tag	együtt	tagok száma (székhellyel együtt)												összes település	önálló hivatal	önálló hivatal működhetet települések aránya %	környezetvédelmet
				2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
1992	52	102	154	22	18	5	6	1							213	59	27,70	72,30	
1993	52	97	149	24	17	6	4	1							215	66	30,70	69,30	
1994	50	94	144	23	16	6	4	1							216	72	33,33	66,67	
1995	49	92	141	22	17	5	4	1							216	75	34,72	65,28	
1996	51	95	146	23	18	5	4	1							216	70	32,41	67,59	
1997	50	93	143	23	17	5	4	1							216	73	33,80	66,20	
1998	50	94	144	23	16	6	4	1							216	72	33,33	66,67	
1999	51	94	145	24	17	5	4	1							216	71	32,87	67,13	
2000	53	96	149	26	17	5	4	1							216	67	31,02	68,98	
2001	56	102	158	27	19	4	5	1							216	58	26,85	73,15	
2002	58	103	161	30	18	4	5	1							216	55	25,46	74,54	
2003	59	103	162	32	17	4	5	1							216	54	25,00	75,00	
2004	60	108	168	29	21	4	5	1							216	48	22,22	77,78	
2005	60	109	169	28	22	4	5	1							216	47	21,76	78,24	
2006	60	110	170	28	22	3	6	1							216	46	21,30	78,70	
2007	61	112	173	29	21	4	6	1							216	43	19,91	80,09	
2008	65	119	184	30	24	4	6	1							216	32	14,81	85,19	
2009	66	123	189	28	27	4	6	1							216	27	12,50	87,50	
2010	66	125	191	28	26	5	5	2							216	25	11,57	88,43	
2011	67	126	193	29	26	5	5	2							216	23	10,65	89,35	
2012	68	130	198	27	29	5	5	2							216	18	8,33	91,67	

Forrás: Belügyminisztérium, 2024.
 Source: Ministry of Interior, 2024.

5. ábra: Vas megye közigazgatási beosztása, 2024.
Figure 5: Administrative division of Vas county, 2024.



Forrás: Belügyminisztérium, 2024.

Jelmagyarázat: 1=Kőszegi járás, 2=Szombathelyi j., 3=Sárosvári j., 4=Celldömölki j., 5=Szentgotthárdi j., 6=Körmendi j., 7=Vasvári j.

Source: Ministry of Interior, 2024.

Legend: 1=Kőszeg district, 2=Szombathelyi d., 3=Sárosvári d., 4=Celldömölki d., 5=Szentgotthárd d., 6=Körmendi d., 7=Vasvári d.

Vas megyében a kilenc kistérség helyett hét járást alakítottak, amelyek székhelyük és nagyjából a területi illetékességük tekintetében is hasonlóak voltak a Trianon óta eltelt bő száz éves időszak zömében működő járásokéval. A megszűnő Csepregi és Őrszentpéteri kistérségi társulások helyett nem alakítottak járásokat. Előbbit a Kőszegi és a Sárosvári, utóbbit a Körmendi és a Szentgotthárdi járás között osztották fel.

A körjegyzőségeket felváltó KÖH-ok kialakításánál a kormányzat részéről a méretgazdaságosság volt a döntő, ezért néhány kivételtől – pl. a nemzetiségi falvak esetében – eltekintve pénzügyi ösztönzőkkel a soktelepüléses, nagy kiterjedésű KÖH-ok létrehozását

favorizálta. Ez sikerült is, hiszen Vas vármegyében 2024-ben 39 KÖH működött, amelyhez 212 helység tartozott, ami az összes 216 település 98,1%-a és mindössze négy önkormányzat működtetett önálló hivatalt. Egy KÖH-re átlagosan 5,4 település jutott, de akadnak olyan KÖH-ök is, amelyekhez több mint tíz helyhatóság tartozik, és több olyan is található, amely a többi taggal területileg közvetlenül nem érintkező községet is magába foglal. Az alsó szintű közigazgatás ilyen fokú koncentrációja korábban nem volt tapasztalható.

ÖSSZEGZÉS

Vas (vár) megye kiegyezés utáni közigazgatásának vizsgálatából az alábbi főbb következtetések vonhatók le:

- A (vár) megye területe többször és jelentősebb mértékben változott az elmúlt bő 150 évben, mint az azelőtti több mint nyolcszáz esztendőben.
- Vas egyike azon vármegyéneknek, amelyik a honfoglalás korának természetes településrendjét, az aprófalvas települési szerkezetet némileg megőrizte. A vármegye 1950-ben kialakult mai területén nem sokkal – 231-ről 216-ra (6,5%-kal) – csökkent az önálló települések száma. A szocializmust itt nem lehet falurombolással vádolni.
- Annak ellenére, hogy gazdasági szempontból az ország egyik legfejlettebb vármegyéje, a kevésbé urbanizáltak közé tartozik. Településeinek 6%-a város, népességének 61,5%-a városlakó, az országos arány 11, illetve 70,2%.
- Nagy a városi lejtő, az első és a második legnagyobb város – Szombathely és Sárvár – népessége között 5,5-szeres a különbség. A 13 város több mint fele 5 ezer alatti törpeváros, azok viszont egyenletesen fedik le a vármegye területét, ami a lakosság közszolgáltatásokkal való egyenletesebb területi ellátását segíti elő.
- Úgy tűnik, hogy a hetes járásbeosztás volt időben a legstabilabb. Újra-újra felmerülő kérdés volt és lesz az Őrség és a Sopron vármegyétől átszatolt Répce mente önálló járássá szervezése.
- A tapasztalat azt mutatja, hogy a kiegyezéskor kialakult szolgáltató állam keretei között Vas (vár) megyében a települések együttműködése viszonylag stabil csoportokat formált, amelyek egy-egy egységet képeznek a közigazgatásban. A jellemző 3-4 darabos üzemméretük csak a KÖH-ök kialakítása után nőtt meg, ami miatt az állampolgár fizikailag messzebb került az ügyintézés helyétől.

A főbb megállapítások, következtetések sora még bővíthető lenne, illetve egyesével is megérnének önálló kutatást és feldolgozást.

JEGYZETEK

- 1 Az 1942. XXIII. tc. alapján, amit az 1945. szeptember 1-jén kiadott 111.325/1945. B.M. sz. rendelet hajtott végre.
- 2 A 11 várossá vált település: Balassagyarmat, Csongrád, Kalocsa, Mohács, Mosonmagyaróvár és Salgótarján, továbbá 1950-ben a Nagy-Budapestbe olvasztott Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc és Rákospalota (Kovacsicsné Nagy, 2013).
- 3 154.922/1946. III. 9. sz. BM rendelet.
- 4 161.108/1946. III. 9. sz. BM rendelet.
- 5 163.390/1946. III. 2. sz. BM rendelet.
- 6 Vas vármegye Törvényhatósági Bizottsága 817-2 ai. 78 kgy. 947 sz. közgyűlési határozata.
- 7 4343/1949. XII. 14. Mt. sz. rendelet.

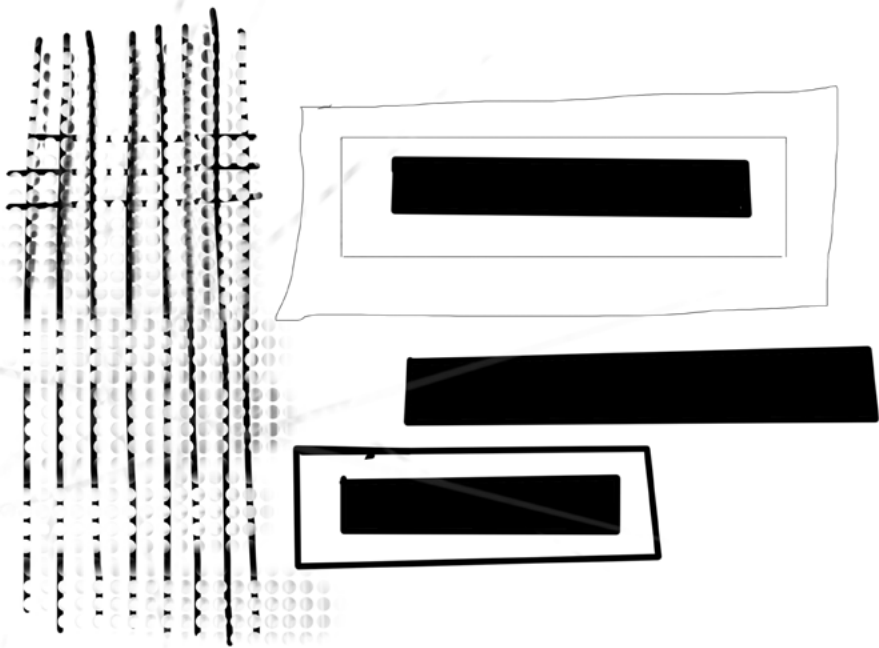
IRODALOMJEGYZÉK

- Balizs Dániel: *Etnikai térstruktúra, asszimiláció és identitás a történelmi Vas megyében*, PhD-értekezés, Szegedi Tudományegyetem – Földtudományok Doktori Iskola, Szeged, 2015, 152.
- Balizs Dániel: *Vas megye nemzetiségei*, Vasi Szemle 2018/3, 259–272.
- Baranyai Gábor (a): *Sárvár és környékének természetrajza*, in: Csapó Tamás szerk.: *Sárvár fejlődése a rendszerváltozástól napjainkig*, Sárvár Város Önkormányzata, Sárvár, 2010, 7–11.
- Baranyai Gábor (b): *Sárvár infrastrukturális fejlettsége, közművesítettsége*, in: Csapó Tamás (szerk.): *Sárvár fejlődése a rendszerváltozástól napjainkig*, Sárvár Város Önkormányzata, Sárvár, 2010, 80–87.
- Beluszky Pál: *Magyarország településföldrajza (Általános rész)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003, 568.
- Beluszky Pál: *Maradékok boltja*, Tér és Társadalom 2008/1, 169–172. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1162>
- Beluszky Pál – Győri Róbert: *Legyen rangja város!*, in: Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (szerk.): *Nagyközségek és kisvárosok a térben*, Savaria University Press, Szombathely, 2008, 19–32.
- Borovszky Samu: *Magyarország vármegyéi és városai – Vas megye*, Budapest, 1898, 622.
- Chernel Kálmán: *Kőszeg szabad királyi város jelene és multja*, Sieler Henrik Nyomdája, Szombathely, 1877, 274.
- Csánki Dezső: *Magyarország történelmi földrajza a Hunyadiak korában*, I–VI. kötet, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, Új kiadás: História Antik Könyvesház, Budapest, (1894) 2011, 880.
- Csapó Tamás (szerk.): *Sárvár fejlődése a rendszerváltozástól napjainkig*, Sárvár Város Önkormányzata, Sárvár, 2010, 147.
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt: *A várossá nyilvánítás elvi kérdései, potenciális városok az Északnyugat-Dunántúlon*, Tér és Társadalom, 1997/1, 183–196. <https://doi.org/10.17649/TET.11.1.410>
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt: *Szombathely településföldrajza*, Savaria University Press, Szombathely, 2006, 179.
- Csapó Tamás – Lenner Tibor (a): *Celldömölk történeti földrajza és településmorfológiája*, Vasi Szemle, 2004/3, 345–364.
- Csapó Tamás – Lenner Tibor (b): *Sárvár történeti földrajza és településmorfológiája*, Vasi Szemle, 2004/6, 655–676.
- Engel Pál – Kristó Gyula – Kubinyi András: *Magyarország története 1301–1526*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 419.

- Fényes Elek: *Magyarország geographiai szótáram Kozma Vazulnál*, Pest, Reprint: Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülete, Budapest, (1851) 1984, 1254.
- Fényes Elek: *A Magyar Birodalom nemzetiségei és ezek száma vármegyék és járások szerint*, Eggenberger Ferdinánd Magyar Akadémiai Könyvtár, Pest, 1867, 77.
- Gróf Katalin – Németh Sándor – Pozsgai Andrea: *Csepreg történeti településföldrajza a dualizmus korában*, in: Kókai Sándor (szerk.): *A változó világ XXI. századi kihívásai – Tanulmánykötet Prof. Dr. Hanusz Árpád egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*, Nyíregyházi Egyetem – Turizmus és Földrajztudományi Intézet, Nyíregyháza, 2016, 461–477.
- Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005, 332.
- Horváth Sándor – Kránitz József– Péter Lajosné: *Vas megye közigazgatási beosztása 1945–1950–1987*, Vas Megye tanácsa, Szombathely, 1988, 367.
- Kiss Éva: *A várossá nyilvánítás problematikája és a várossá válás jelentősége az önkormányzatok szemszögéből*, Földrajzi Értesítő, 1998/3, 456–481.
- Kniezsa István: *Magyarország népei a XI. században*, Lucidus Kiadó, Budapest, 2000, 350.
- Kovacsics József: *Vas (vár) megye települései és etnikai képe történeti demográfiai megvilágításban*, Vasi Szemle 1998/2, 663–689.
- Kovacsicsné Nagy Katalin: *A magyar városok története a kiegyezéstől napjainkig, avagy falupusztítás várossá nyilvánítással*, in: *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, LXXV. kötet (Ünnepi kötet dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára), 2013, 427–440.
- Kövér István: *Vas vármegye Trianon előtt és Trianon után*, I-II. kötet, Szülőföld Kiadó, Szombathely, 2020, 1541.
- Kubinyi András: *A Magyar Királyság népessége a 15. század végén*, Történelmi Szemle, 1996/2-3, 135–161.
- Lenner Tibor: *Körmend településfejlődése*, in: Csapó Tamás – Kocsis Zsolt – Lenner Tibor (szerk.): *A településföldrajz helyzete és főbb kutatási irányai az ezredforduló után*, Berzsényi Dániel Főiskola, Társadalomföldrajzi Tanszék, Szombathely, 2005, 138–145.
- Mályusz Elemér: *A középkori magyarság település- és nemzetiségpolitikája*, Lucidus Kiadó, Budapest, 2002, 276.
- OTK: *Vas megye településhálózat-fejlesztési terve*, Városépítési Tudományos és Tervező Intézet, Budapest, 1972.
- Patkó Máté: *Magyarország közigazgatási határainak változása a XX. században*, Szakdolgozat, Eötvös Loránd Tudományegyetem – Térképtudományi és Geoinformatikai Tanszék, Budapest, 2016, 50.
- Petrikné Vámos Ida (szerk.): *A magyar településhálózat területszervezési változásai 1945 és 1990 között*, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1996, 472.
- Pétervári Máté: *A járások kialakítása Magyarországon az 1870: XLII. tc alapján*, Doktori disszertáció, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2018, 247.
- *Térképek*. Elérhető: maps.hungaricana.hu (Letöltés ideje: 2024.01.22.)
- Vályi András: *Magyar Országának leírása*, Buda, Reprint: Méry Ratio, Budapest, (1799) 2003, 2128.
- *Várossá nyilvánítás*. Elérhető: www.varossanyilvanitas.hu (Letöltés ideje: 2024.01.22.)
- Vörös Károly: *Vas megye 1744. évi adóösszeírása*, KSH Könyvtár – Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya, Budapest, 1962, 227.

JOGSZABÁLYOK

- 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről.
- 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről.
- 1876. évi XX. törvénycikk némely városi törvényhatóságok megszüntetéséről.
- 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról.
- 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről.
- 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról.
- Az Elnöki Tanács 1954. évi 9. törvényerejű rendelete az igazgatási területszervezésről.
- 1007/1971. (III. 16.) Kormányhatározat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról.
- 23/1974. ÉVM-MTTH együttes közlemény a nagyközségek várossá nyilvánítására tett javaslatok elbírálásának irányelveiről, Tanácsok Közlönye, 33. szám, 578–580.
- 7010/1983. ÉVM irányelv a nagyközségek várossá nyilvánítására vonatkozó pályázatok elkészítéséhez és elbírálásához, Építésügyi Értesítő, 31. szám, Budapest.
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.



Hegyeshalmi László: Rajz 9.

BALÁS ENDRE

Egy kisvárosközpontú közös hivatal

*A local governments' common municipal office in
a small town*

•

SZERZŐK:

Balás Endre, jogász, tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskolán és a Szegedi Tudományegyetem jogi karán végezte, a Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, balas.endre@janoshaza.hu

JEL kód: H83

Kulcsszavak: közös önkormányzati hivatal • helyi közigazgatás
• köztisztviselői illetményrendszer • túlburjánzó bürokrácia

Absztrakt: Az új önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzatoknak 2013-ban át kellett alakítaniuk az általuk működtetett körjegyzőségeket, általában a korábbinál több önkormányzattal működő hivatalokat hozva létre. A tanulmány egy 12 önkormányzattal működő közös önkormányzati hivatal kialakulásának előzményeit, a működés kezdeti nehézségeit mutatja be, majd kitér a humánerőforrás-gazdálkodási gondokra, ezek legfőbb okára, és javaslatot tesz egy új köztisztviselői illetményrendszer kidolgozására is.

AUTHOR:

Endre Balás, lawyer, graduated from the Police College and the Faculty of Law of the University of Szeged, clerk of the Jánosháza Local Government Office, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", balas.endre@janoshaza.hu

Keywords: *local governments' common municipal office • local administration
• civil servants' salary system • overgrowing bureaucracy*

Abstract: *Under the new Local Government Act, local governments were required to restructure their chief clerks' regional municipal offices in 2013, generally creating local governments' common municipal offices for more settlements than before. The paper describes the background to the creation of a local governments' common municipal office with 12 municipalities, the initial difficulties of its operation, the human resources management problems, their main causes, and proposes a new system of civil servants' salaries.*

AZ ESETTANULMÁNYBAN ÉRINTETT TELEPÜLÉSEK KÖRE

Jánosháza Vas vármegye délkeleti szegletében a celldömölki járásban fekszik, városi címet 2013. július 1. napján kapott, népessége 2 338 fő.¹ A Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalhoz további 11 település tartozik, melyek közül egyet 756 fő, nyolcat 100 és 500 fő közötti, kettőt pedig 100 fő alatti lélekszám jellemez, a 12 település lakosság száma mindösszesen 5289 fő. A települések közigazgatási területe összesen 14 010 ha, a két legtávolabbi eső település távolsága közúton 22,5 km, a székhely és a legtávolabbi település távolsága 16 km. A hivatalhoz tartozó települések egyébként szomszédosak, közigazgatási területük közvetlenül kapcsolódik egymáshoz. A szerző 2004 óta dolgozik a jánosházi hivatalban, a jegyzői munkakört 2010 óta tölti be.

Az esettanulmányban bemutatom, hogy miért ilyen szokatlanul nagy számú önkormányzat együttműködésével alapítottuk meg a közös önkormányzati hivatalt,² milyen nehézségekkel szembesültünk az alapítást követően, hogyan alakult a hivatal köztisztviselői létszáma az elmúlt tíz évben, és azt is, hogy miért lenne fontos mielőbb újraszabályozni a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előmeneteli- és illetményrendszere vonatkozó előírásait.

ELŐZMÉNYEK

A jánosházi Polgármesteri Hivatal 2012. végéig öt önkormányzat közigazgatási feladatait látta el, melyek lakosság száma összesen 3 392 fő volt. Mivel mind az öt település a celldömölki járás területén helyezkedik el, és közvetlenül határosak egymással, az új önkormányzati törvény hivatalokkal szemben támasztott követelményei nem érintették annak működését.³ A hivatalhoz tartozó települések körének bővítése ezért fel sem merült a települések részéről, mindaddig, amíg 2012 őszén két település nem jelezte csatlakozási szándékát a hivatal közös fenntartásához. A csatlakozási szándékot a kényszer szülte, ugyanis mindkét település körjegyzőségének székhelye a sárvári járás területére esett, és a járáshatár módosítására – illetve az önkormányzati törvény azonos járáshoz tartozásra vonatkozó kö-

vetelményének hatályon kívül helyezésére – irányuló kezdeményezéseik nem vezettek eredményre. Az akkor még nagyközségi önkormányzat képviselő-testülete a kezdeményezések alapján olyan álláspontot alakított ki, hogy nem zárkózik el egyetlen önkormányzat csatlakozási szándékától sem.

A 2013. évi költségvetésről szóló törvény tervezete alapján⁴ – amely megállapította a közös hivatalok finanszírozásának irányzásait – az a kormányzati koncepció rajzolódott ki számunkra, hogy a jogalkotó a hivatalok finanszírozása során csupán az azokhoz tartozó települések számát, státuszát (város vagy község), valamint lakosságszámát veszi figyelembe. Érdektelen e tekintetben például a településeken élők korösszetétele, a lakosság szociális helyzete, a települések üdülőtérületi, ipari jellege vagy például az önkormányzatok által fenntartott intézmények, társulások száma. A költségvetési törvénytervezet finanszírozásra vonatkozó szabályai alapján a hivatalhoz tartozó települések számára figyelemmel több modellt is felvázoltunk és azt tapasztaltuk, hogy minél több település tartozik a hivatalhoz, annál kisebb az eltérés a költségvetési törvény által elismert hivatali létszám és a működéshez szükségesnek becsült létszám között.

A végül elfogadott költségvetési törvény⁵ szerint az állami támogatás esetünkben – mivel a hivatali székhely ekkor még nagyközség volt a községek finanszírozására figyelemmel – a következőképpen alakult.

1. táblázat: A Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatal lehetséges finanszírozása a 2013. évi központi költségvetés alapján a hivatalhoz tartozó önkormányzatok számára figyelemmel
 Table 1: Possible financing of the local governments' common municipal office of Municipality of Jánosháza on the basis of the central budget of 2013 for the member municipalities

Települések száma	Lakosságszám	Elismert hivatali létszám	Normatíva
5	3406	8,28	37 919 009 Ft
6	3683	10,29	47 113 560 Ft
7	3836	10,55	48 312 420 Ft
8	4287	12,52	57 335 920 Ft
9	4635	14,11	64 690 590 Ft
10	4887	15,78	72 271 900 Ft
11	4985	16,95	77 646 740 Ft
12	5888	18,81	86 151 670 Ft

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

A 2012-ig működő Polgármesteri Hivatalnál – amelyhez öt település tartozott – 16 fő köztisztviselő dolgozott, ehelyett a finanszírozás csak 8,28 főt ismert el, míg a 12 önkormányzat igazgatási feladatainak ellátásához szükséges létszámot 23 főre becsültem, amit lényegesen jobban megközelített a 18,81 fős elismert hivatali létszám, mivel a csatlakozó

települések számának emelkedésével egyre kisebb volt a különbség az elismert hivatali létszám és a hivatali feladatok ellátásához szükségesnek becsült köztisztviselői létszám között. Ezért 2012 decemberében kezdeményeztük további kettő település csatlakozását, melyeknek más önkormányzatokkal folytatott tárgyalásai addig nem vezettek eredményre. A közös önkormányzati hivatal január 1-től végül nyolc településsel alakult meg. Mivel ezek között volt egy község, amely 2012-ig olyan körjegyzőséghez tartozott, amelynek többi három települése ekkor még nem csatlakozott egyetlen önkormányzati hivatal működtetéséhez sem, tizenegy önkormányzat közigazgatási feladatait láttuk el január 1-től. E három község közül kettő és még további egy település lépett be február 1-től a hivatal fenntartói közé, majd március 1-től kérte a csatlakozás lehetővé tételét még egy önkormányzat, amely addig egyetlen közös hivatal létrehozásában sem vett részt. A végleges, tizenkettő településből álló struktúra tehát három lépcsőben valósult meg, jelentős munkaterhet okozva a hivatal munkatársainak.

A KEZDETEK

2013. március 1-től tehát 12 település tartozik a Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalhoz, melyek lakosságszáma ekkor közel 6000 fő volt. Ez a 12 önkormányzat 2012 végéig hat különböző polgármesteri hivatalhoz, illetve körjegyzőséghez tartozott. A jánosházi Polgármesteri Hivatal minden települése csatlakozott a közös hivatal fenntartásához, továbbá egy önálló polgármesteri hivatal fenntartó község írta alá a szerződést. A körjegyzőségek, amelyek az új jogszabály alapján nem maradhattak önállóak, szétváltak, közülük három volt körjegyzőségből egy-egy település, egyből pedig három település lépett be az új hivatal közös működtetésébe.

Mivel a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodás aláírásakor úgy láttam, hogy a napi működéshez szükséges létszám rendelkezésre fog állni, úgy gondoltam, hogy fél év alatt össze tudjuk hangolni az egyes önkormányzatok működését, fel tudjuk dolgozni a feladatok átadása átvétele során szükségszerűen keletkező elmaradásokat és ki tudunk alakítani egy olyan új működési struktúrát, amelyben kevesebb létszámmal, mégis színvonalasabban tudjuk ellátni a hivatali feladatokat. Ez nem így lett, végül ez a folyamat több évig tartott. A folyamatos napi operatív működés biztosítása, és a kezdeti éveket jellemző súlyos létszámproblémáink minden figyelmet és időt elvontak a hivatali folyamatok optimalizálásától. Gyakorlatilag éveken keresztül a nem várt újabb és újabb feladatok, problémák megoldása, a „tűzoltás” kötötte le az energiánkat.

Már önmagában az többletfeladatokkal járt, hogy az önkormányzatok csatlakozása a hivatalhoz három lépcsőben történt. Így ugyanis a decemberi döntéseket követően januárban és februárban is módosítani kellett a hivatal alapítására vonatkozó megállapodást és az alapító okiratot. Továbbá a csatlakozási folyamat lezárásakor át kellett venni a megszűnő három körjegyzőség egy-egy településének az adott önkormányzatra vonatkozó ügyiratait. Mindezek mellett 2013 első félévében a következő, a rendes hivatali működtetést jóval meghaladó feladatokat kellett végrehajtani:

- jegyzői államigazgatási hatáskörök járási hivatalok részére történő átadásával kapcsolatos megállapodások megkötése, ügyiratok átadása,

- köznevelési intézmények átadása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ részére,
- új hulladékszállítási közszolgáltatási szerződések megkötése, új hulladékgazdálkodási rendeletek elfogadása,
- jogi személyiségű társulások megalakítása, intézmények új alapító okiratainak kibocsátása,
- esélyegyenlőségi tervek elkészítése,
- az Állami Számvevőszék helyszíni ellenőrzése kettő településen.

2013-ban alakultak meg a – több jegyzői feladatkört is átvevő – *járási hivatalok*, ezzel összefüggésben az ügyiratok átadása és az ingatlanhasználati, eszközhasználati megállapodások megkötése a Kormányhivatallal meglehetősen sok időt vett igénybe az év elején. A feladatátadás a járási hivatalok hatáskörébe kerülő ügyiratokat – például a rendszeres szociális ellátások ügyiratait – érintette. Ezek az ügyiratok a hivatalba beolvadó korábbi polgármesteri hivatalokban és annál a körjegyzőségnél, amelyből három önkormányzat csatlakozott a hivatal fenntartásához, az irattárban rendelkezésre is álltak, de a szétváló körjegyzőségektől először át kellett venni a csatlakozó önkormányzatokat érintő teljes ügyiratállományt, és csak ezt követően kerülhetett sor a járási hivatalt érintő ügyiratok átadására.

A járási hivatalnak átadott hatáskörök következtében egyébként az általam kalkuláltnál jóval kisebb mértékben csökkent a hivatal munkaterhe, mivel a csatlakozó körjegyzőségek és polgármesteri hivatalok sem gyámhivatali, sem építéshatósági feladatokat nem láttak el. A feladatcsökkenés elsősorban szociális téren volt érezhető, de e területen is csak kisebb mértékben, mivel 2013-tól az új feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével jelentősen megnőtt a Települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak egyéb támogatása jogcímen folyósított, elsősorban az önkormányzatok által nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátásokra fordítható normatíva összege, így az annak felhasználásával összefüggésben lefolytatott eljárások és a kibocsátott határozatok száma.

Szintén 2013 januárjától vette át az akkori Klebelsberg Intézményfenntartó Központ az önkormányzatok által fenntartott oktatási intézményeket. Ez a településeink esetében kettő általános iskolát és egy zeneiskolát érintett. Az intézményátadás előkészítése ugyan már 2012 őszén lezajlott, azonban az átadást követően is szinte minden héten kellett valamifajta adatszolgáltatást teljesíteni a tankerület felé. Ez egy ilyen összetett intézményrendszer működési kereteinek megváltoztatása esetén természetes, viszont sok figyelmet, időt igényel, különösen arra figyelemmel, hogy az egyik általános iskola a becsatlakozó önkormányzatok egy részének fenntartásában működött, így arról csupán az irattárban álltak rendelkezésre információk, személyes tudásunk az intézményről nem volt.

Ugyancsak 2013 első felében kellett újrakötni az önkormányzatok hulladékszállítási közszolgáltatási szerződéseit, amelyek egyébként 2012. év végével jártak le. Mivel ebben az időszakban lépett hatályba az új hulladékgazdálkodási törvény, amely új kereteket szabott az ágazat működésének, és a rezsielőirányzatot is ekkor vezette be a jogalkotó – azaz egyéb közszolgáltatások mellett a hulladékszállítási díjak sem emelkedhettek – a szolgáltatóváltás sem volt problémamentes. A 2012 decemberében lejáratú közszolgáltatási szerződés helyett csak áprilisban tudtak új szerződést kötni az önkormányzatok. Ez is sok tárgyalással, egyeztetéssel járt, és az új törvénnyel összhangban álló hulladékgazdálkodási rendeletek megszerkesztése és elfogadása is plusz feladatként jelentkezett.

Az új önkormányzati törvény hatálybalépésével összefüggésben az önkormányzatok társulási megállapodásait is újra kellett tárgyalni, hiszen az új jogszabály alapján a jogi személyiséggel nem rendelkező társulások nem működhetek tovább, ezek helyett jogi személyiségű társulásokat kellett alakítani.⁶ A hivatalhoz csatlakozó 12 önkormányzat ekkoriban mindösszesen tíz társulásban vett részt. Ezek közül a jogi személyiséggel nem rendelkezőket meg kellett szüntetni, helyettük új, jogi személyiségű társulásokat alakítottunk, de a jogi személyiséggel rendelkező társulások társulási megállapodásait is harmonizálni kellett az új törvény előírásaival. Továbbá mivel ezek a társulások általában intézményeket tartottak fenn, a fenntartóváltozás – és persze egyéb jogszabályi módosítások – miatt új alapító okiratok kibocsátása is szükségessé vált az intézmények részére.

Az új alapító okiratok elkészítésével kapcsolatban nehézséget okozott, hogy a törzskönyvi nyilvántartást vezető Államkincstár az alapító okiratok kibocsátásához mintaokiratokat dolgozott ki és saját útmutatójában a jogszabályok sajátos értelmezésével szigorú elvárásokat fogalmazott meg. A fenntartók akarata szerint kibocsátott és a jogszabályoknak egyébként megfelelő, új alapító okiratok megszerkesztését így hosszas egyeztetés is megelőzte, amely során az Államkincstár nem mulasztotta el a mintaokiratban meghatározottól eltérő betűtípus(!) kijavíttatását sem. Míg 2013 előtt az államháztartási törvénynek és annak végrehajtási rendeletének megfelelő tartalmi kellékekkel felszerelt dokumentumok megfelelőek voltak, ma már a mintaokirattól eltérő szerkezetben – és természetesen betűtípussal – nem készülhet ilyen dokumentum.

Szintén 2013. június 30-ig kellett volna kibocsátania az önkormányzatoknak az úgynevezett esélyegyenlőségi terveket, amelyekhez az akkori, Türr István Képző és Kutató Intézet (jogutódjai 2016-tól az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő, ma Nemzeti Kulturális Támogatáskezelő és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság) határozott meg – az Államkincstár által kibocsátott mintaokiratokhoz hasonlóan – olyan tartalmi követelményeket, amelyek egy nagyobb város esetében lehet, hogy szükségesek, de a mi párszáz lelkes községeinkben teljesen értelmetlenek. Az önkormányzatok esélyegyenlőségi tervei a fenti határidőre így sajnos el sem készültek, a kötelezően előírt felülvizsgálatokkal pedig – részben a feladat értelmetlensége miatt is – azóta is csúszásban vagyunk.

Mindezek mellett 2013 januárjában és februárjában – a hivatal átalakulása idején – az Állami Számvevőszék a belső kontrollok működését ellenőrizte Jánosháza Nagyközség Önkormányzatánál. Mint ismert, a számvevőszéki ellenőrzések erősen dokumentumalapon zajlanak, és 2013-ra a technológiai fejlődésnek köszönhetően eljutottunk odáig, hogy az ellenőrizendő dokumentumokat egy internetes felületre elektronikus formában kellett – és azóta is kell – feltölteni. Kértem a Számvevőszéket, hogy az ellenőrzést – figyelemmel a szervezet éppen folyamatban lévő átalakulására – esetleg egy későbbi időpontban szíveskedjenek foganatosítani, kéréssem azonban süket fülekre talált, az ellenőrzés lezajlott. Az ennek során vizsgált, kizárólag papír alapon rendelkezésre álló dokumentumok összegyűjtése és elektronizálása legalább két munkatársat legalább két hétig lekötött éppen abban az időszakban, amikor még egyébként – mint majd látni fogjuk – a 2012-es létszámmal dolgoztunk.

2013 nyarán aztán az Állami Számvevőszék egy újonnan hozzánk csatlakozott önkormányzat 2009–2012 közötti vagyongazdálkodását vizsgálta. Mint már említettem, a becsatlakozó önkormányzatok ügyiratainak átvétele nem volt teljesen zökkenőmentes, és

nyilván semmiféle ismerettel nem rendelkezünk az akkor még egy másik körjegyzőséghez tartozó önkormányzat 2009 és 2012 közötti tevékenységéről. Július 24-én 16:30-kor kaptuk meg azon dokumentumok listáját, melyeket július 31-ig szintén elektronikus úton kellett a Számvevőszék rendelkezésére bocsátanunk. A Számvevőszék rendkívül részletes, alapos vizsgálata szintén komoly energiákat kötött le a nyár közepén, amikor az egyébként is rossz létszámhelyzetünkre a nyári szabadságolások sem voltak kedvező hatással.

A fent felsoroltak csak a legjelentősebb, legtöbb munkát, időt és egyeztetést igénylő többletfeladatok voltak a napi tennivalók mellett, melyeket átalakuló szervezeti formában, bizonytalan létszámmal, és a korábbi öt helyett tizenkettő önkormányzat vonatkozásában kellett elvégeznünk. A kezdeti időszakban is zökkenőmentesen el kellett látni a napi hivatali ügyfelfogadást, ügyintéztést, az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodási feladatait. El kellett készíteni, egyeztetni és a testületek elé terjeszteni a költségvetési rendeleteket, majd májusban a zárszámadásokat. Ez különösen nehéz feladat volt olyan önkormányzatok esetében, amelyek működésére addig nem volt rálátásunk. A megszűnő körjegyzőségek személyi állományából csupán két igazgatási dolgozót és két pénzügyi ügyintézőt vettünk át. Utóbbiak három település pénzügyi és gazdálkodási ügyeit intézték, így összesen nyolc olyan településünk volt, amelyekről a hivatal munkatársai konkrét ismeretekkel rendelkeztek az előző évről, négy új település 2012. évi gazdálkodásáról csupán az átvett dokumentumok alapján álltak rendelkezésünkre információk.

Szintén az újonnan csatlakozó önkormányzatokkal kapcsolatos információhiány nehezítette ebben az időszakban több adatszolgáltatás teljesítését is. Bár az adatok, dokumentumok az átadott ügyiratok között általában rendelkezésre álltak, azok fellelése, összegyűjtése eleinte jóval nagyobb munkát igényelt, mint a korábban a hivatalhoz tartozó önkormányzatok esetében. Ilyen felmérések voltak 2013 első félévében például a közfoglalkoztatásra, a szociális ellátásokra, hadisírookra, hősi emlékművekre vonatkozó, a katasztrófavédelemmel kapcsolatos legkülönbébb adatszolgáltatások és – a már említett – hulladékszállítási szerződésekre vonatkozó többszöri (sokszor azonos tartalmú) adatszolgáltatási felhívás.

Az első év tűzkeresztségén átesve éreztem magam az elmúlt évtizedben sokszor úgy, mint Ottlik Géza hőse „általános zűrzavarban, világfelfordulások idején, bombázott, sötét városokban és vesztett háborúban”.⁷ A fenti nehézségek – és a következő alcím alatt ismertetésre kerülő létszámproblémák – miatt a hivatal működése végül nagyjából 2017-re stabilizálódott annak köszönhetően, hogy megfelelő személyi állománnyal sikerült feltöltenünk a létszámot. A kiegyensúlyozott hivatali működés kulcsa ugyanis – meggyőződésem szerint – az elkötelezett, lelkiismeretes köztisztviselői gárda legalábbis az ilyen kisebb létszámmal működő hivatalok esetében. Éppen ezért a legfontosabb a köztisztviselők megtartása első-sorban az anyagi elismerés révén, amelyet – ahogy azt a következő fejezetben fogjuk látni – nem segítenek a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) illetménymegállapítással kapcsolatos előírásai.

LÉTSZÁMPROBLÉMÁK

2012. december 31-ig a 12 önkormányzat igazgatási feladatait – ha a szétvált körjegyzőségek létszámát arányosan vesszük figyelembe – kb. 31 köztisztviselő látta el. Ezzel szemben a hivatal engedélyezett köztisztviselői, illetőleg ügykezelői létszámát 2013-ban 23 főben határoztuk meg. A jánosházi Polgármesteri Hivatal létszáma 2012. december 31-én – amikor még öt település tartozott a hivatalhoz – 16 fő volt, 2013. január 1-én négy további munkatársat vettünk át a jogelőd körjegyzőségektől, így 20 fős köztisztviselői létszámmal kezdtük meg a közös munkát, a létszám teljes betöltéséhez három fő hiányzott. 2013 első félévében további három munkatárs köztisztviselői jogviszonya szűnt meg, végül 2013 augusztusában a hivatal személyi állománya úgy állt, hogy a 23 fős létszámból egy munkakör még mindig nem volt betöltve, öt fő 2013-ban került kinevezésre, akik közül négyen pénzügyi ügyintézői munkakört töltöttek be.

Mivel Jánosháza 2013 júliusában kapott városi címet, a költségvetési finanszírozás az első évben nem fedezte a hivatal működési kiadásait, így ezt az évet jelentős létszámhiánnyal küszködtük végig, melynek következtében több nagy tapasztalatú pénzügyes kolléga is elhagyta a hivatalt. Miután Jánosháza városi státuszt kapott, a költségvetési törvény alapján elismert hivatali létszám 18,81-ről 30,63 főre emelkedett, így a finanszírozás 2014-től már fedezetet nyújtott a kiadásokra. Ennek következtében az önkormányzatoknak az elmúlt tíz év során csupán egy évben, 2023-ban kellett plusz forrást biztosítaniuk a hivatal működtetéséhez. (2024-re ismét önkormányzati források bevonása nélkül tervezzük a költségvetést.) A 23 fős létszámkeretet 2015-ben 25-re, majd 2018-ban 27 főre emeltük, és folyamatos béremelést is tudtunk végrehajtani, de az átmeneti időszakban elvesztett tapasztalt munkatársak pótlása, és az alkalmas – bár tapasztalattal nem rendelkező – kollégák fellelése és számukra az új feladatok ellátásához szükséges ismeretek megszerzése nem ment egyik napról a másikra. Jelenleg a hivatal köztisztviselői és ügykezelői létszáma 25,5 fő.

A hivatali – majd külön a pénzügyi, gazdálkodási területen dolgozó – munkatársak létszámának a közszolgálatban töltött idő aránya szerinti alakulását a következő két táblázat mutatja (2. táblázat, 3. táblázat).

2. táblázat: A hivatali dolgozók aránya a közszolgálatban töltött átlagos idő alapján 2012-ben és 2018-ban
Table 2: Proportion of civil servants by average length of service in 2012 and 2018

Közszolgálatban töltött idő (év)	2012. december 31-én		2018. június 1-én		2024. január 1-én	
	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya
0-3	2	12,5%	11	41%	3	11,5%
4-10	2	12,5%	9	33%	10	38,5%
11-	12	75%	7	26%	13	50%
összesen	16	100%	27	100%	26	100%

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

3. táblázat: A pénzügyi, gazdálkodási területen dolgozó hivatali dolgozók aránya a közszolgálatban töltött átlagos idő alapján 2012-ben és 2018-ban

Table 3: Proportion of civil servants working in finance and management by average time spent in public service in 2012 and 2018

Közszolgálatban töltött idő (év)	2012. december 31-én		2018. június 1-én		2024. január 1-én	
	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya
0-3	0	0%	6	55%	1	9%
4-10	1	17%	4	36%	6	54,5%
11-	5	83%	1	9%	4	36,5%
összesen	6	100%	11	100%	11	100%

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

A 2013 és 2018 között eltelt hat évben összesen 27 jogviszony megszüntetésére került sor. Ebből hatan nyugdíjba vonultak, 11-en rendes felmondással távoztak, 10 fő jogviszonya pedig próbaidő alatti felmondással szűnt meg. A jogviszony megszűnések aránya pénzügyi, gazdálkodási munkakörökben és az egyéb munkakörökben 17:10 volt. Évente tehát átlagosan 4,5 jogviszony megszüntetésre került sor, és közel kétszer annyi pénzügyi, gazdálkodási munkakörben dolgozó munkatárs mondott fel, mint egyéb munkakörben dolgozó. Ezzel szemben a 2019 és 2023 közötti öt évben mindösszesen csupán hét jogviszony szűnt meg, és a távozó köztisztviselők közül csupán ketten dolgoztak pénzügyi, gazdálkodási munkakörökben.

A hivatali létszám tehát mára stabillá vált, köszönhetően talán annak, hogy a munkatársak illetményét folyamatosan emeljük, és bár ezek a bérek versenyképesnek így sem nevezhetők, biztos munkahelyet és a személyes igényekhez igazodó, rugalmas munkavégzést tudunk nyújtani a hozzánk jelentkezőknek. A rendszeres illetményemelést annak ellenére végezzük el évről évre, hogy ez a Kttv.-ből egyébként nem következik. A köztisztviselői illetményalap ugyanis 2008-ban, 16 éve emelkedett utoljára (36 800 forintról 38 650 forintra), a köztisztviselői illetménytábla pedig szintén változatlan maradt. Ez ahhoz az abszurd eredményhez vezetett, hogy jelenleg a Kttv. alapján a garantált bérminimum összegét, vagyis 326 000 forintot kellene alapilletményként megállapítani egy középfokú végzettségű pályakezdő részére (akinek egyébként a törvény alapján 1,79-es szorzóval 69 200 forint lenne az alapilletménye), és egy, akár 35 éves gyakorlattal rendelkező tapasztalt munkatárs részére is (4,2-es szorzóval az ő alapilletménye 162 300 forint lenne). 2008-ban, az illetményalap legutóbbi emelésének évében a garantált bérminimum összege – legalább kettő év gyakorlati idő esetén – 86 300 forint volt. 14 éve tehát egy 35 éves tapasztalattal rendelkező köztisztviselő – pótlékok és egyéb eltérítések nélküli – alapilletménye a garantált bérminimum közel kétszerese volt, 2024-ben pedig éppen a fele. (És 2008-ban szűnt meg a 13. havi illetmény is a közszolgálatban.)

De, ha visszamegyünk egészen a rendszerváltást követő első évekhez, azt látjuk, hogy 1992-ben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálybalépésekor egy középfokú végzettségű pályakezdő köztisztviselő alapilletménye 15 000 forint, a 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő alapilletménye pedig 35 000 forint volt. Ugyanabban az évben a minimálbér 8 000 forint, a havi nemzetgazdasági bruttó átlagkereset pedig 22 294 forint volt. 32 évvel ezelőtt tehát a pályakezdő alapilletménye kis híján elérte a minimálbér kétszeresét, a 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselőé pedig annak négyszeresét. Ezzel szemben 2024-ben – amint fent láttuk – a középfokú végzettségű pályakezdő és a 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő egyaránt a garantált bérminimummal megegyező, 326 000 forint összegű alapilletményre jogosult,⁸ ugyanakkor 2022-ben a bruttó nemzetgazdasági átlagkereset 515 766 forint volt.

Mindebből világosan kitűnik, hogy a Kttv. illetményrendszere alkalmatlan a köztisztviselők illetményének megállapítására, így az önkormányzatok a költségvetési törvény felhatalmazásával élve megemelik az illetményalapot, teljesítményértékelés alapján illetményeltérítést alkalmaznak, illetménykiegészítést vagy személyi bért állapítanak meg vagy ezeket az eszközöket együttesen alkalmazzák, olyan mértékben, amilyen mértékben azt a hivatal finanszírozása lehetővé teszi.

A költségvetési törvény – az elmúlt évek gyakorlatának megfelelően – 2024-ben is felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben – az önkormányzat saját forrásai terhére – a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatalánál, közterület-felügyeleténél, illetve a közös önkormányzati hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában 38 650 forintnál magasabb összegben állapítsa meg az illetményalapot.⁹ Nem túl jelentős törvényi korlát, hogy a magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét, azaz az 5 157 660 forintot...

A Kttv. 130. §-a alapján legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő minősítését. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell. A 133. § úgy rendelkezik, hogy a hivatali szerv vezetője a tárgyévet megelőző évet minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján köztisztviselő alapilletményét legfeljebb 50%-kal megemelheti a december 31-éig terjedő időszakra a tárgyévre vonatkozóan, tehát január 1-től. Az eltérítésről február 28-áig kell döntést hozni, vagyis az illetményemelés első alkalommal a köztisztviselő március havi bérében jelenik meg, amelynek folyósítása áprilisban történik, majd az illetmény a következő év első hónapjaiban vissza kellene, hogy álljon a Kttv. alapján járó, az emelést megelőző szintre az eltérítésről meghozandó esetleges újabb döntésig...

Az illetménykiegészítés mértéke a Kttv. 234. §-ára figyelemmel érettségi végzettségű köztisztviselők esetében legfeljebb az alapilletmény 20%-a, felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők esetében

- megyei jogú városok hivatalánál az alapilletmény legfeljebb 40%-a,
- egyéb városok esetében az alapilletmény legfeljebb 30%-a,
- községi önkormányzatoknál az alapilletmény legfeljebb 20%-a.

Az illetménykiegészítés a közigazgatási szervnél foglalkoztatott minden köztisztviselőt egyégesen megillet.

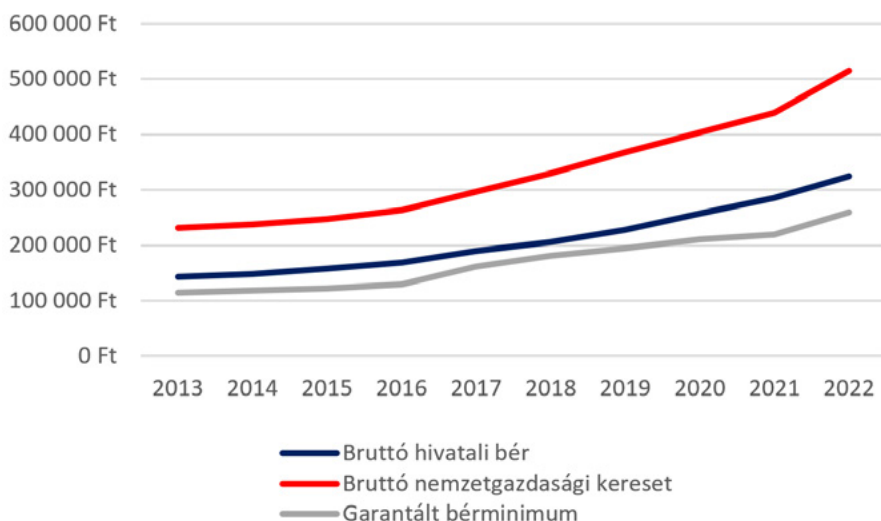
A képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselőnek a Kttv.-ben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetmény is megállapítható tárgyév március 1-jétől a következő év februárjának végéig terjedő időszakra a kivételes teljesítményt nyújtó köztisztviselők részére a Kttv. 235. §-a alapján. A személyi illetmény teljesítményértékeléssel kell alátámasztani. A személyi illetmény sem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.

Hivatalunknál a képviselő-testület 2020-ban – a költségvetési törvény felhatalmazására figyelemmel – 50 000 forintban állapította meg az illetményalapot, továbbá korábban illetménykiegészítést is megállapított (ez utóbbi azonban már a garantált bérminimum jelentős megemelkedése miatt elvesztette a jelentőségét). Mindezek mellett egyes munkatársak esetében teljesítményértékelés alapján történő eltérítést vagy személyi illetményt is alkalmazunk. A garantált bérminimum emelkedése miatt a teljesítményértékelés alapján történő eltérítés is egyre inkább jelentőségét veszti, mivel egy már 31 év szolgálati idővel rendelkező középfokú végzettségű köztisztviselő alapilletménye az 50 000 forintos illetményalappal, 3,3-es szorzóval és 20%-os illetménykiegészítéssel számolva 198 000 forint, ez a teljesítményértékelés alapján 50%-kal megemelve is mindössze 297 000 forint, ami el sem éri a garantált bérminimumot. 2024-ben így szinte minden, a hivatalunknál dolgozó köztisztviselő személyi bért fog kapni, melynek megállapítása során igyekezni fogunk kb. 12-15%-os béremelést biztosítani számukra. A személyi bér megállapítása pedig – a Kttv.-től eltérően – nem a kivételes teljesítményre figyelemmel kerül majd megállapításra, hanem azzal a céllal, hogy a munkatársaink ne keressenek egy jobban fizető munkahelyet. (Egyébként nem lenne nehéz dolguk.) A személyi bér megállapításához természetesen elkészítjük a munkatársak teljesítményértékelését, melyből a törvényi előírásoknak megfelelően dokumentálva kitűnik, hogy mindenki kivételes teljesítményt nyújt.

A középfokú végzettségű köztisztviselők illetménye a következőképpen alakult hivatalunknál 2013 és 2022 között (összehasonlítva a nemzetgazdasági átlagkeresettel és a garantált bérminimummal), 1. diagram.

1. diagram: A havi nemzetgazdasági átlagkereset, a garantált bérminimum és a Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalban foglalkoztatott középfokú végzettségű köztisztviselők és ügykezelők bruttó illetménye átlagának alakulása 2013–2022 között

Diagram1: Development of the monthly national average wage, the guaranteed minimum wage and the average gross salary of civil servants and administrators with secondary education employed in the local governments' common municipal office of Municipality Jánosháza between 2013-2022



Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

Látható, hogy igyekeztünk a béreket a garantált bérminimum szintje fölött tartani, az illetmények átlaga 2013-ban és 2022-ben egyaránt 25%-kal haladta meg a garantált bérminimum összegét, és az illetmények a bruttó nemzetgazdasági kereset emelkedésével is arányosan emelkedtek, az illetmények átlaga mindkét évben a bruttó nemzetgazdasági kereset összegének 62,5%-a körül mozgott.

A hivatali illetmények tehát – a törvényi előírások adta lehetőségek erős kitágításával – megállapíthatóak a Kttv. jelenleg hatályos szabályai alapján is úgy, hogy azok alkalmasak legyenek a munkatársak megtartására, de fontos lenne az illetményrendszer mielőbbi felülvizsgálata. Ehhez vagy az illetményalap megemlése, vagy teljesen új, a jelenlegi jövedelmi viszonyokhoz illeszkedő szabályok bevezetése lenne indokolt. A Kttv. alapján meghatározott pályakezdői alapilletménynek középfokú végzettségű köztisztviselő esetében például el kellene érnie a garantált bérminimumot. Ehhez 2024-ben – figyelemmel a gyakornok besorolási fokozathoz tartozó 1,79-es szorzószámra – 182 200 forintos összegű illetményalap lenne szükséges, ami a jelenleginek közel az ötszöröse. (Ennyi lenne egyébként az illetményalap, ha az elmúlt 16 évben évente 10%-kal emelkedett volna annak összege.) Ilyen mértékű illetményalap esetén a 31 éves jogviszonnyal rendelkező középfokú köztisztviselő alapilletménye 601 260 Ft lenne, és a soros lépések súlya is némiképp megnövekedne, hiszen például egy 0,1-es szorzóemelkedés is 18 000 Ft-os illetményemeléssel járna. Ez nyilván megoldandó az illetményrendszerrel kapcsolatos problémákat, viszont a fedezetének megteremtése nehézségekbe ütközne, és nyilván szándék sem lenne rá.

Ehelyett új, a valósághoz igazodó illetményrendszerre lenne szükség, amely megfelelő munkajogi garanciák mellett lehetőséget ad az illetmények rugalmas, de kiszámítható megállapítására. Célszerű lehet a kormányzati igazgatásról szóló törvény¹⁰ megoldásának az átültetése, amely az egyes besorolási fokozatokhoz tartozó illetmények alsó és felső határát állapítja meg. E határok között például a szolgálati idő mértékére, a munkakör betöltéséhez szükséges vagy azon felüli, de a munkakörben hasznosítható iskolai végzettségre, szakképesítésre, idegennyelv-ismeretre, teljesítményértékelésre, a munkakörhöz kapcsolódó felelősség mértékére vagy akár a munkakör munkaerő-piaci szempontból történő betölthetőségének lehetőségére figyelemmel állapítható meg a köztisztviselő illetménye.

Így például a középfokú végzettségű köztisztviselők esetében az illetmény alsó határa lehetne a garantált bérminimum összege vagy a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset meghatározott hányada, míg a felső határ is igazodhat ezeknek az összegéhez. Emellett annak rögzítése is fontos lenne, hogy ezek az illetményhatárok a garantált bérminimum vagy a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset emelkedésével párhuzamosan évről-évre folyamatosan emelkedjenek – perspektívát nyújtva a köztisztviselők számára – és ne ragadjanak be azon a szinten, amin az új szabályok elfogadásának évében voltak. Ehhez jó megoldás lehet az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának folyamatos emelkedését biztosító törvényi rendelkezés,¹¹ amely szerint a képviselői tiszteletdíj a tárgyévot megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó keresethez igazodik. Az illetményrendszer újraszabályozása egyébként elvégezhető úgy is, hogy az ne okozzon rendkívüli mértékű béremelkedést a szektorban, viszont a folyamatos emelkedés biztosítása révén a jelenlegi megoldás helyett perspektívát, kiszámíthatóbb életpályát biztosítana a köztisztviselőknek, és a munkáltató sem kényszerülne a Kttv. fent bemutatott beszűkült kereteinek a feszegetésére.

KONKLÚZIÓ

Amellett, hogy – amint bemutattuk – a köztisztviselők anyagi megbecsültsége az elmúlt három évtizedben brutális mértékben visszaesett, az általuk alkalmazandó *joganyag mennyisége* jelentősen bővült, a jogi környezet sokkal összetettebbé vált. 2023-ban például összesen 1567 jogszabályt (törvényt, kormány- vagy miniszteri rendeletet) hirdettek ki a központi jogalkotó szervezet, amely meghaladja a 2021-ben kibocsátott, addigi legtöbb, 1517 új jogszabály számát is. Míg a kilencvenes években átlagosan évi 120 törvény és 223 kormányrendeletet hirdettek ki, a kettőzres évekre az évente átlagosan elfogadott törvények száma 143-ra, a kormányrendeletek száma pedig 352-re emelkedett, a tízes években pedig már 187 törvényt és 474 kormányrendeletet bocsátott ki egy év alatt a jogalkotó, ugyanakkor 2023-ban 688 kormányrendelet született, míg 30 évvel ezelőtt 1993-ban mindössze 185. Szintén a tavalyi évben a Magyar Közlöny oldalainak száma elérte a 12 448-at. Ez jelentős szám, pedig meg sem közelíti a 2016. évi 86 578 oldalt.

A jogszabályok összetettebbé válását emellett plasztikusan szemlélteti a hivatalokban alkalmazandó joganyag mennyiségi bővülése. Az államháztartásról szóló törvény¹² például 1992-ben még csak 23 oldalas volt, rá húszt évre 68 oldalra, mára pedig már 106 oldalra bővült. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény terjedelme 1992-ben 24 oldal volt, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésekor ezzel szemben már elérte a 80 oldalt, majd egy koncepcionális változást követően – a jogalkalmazóknak szélesebb mozgásteret engedő, ebből kifolyólag kevésbé részletes – általános közigazgatási rendtartásról szóló jelenleg is hatályos 2016. évi CL. törvény 49 oldalra karcsúsodott.

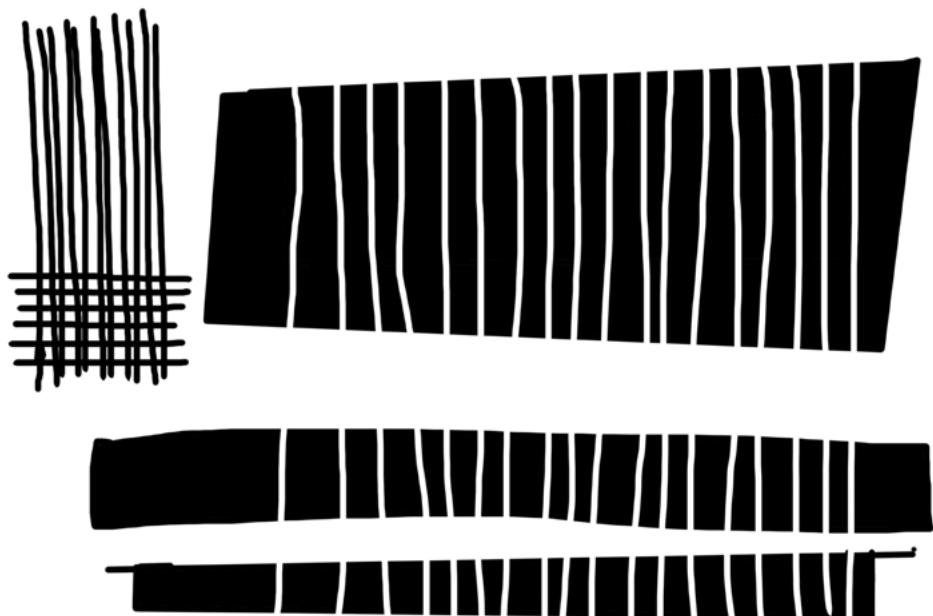
Ugyanakkor nem csupán a mennyiségi bővülés, hanem a jogszabályok gyakori módosításának követése is egyre nagyobb terhet jelent, különösen a harminc évvel ezelőtti helyzethez képest. A fenti két ágazat mellett maradva: az államháztartásról szóló törvény és a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény a kilencvenes években átlagosan évi 2,4 alkalommal, a kettőzses években 5,3 alkalommal, a tízes években pedig már átlagosan 6,7 alkalommal módosult egy évben. (2011-ben az államháztartásról szóló törvény például 15 alkalommal módosult, de 2010 óta nem volt olyan év, amelyikben legalább hat módosítás ne lépett volna hatályba.) 2020–2023-ban évente átlagosan 8 alkalommal módosult az államháztartásról szóló törvény, nem említve a veszélyhelyzet miatti eltérő alkalmazásról rendelkező kormányrendeleteket.

Így a jól képzett és tapasztalt munkaerő hiányára nem jelent megoldást pusztán az illetmények emelése. Szükséges lenne a jelenleg már szinte abszurd mértékben túlburjánzó adminisztratív terhek megnyesése is (különösen pénzügyi, gazdálkodási területen), a rengeteg felesleges előírás teljesítése – például az Állami Számvevőszék és az Államkincstár által is megkövetelt, fentebb már említett „dokumentálás” – ugyanis aránytalanul sok időt vesz igénybe, több munkaerőt igényel és ezáltal teljesen felesleges bérköltséget generál. Hosszan lehetne sorolni, hogy mik azok a pusztán csak önmagukért – mindenféle gazdasági és társadalmi haszon nélkül – elvégzendő feladatok, amelyek végrehajtása komoly munkaterhet, és ezáltal bérköltséget jelent.

A közös önkormányzati hivatalok esetében átgondolandó lenne továbbá az is, hogy a pénzügyi, gazdálkodási és például a belső ellenőrzéssel, integritással kapcsolatos szabályzatok kibocsátását nem lenne-e praktikusabb az önkormányzatok helyett – a polgármester jóváhagyása mellett – a hivatalok számára előírni. Hivatalunknak például minden ilyen jellegű szabályzatból 14-gyel kell rendelkeznie (12 önkormányzat + egy társulás + a hivatal), amelyek egyébként tartalmilag teljesen megegyeznek, mivel az azokban foglaltak végrehajtása a hivatal feladata. Az elmúlt tizenkettő évben számomra a legtöbb nehézséget nem a hivatalhoz tartozó települések magas száma okozta – hiszen, mint utaltam rá, éppen ezért tudunk megfelelő számú és immár egyre tapasztaltabb köztisztviselőt foglalkoztatni – hanem az, hogy a jelenlegi adminisztratív környezetben a hivatalhoz tartozó önkormányzatokat – azok önálló jogi személyiségének tiszteletben tartása mellett – a legtöbb felületen nem lehet technikailag egy egységként kezelni.

JEGYZETEK

- 1 Az esettanulmányban a népességi adatok a 2011. évi és a 2022. évi népszámlálás alapján kerültek feltüntetésre.
- 2 2013 áprilisában az év elején megalakult összesen 749 közös önkormányzati hivatal közül 10-hez, 2023-ban a 712 közös önkormányzati hivatal közül 25-höz tartozott 10-nél több önkormányzat. (Az adatok alapja az OSAP 1621 számú Önkormányzati törzsadattár elnevezésű adatgyűjtése. A tisztított és összesített hivatali adatokat (közös önkormányzati hivatalok száma, tagjai és az önálló hivatalok száma) a közös önkormányzati hivatalok, valamint a jegyzők adatait tartalmazó táblák feldolgozásával állították elő a Belügyminisztérium munkatársai.)
- 3 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 85. § (1) bek.
- 4 Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat (irományszám: T/7655, elérhető: <https://www.parlament.hu/irom39/07655/07655.htm>).
- 5 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről 2. melléklet I. Fejezet 1. alcím a) pont.
- 6 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 146. § (1) bek. alapján a törvény hatálybalépése előtt kötött önkormányzati társulási megállapodásokat a törvény hatálybalépését követő hat hónapon belül, azaz 2013. június 30-ig kellett felülvizsgálni és az új törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítani.
- 7 Lábjegyzetben említjük csak meg, hogy ha a pályakezdő rendelkezik például német nyelvből egy komplex középfokú (B2) nyelvvizsgával, 11 595 forint összegű nyelvvizsgapótlék is megilleti, tehát – a munkáltató eltérő intézkedése hiányában – magasabb illetmény illeti meg, mint a 35 év szolgálati idővel és egyéb pótlékokkal nem rendelkező munkatársát...
- 8 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 62. § (6) bek.
- 9 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról 1. melléklet.
- 10 10/ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 104. §.
- 11 Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 1992. július 3-tól 2011. december 31-ig volt hatályban, 2012. január 1-én lépett hatályba az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.
- 12 Ottlik Géza: Iskola a határon.



•
Hegyesbálmí László: Rajz 8.

LENDVAI RÓBERT

Egy kisközségközpontú közös hivatal

A small village centred local governments' common municipal office

•

SZERZŐ:

Lendvai Róbert, jogász, igazgatásszervező, a Nyőgéri Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, lendvai.robert@nyoger.hu

JEL kód: H70

Kulcsszavak: közös önkormányzati hivatal • kistelepülés

Absztrakt: Hat Vas megyei település 2013-ban hozta létre a közös önkormányzati hivaltalt annak érdekében, hogy megfeleljen azon törvényi előírásnak, hogy kétezer fő alatti település önálló hivaltalt nem tarthat fenn. Az esettanulmány egy kistelepülés központú közös önkormányzati hivatal működését, vezetését, személyzetét, ellátott feladatait mutatja be. Foglalkozik annak létrejöttével, a működtetést és a költségvetést érintő nehézségekkel.

AUTHOR:

Róbert Lendvai, lawyer, administrative organiser, chief clerk of municipal office of the Nyőgéri Local Government Office, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", lendvai.robert@nyoger.hu

JEL code: H70

Keywords: local governments' common municipal office • small settlement

Abstract: *In 2013, six settlements in Vas County established a local governments' common municipal office in order to comply with the legal requirement that settlements with less than two thousand people cannot maintain an independent office. The case study presents the operation, management, staff, and performed tasks of a local governments' common municipal office centred in a small settlement. It deals with its creation, the difficulties affecting the operation and the budget.*

BEVEZETÉS

Ludwig Koch osztrák festő A lovaglás művészete képekben című, 1928-ban megjelent könyvében meglepő képet közölt. A Galopp a manézsban című rajzon egy pusztatótós hátán vágató személy hatalmas porfelhő közepette nyargal.¹ Jegyzőként gyakran érzem úgy, hogy munkámat lovak hátán vágatva, cirkuszi mutatóványként, nagy odafigyeléssel, precízen egyensúlyozva kell végeznem azzal, hogy nekem nem pusztatótós, hanem pusztahatos, azaz hat településből álló közös önkormányzati hivatal jutott ki osztályrészül.

Az aprófalvas Vas vármegyei Sárvári járásban található településcsoportot a kosárfonásáról híres, a megye első természetvédelmi értékével, a Mária Terézia-forrással büszkélkedő, a legnagyobb kiterjedésű vasi erdő, a Farkas-erdő nyugati kapujában elterülő 428 lakosú Bejcgertyános, a 8-as számú főút mellett található, kilátóval, teljes közművesítettséggel, önálló képességgel rendelkező 338 lakosú Bögte, a maga 1041 fős lakosságával legnagyobbak számító, a Farkas-erdő keleti részének ölelésében lévő Káld, a Rába-folyó bal oldalán elterülő 777 fős Meggyeskovácsi, a szőlőművelésről, hegyláncairól ismert 642 lakosú Sótóny és a gyeptüprás 1661-óta jegyzett hagyományával bíró székhely, a 355 fős Nyőgér község alkotja.²

A KÖZÖS HIVATAL FELADATA

A közös hivatalnak mint a képviselő-testület szervének feladata összetett. Egyrészt el látja az önkormányzatok működésével kapcsolatos feladatokat, másrészt a polgármester, jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítését, végrehajtását végzi, harmadrészt az állami szervek és önkormányzatok közötti együttműködést hangolja össze.³

KEZDETI LÉPÉSEK

A közös önkormányzati hivatal kialakításának gondolatával való foglalkozás már a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2011. december 28-i kihirdetését követő első képviselő-testületi ülésen megtörtént.⁴ Bejcgertyános, Nyőgér és Sótóny Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2012. február 9-i együttes ülésén – körjegyzői beszámoló részeként – kapott tájékoztatást az átmeneti év feladatairól, amelynek keretében teljesen új alapokra kellett helyezni a kistépülések közigazgatását. Ennek kiindulópontja a területét tekintve az akkori Sárvári Kistérség legnagyobb, de így is csak 1500 fő alatti lakosság számú körjegyzősége volt.

Milyen községekkel lehetne közös hivatalt létrehozni? – merült fel a kérdés, ugyanis a 2000 fő alatti településeknek közös hivatalt kellett létrehoznia úgy, hogy legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatta el azokat egymástól. Elsőként a szomszédos községek jöttek szóba. Az 1905 előtti közigazgatási központ Ikervár község volt, így természetes lett volna az „odacsatlakozás”, de már Csénye és Pecöl községekkel együtt körjegyzőséget alkotott. Ez 2000 fő feletti lakosságszáma volt, így a törvényi előírásnak megfelelt, bővítési szándék pedig nem volt. Északon Sárvár várossal volt határos a három település, de a csatlakozás témája fel sem merült, tekintettel arra, hogy egy városi székhely olyan erős jogosítványokkal rendelkezik, amely a kisközségek számára egyértelműen előnytelen. Megállapodás hiányában pl. a város képviselő-testülete határozza meg a hivatali létszámot. A déli irányú bővítés logikus lett volna, hiszen a szomszédos Egervölgy, Szemenye, Kám település közel található, közúton, tömegközlekedéssel könnyen elérhető. Ezen települések ugyanakkor a Vasvári kistérséghez tartoztak. A nyugati irányban való kapcsolatkeresést látszólag a Rába folyó jelentette választóvonal korlátozta, de felmerült, hogy Meggyeskovácsival együtt elérhetnék a 2000 főt. Technikailag Megyehíddal és Kenézzel hat községes közös hivatal is létrejöhetett volna. Más lehetőségként a keleti irányú nyitás merült fel. Ez az opció is korlátozott volt, hiszen hamar eldőlt, hogy a mentőszolgálatnál dolgozó gércei és a tűzoltóként tevékenykedő hosszúperesztegi polgármester megállapodott arról, hogy közös hivatalt hoznak létre gércei székhellyel, Vásárosmiske, Hosszúpereszteg és később Vashosszúfalu csatlakozásával. Káld-Borgáta Körjegyzőségét szétdarabolta a járáshatár, mivel Káld a sárvári, Borgáta a celldömölki járásba került. Káld 1000 fő fölötti településként joggal várhatta a hozzá csatlakozni kívánókat. A helyzetet bonyolította, hogy Bögöte-Duka-Vashosszúfalu Körjegyzősége 3 részre szakadt azzal, hogy Duka szintén a celldömölki járáshoz került, Vashosszúfalu pedig Gércét választotta. Bögöte a két, már közös hivatal irányában elkötelezett Hosszúpereszteg és Vashosszúfalu közé, a megyehatár csücskébe szorult. Számára egyedüli lehetőség csak az maradt, ha Káldhoz csatlakozik.

Ebben a térkép nélkül (1. ábra) alig értelmezhető, szövevényes településhálózatban kellett kinek-kinek megtalálnia a helyét azzal a biztos ponttal, hogy körjegyzőség 2013. január 1-től, illetve két hónap kivárási idő után már nem működhetett tovább. A kulcskérdésnek számító, hivatalt megillető állami támogatásról, finanszírozásról ekkor még semmit nem lehetett tudni.

A törvényben előírt legalább 2000 fős lakosságszámhoz Káld is elég lett volna, de mivel már Bögötével együtt volt, így mindkét faluval számolni kellett. Ha nincs megállapodás, akkor a kormányhivatal döntött volna azokról a falvakról, amelyek nem tudtak sehova sem csatlakozni. A Kálddal és Bögötével közös formáció esetén nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy Bejczygyertyános, Nyőgér és Sótorny kisebbségbe került volna lakosságarányosan.

Az ülésen végül a polgármesterek felhatalmazást kaptak a közös önkormányzati hivatal létrehozásával kapcsolatos tárgyalások megkezdésére, elsősorban Káld, Bögöte községekkel. A döntésnek megfelelően az 5 polgármester és a 3 jegyző megbeszélést folytatott a közös hivatal létrehozásáról, de számos főkérdés maradt megválaszolatlan: hol lesz a székhely, ki adja a jegyzőt? Nyőgér szándéka szerint biztosította volna a jegyzőt és a székhelyet is azzal az indokkal, hogy a jelenlegi körjegyzőség egységesen lett volna a közös hivatal része, míg a többi hivatal – a járáshatár miatt – változni kényszerül: Borgáta Káldtól vált le, Duka,

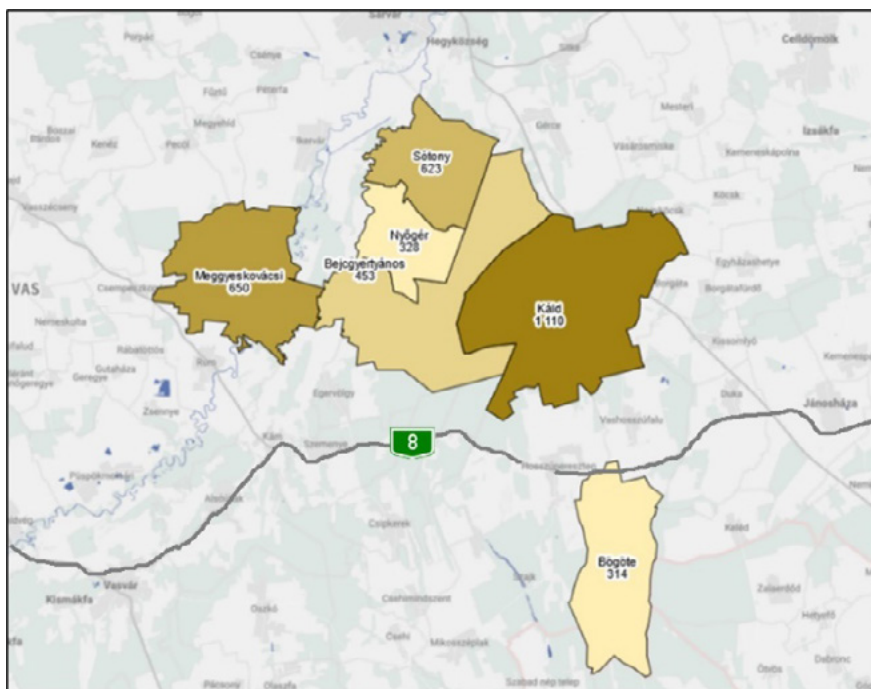
Vashosszúfalu Bögötéről. Ez egyben azt is jelentette volna, hogy a legnagyobb település, Káld nem kapott volna központi szerepet, ami nyilván káldi szemszögből lett elfogadhatatlan. A megbeszélések végül nem zárultak döntéssel, minden település nyitva hagyta a lehetőségeket.

VÁRATLAN FORDULAT

Az ügyben 2012 nyarán fordulat állt be azzal, hogy Meggyeskovácsi község jelezte szándékát Bejcgertyános, Nyőgér és Sótöny községgel közös önkormányzati hivatal létrehozására. 1905-ig már működött körjegyzőség Bejcgertyános (akkor: Bejc és Hegyhátgyertyános), Nyőgér és Sótöny, valamint Ikervár és Meggyeskovácsi (akkor: Balozsamegyes és Rábakovácsi) részvételével, Ikervár központtal. Meggyeskovácsi évtizedek óta kapcsolatban állt a szomszédos Ikervár községgel, hiszen közös volt az orvosi, gyermekorvosi ellátásuk, közös volt az iskola, óvoda. Meglepetésként érte a községet, hogy Ikervár nem akarta csatlakozásukat. Meggyeskovácsit szintén a járáshatár választotta el attól, hogy más településcsoporthoz, például a pár kilométerre lévő, de Szombathelyi járásba sorolt Rum községhez csatlakozzon.

Bejcgertyános, Nyőgér és Sótöny község képviselő-testülete 2012. június 26-i együttes ülésén egyhangú szavazattal elfogadta Meggyeskovácsi község csatlakozását. Ez a döntés a korábbinál sokkal egyszerűbb képletet eredményezett a hegyháti (Bejcgertyános, Nyőgér, Sótöny) települések szempontjából. Nyőgér adja a székhelyet és a jegyzőt, Meggyeskovácsi adja az aljegyzőt, s a községben állandó kirendeltség működik. Lényegében ideális megoldás született a szervezeti keretek, a személyi állomány változatlansága tekintetében is, de a települések lakosságszámának csökkenése olyan veszélyt jelentett, amely már rövidtávon sem jelentett garanciát a hosszútávú működtetésre. A 4 falu lakossága 2012. január 1-jén mindössze 2054 fő volt. Az éves népességfogyás -30 fő körül mozgott. A tendencia fennmaradásával könnyen előfordulhatott volna egy olyan helyzet, hogy a négyes településcsoport a bővös 2000 fős létszám alá kerül.⁵

1. ábra: A Nyőgyéri Közös Önkormányzati Hivatal térképe (2012.01.01-i lakosságszámmal)
 Figure 1: Map of the Local Governments' Common Municipal Office of Municipality Nyőgyér
 (with population figures as of 01/01/2012)



Forrás: <https://www.oeny.hu/oeny/teir> – saját szerkesztés.
 Source: <https://www.oeny.hu/oeny/teir> – own editing.

NÉGYEK VAGY HATOK?

A csökkenő lakosságszám okán, s a magasabb állami támogatásban bízva az ún. négyek (Bejczytyános, Meggyeskovácsi, Nyőgyér, Sótóny) nem zárkóztak el Káld és Bögöte csatlakozásától, annál is inkább, mert a két településnek nem volt hova mennie, és senki sem szerte volna a kormányhivatali kijelölést. 2012 októberében a négyek Bögöte és Káld község csatlakozását 5 sarkalatos pont érintetlenül hagyásával támogatták:

1. A Közös Önkormányzati Hivatal székhelye Nyőgyér.
2. Meggyeskovácsi községben kirendeltség és Sótóny községben állandó ügyfélszolgálati megbízott legyen.
3. A jegyző Bejczytyános-Nyőgyér-Sótóny községek körjegyzője.
4. Az aljegyző Meggyeskovácsi község jegyzője.
5. A csatlakozás a négyek részére többletkiadással nem járhat.

Ezen sarkalatos pontokat Káld és Bögöte is tudomásul vette, elfogadta. Az egybehangzó döntésekkel felszállt a füst. Káld és Bögöte csatlakozásával a közösség 3000 fős lakosságszám fölé került, biztos stabilitást nyújtva, természetesen csak akkor, ha nem változik a törvény. Tíz év távlatából már tudjuk, hogy nem változott.

HAT TELEPÜLÉSES KÖZÖS HIVATAL

A közös hivatal megalakításáról végleges döntés a 2012. december 14-i ülésen született. A nap történelmi dátuma, hogy 2006-ban is december 14-én csatlakozott Sótorny Bejcgertyános-Nyőgér Községek Körjegyzőséghez és rá 6 évre ismét bővüléssel kellett számolni. A Körjegyzőségekben és a Meggyeskovácsi Polgármesteri Hivatalban dolgozók közül 14,5 fő továbbfoglalkoztatásra került az új, immár közös önkormányzati hivatalban. Állandó kirendeltség működik Meggyeskovácsi és Sótorny községben. Bejcgertyános községben továbbra is heti 1 napon marad ügyfélfogadás. Káldon és Bögötén is működik állandó kirendeltség, de saját fenntartásban, a két falunak járó támogatáson lakosságárányos osztozással. Káld körjegyzője a járási hivatal, Bögöte körjegyzője a kormányhivatal állományába került át.

Káld-Borgáta Községi Önkormányzatok Körjegyzősége 6 évet élt, míg Bögöte-Duka-Vashosszúfalu Községi Önkormányzatok Körjegyzősége kerek 10 évet. Bejcgertyános-Nyőgér-Sótorny Községek Körjegyzősége hármas formában a rendszerváltoztatást követően 4 évig, majd kettes formában, Sótorny nélkül 13 évig, majd ismét három településsel 6 évig működött. Meggyeskovácsinak 23 évig volt önálló polgármesteri hivatala. A legkisebbek egyike, Nyőgér község vihette tehát tovább azt a több mint 100 éves tradíciót, hogy 1905 óta közigazgatási központ, legyen akár községi közös tanács, akár körjegyzőség, akár közös önkormányzati hivatal székhelye.

ZÁRÓSZAVAZÁS ELŐTTI MÓDOSÍTÁS

A hivatal finanszírozását illetően már a megalakulás előtt felmerült, hogy 13,38 fős létszámmal – ennyit biztosított a költségvetési törvény tervezete – ki lehet-e hozni a működést? Nos, a 2013. évi költségvetési törvényhez a Kormány 2012. december 6-án zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtott be, amit 2012. december 11-én az országgyűlés el is fogadott. Ez alapján a kisebb hivataloknak szánt elismert hivatali létszám nagymértékben csökkent, mintegy 30%-kal, míg a városok elismert hivatali létszáma megnőtt. Az átállás előtt alig három héttel ilyen horderejű változásra senki nem számított. Tudvalévő, hogy ekkor még a városok, megyei jogú városok polgármesterei közül sokan parlamenti képviselőként is tevékenykedtek. Sajnálatos, hogy a közös hivatalok tíz éves fennállása alatt az ekkor sebtében, igazságtalanul, hatásvizsgálat nélkül meghozott létszámkeret érdemben azóta is változatlan. Ez esetünkben a kezdeti 13,38 fős létszámhoz képest 10,02 főt jelentett, ami 3,36 főnyi elismert létszámcsökkenést és közel 15,4 millió Ft bevételkiesést eredményezett, véget vetve annak az ideális állapotnak, hogy a közös önkormányzati hivatalt úgy lehessen

megalakítani, hogy ehhez egy fillér önkormányzati támogatást se kelljen hozzátenni. Ez a döntés 10 év alatt több mint 150 millió Ft-os bevételkiesést jelentett a 6 településnek!

JÁRÁSON BELÜLISÉG – VÁLASZTÓKERÜLETEK KIALAKÍTÁSA

A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatoknak egy járáson belül kell lennie feltétel „az egységes közigazgatási rendszer kialakításához, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködéséhez”⁶ szükséges. Meglátásom szerint a közös hivatalok településeinek járáson belüliségének követelménye komoly megszorítás, és kerékkötője az észszerűbb formációk kialakításának. Indoka sincs igazán, hiszen az, hogy az egyik település polgárának a Sárvári járásban, míg a másiknak a Vasvári járásban kell ügyet intéznie, vagy melyikben található az ingatlan-nyilvántartást végző földhivatali osztály, irreleváns egy jegyző szemszögéből. Az viszont már korántsem, hogy a választókerületek kialakítása során figyelmen kívül hagyták a közös önkormányzati hivatalok rendszerét. Így fordulhat elő, hogy a jegyzőnek, mint a helyi választási iroda vezetőjének egyik települése a sárvári, míg más települése a körmendi választókerülethez tartozik.

AZ ELSŐ KÖLTSÉGVETÉS

A megalakítást követő első együttes testületi ülés még nem ment zökkenőmentesen. A 2013. február 13. napjára összehívott ülés elmaradt. A lehullott nagy mennyiségű hó miatt ugyanis Káld, Meggyeskovácsi és Bögöte képviselő-testülete sem tudott a székhelyközségre eljutni. A hivatali költségvetést így csak 1 hét elteltével, az időjárási viszonyok normalizálódásával lehetett elfogadni. A költségvetésben elkülönítésre került a négyek költségvetése és Káld-Bögöte költségvetése. A jegyző, aljegyző bére és a vezetéshez kapcsolódó dologi kiadások közös, lakosságarányos kiadásként kerültek meghatározásra.

A 2013. évi tervezett hivatali költségvetés 61 millió 25 ezer forint volt, amihez az állami támogatás: 45 millió 801 ezer Ft. Tehát az önkormányzatoknak saját erőből kellett finanszírozni 15 millió 224 ezer forintot. Azon elv mentén, hogy Káld-Bögöte csatlakozása többletköltséggel nem járhat, külön megbontásra került a két községet megillető állami támogatás. Az elismert létszám a két falu esetén 3,09 fő volt. Káldon 3, Bögötén 1 ügyintézővel került a kezdeti év tervezésre.

A jegyző és aljegyző költségének lakosságarányos megosztásával jogos elvárássá vált a községenkénti személyes jelenlét. Az aljegyző heti 3 napot Meggyeskovácsiban, heti 2 napot Káld községben tölt, s intézi a két település ügyeit, vezeti a két kirendeltséget. A jegyző munkavégzésének helye Nyőgér, de heti 1 napon ügyfélfogadást tart Káld és Bögöte, később 1 külön napon Sótany községben. Ez a felosztás a polgármesterek részére megteremtette a legalább heti egyszeri személyes találkozás lehetőségét, Káld mint legnagyobb település részére pedig biztosította, hogy heti 3 napon a jegyző vagy az aljegyző elérhető a településen.

A költségvetésben a legnagyobb kockázat az volt, hogy a dologi kiadások tekintetében nem lehetett pontosan meghatározni, hogy mely költségek azok, amelyek minden települést érintenek, és melyek azok, amelyek csak az adott településhez köthetők. Főszabály a

lakosságarányos finanszírozás volt, de a finanszírozási részben elkülönült a 4 falu és a 2 falu költségvetése. Iszonyatos munka volt minden egyes számlánál a költségeket külön bontogatni négyes vagy kettes lakosságarányos relációban, vagy jegyző, aljegyző felosztásban, de volt olyan tétel, amin 1/6-os osztozkodásra került sor.

Érdekességgént jegyzem meg, hogy a Hivatal költségvetését a hat falu részéről összesen 22 képviselő-testületi tag fogadhatja el, míg például a Vas Vármegyei Önkormányzat költségvetését 15 vármegyei képviselő.

LAKOSSÁGSZÁM ALAKULÁSA

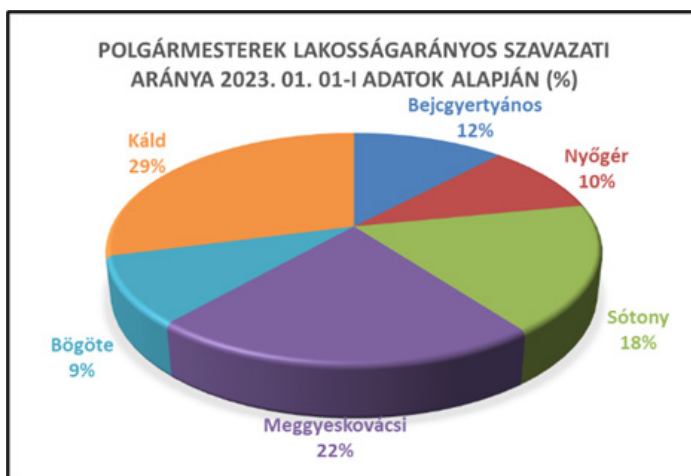
A központi költségvetésről szóló törvény és az Mötv. is hajlamos a finanszírozást, feladatellátást lakosságszámhoz kötni, minden más szempontot figyelmen kívül hagyva. Szemléletes példája ennek, hogy támogatásra nem jogosult az az önkormányzat, amelynek a lakosságszáma nulla.⁷ Közös hivatalunk megalakuláskor irányadó 2012. évi 3529 fő⁸ lakosságszám a 2013. januári kezdésre 3478 főre csökkent, de a 10 éves működés alatt +103 fővel emelkedett a népesség. 2023. január 1-jén már 3581 fő volt az összlakosok száma. Csak összehasonlításként: a járáson belüli Répcelak lakosságszáma 2567 fő, Vasvár járásszékhely lakossága 3967 fő, Vép város lakosságszáma 3371 fő.⁹ Ahogy látható, a közös hivatal összlakosságszáma meghaladja néhány megyén belüli város lakosságszámát, s megközelíti Vasvár járásszékhely lakosságszámát.

A JEGYZŐ KINEVEZÉSE, FELMENTÉSE

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) szerint a körjegyzőt a képviselő-testületek együttes ülése nevezte ki. A körjegyző kinevezéséhez a körjegyzőséghez tartozó képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott egybehangzó döntése volt szükséges.¹⁰ Ehhez képest az Mötv. szerint a jegyző kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszámarányos, többségi döntése szükséges.¹¹ Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot. A képviselő-testület általi kinevezés nagyfokú legitimitációt jelent a jegyzőnek. Nem történhetett meg a körjegyző kinevezése, felmentése anélkül, hogy azzal mindegyik képviselő-testület minősített többsége ne értett volna egyet. A jelenlegi szabályozás gyakorlati alkalmazása esetében úgy is érvényesülhet, hogy a két legnagyobb település polgármestere határozhatja meg többségi alapon, hogy ki legyen/ne legyen a jegyző, míg a másik négynek ebbe nincs is beleszólása (2. ábra). A bizalomvesztés¹² intézményével kiegészülve, a jegyző egyértelműen a polgármester(ek) beosztottja: „A kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést.”¹³ Ha ehhez még hozzátesszük, hogy a jegyző jelzi a képvise-

lő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő,¹⁴ akkor megérthetjük, hogy miért nincs tolongás egy-egy közös hivatali jegyzői álláshelyért. Esetemben nem volt szükséges pályázatot kiírni, idő sem lett volna rá, mert az Mőtv. 146/C. § (2) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatok polgármesterei megállapodhattak abban, hogy a megszűnő székhely körjegyzőség körjegyzőjét a közös önkormányzati hivatal jegyzőjeként, a Meggyeskovácsi Polgármesteri Hivatal jegyzőjét aljegyzőjeként foglalkoztathatták.

2. ábra: Polgármesterek lakosságarányos szavazati aránya
Figure 2: The voting share of mayors in proportion to the population



Forrás: saját szerkesztés alapján.
Source: own editing.

A NYŐGÉRI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETE

Bár a közös önkormányzati hivatalok területi nagyságára vonatkozó adat nem áll rendelkezésemre, de biztosan állítható, hogy a hat település a maga 144,91 km² nagyságú kiterjedésével nem tartozik a legkisebbek közé. A majdnem Liechtenstein méretű közigazgatási területen a kapcsolattartást nehezíti, hogy az összes településre való eljutás közel 100 km megtételét feltételezi. Összehasonlításként Veszprém közigazgatási területe 126,9 km², Szombathely 97,5 km², Sárvár 64,65 km², Vasvár 55,1 km², Répcelak 13,82 km². Ekkora területen nyilván nagyobb mennyiségben fordulhatnak elő pl. földügyek, birtokvédelmi ügyek, mezőgazdasági vadkárok. Ezek lefolytatása olyan többletköltséggel jár, amelyre a közös hivataloknak nem jár többlettámogatás, azt saját önkormányzati költségvetésből kell fedezni.

A 2014. ÉVI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁS UTÁN

A 2014. október 12-én megtartott önkormányzati választást követő 60 napon belüli határidőben az újonnan megválasztott káldi polgármester mint a legnagyobb település vezetője, változtatást szeretett volna a közös hivatal tekintetében. Nyilván Káld községnek, a maga 1000 fő feletti lakosságával kényelmetlen helyzetet eredményezett, hogy nem minősült székhelyközségnek. A Káld falunév egyébként, amely személynévből ered, s a Kál öreget, míg a Qaldi azt jelenti, hogy megmaradt (még nem halt meg), beszédes és jól leírja a falu mai helyzetét: a közös hivatali rendszerben azzal, hogy nem székhely, még megmaradt-nak, meg nem haltnak tekinthető. A polgármesteri javaslat, hogy kezdhesen tárgyalásokat másjellelű közös hivatal kialakítására, nem kapta meg a szükséges többséget, így a közös hivatal nem változott, s változatlan maradt a 2019. évi önkormányzati választásokat követően is.

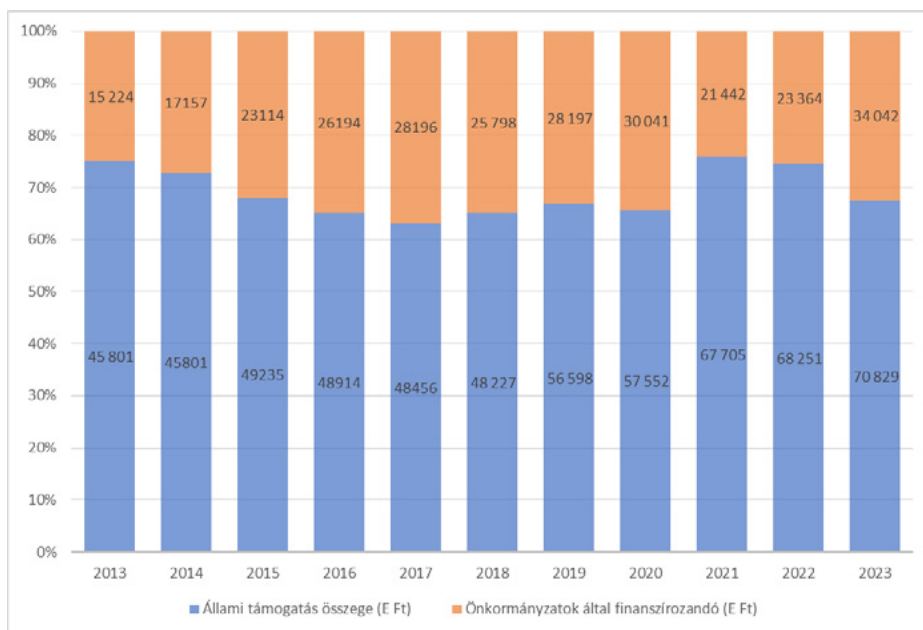
A NYŐGÉRI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL FINANSZÍROZÁSA

A közös hivatalok finanszírozását illetően fennáll némi koherenzia. Az MÖtv. megfogalmazása szerint a hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza.¹⁵ A költségvetési törvény szerint a támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik.¹⁶ A hivatal által ellátott feladataikkal arányban meghatározás tartalma viszont nincs kidolgozva. Az ellátott feladataikkal arányban kitétel a költségvetési törvényből el is tűnik, illetve községek, városok, megyei jogú városok, fővárosi kerületek szintre különül el, holott a demográfiai összetételre, halmozottan hátrányos helyzetűre, üdülőtérületi településrészekre, zártkertekre, külterületi lakott helyekre stb. tekintettel sokkal differenciáltabb finanszírozást lehetne kialakítani.

A Nyőgéri KÖH 2013–2023. évek közötti költségvetésének állami támogatás/önkormányzati hozzájárulás arányát elemezve (3. ábra) látható, hogy a kezdeti 75%-os állami részesedés fokozatosan 60% közelébe csökkent, majd a 2021-es kiigazítást, szintre emelést követően ismét csökkenni kezdett. A 11-ből mindössze 4 év volt, amikor 70% fölött volt az állami támogatás aránya a hivatal összköltségvetéséhez képest. A többi évben az önkormányzatoknak 30%-nál is nagyobb hozzájárulást kellett teljesíteniük. Különösen fájó, hogy a kezdeti 15,2 millió Ft-os hozzájárulás 2023-ra több, mint duplájára, 34 millió Ft-ra emelkedett, míg az állami támogatás 45,8 millió Ft-ról csak 70,8 millió Ft-ra nőtt, ami alig 55%-os emelkedés. Az állami támogatás elismert köztisztviselői létszám alapján való finanszírozása a 2013-as 4.580.000,- Ft/főről 2023-ra 5.537.000 Ft/főre emelkedett, ami mindössze évi 2%-os emelésnek felel meg. Az adatok alapján nehezen vitatható, hogy az állam a közös hivatal finanszírozásából fokozatosan visszavesz.

3. ábra: A Nyőgérei Közös Önkormányzati Hivatal költségvetése 2013–2023. évek között állami támogatás/önkormányzati hozzájárulás arányában (társulások nélkül)

Figure 3: Budget of the Local Governments' Common Municipal Office of Municipality Nyőgér between 2013-2023 years in proportion to state aid/municipal contribution (without associations)



Forrás: saját szerkesztés alapján.

Source: own editing.

TÁRSULÁSOK

2012 decemberében, a közös önkormányzati hivatal létrehozásakor a képviselők döntöttek arról is, hogy a Sárvár és Kistérsége Többcélú Kistérségi Társulásban, többek közt a belső ellenőrzési feladatok, a gyerekjóléti szolgáltatás és a háziorvosi ügyelet ellátásában 2013. június 30-ig részt vesznek. Ekkor még bizonytalan volt, hogy a kistérségeknek hogyan alakul a jövője. Alig fél év elteltével a 32 településes Sárvár és Kistérsége Többcélú Kistérségi Társulás ügyeit addig intéző önálló munkaszervezetet meg kellett szüntetni. 2013. július 1-től a Nyőgérei Közös Önkormányzati Hivatal vette át a munkaszervezeti feladatok ellátását, pontosabban lett a munkaszervezeti feladatok ellátásával megbízott szervezet, megfogalmazásomban: kényszer-munkaszervezet. A társulásban az a megállapodás született ugyanis, hogy a munkaszervezeti feladatokat az a hivatal végzi, amelyikhez a társulás elnöke „tartozik”. Tekintettel arra, hogy a társulás elnöke Bögte község polgármestere, így a munkaszervezeti feladatokat ellátó a Nyőgérei Közös Önkormányzati Hivatal lett. Ugyan Sárvár városa 2015. január 1-től kilépett a Társulásból, de a 31 településes közösség napjainkban is működik. Legjelentősebb feladata a 7,5 fős létszámmal működtetendő

Gyermekjóléti Szolgálat fenntartása. 2016-ig a családsegítést az a települési önkormányzat volt köteles biztosítani, amelynek a területén 2000 főnél több állandó lakos élt. A szociális törvény módosításával 2016. január 1-jétől már az a települési önkormányzat köteles biztosítani a családsegítést, amelyik a közös önkormányzati hivatal székhelye.¹⁷ Amennyiben a gyermekjóléti szolgálat fenntartója társulás, a társulás társulási megállapodásban megjelölt székhelye kizárólag a feladatellátásra kötelezett önkormányzat lehet. Ezen rendelkezésekre figyelemmel tehát a 355 lakosú kistélepülés, Nyőgér és hivatala foglalkozik egy tízszer nagyobb közösség, összesen 6 falu területén élő családok segítségével, gyermekek jólétével. S ha ez még nem lenne elég, mivel társulásos feladatellátásról van szó, és a kistérségi társulás székhelye Nyőgér, így a mintegy 20 ezer fős közösség ellátásának terhe alatt is „nyőg” a falu. (A nyőgér szó király melletti udvari népet, katonai kíséret jelent.)¹⁸

2023. december 1-től a háziorvosi ügyeleti ellátás is államosításra került, így a gyermekjóléti szolgáltatás mellett a belső ellenőrzés maradt fő feladatnak, de működik a jegyzői kollégium, s kétfévente a kistérségben kiemelkedő tevékenységet végzők kistérségi elismerésre terjeszthetők fel.

Az általános iskolák államosítását követően, 2013. június 30. napjával megszűnt az Ikervári Általános Művelődési Központ mint 10 település által fenntartott, óvodákat, iskolákat, közművelődési feladatokat ellátó intézmény. Helyette Bejczygyertyános, Meggyeskovácsi, Nyőgér és Sótorny részvételével kisebb társulás alakult 2013. július 1-től Nyőgér és Térsége Önkormányzati Társulás elnevezéssel, elsősorban a Nyőgéri Csicssergő Óvoda fenntartására.

Ezenkívül működtetni kellett a Káld és Térsége Ivóvíz-minőségéért Önkormányzati Társulást (Megszűnt: 2016.06.30.),¹⁹ és a Káld és Térsége Környezetéért Önkormányzati Társulást is (Megszűnt: 2018.12.31.).²⁰

A hivatal által ellátott feladattal arányos finanszírozás sajnálatosan nem jelenik meg a társulásos feladatellátás szintjén. Sőt, a jogszabály azt sem engedi meg, hogy a társulásnak önálló munkaszervezete legyen, azt a feladatot valamelyik polgármesteri hivatalnak/közös önkormányzati hivatalnak kell ellátnia. Mint látjuk az sem evidens, hogy valamelyik városi hivatal a munkaszervezeti feladatot ellátó szerv, holott nagyobb állami támogatás jár egy városi hivatalnak.

A NYŐGÉRI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL SZEMÉLYZETE

A Nyőgéri Közös Önkormányzati Hivatal tehát ellátja ez idő szerint 6 település önkormányzatának feladatait, azaz kiszolgál 6 Képviselő-testületet, 6 Ügyrendi Bizottságot. (Ez utóbbiak kötelező működtetése 5 tagú képviselő-testület esetén teljesen felesleges, hiszen polgármester, alpolgármester nem lehet a bizottság tagja, így a maradék három képviselő biztos tagságra számíthat, hacsak nem kívánnak külsős személyt bevonni a munkába.) A hivatal ellátja – munkaszervezeti feladatok ellátásával megbízott szervezetként – a 31 településes Sárvár Térsége Többcélú Kistérségi Társulás és a 4 településes Nyőgér és Térsége Önkormányzati Társulás adminisztratív teendőit, gondoskodik 1 Gyermekjóléti Szolgálat és 2 óvoda pénzügyi feladatainak ellátásáról. Ezen túl biztosítja a Káldi Roma Nemzeti-

ségi Önkormányzat működéséhez szükséges feltételeket. S bár 2023. július 1-től – állami fenntartásba vétel miatt – már nem feladata 2 védőnői szolgálat fenntartása, továbbra is együttműködik 5 település falugondnoki szolgálatával.

Mindezen feladatok ellátásához a 2023. évi költségvetési törvény által elismert hivatali létszám mindössze 10,92 fő volt. Így kevesebb mint 1 fő jut a hivatal égisze alá tartozó szervezetre (13 db). A 2013-as induló létszám (10,02 fő) 2014-ben 0,73 fővel 10,75 főre emelkedett. Itt tehát történt egy érdeminek nem nevezhető kompenzálás az elvett 3,36 fő helyett, ugyanakkor az elismert hivatali létszám sosem csökkent 10 fő alá, de nem is emelkedett 11 fő fölé.

2006 előtt 5, 2013 előtt 4 jegyző és 1 munkaszervezet-vezető irányította a feladatvégzést. Ebből maradt 1 jegyző, 1 aljegyzővel kiegészülve. A kezdetben 14,5 főben meghatározott létszámról hamar kiderült, hogy nem elegendő a feladatok ellátására. Káld és Bögöte pénzügyeit és adóügyeit nem volt képes 1 fő ellátni, így 1 fő létszámbővítést kellett végrehajtani. A kistérségi társulás feladatainak átvételével szintén 1 fővel nőtt a létszám. A hivatal tényleges számított létszáma így az elismert 10,92 főhöz képest 2013-ban 17 fő volt, ami 18 személyt jelentett, s ez úgy állt össze, hogy 16 fő 8 órában végezte feladatait, illetve 2 fő 4 órás részmunkaidőben. Összesen 1 jegyző, 1 aljegyző, 5 igazgatási ügyintéző, 3 pénzügyi ügyintéző, 3 pénzügyi-adóügyi ügyintéző, 1 adóügyi ügyintéző, 1 kistérségi ügyintéző, 1 ügykezelő és 2 fő 4 órás hivatalsegéd teszi ki az apparátust.

KIRENDELTSÉGEK MŰKÖDTETÉSE

Hivatalomat sok külső kritika érte a kirendeltségek működtetése miatt. A 6 település részvételével létrejött közös önkormányzati hivatal kialakítása során alapvető fontosságú volt mindegyik képviselő-testület számára, hogy minden településen lehetőség maradjon a helybeli ügyintézésre. A jogszabály is ebből indul ki: „A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.”²²¹ Tehát nem a polgármester, jegyző kénye-kedve szerinti lehetőségéről, hanem kötelező előírásról beszélünk. Erre erősít rá az az előírás is, hogy „a közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfelfogadást”²²² vagy az a rendelkezés, hogy „a közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfelfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen.”²²³ Az Önkormányzati Hírlevél 2012. évi 2. száma (3. oldal) külön is felhívja a figyelmet annak fontosságára, hogy minden településen folyamatosan biztosítva legyen az ügyintézés.

A Nyőgéri Közös Önkormányzati Hivatalnak – fentiek maximális betartásával – a székhelyen kívüli mind az 5 településen van kirendeltsége. Ezen túl a munkaszervezetnek helyet adó Sárvár városában található kistérségi irodán is. 5 kirendeltség állandó, a bejegyztényes kirendeltségen heti 1 napon történik ügyfelfogadás.

4. ábra: Települések távolsága közúton (km)
Figure 4: Distance between settlements by road (km)

Települések távolsága közúton (km)	Nyőgér	Bejcgertyános	Bögöte	Káld	Meggyeskovácsi	Sótony	Sárvár jszh.
Nyőgér		5	22	19	13	2	11
Bejcgertyános	5		18	24	15	6	15
Bögöte	22	18		11	23	23	25
Káld	19	24	11		28	17	15
Meggyeskovácsi	13	15	23	28		12	13
Sótony	2	6	23	17	12		9
Sárvár jszh.	11	15	25	15	13	9	

Forrás: Magyar Államkincstár település távolság mátrix.
Source: Hungarian State Treasury Settlement distance matrix.

A kirendeltségek működtetése a székhelytől való távolsággal indokolható. Kivétel talán Sótony község, amely mindössze 2 km-re található a székhelytől. Az önálló kirendeltség működtetése itt már a körjegyzőséghez csatlakozásánál is feltétel volt, s ez a politikai kívánság azóta sem változott. (Szombathelyen 1,8 km-en belül 3 Kormányablak található!) A települések közti közúti távolság tehát 2 km-től 28 km-ig terjed (4. ábra). Tömegközlekedési lehetőséget csak a Volánbusz járatai biztosítanak. Vasútvonal nincs kiépítve. A Bejcgertyános-Nyőgér-Sótony közti 6 km-es távolság még könnyebben teljesíthető. Nem véletlen, hogy ez a településhármas működött együtt a körjegyzőséges időszakban. Meggyeskovácsiból Nyőgérre el- és visszajutni csak a járásszékhelyen keresztül lehet, 47,5 km megtételével, 1 óra 38 perces menetidővel. Ehhez 7 órakor el kell indulni és háromnegyed 1-re lehet hazaérni. Káldról Nyőgérre és vissza eljutni 2 óra 52 percbe telik, 58,2 km megtételével. Ez fél 7-től fél 3-ig tartó program. A legrosszabb helyzetben a bögöteiek vannak, hiszen ahhoz, hogy felkeressék a székhelyközséget, 3 óra 15 perces buszon töltött idővel teljesíthető 66,4 km-es távolságot kell megtenniük! Ez azt feltételezi, hogy 6 óra 57 perckor a bögötei lakos felszáll a buszra, 2 átszállással 8 óra 26 perckor megérkezik Nyőgérbe, besétál a hivatalba, elintézteti az ügyét, majd várakozik 13 óra 3 percig, ismét buszra száll, s két átszállással 14 óra 49 perckor hazaér.

Elvi szinten megvizsgáltam, hogy a dologi kiadások szempontjából gazdaságosabb lenne-e a csak székhelyen való működés. A hivatal 18 fős létszámából 6 fő helyben élő és dolgozó munkatárs. A legtovábbi ingázó 22 km-re lakik a munkahelyétől, a legközelebbi 2 km-re. Az átlagos ingázás oda-vissza 12 km/fő. A csak székhelyen történő működtetés esetén a hivatali köztisztviselők munkába járása éves szinten – havi 335 km-rel és 30 Ft/km díjjal számolva – +1.006.560,- Ft többletkiadást jelentene. Ezenkívül kiküldetési díjakkal is számolni kellene, hiszen helyszíni szemlékhez, személyes ügyfelfogadáshoz adott esetben a kiinduló településre kellene napközben visszamenni.

Bármely kirendeltség megszüntetése hátrányos lenne a helyi lakosságnak, magának a falunak is, hiszen jól tudjuk, hogy végső soron a hivatal, a közigazgatás az emberekért van. Ha nincs állandó, csak ideiglenes kirendeltség, a munkába járási, az épületfenntartási kiadások, ha kisebb mértékben, de ugyanúgy jelentkeznek, nem beszélve arról, hogy ezen kisközségek egyikében sincsen olyan épület, ahol 18 fő egyidejű munkavégzéséhez megfelelő munkahelyet tudnánk biztosítani. Nyilván nagyobb lehetőség lenne a székhelyen a specializálódásra, egyes párhuzamos feladatok feleslegesek lehetnek, de már az is problémát és jelentős többletköltséget okozna, hogy az adott településre érkező postát, számlákat napi szinten eljuttassuk a központba.

Az önkormányzati igazgatásban továbbra is jelen van a papíralapú levelezés, s bár történtek fejlesztések az elektronikus ügyintézés érdekében, de pl. a szociális ügyekben szinte kizárólag kézzel írt beadványok érkeznek. A postahálózat „korszerűsítésével” megszüntek a kistérségek postái. Napjainkban a hivatalba csak fél 10 után érkeznek meg a hivatalos küldemények, s a mobilpostásnál 13 óráig lehet levelet feladni. A hivatali papírra aláírás is kell. Hogyan várható el egy társadalmi megbízatású polgármestertől, hogy egy aláírást 22 km-t autózzon, vagy a falugondnokkal hozassa be magát a „központba”? Fordítva is igaz, hogyan várható el az apparátustól, mondjuk egy pénzügyi ügyintézőtől, hogy 16 óra után megvárja azt a társadalmi megbízatású polgármestert, aki szintén 16 óráig főállású munkahelyén, egy távoli településen dolgozik? A 6 település közül mindössze 1 helyen van főállású polgármester. A többiek társadalmi megbízatásban látják el ugyanazt a feladatot, fele javadalmazásért. Álláspontom szerint indokolatlan a különbségtétel főállású és társadalmi megbízatású polgármester között. Csak polgármester van, azonos feladatokkal, felelősséggel, csak más településen. Itt kell megemlíteni, hogy a hivatal egyik fő feladata a testületi döntések előkészítése, a meghozott döntések végrehajtása. Éves szinten – a hivatali beszámoló részeként – mutatom ki, hogy melyik testület hány ülést tartott, hány rendeletet, határozatot hozott. 2022-ben 84 ülés került megtartásra, 51 rendelet és 530 határozat született. A rekord év a 2017-es volt, amikor 129 ülés megtartására került sor, de az előtte lévő években is 118, illetve 124 ülés volt. Az ülések nagy részén igyeksem részt venni, de belátható, hogy a késő délutáni, esti időszakban, jogszabályi határidők betartása (pl. költségvetés, zárszámadás), a szűk keret ismeretében eleve esélytelen pályázatok beadása érdekében tartott rendkívüli ülések, s az azt követő adminisztráció, jegyzőkönyvkészítés – ekkora ülásszám mellett – hatalmas terhet jelent. Érthetetlen, hogy a korszerű infokommunikációs technikákat (videokonferencia-szoftver) miért nem lehet alkalmazni a képviselő-testület működése során?

DILEMMÁK

A 2024. évi önkormányzati választás időpontja a megszokott októberi időponthoz képest júniusra módosult, így az a jegyző, aki az előbb ismertetett költségvetési szervek vezetői feladatait el tudja látni, maradék idejében akár két választást (önkormányzati + európai parlamenti) is le tud bonyolítani, immár helyi választási irodavezetői minőségében. A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.²⁴ Ez esetben a 60 napot nem a választás tényleges, hanem az eszmei – október 1-jei – időpontjától kell számítani. Ebben az átmeneti évben tehát több idő áll majd rendelkezésre, ha mondjuk egy új polgármester más szervezeti keretek között kívánja működtetni hivatalát. A megválasztandó akár régi, akár új településvezetőknek olyan kérdésekre kell megtalálni a választ, hogy érdemes-e a járt utat járatlanért elhagyni, lehet-e egyszerűbb, hatékonyabb vagy jobban finanszírozott közös hivatali formációt kialakítani? Mi az optimális üzemméret?

A jelenlegi közös önkormányzati hivatali struktúra mellett szól az évtizedes gyakorlat és tapasztalat, a lakosság általi elfogadottság, a működőképes kirendeltségek fenntarthatósága. Akárhogy is alakul, a legnagyobb nehézségek egyike, hogy sikerül-e a hivatalban olyan szakembereket foglalkoztatni, megtartani, akik a feladatot ellátják. Hogyan orvosolható a meglévő szakemberhiány? Központilag meghatározott létszám szerint, hiányos költségvetéssel, garantált bérminimumon levő köztisztviselőkkel, a nyugdíjasok visszafoglalkoztatásának tiltásával biztosítható-e lojális, elkötelezett szakapparátus? Hogyan tovább társulási feladatellátás?

ÖSSZEGZÉS

Lovas hasonlaltal kezdtem, lovas hasonlaltal fejezném be. Ismert a közmondás: „Közös lónak túros a háta.” Ez azt jelenti, hogy amit többen használnak, arra az emberek nem vigyáznak annyira, mint a sajátjukra, ezért hamarabb tönkremegy.²⁵ Nem elírás, nem túros, hanem túros a hát, azaz fekélyes, sebhelyes. Úgy érzem, hogy a közös önkormányzati hivatalok rendszere is sebhelyes, bár azt talán nem mondhatjuk, hogy ezer sebből vérzik. Vajon a választásokat követő 60 napos intervallumon belül az egykor egy hivatalhoz tartozó települések – akár többletköltségvetési támogatás, akár személyi ellentét miatt – élnek-e a lehetőséggel, és új formációt próbálnak kialakítani,²⁶ vagy ennek hiányában további 5 évre kényszerházasságban, se veled, se nélküled, csiki-csuki állapotban működnek tovább? A szomszédos Vasvári járásban mindössze 3 hivatal működik: Vasvár városában polgármesteri hivatal, Kám székhellyel 12 településes, Győrvár székhellyel 10 településes közös hivatal. Itt a motivációt egyértelműen az anyagi előny, azaz a községenként járó +1 fő, és az annak megfelelő finanszírozás jelentette. Esetemben sem érzem úgy, hogy a 6 települést, 13 költségvetési szervet heti 40 órában olyan színvonalon lehetne ellátni, mint egy önálló, 2000 fő feletti települést. Valóban a gigahivataloké lenne a jövő? Az 5 évenkénti – bizonytalan

költségvetési támogatástól függő – átalakítás nem lehet egy stabil közigazgatás érdeke. Érdekes lenne látni, ha a törvényi kötelező jelleg megszűnne és ha költségvetési többlettámogatás sem kapcsolódna hozzá, a kialakult együttműködések mennyire lennének életképesek. Mindez nem fog kiderülni, mert a közös hivatali struktúrán nem kíván a jogalkotó változtatni, így annak rendszere a 2024. évi általános önkormányzati választást követően is az eddigi gyakorlat szerint alakul. Viszont a közös hivatalok megalakításáig a 2025. évi költségvetési törvény már ismert lesz, így azt figyelembe véve lehet helyben a közös hivatal jövőjéről, remélhetőleg megalapozott döntést hozni.

JEGYZETEK

- 1 Ludwig Koch Die Reitkunst im Bilde című, 1928-ban megjelent könyvben, a 83. oldalon látható kép címe: Galopp in der Manege. Elérhető: <https://www.explorehungary.hu/2020-pusztatos/> <https://www.lovasok.hu/magyar-lovaskultura/a-magyar-pusztatos-titka/> (Letöltés ideje: 2023.10.12.)
- 2 2023. január 1-jei lakosságszámok alapján.
- 3 Mötv. 84. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.
- 4 Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. (2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.
- 5 Ennek a számításnak, illetve a csökkenő lakosságszámnak esett áldozatul a Sárvári járásban a Szelestei Közös Önkormányzati Hivatal, amely mindössze két évig működött. Ott a lakosságszám 2014. január 1-jén nem érte el a 2000 főt, így a hivatal megszűnt. Az érintett települések (Kenéz, Megyehíd, Szeleste, Pósfá, Hegyfalu) kormányhivatali kijelöléssel kerültek részben a Bői, részben az Ikervári Közös Önkormányzati Hivatalhoz.
- 6 Önkormányzati Hírlevél, 2012/2, 4.
- 7 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 2. melléklet II. 24.5. pont.
- 8 2012. január 1-jei lakosságszámok alapján: Bejczyvtyános (462 fő), Bögte (315), Káld (1118), Meggyeskovácsi (681), Nyőger (319), Sótorny (634).
- 9 Települések lakosság- és választópolgárszáma. Elérhető: <https://www.valasztas.hu/telepulesek-lakosság-es-valasztopolgarszama> (Letöltés ideje: 2024.01.15.)
- 10 Ötv. 40. § (1) bekezdése.
- 11 Mötv. 83. § b) pont.

- 12 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) a közszolgálati tisztviselőkről 66. § (1) bekezdése.
- 13 Kttv. 76. § (2) bekezdése.
- 14 Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pontja.
- 15 Mötv. 84. § (4) bekezdése.
- 16 2022. évi XXV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2. melléklet II. 3.2. pont.
- 17 1993. évi III. tv (Szt.) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 86. § (1) bekezdés a) pontja.
- 18 A szó mongol eredetű, jelentése: IV. Béla (ur. 1235–1270) és IV. (Kun) László kir. (ur. 1272–1290) kun származású „társai, szolgálói, katonái”. Elérhető: <https://lexikon.katolikus.hu/N/ny%C5%91g%C3%A9rek.html> (Letöltés ideje: 2024.01.15.)
- 19 Káld, Egyházhagyete, Duka, Kissomlyó, Borgáta település tagságával.
- 20 Káld, Egyházhagyete, Köcsk, Borgáta település tagságával.
- 21 Mötv. 85. § (8) bekezdése.
- 22 Mötv. 86. § (2) bekezdése.
- 23 Mötv. 85. § (9) bekezdése.
- 24 Mötv. 85. § (3) bekezdése.
- 25 Közös lónak túros háta. Elérhető: <https://lexiq.hu/kozso-lonak-turos-a-hata> (Letöltés ideje: 2023.10.12.)
- 26 Közös jövőkép: átrajzolódott a közös önkormányzatok térképe. Elérhető: <https://www.sonline.hu/helyi-kozelet/2019/12/kozso-jovokep-atrajzolodott-a-kozso-onkormanyzatok-terkepe> (Letöltés ideje: 2023.10.12.)

KABAI GERGELY

A kistelepülések mozgástere a helyi közigazgatás rendszerében a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal példáján

The possibilities of small settlements in the system of local public administration on the example of the Balatonszentgyörgyi Joint Municipal Office

SZERZŐ:

KABAI GERGELY, társadalomkutató, szakpolitikai elemző, politikatudományi PhD, Hollád község polgármestere, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, polgarmesterhollad@gmail.com

JEL kód: R59

Kulcsszavak: helyi közigazgatás • kistelepülések • önkormányzatiság

Absztrakt: A tanulmány a Somogy vármegyei Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatalhoz tartozó települések példáján mutatja be a helyi közigazgatás működésének egy évtizednyi tapasztalatait. Az elemzés három témát érint. Az első felvetés mikrotérsgéi adottságok feltárásával a területi összefüggésekre világít rá. A második témakör a helyi közigazgatás jelenlegi rendszerének társadalmi elfogadottságát tárgyalja. Végezetül pedig az adminisztratív működésnek a társult kistelepülésekre gyakorolt hatását tárja fel. A tanulmány kérdőíves adatgyűjtésen, interjúkon és a szerző személyes tapasztalatain alapul.

AUTHOR:

GERGELY KABAI, social researcher, policy analyst, PhD in political science, Mayor of Hollád, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NK-TA-51 "Sustainable public governance and innovative public services"
polgarmesterhollad@gmail.com

JEL code: R59

Keywords: local administration • small settlements • self-government

Abstract: The study discusses the experiences of local public administration on the example of the Local Governments' Common Municipal Office of Municipality Balatonszentgyörgy, which is located in the county of Somogy. The first topic presents the micro-regional features and territorial connections. The second topic discusses the acceptance of the current system of local public administration. Finally, it explores the impact of the administrative system on small settlements. The study is based on questionnaire data collection, interviews and the author's personal experiences.

BEVEZETÉS

Esettanulmányunk a Somogy vármegyében, a Marcali járásban található Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal és a hozzá tartozó hét település működését kívánja feltárni.

Elemzésünk centrumában elsősorban az áll, hogy létrehozása után egy évtizeddel miként tudja ellátni a nem székhelytelepüléseken felmerülő feladatokat és a társult községeknek e rendszerben milyen a mozgástere. Emellett arra is ki kívánunk térni, hogy a meglévő adottságok mellett a közös hivatali lét jelent-e politikai, társadalmi térszervező erőt, működhet-e intézményként egy alapvetően közigazgatási szervezet, és mindezzel összefüggésben a 2013 óta működő struktúrának van-e valós társadalmi beágyazottsága.

Az elemzés elkészítése kettős szempontú kutatói látásmódon alapul. A szerző nem csak szakpolitikai elemző, hanem a témában közvetlenül érintett gyakorló polgármester is. Az esettanulmányt megalapozó helyi döntéshozókkal készült interjúk nem a klasszikus megközelítést követik, hiszen itt az interjú készítője és az alanya napi szinten, azonos problémákkal szembesül, egyúttal kollégák. Ugyanakkor az esettanulmány számos nem hivatkozható része egyben a polgármesteri tapasztalatok és meglátások feldolgozása is.

A közös hivatalhoz tartozó terület alapvető adottságainak bemutatását követően az elemzésünk három témát kíván érinteni, amely feltételezésünk szerint rámutathat az igazgatási struktúrában létező ellentmondásokra és problémákra.

- Első témakörünk azt tárgyalja, hogy a helyi közigazgatásban együttműködésre kényszerülő települések köre értelmezhető-e mikrotérsegként, azaz létezik-e bármilyen más szempont, amely összekötő kapcsolatot jelent a helyhatóságok között. Fel-

tételezzük, hogy egy élő mikrotérési rendszer alapvetően visszahat a közös hivatal hatékonyságára.

- Az előzővel összefüggésben a második kérdéskörünk a közös önkormányzati hivatal helyi társadalmi beágyazottságát járja körül. Azon túlmenően, hogy a társult önkormányzatok igazgatási feladatait ellátja a közös hivatal, számos ügýtýpusban elsősorban az ügýfél mint lakos életét kell szolgálnia. Hipotézisünk, hogy társadalmi beágyazottság nélkül szintén nem mýködhet hatékonyan egy közös hivatal.
- Utolsó felvetésünk pedig azt tárgyalja, hogy a székhelytelepülés mellett az együttmýködő kistélepüléseknek milyen mozgástere van ma a hivatali rendszerben, képesek-e hatékonyan képviselni érdekeiket, el tud-e látni egyetlen hivatal számos eltérő adottsággal bíró települést a jelenlegi erőforrásai mellett.

Az esettanulmány elkészítéséhez az interjúkon kívül más kutatási eszközt is felhasználtunk. Emellett a közös hivatal társadalmi beágyazottságának mélyebb vizsgálatára egy kérdőíves lakossági kutatást végeztünk. A települések közötti lakosságárányosan reprezentatív kutatást egy 50 elemszámú mintán hajtottuk végre a hat társult településen. A székhelytelepülés Balatonszentgyörgyön, annak központi jellege okán a kérdéssorunk lényegében értelmezhetetlen lenne, így azt nem vontuk be a vizsgálatba.

Három témakörön keresztül vizsgáltuk a lakossági attitűdöket. A közös hivatallal történő kapcsolattartás kérdéskörében a személyes kapcsolatokra, az ügýintézés gyakoriságára és mikéntjére tértünk ki. Második dimenzióban az ügýintézés gyakorlati megvalósítására, valamint a hivatali rendszerben történő eligazodásra voltunk kíváncsiak. Végezetül pedig a települések közötti együttmýködések, valamint javaslatok problematikájának jellemzőire voltunk kíváncsiak. A válaszokat nem önálló fejezetben, hanem a fenti témakörök tárgyalásához kötődően dolgoztuk fel.

Az ötven válaszadónk a településvezetők segítségével véletlenszerűen került kiválasztásra. Bár csak a települések közötti reprezentativitásra törekedtünk, de a megkérdezettek köre nemüket, életkorukat, iskolai végzettségüket és aktivitásukat tekintve nagyrészt tükrözi a helyi társadalom adottságait is.

A KÖZÖS HIVATALHOZ TARTOZÓ TELEPÜLÉSEK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A 2013-ban megalakult Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatalt eredetileg a székhely, valamint Vörs, Tikos, Hollád községek alkották, rövid időn belül korábban a sávolyi hivatalhoz tartozó Szegerdő, Főnyed falvak is csatlakoztak. Majd 2020-ban Szökedencs község, a szomszédos Somogyisítfai Közös Hivatalban fellépő együttmýködési problémák okán került befogadásra.

A közös hivatal székhelye a kezdetek óta Balatonszentgyörgyön mýködik. Jelenlegi állománya 16 fős. A hivatal vezetését egy jegyző, egy aljegyző látja el hat szakügyi területet irányítva.

A legújabb népszámlálási adatok alapján a közös hivatalhoz tartozó települések jelenlévő népessége 3039 fő.¹ A legnagyobb a több mint 1550 lakossal rendelkező székhely Bala-

tönszentgyörgy, míg a legkisebb lélekszámmal (85 fő) Főnyed község rendelkezik. Egyedül Vörs falu lakossága haladja meg az 500 főt, a többi település átlagosan 200 fő körüli népességgel rendelkezik. A hivatal működése és közös döntéshozatal szempontjából fontos adat, hogy a székhelytelepülés lélekszáma önmagában a teljes népesség több mint 50%-át adja.

A helyi társadalom állapotára máig hat, hogy az államszocializmus évtizedeiben az érintett települések elveszítették a népességük egyharmadát, a hét községből közel másfélezer lakos tűnt el. Külön-külön tekintve a folyamat még tragikusabb volt. Egyebek mellett a 20. század második felében Főnyeden 60, Tikoson 50, Holládön 35, Vörsön 43%-a tűnt el a helyi lakosságnak. Egyedül a központi szerepre kijelölt Balatonszentgyörgy került ki nyertesen a helyzetből.

Az országos folyamatokkal összhangban a népességfogyás 1990 után is folytatódott. Az érintett hét település elveszítette lakosságának további 15%-át. Szőkedencs 42%, Hollád 36%, Szegerdő 25%-os veszteséggel járó bekövetkező demográfiai mélyrepülése rendkívül kedvezőtlen társadalmi adottságokat eredményezett.

1. táblázat: A hivatalfenntartó települések népességváltozása

Table 1: Changes in the population of member settlements of the Local Governments' Common Municipal Office

Település	Jelen lévő népesség 1949 ²	Lakónépesség 1990 ³	Jelen lévő népesség 2022 ⁴	Népességváltozás (fő) (1990–2022)
Balatonszentgyörgy	1411	1641	1555	-86
Vörs	932	534	522	-12
Hollád	821	379	242	-137
Szegerdő	446	285	214	-71
Tikos	303	143	145	+2
Főnyed	249	104	85	-19
Szőkedencs	822	477	276	-201
	4984	3563	3039	-524 (14,7%)

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

Főként az elmúlt évtizedekre olyannyira jellemző elvándorlás és a természetes népességfogyás következtében a települések demográfiai adottságai az országosnál jóval kedvezőtlenebbek. A gyermekkorúak aránya egyre csökken, a 15 évnél fiatalabbak már nem teszik ki a lakosság 10%-át sem, ezzel szemben, az aktív korúak számának csökkenésével az időskorúak aránya is egyre növekszik, jelenleg átlagosan a népesség mintegy egynegyede 65 évnél idősebb.

Balatonszentgyörgyön kívül, amely részben eltérő társadalmi és gazdasági adottságokkal rendelkezik, a települések jellemzően a magas munkanélküliségből eredő jövedelmi szegénységgel és más szociokulturális hátrányokkal is küszködnek.

Ezt csak egy adattal kívánjuk árnyalni. 2023 októberében a hét érintett település átlagos relatív álláskeresői mutatója 9,32% volt, szemben a Somogy vármegyében mért 5,52%-os, illetve az országos 3,6%-os értékekkel. A hét település közül mindegyik meghaladta a vármegyei átlagot, Tikos és Hollád két és félszeresen, Szegerdő és Főnyed pedig kétszeresen. Egyedül Balatonszentgyörgy mutatója közelített a vármegyei átlaghoz.⁵

„EGYSÉGET ALKOTUNK VALAMILYEN SZINTEN...” – IGAZGATÁSI TÉR VAGY MIKROTÉRSÉG?

A Somogy vármegye észak-nyugati sarkában, közvetlenül Zala megye határánál található a közös hivatal által lefedett terület társadalmi, természetföldrajzi, infrastrukturális adottságok szerint is megragadható mikrotérség.

Természetföldrajzi jellegzetességek okán a területet gyakorlatilag körbehatárolja a Balaton, keletről a Marcali-hát, nyugatról a Kis-Balaton. E területnek saját földrajzi neve nincsen, a 20. század elején próbálták a „Balaton-sarok” elnevezést alkalmazni, de ez sosem került széleskörű közhasználatba.

Infrastrukturálisan, gazdasági tekintetben e vidék több vonzáskörzethez tartozik. A járásszékhely Marcali, elsősorban az államigazgatási szolgáltatások tekintetében működik, a munkaerőpiac szempontjából kevésbé. Sokkal erősebb vonzerővel bír a Zala vármegyei Keszthely, amely a foglalkoztatás, piac, kultúra, egészségügy tekintetében meghatározó. Megközelíthetősége okán szintén hatása van Nagykanizsának, valamint a szezonális és állandó foglalkoztatás tekintetében a déli-parti balatoni településeknek egészen Fonyódig.

A mikrotérség adottságaiban jelentős szerepe van a 7-es főközlekedési útnak, az M7-es autópályának, valamint a nemrégiben elkészült R76-os gyorsforgalmi útnak. Szintén kiemelt fontossága van a Budapest–Nagykanizsa vasútvonalnak, amelynek egyik fontos csomópontja Balatonszentgyörgy.

A térség összetartozásának történelmi rétegei is vannak. A 20. század első felére vonatkozóan a vizsgált területünkön, a Balaton dél-nyugati sarkában, Balatonszentgyörgy, Vörs, Hollád, Tikos, Főnyed, Sávoly települések között egy aktív kapcsolatokkal rendelkező helyi társadalom alakult ki. (Szőkedencs adottságai okán e körben nem szerepel, Szegerdő falu ekkor még nem létezett.) Ezt a történelmi kohéziót elsősorban a Festeticsek balatonszentgyörgyi uradalmából eredő gazdasági struktúrák és térszervező erő alakította az 1700-as évektől (Hollád csak időszakosan) egészen a 19. század második feléig.

A modern közigazgatási rendszerek létrejöttével ez a térszervező erő széthullott. A 19. század második felétől a települések két külön körjegyzőséghez kerültek. Majd a 20. század második felében az államszocialista tanácsrendszer tovább bontotta a helyi struktúrákat. Az 1960-as évek második felében Balatonszentgyörgyön megszerveződő tanács részévé vált Vörs, Hollád, Tikos, valamint Balatonberény, amely települések ráadásul hosszú ideig a Fonyódi járáshoz tartoztak. Ezzel szemben Szegerdő, Főnyed, Szőkedencs a Sávolyon megszervezett közös tanács, és egyben a Marcali járás részei voltak.

A rendszerváltoztatást követő időszak sokáig az útkeresésről szóló közigazgatási értelemben is. Az egykori sávolyi közös tanács települései egy jegyzőség alatt viszonylag sokáig együtt maradtak. Balatonszentgyörgyön megszervezett körjegyzőség már az 1990-es

években széthullott. Balatonberény már korábban levált. Majd Vörs önálló körjegyzőséget működtetett 1992-től egészen 2005-ig, amelyet Holláddal közösen tartott fenn. Balatonszentgyörgy pedig Tikossal közösen irányította helyi igazgatási feladatait. 2005-ben e négy település újra együtt alapított hivatalt.

Ennek nyomán alakult meg 2013 januárjában a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal, amelyhez 2013 márciusában csatlakoztak Főnyed és Szegerdő községek, valamint 2021-ben Szőkedencs is.

Lényegében a közös hivatal megalakulásával helyi igazgatási értelemben lefedésre került az egykori, történeti mikrotérség területe, ugyanakkor, mint alább látni fogjuk, mégsem alakult ki egységes társadalmi és helyi politikai tér. A helyi közszolgáltatások, szakpolitikai körzetek és egyéb térbeli struktúrák továbbra is megosztják a hét települést. Ennek néhány példájára térünk ki.

A hét érintett község a hivatal mellett egy intézményfenntartó társulást is működtet, azonban ennek egy közös hivatalon kívüli tagja is van, a szomszédos Balatonberény Község Önkormányzata. A kötelező szociális feladatok ellátását (családsegítés, szociális étkezés stb.) egy másik társulás, a balatonkeresztúri székhelyű Balatoni Szociális Társulás biztosítja, amelyben a hét településen kívül három másik környező település is részt vesz.

A 2000-es évek örökségeként máig működik járasszékhely központtal a Marcali Többcélú Kistérségi Társulás, amelyben mind a hét település tag, azonban szintén nem egységes feladat-igénybevétellel.

Az egészségügyi ellátás szintén túlnyúlik a közös hivatal területiségén. A hét település három háziorvosi és két fogorvosi praxishoz tartozik, amelyek mindegyikéhez tartoznak más nem közös hivatali települések is. A hét település két kórházi ellátási terület része.

Az alapfokú oktatás állami feladat, de mint közszolgáltatás szintén nem szerveződik a közös hivatal által lefedett terület mentén. A balatonszentgyörgyi általános iskola ingatlanának tulajdonosa jelenleg a székhelytelepülés, valamint kisebb részben Vörs, Tikos, Hollád községek, az üzemeltetője a Siófoki Tankerület. 2023-ra a beiskolázási körzetek kiterjesztésével, az érintett önkormányzatok tiltakozásának ellenére az iskola térségi központi intézménnyé vált a sávolyi általános iskola felső tagozatának két telephelyen történő megszüntetésével. Az említett települések mellett Csákány, Sávoly, Somogysámson, gyermekei is látogatják az iskolát. Mindeközben felmenő rendszerben Balatonberény pedig kiválik a beiskolázási körzetből.

Hasonlóan töredékes a struktúra a fejlesztési terek tekintetében. Szőkedencsen kívül mindegyik település a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet része, míg a 7 község két (egy Csurgó és egy Balatonboglár székhelyű) Leader HACS területe között oszlik meg.

A térség egyházi szempontok szerint is megoszlik. A hét település 3 plébánia területe, összevonások miatt azonban jelenleg csak két plébános látja el a feladatokat.

A sort még számos dimenzió kapcsán lehetne folytatni, de a fentiekből is látszik a fragmentált állapot. Mind a hét településre kiterjedő intézményként jelenleg csak a közös önkormányzati hivatal áll rendelkezésre. Ugyanakkor deklarált kohéziós feladatvállalása egy helyi közigazgatási egységnek nincsen és nem is feltétlenül tudna vele élni. Ebből kifolyólag a gyakorlatban a székhelytelepülés sem tud olyan mikrotérségi központként működni, amely átfogóan lenne képes megszervezni a térséget.

A közös hivatal illetékességi területe mint igazgatási tér, és az egyéb társadalmi térkonstrukciók között, legalábbis a vizsgált példánk között, csak korlátozott az átfedés. Ebből ki folyólag a hét települést sem tudjuk teljes körűen egy egységes mikrotérsként értelmezni. Mindennek természetes visszaható hozadéka, hogy a közös hivatal sem tud teljes hatékonysággal igazgatást szervezni.

A széttöredezett rendszerek okán a településvezetők részéről sokkal inkább a saját településeik ügyeinek koordinálása van a fókuszban, ámbár az egymásra utaltság felismerése egyértelmű. A közös múlt, a közös érdekek fontosak, ahogy elhangzott egyik interjúban: *„Egységet alkotunk valamilyen szinten”*. Ez azonban a mindennapi tevékenységekben kevésbé jelenik meg.

A polgármesterek részéről néhány javaslat is érkezett arra, hogy szükség lenne további kooperációkra. Akár a beruházások, az aktív civil szervezetek, a településeket összefogó közösségfejlesztő, kulturális területen, természetvédelmi, turisztikai kérdésekben, vagy akár településüzemeltetéssel járó karbantartási feladatok közös megoldására és finanszírozására, mezőéri szolgálat elindítására lehetne teret teremteni a települések között.

A lakossági kérdőívünkben kitérünk arra is, hogy a helyi társadalom körében miként jelenik meg a települések összetartozása, közös identitása, valamint miként látják az érintett községek együttműködését. Egészében a kérdőívünk e moduljában magas volt a bizonytalankodó aránya, amely már önmagában is sokat elárul az együttműködés társadalmi elvárásairól.

A megkérdezettek túlnyomó többsége szerint (76%) jelenleg is kiváló vagy megfelelő a környező települések együttműködése. Mindösszesen a válaszadók 14%-a nyilatkozott akként, hogy gyenge a kooperáció, azonban arra, hogy rendkívül rossz lenne, nem válaszolt senki.

Ugyanakkor a válaszadók többsége (54%) nem tudta megítélni, hogy a jelenleginél szorosabb együttműködésre lenne-e szükség. 16% szerint a jelenlegi együttműködési szint is elegendő, míg 30% szerint indokolt lenne, hogy tovább erősödjön a települések közötti összefogás.

Arra kérdésre azonban, hogy milyen területeken látnák ezt szívesen, csak néhányan válaszoltak. Javaslatok érkeztek a kultúra és szociális gondoskodás területére, valamint a gazdaság és a digitalizáció témakörére.

Arra is kíváncsiak voltunk, hogy a válaszadók hogyan látják, mely településekkel a legaktívabb a kapcsolata a lakhelyüknek. A főnyediek és tikosiak részéről nem érkezett válasz, a holládiak Balatonszentgyörgyöt, Vörsöt és Szőkedencset említették, Szegerdő lakosai meglepő összhanggal Szőkedencset határozták meg. Szőkedencs esetében viszont a közös hivatalon kívülről Csákány község jelent meg. Vörs lakossága viszont úgy tapasztalja, hogy Holláddal és Balatonszentgyörggyel a legaktívabb a kooperáció.

A fentiekkel összefüggésben érintőlegesen néhány térségi identitásra utaló dimenziót is próbáltunk feltárni.

Arra kértük a válaszadókat, hogy próbáljanak egy-egy szót, kifejezést megfogalmazni a lakhelyük és környezetükkel kapcsolatban. Jellemző, hogy a megkérdezettek 68%-a nem tud ilyet, a többiek azonban megpróbálták ezt megfogalmazni.

A válaszok nagyobb része a természeti- és lakókörnyezethez kapcsolódik, mint erdők, Balaton, természet, Kis-Balaton, rendezettség, nyugalom, tisztság. Néhány válasz pedig rendkívül optimistán az együttműködés és a fejlődés kulcsszavakkal írta le a kérdést.

Pár válaszadó elsősorban negatív képzetekkel bír, így jelent meg a válaszok között a szegénység és több esetben a szolgáltatások hiánya.

Míg, ha a mindennapi gyakorlatban ezek a települések közötti együttműködések nem is feltétlenül aktívak, de helyi társadalomban kétségkívül jelen van nem csak az összetartozás tudata, hanem az igény is arra, hogy erősebb összekapcsolódások valósuljanak meg.

**„NINCS ÉLŐ KAPCSOLAT A FALVAKKAL...”
– A LAKOSSÁGI KAPCSOLATOK ÉS A KÖZÖS HIVATAL
TÁRSADALMI BEÁGYAZOTTSÁGA**

E témakör kapcsán azzal a feltételezéssel éltünk, hogy a helyi közigazgatási egység akkor tud igazán hatékonyan, a települések és a lakosság érdekeit szolgálva működni, ha megfelelő társadalmi beágyazottsággal rendelkezik.

Ez a beépültség véleményünk szerint több, egymással is összefüggő szempontból is értelmezhető. Egyrészt ide tartozik az ügyintézésnek mikéntje, azaz, hogy a lakosok milyen lehetőségek mellett kapnak segítséget. Másrészt e kérdéskör része a személyes kapcsolaton alapuló bizalom, azaz, hogy működnek-e azok az informális kapcsolatok, amelyek jelentősen növelhetik a hatékonyságot és elégedettséget. Harmadrészt pedig a problémacsoport része, hogy egyáltalán a végfelhasználó lakosság mennyire igazodik ki a közigazgatás jelenlegi rendszerében, rendelkezik-e kellő tudatossággal ahhoz, hogy ismerje és tudja, hogy mit és hol tud elintézni.

A hivatal jelenleg heti négy napon, péntek kivételével összesen 18 órában biztosít lehetőséget lakossági ügyintézésre a székhelyén, Balatonszentgyörgyön. Tulajdonképpen az elérhető szolgáltatás alapvetően elégséges a potenciális ügyfelek szempontjából, ugyanakkor a lakosság irányában történő elérhetőség mégis rendkívül gyenge.

A közös hivatal által lefedett településhálózat belső közlekedési viszonyai elsősorban csak a gépjárművel történő megközelítést teszik lehetővé. A hét érintett településről átlagosan 12 perc alatt lehet beérni a közös hivatalhoz, amely kimondottan kedvező adottságot mutat.

Ugyanakkor, akik nem rendelkeznek saját gépjárművel, számukra a közös hivatal megközelítése rendkívül nehézkes. (Pl. Hollád község esetében a háztartások 40%-a nem rendelkezik saját gépjárművel.) Ennek oka, hogy a mikrotérség belső közösségi közlekedési lehetőségei rendkívül gyengék. Kötőtpályás közlekedés csak Vörsöt és Balatonszentgyörgyöt köti össze. Minden más település esetében kizárólag csak a buszjáratok jöhetnek szóba, amelyek járatszáma meglehetősen ritka. A helyi társadalom jelentős rétegeinek gyakorlatilag nincs reális lehetősége a hivatali ügyeinek önálló intézésére.

Jelenleg kihelyezett ügyfélszolgálatot a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal egyetlen érintett településen sem működtet, erre a múltban csak rövid ideig volt példa, és sokak szerint nem valós kapacitáshiányokra hivatkozva a gyakorlat megszüntetésre került.

A korábbi körjegyzőségi rendszerben szinte minden településen gyakorlat volt a kihelyezett ügyfélfogadás, amely így sokkal kézzelfoghatóbbá tette az ügyfelek részére a közigazgatást. A rendszer 2000-es évek vége felé, akkori személyzeti váltásokból eredő szemléletváltás következtében, lényegében kiüresítésre került. A visszaemlékezések szerint hiába vették fel az ügyeket a helyszínen, azok jellemzően elintézésre sosem kerültek. A gyakorlat 2014-ben, már a közös hivatal idejében Vörsön szűnt meg véglegesen.

Napjainkban Tikos, Vörs, Hollád, Szegerdő, Szőkedencs településeken már működik falugondnoki szolgálat. Nekik rendkívül nagy szerepük van a lakosság és a közös hivatal közötti kapcsolattartás működtetésében, mind az információszolgáltatás, mind a kézbesítések, vagy akár a mindennapi tényleges beszállítás területén. Ez a feladatellátás nem kis terhet jelent a szolgálatok részére és működésük jelentős kapacitásait köti le, más kötelező feladatok hátrányára.

Minden településen 2023. év elejéig működtetett a Marcali Járási Hivatal heti, majd végül havi gyakoriságú kihelyezett ügyfélfogadást. Ezt végül erőforrások hiányában a kormányhivatal megszüntette, pedig a lakossági ügyintézésnek egyik legfontosabb bázisa volt.

A polgármesteri tapasztalatok alapján a jelenlegi közös hivatali rendszer jelentős viszálypést jelentett a helyi társadalmi kapcsolatok terén. A korábbi helyi közigazgatási gyakorlatban, bár kevesebb település tartozott egy hivatal alá, de az ügyintézők, munkatársak sokkal aktívabb társadalmi kapcsolatokkal rendelkeztek. *„A régi ügyintézők szinte mindent tudtak a helyi lakosokról”,* amely jelentős előnyt és rugalmasságot jelentett. A felgyorsult demográfiai változások miatt ez ma már részben megvalósíthatatlan lenne, de a jelenlegi társadalmi kapcsolatok gyakorlatilag esetlegesek. *„Bezárkóznak az irodába, nincs élő kapcsolat a falvakkal.”* – sommázta véleményét az egyik megkérdezett.

A helyi társadalom egy jelentős része minden önállóság nélkül mozog a közigazgatás rendszerében, amelyet csak a személyes kapcsolatokon alapuló segítséggel lehetne feloldani.

„Régen volt kapcsolatuk és helyismeretük az ügyintézőknek, aztán ezek az új rendszerben mind elsikkadtak. Lehet, a gyorsaságot rontja, de mindenben látni kellene az embert. Régen ilyen nem volt, hogy a lakosok helyett szinte mindent el kell intézni, mert önmaga nem tudja. Sok egyéb ügy mellett ez is mind a polgármesterre maradt, aki kénytelen a személyes problémákat közvetíteni a hivatal felé.” – foglalta össze az egyik településvezető.

(A kérdést tovább árnyalja, hogy a hivatal dolgozóinak több mint a fele a székhelytelepülésen él, 40%-uk azonban a hivatal illetékességi területén kívülről érkezik, egyetlen munkatárs az egyik társulttelepülés lakosa.)

A közös hivatal társadalmi beágyazottságával kapcsolatban a lakossági adatfelvételünk eredményei tovább árnyalják az összetett helyzetet, de jól tükrözik az előzőekben részletezett problémákat is.

A társadalmi beágyazottságról a legtöbbet árulja el, hogy a válaszadók mindösszesen 2/3-a tudta helyesen megnevezni a közös önkormányzati hivatal székhelyének települését. A többi válaszadó nem tudta, illetve nem helyes ismeretekkel rendelkezett e kérdésről.

Az már egyfajta állampolgári tudatosságot mutat, hogy a többség (54%) egyébként helyesen tudja, hogy az állami támogatás segítségével a települési önkormányzatok tartják fenn a közös önkormányzati hivatalokat.

A helyi társadalmat képviselő megkérdezettek több mint a fele (54%-a) nem tudta megnevezni a települése jegyzőjét, mintegy 38% adott helyes választ a kérdésre.

A válaszadók közel fele (54%) rendelkezik személyes kapcsolattal a közös önkormányzati hivatal dolgozói között, akihez közvetlenül is tud fordulni esetleges kérdéseivel, problémáival. Az összes válaszadó mindösszesen 4% volt, aki több olyan munkatársat is megnevezett, akihez fordulhat.

Hiába működnek egy évtizede a közös önkormányzati hivatalok, és a kistépülési polgármesteri hivatalokban régóta nem végeznek semmilyen önálló ügykezelést, a lakosság ré-

széről az ügyintézés elsődleges színtere töretlenül a helyi hivatal, a községháza.

A válaszadók 68%-a nyilatkozott úgy, hogy leggyakrabban a helyi polgármesteri hivatalt keresi fel ügyintézés céljából. 16%-al ezt követi a járási hivatal, a közös önkormányzati hivatal mindösszesen a lakosság 10%-ának jelenti az elsődleges ügyintézési színteret.

Ehhez teljes mértékben kapcsolódik, hogy a megkérdezettek 52%-a évente legfeljebb 1-2 alkalommal intéz bármilyen ügyet a közös hivatalban; 16% sosem, szintén 16% fél évente és mindösszesen 12% nyilatkozott úgy, hogy havonta veszi igénybe a közös hivatal ügyfélfogadási lehetőségeit.

A hivatallal történő kapcsolattartásban egyértelműen a személyes ügyintézés dominál. Összesen 67 válasz közül említésgyakoriságot tekintve 42%-ban nyilatkoztak akként, hogy leginkább személyesen, ügyfélfogadási időben keresik fel a közös hivatalt. A legfontosabb kapcsolattartási módok közül a második a telefon (31%), a harmadik a települési önkormányzatok valamelyik munkatársának közbenjárásával történik (19%), amely a gyakorlatban a polgármesterek és falugondnokok segítségét jelenti. A levélben vagy elektronikus úton történő ügyintézés gyakorlatilag elenyésző a helyi lakosság körében.

A székhelyhivatallal történő kapcsolattartás viszonylatában arra is rákérdeztünk, hogy milyen formában jut el a lakos oda. A válaszok 52%-ban a saját gépjárművel történő vagy rokon, ismerős segítségével megvalósuló eljutás került megnevezésre, míg 23%-ban a falugondnoki gépjármű segítségével történő eljutás került említésre. A belső közlekedési viszonyok nehézségeit jól mutatja, hogy a tömegközlekedés mindösszesen 13%-os arányban jelent meg.

A fentiekkel szoros összefüggésben van, hogy a megkérdezett lakosok pontosan 90%-a szerint szükség lenne a kihelyezett ügyfogadás rendszerének visszaállítására, újbóli bevezetésére, amelynek csak a gyakorisága kapcsán térnek el a vélemények. Az igenlő vélemények 53%-a szerint minimum hetente egy alkalommal, 24% szerint legalább havonta egyszer, 22% álláspontja alapján pedig fél évente legalább 1-2 alkalommal szükség lenne kihelyezett ügyfélfogadásra.

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy a lakosság mennyire képes eligazodni a közigazgatás rendszerében. A kérdőívben 10 viszonylag mindennapi ügytípusra kérdeztünk rá, amelyek kapcsán a válaszadó kívánszthatta, hogy véleménye szerint azt a helyi önkormányzatnál, a közös önkormányzati hivatalban, vagy más szakigazgatási, államigazgatási szervnél, szolgáltatónál kell intézni. Ha tíz felvetést átlagosan vesszük, akkor a kérdésekre mindösszesen a lakosság egyharmada (33%) tudott jellemzően helyesen válaszolni, és valószínűleg ez az a társadalmi réteg, aki viszonylag nagy magabiztossággal boldogul az ügyintézésben. Ugyanakkor van egy átlagosan 25%-os réteg, legalábbis a válaszok alapján, aki jellemzően teljesen bizonytalan és ismerethiányos abban, hogy mit kell tennie, ha intézni szeretné ügyeit. A helyi társadalom mintegy 70%-a eszerint alapvetően ismerethiányos a közigazgatás rejteimében, amelynek kezelésében szintén nagy feladatai lennének a közös hivataloknak, természetesen nem az ismeretterjesztés, hanem a helyes ügyfél-utak kijelölésében.

A kérdéssor végén rákérdeztünk arra is, hogy a lakosság mit javasolna a hivatali munka eredményességének javítására. Erre csak a megkérdezettek 20%-a tudott válaszolni. A válaszok között egyértelműen a kihelyezett ügyfélfogadás a vezető elvárás. Emellett javaslatként megjelent, hogy a közös hivatalban legyen minden önkormányzatnak legalább 1-2 fő olyan dolgozója, aki csak az ő ügyeivel foglalkozik, valamint az is, hogy a közös hivatal gazdálkodása legyen átláthatóbb és a lakosok kapjanak tájékoztatást a működéséről.

„SAJÁT MAGUNKRA MARADTUNK...” – A KISTELEPÜLÉSEK MOZGÁSTERE A KÖZÖS HIVATALOK RENDSZERÉBEN

A megkérdezett polgármesterek egybehangzó véleménye szerint a közös önkormányzati hivatali rendszer létrehozása egyértelmű visszalépés volt. A polgármesterek számára rendkívül sok új feladatot hozott az új intézmény, amelyet kellő rutin vagy szakértelem miatt nem biztos, hogy automatikusan tudnak megoldani és más fontosabb feladatoktól veszi el az időt.

A korábbi gyakorlatban még létező kihelyezett ügyfélszolgálatok megszűnésével kizárólag a településvezetők maradtak az egyetlenek, akikhez a lakosok közvetlenül is fordulni tudnak. Ez azt eredményezte, hogy gyakorlatilag bármilyen igazgatási jellegű kérdés, probléma végül a polgármestereknél jelenik meg, és leginkább ő közvetíti vagy próbálja elintézni ezeket a közös hivatalban vagy a kormányhivatal különböző egységeinél. Mindez aránytalanul nagy mennyiségű elfoglaltságot eredményez.

A közös hivatali rendszerben jellemzően sokkal több település tartozik egy hivatal alá, mint korábban. Egyik településvezető véleménye szerint: *„A nagy kalapban a kicsi községek elvesztek.”* Ennek okán sokkal kevesebb figyelem, erőforrás jut egyes településekre, amely szintén csak a polgármesterek jelentős többletmunkájával kezelhető, mert a megoldandó mindennapi ügyek sehol sem lettek kevesebbek. *„A kisfalvak létének lélegeztetője a polgármester. Nélkülük megszűnik minden.”* – összegezte egyikük.

Általános problémát jelent a hivatal finanszírozása, amely ma már szinte elviselhetetlen teher az önkormányzatok részére. *„A jövőben, ha növekszik, nem fogjuk tudni kifizetni, mert nem lesz miből.”* – foglalta össze egyikük mindenki véleményét.

Többek álláspontja, hogy a közös hivatali rendszer finanszírozása aránytalan és igazságtalan. Az állami működési támogatáson felül befizetett többletfinanszírozás lakosságarányosan kerül elosztásra, amely az eltérő adottságú településeket azonos mértékben terheli. A települések saját bevétele (helyi adók) a legtöbb településen teljes egészében a közös hivatal és részben más kötelező feladatok fenntartására kerülnek beforgatásra, gyakorlatilag semmilyen pénzeszközt felhalmozni, egyéb kiadásokra fordítani nem tudnak.

Többen sérelmezik a közös hivatal pénzügyi átláthatóságát, pontosabban azt, hogy a települések nincsenek kellő mértékben bevonva a folyamatok előkészítésébe, döntéshozatalba, személyügyi kérdésekbe, bérekbe, jutalmakba, amelyben a székhelytelepülés abszolút, lakosságarányos túlsúlya érvényesül. *„Hiába próbálunk változtatni, még mindig nem változott meg”.* Sok olyan fejlesztés, kiadás kerül be az éves költségvetésbe, amely a közvetlen működést nem érinti, de mégis a fenntartó települések állják.

A jelenlegi gazdasági környezetben minden település igyekszik költségcsökkentéssel, megszorításokkal élni, de ez a tapasztalatok szerint a közös hivatal működésére nem jellemző.

Általános vélemény a hivatali irányítás alacsony színvonala. Ez számos félreértést, félretájékoztatást, elintézhetetlen és megoldatlan kérdések, konfliktusok hosszú sorát hozta a társult települések vezetői felé: *„Itt mindenki felfelé mutogat, meg másra vár.”* Ebből a hozzáállásból kifolyólag máig ható gyakorlat, hogy soha egyetlen hibás döntésnek, elmaradt ügyintézésből eredő anyagi vagy erkölcsi kárnak semmilyen következménye nincsen.

Jelenleg is tapasztalják a polgármesterek, hogy nem minden esetben a megfelelő személyek látják el a hozzájuk rendelt feladatokat. Megoldatlan a helyettesítések kérdése is. Egy-egy munkatárs huzamosabb ideig bekövetkező távolmaradása miatt az ügyek intézése gyakorlatilag teljesen leáll. A közelmúltban volt rá példa, hogy egy tartós betegség miatt a pénztári kifizetések egyes településeken közel két hónapig nem működtek.

Ma sem ritka gyakorlat, hogy a jogszabályváltozásokból eredő kötelezettségek végrehajtását, határozatok és rendeletek előkészítését, jogszabályok értelmezését, pénzügyi, elszámolási kérdések tisztázását a polgármesterek saját kompetenciájukon messze túlmutatva végzik, szereznek információkat és próbálják életben tartani a településüket. Ezzel is olyan feladatokat végeznek, amely alapvetően nem rájuk hárulna.

A hivatal mindennapi működésében a legfőbb probléma, hogy végrehajtó szervként csak rendkívül esetlegesen működik. Hiába hoznak a települések egy döntést vagy alkotnak rendeletet, annak végrehajtása csak a legritkább esetben van személyekhez, felelősökhöz delegálva, amely azt eredményezi, hogy a döntés rövidtávon elsikkad, sosem kerül végrehajtásra. Ez a települések okszerű vezetését gyakorlatilag lehetetlenné teszi.

A hivatali „osztályok” a tapasztalat szerint eltérő színvonalon működnek. Legnagyobb nehézséget a helyi adó kezelése okozza. A feladatra delegált 1,5 munkatárs a legkevésbé elégséges az éves mintegy 10 ezer ügy kezelésére, ráadásul a szakmai vezetés hiánya itt érvényesül leginkább. Ezek mellett nem meglepő, hogy elsőfokú adóhatóságként a hivatal lényegében nem működik. A kintlévőségek mértéke egyes településeken drasztikus mértékű, amelyeket az eddigi gyakorlat szerint leginkább az elévülés kiváráásával kezeltek. Mindez jelentős pénzügyi károkat okoz az önkormányzatoknak. Minden jószándék ellenére az elmúlt 10 évben ebben semmilyen előrelépés nem történt, a kintlévőségek folyamatosan nőnek. *„Az nem megoldás, hogy azt mondják nekünk, hogy forduljunk ügyvédhez, meg végrehajtókhoz.”*

Jelenleg a hivatal két pénzügyi csoporttal dolgozik, amely között a települések és társulásban fenntartott intézmények megoszlának. A pénzügyi irányítás egyik része is nehézkesen működik, egyesek szerint a *„hozzáértés teljes hiányával”*. Sokszor még a települések felé a saját pénzügyeik időben történő kommunikálása sem történik meg, nincsenek tisztában a polgármesterek a tényleges lehetőségeikkel és korlátaikkal, fontos határidős pénzügyi feladatok maradnak el, amelyek szintén a településvezetőknek okoznak nagy nehézségeket.

A fentiekkel összefüggésben a megkérdezettek egyöntetű véleménye, hogy a hivatal legnagyobb problémája, hogy a hatósági feladatok elvégzését nem képes végrehajtani. A helyi hatósági ügyek, kezdve az állattartástól az elhagyott ingatlanokon át a közösségi együttélés szabályaiig, elintézhetetlenné váltak. Ez a lakosság részéről a polgármesterek felé gyakorlatilag kimeríthetetlen konfliktusforrást hozott, pedig nem a településvezetők felelőssége volt. Az elmúlt időszakban, új munkatársaknak és szemléletnek köszönhetően a kérdés kismértékben javult, de évtizedes hátrányokat okozott a településeknek ez a hozzáállás. Ekéént foglalta össze a kérdést egyik megkérdezett: *„Egy szóval tudnám jellemezni: nulla. Sok év alatt semmit sem sikerült elérni, de legtöbbször még tanácsot sem kaptam. Külső segítséggel, utánajárással tudtam csak néhány kérdést tisztázni. Semmit az ég adta világon nem tudtunk elérni hatósági kérdésekben. Igyekeznek magukat távol tartani a különböző ügyektől, a minimális adminisztratív munkát elvégzik, de azon kívül a kistelepülések nem kapnak segítséget. Végül mindenképpen a polgármesteren csattan az ostor és ő lesz a hibás, és soha nem a hivatal, ha valamit nem tudunk megoldani.”*

Ebben a rendszerben a kistélepülések vezetői jellemzően úgy érzik, hogy az érdekeik elvesznek. A létszámarányos döntéshozatalban, ahol a székhelytelepülés egymagában többséggel bír, lényegében minden érdekegyeztetés hiábavaló, a döntések csak látszatok. „A település kisebb, de a gondok ugyanolyan nagyok és fontosak”, mindezek eredményeként a kistélepülések kezdeményezői gyakorlatilag kivitelezhetetlenek. A régóta működő polgármesterek a rendszerváltást követő évtizedekre úgy emlékeznek, hogy sokkal inkább jellemző volt a konszenzusra törekvés, heti egyeztetések zajlottak a jegyzők és a települések között és minden kérdés részletes megtárgyalásra került.

Az ügyintézők rendkívül leterheltek, gyakori tapasztalat, hogy a székhelytelepülés ügyei elsőbbséget élveznek, míg a kisebbekre kevesebb figyelem, energia jut. Szükség lenne egyfajta munkaidő-leosztásra a települések között. Ez a helyzet is sok többletfeladatot hoz a polgármesterek részére: *„Kellő türelemmel és alázattal kivárom a soromat, megértjük, olyan dolgokat is megteszünk, ami nem a polgármester dolga, besegítünk a hivatalnak, mert egyszerűen nem érnek ide időben.”* Ugyanakkor a személyes kapcsolat, a jó szándék, a segítség mindenki tapasztalata szerint jelen van mindennapi hivatali ügyintézésben, ami egy pozitívum: *„Nem tapasztalok hátrányokat, nem mondhatom azt, hogy kisebb településben hátrányban lennénk a hivatalban, nincs annyi ügy, mint másoknál, a lehetőségekhez és igényeinkhez képest minden rendelkezésre áll.”*

ÖSSZEGZÉS

Nem tudjuk, hogy mennyiben lehet általános megállapításokat levonni a példánkban vizsgált közös hivatal kapcsán. Valószínűleg azok az eltérő adottságok, hogy hány település tartozik egy hivatalhoz, milyen többletforrásokat tudnak ráfordítani, milyen a humán erőforrás rendelkezésre állása, valamint, hogy milyen vezetői hozzáállással működik, az elmúlt évtizedben jócskán eltérő fejlődési pályákat eredményezett a közös hivatalok között. Tudjuk, hogy vannak olyan hivatalok, amelyek felbomlottak, átalakultak a múltban. Ismerjük azt is, hogy sok helyen a megfelelő munkatársak megtalálása is szinte lehetetlen. Emellett tény az is, hogy számos közös önkormányzati hivatal stabilan, a települések és lakosság megelégedésére eredményesen működött létrehozása óta. Feltételezhetjük, hogy a fentiekben tárgyaltak ebből kifolyólag talán átlagosan tűnnek.

A hivatal, a települések és lakosság hármasságában vizsgált működésről néhány átfogó megállapítást tehetünk.

Egyrészt láttuk, hogy a közös hivatal mint közigazgatási egység nem tudott alapfeladatain túlnyúlva térszervező erővé válni. A más igazgatási, szervezési, fejlesztési, társadalmi, gazdasági terek messze felülírják a mozgásterét, amely elsősorban azért probléma, mert az érintett kistélepülések esetében az önkormányzat mellett egyetlen intézményként kizárólag a közös hivatal van jelen. A meglévő térségi identitásra építkezve kétségtávol a jövőben, ha a kistélepülések felzárkóztatását komolyan vesszük, akkor szükség lesz olyan intézményes keretekre, amelyek térszervező ereje is van. Ennek a csírája a települések közötti együttműködésben jelenleg is megvan.

A közös hivatalok létrehozása 10 évvel ezelőtt a helyi közigazgatás rendszerében egyfajta modernizációt, ezzel együtt centralizációt hozott. Ennek kétségtávol vannak hatékonyság-

növelő hozadékai, de ennek ára volt. A helyi közigazgatás jelentős részben eltávolodott a lakosságtól, a székhelytelepülésen kívüli beágyazottsága rendkívül gyenge, amely elsősorban a településvezetői munka eredményességét korlátozza. Mindez azt hozta magával, hogy a polgármesterek terhei jelentősen nőttek, tudatos állampolgárok hiányában a lakossági ügyintézésben való szerepvállalásuk a kapacitásuk nagy százalékát köti le, más ténylegesen településvezetői feladatoktól vonva el az erőforrásokat.

Harmadrészt pedig a közös önkormányzati hivatalok, legalábbis a példánkban részletezettek szerint, kevésbé hatékony működést tudnak nyújtani ahhoz, hogy a települési ügyek igazán gördülékenyen rendeződjenek. A rendelkezésre álló kapacitások korlátozottsága mellett a szervezetszerűen rosszul kialakított struktúra ismételtelen csak a települések vezetőinek terheit növeli, amely az érdekek megfelelő képviselését szinte lehetetlenné teszi.

A közös önkormányzati hivatal a jelenlegi működés szerint egy olyan moloch a kistélepek életében, amely felé mindennapi küzdelmek mellett is nagy áldozatokat kell hozni, de létezni nélküle nem tudnak.

JEGYZETEK

- 1 KSH Népszámlálási adatok 2022.
- 2 KSH 1949. évi népszámlálás 9. kötet Demográfiai eredmények (1950).
- 3 KSH 1990. évi népszámlálás 17. kötet Somogy megye adatai (1992).
- 4 KSH Népszámlálási adatok 2022.
- 5 NFSZ Munkanélküliségi adatok 2023. október.

LÁSZLÓ FERENC

A társközségi kirendeltség anomáliái

The anomalies of the parish branch

SZERZŐ:

LÁSZLÓ FERENC, önkormányzati szaktanácsadó, az NKE TKP2021-NK-TA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, laszfer16@gmail.com

JEL kód: H83

Kulcsszavak: jegyző • kirendeltségvezető • önállóság • konfliktus

Absztrakt: Az esettanulmány első részében a közös önkormányzati hivatalok létrejöttének keletkezéstörténetét mutatja be a szerző alulnézetből, köztisztviselői szempontból. A szubjektív visszaemlékezést is tartalmazó leírás Dunaalmás és Neszmély községek közös hivatalválasztásának történetére alapozza álláspontját. A második részben értékeli a szerző az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások hatását, következményeit.

AUTHOR:

FERENC LÁSZLÓ, municipal advisor, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services" laszfer16@gmail.com

JEL code: H83

Keywords: chief clerk of municipal office • head of branch • autonomy • conflict

Abstract: In the first part of the case study, the author presents the history of the creation of the local governments' common municipal offices from a bottom-up, civil

servant's perspective. The description, which includes subjective reminiscences, is based on the history of the election of the local governments' common municipal office in the municipalities of Dunaalmás and Neszmély. In the second part, the author assesses the impact and consequences of the changes that have taken place over the past decade.

ELŐZMÉNYEK

A jogszabályi háttér megteremtésével eldőlt, hogy a korábban kialakult működési struktúra a 2000 lélekszám alatti településeknél tovább nem működtethető. A közigazgatás egészére rálátással rendelkezők részére talán nem volt teljesen váratlan az intézkedés. Ami a végrehajtás során gondot jelentett, az maga a jogszabály, annak keret jellege. A döntés háttérében meghúzódó okok közül a következők kaphattak kiemelt szerepet.

KORMÁNYZATI (POLITIKAI) MOTIVÁCIÓK

A rendszerváltozást követően kialakult önkormányzati struktúra sok szempontból sem volt fenntartható. Az önkormányzatok működésének szorosabb kormányzati kontrollja, lényegesen erősebb központi befolyás elérése egyértelmű igényként jelentkezett. A lépést követően számtalan, alapvetően nehezen vitatható indok látott napvilágot. Ezek közül kiemelt szerep jutott az eladósodott önkormányzatok finanszírozási kérdésének még akkor is, ha vannak elemzések arra vonatkozóan, hogy milyen körben, mekkora összegben, mely okból történt az adósság felhalmozása. Megállapítható az is, hogy nem az együttműködésre kötelezett, közös hivatall létrehozásában érintett önkormányzatok játszottak vezető szerepet a nehezen kezelhető gazdálkodási anomália kialakulásában. Az erős önkormányzati autonómia meghatározó szerepe kezdetben politikai területen is érvényesült, elsősorban a megyei jogú városokban és a városokban. A kialakult helyzet ellensúlyozása kormányzati szempontból érthető lépésnek tűnt. Ennek elérésére egyrészt az önkormányzat által ellátott feladatok, hatáskörök felülvizsgálatára, másrészt a finanszírozás átalakítására volt szükség.

Egyértelmű volt, hogy a középszintű igazgatás megerősítésének szándéka, a járási hivatalok létrehozása jelentős szerepet kapott a változtatásban. A törekvés az önkormányzatok szorosabb felügyeletére, a hatáskörök újragondolására, a döntési szintek centralizálására, központi akarat közvetlen átadására nem csak politikai, de nagyon komoly szakmai igényként is jelentkezett.

GAZDASÁGI SZEMPONTOK

A kormányzati szándékhoz kapcsolódóan jelentős gazdasági motivációk álltak a háttérben. Ez az önkormányzatok finanszírozása szempontjából alapvető változást, döntően forráskivonást jelentett. A normatív finanszírozás átalakítása feladatfinanszírozásra, az önkormányzati források újragondolása (csökkentése), a feladatfinanszírozás folyamatos

hatáskör elvonás mellett egyértelműen nehéz helyzetet teremtett a korábbi önkormányzati gazdálkodáshoz képest. Ehhez társult az önkormányzatoknak mai napig fájó központi intézkedés, az adóbevételek egy részének elvonása.

A struktúra átszervezése megkövetelte a több forrás átcsoportosítását középszintre, ezzel együtt a hivatali létszám fejlesztése is megvalósult. Vagyis az önkormányzati köztisztviselők száma jelentősen csökkent, ezzel párhuzamosan középszinten a megyei és az újonnan létrejött járásigazgatásban dolgozók száma nőtt.

SZAKMAI SZEMPONTOK

A leírt előzményekhez konkrét elvárások kapcsolódtak. Az önkormányzatok működési kereteinek újragondolása, ezen belül a hivatalok feladatkörének, hatáskörének csökkentése, a középszint erősítésével egységesebb hivatali működés feltételeinek megteremtése volt a cél. Az önkormányzatok számára a változást a jogszabályi környezet átalakulása és a korábbi kapcsolatokban bekövetkezett hangnembváltás tudatosította. A törvényességi felügyelet jogosítványainak jelentős erősödése azzal járt, hogy az addigi segítő szándékot felváltotta az önkormányzatok korábbinál szigorúbb felügyelete, ellenőrzése. A gazdálkodás, a finanszírozás változásával az államkincstár kiemelt szerepvállalásával a támogatástól az ellenőrzésen át a teljes rendszerfelügyeletig jutott el.

A DÖNTÉS

Megszületett a sajátos keretjogszabály, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.), amely kötelezi az önkormányzatokat a közös hivatal megalakítására, mégis rájuk bízta a döntés lehetőségét, hogy mely esetekben, mikortól, milyen keretek között, milyen finanszírozás mellett kell a megállapodást létrehozni.¹

A MEGVALÓSÍTÁS

Az érintett önkormányzatok a döntési alternatívák felmérését követően indultak partnert keresni. Felmérték a korábban működő kialakult kapcsolataikat, a korábbi körjegyzőség, egyéb meglévő együttműködések kereteit, a településvezetők között kialakult személyes kapcsolatokat. Ezt követően nyitottak jó, vagy kevésbé jó kompromisszumok felé, ha ez nem hozta el a megnyugtató megoldást, kényszerhelyzetek alakultak ki.

GYAKORLATI LÉPÉSEK

A korábban működő kapcsolatokat, az évek óta fennálló jó együttműködésre alapozott meglévő rendszer kevés konfliktust ígért, de nem volt felhőtlen a megegyezés. Nehéz megélni

az önkormányzati hivatali működés önállóságának részleges elvesztését. A gesztor és társtelepülések napi együttműködésének kialakítását a tervek, szakmai elképzelések összehangolását. Kulcskérdés volt a hivatali létszám újragondolása, a vezető kiválasztása, és a kevesebb finanszírozás miatt a megállapított létszámhoz történő igazodás. Sok fejtörést okozott az új struktúra megalkotása is. Az ajánlott létszám kevesebb volt a meglévónél, ráadásul senki nem tudta, vajon, hogy jött ki ez a köztisztviselőkéről szóló technikai szám. A személyi kérdések teherként jelentek meg a közös hivatal működésén túl az önkormányzati vezetői kapcsolatokban. Szigorúan nézve ez a mai napig nagy gondot jelent. A korábbi működés újragondolásra szorult, el kellett dönteni, mire mi jut. Mindez sok időt és folyamatos egyeztetést igényelt.

Ezzel párhuzamosan középszinten a kormány- és a járási hivatalok személyi állománybővítése, az önkormányzatoktól átvállalt feladatok és hatáskörök ellátása érdekében, részben az önkormányzati dolgozók átvételével, részben pályázatok útján, megkezdődött. Általánosságban elmondható, hogy az átvett önkormányzati dolgozók feladattal együtt távoztak, de sok esetben az önkormányzatok ragaszkodtak az évek óta dolgozó, kipróbált szakembereikhez, nem az adott ágazathoz értő munkatársat adták át a feladattal. Ez a gyakorlat a szervezeti struktúraváltás kiépüléséig, a középszint működésében érezhető nehézségekkel járt. A kezdetekben tapasztalható bizonytalanság, a hatáskörökben a korábbi gyakorlat és a továbbra is megmaradó átfedések szintén okoztak problémákat.

Az a cél, hogy az átszervezésből adódóan a közigazgatásban foglalkoztatottak csökkenő létszáma költségmegtakarítást eredményez, ugyanakkor a hatékonyság növelésével a szakmai munka erősödik, nem tűnt reálisnak. A járási hivatalok elhelyezése, létszámuk feladathoz igazítása, a hivatali infrastruktúra biztosítása olyan költség-többlet, amely az alapelképzelésben felvetett megtakarítást vitathatóvá tette.

A változás önkormányzati szinten egy sor többletfeladatot hozott. A szervezet újradefiniálását el kellett végezni, ez vonatkozott az új struktúra kialakítására, a működési keretek, szabályzatok, kidolgozására, a megfelelő döntések előkészítésére, meghozatalára, a személyi kérdések teljes körű áttekintésére. A költségek újragondolása, a finanszírozás változása, a hivatali létszám alakulása számottevő kiadás- és bevételmódosulást eredményezett. A közös hivatalok felállításával a megállapodások megkötését követően az elemzések ismételt elvégzése vált szükségessé.

A KEZDETI KONFLIKTUSHELYZETEKRŐL POLGÁRMESTEREK, KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK

Az első konfliktusok egyikeként jelentkezett a gesztor szerep végiggondolása, a hivatali struktúra, elhelyezés, infrastruktúra, tárgyi, anyagi feltételek megteremtése. Persze felmérni azt, hogy egy ilyen döntéssorozat milyen következményekkel jár, milyen problémák sorozatát indítja el, az eddigiekből nem derülhet ki.

Lássunk néhány konkrétabb kérdést, mitől működhet, vagy mitől hiúsulhat meg az egyébként várható, elvárható kapcsolat. A közös hivatalban potenciálisan részvételi szándékkal rendelkező szomszédos települések vezetői feldolgozzák a keretjogszabály adta lehetőségeken belül meglévő alternatívákat, és személyes szimpátia, érzervek vagy kényszerhely-

zetek szerint elkezdődött a párbeszéd. Ki hogyan látta az önkormányzata helyét, szerepét az új dimenzióban? A polgármesteri hivatalokat felváltó közös hivatal kit szolgál, melyik polgármester hogyan érvényesítheti a hivataltól elvárható együttműködést? Kire bízják a hivatal működtetését?

Az érintett települések számára mekkora nehézséget jelentett az együttműködési kényszer, talán jól szemlélteti a megválaszolásra váró kérdések sora. Ez a feszültség kihatott a polgármesterektől a jegyzőkön át a köztisztviselőikig mindenkire.

A polgármesterek keresték a válaszokat. Mi lesz a szerepe, felelőssége településenként a polgármestereknek a hivatal működésében? Hogy alakítható a vezetői kapcsolatrendszere? Hol jelenik meg a felelőssége a gesztornak a hivatalt alkotó többi polgármester felé? A hivatali dolgozók és önkormányzatok közötti feladatmegosztás hogyan alakul? Lesz minden településen hivatal, vagy legalább egy hivatali munkatárs? Állandóan, vagy meghatározott időben? Kialakulhat napi szintű kapcsolat a polgármesterekkel, ügyfelekkel? A tájékoztatás, együttműködés folyamata szabályozható, ha igen, hogyan, milyen részletességgel? Az egyes települések életét mennyire érinti a változás? A közös hivatal befolyással lehet egyéb önkormányzati intézmények működésének felülvizsgálatára, iskola, óvoda, bölcsőde? Kitől függ a jegyző?

A kérdések megválaszolásában nem nyújtott segítséget sem a keretszabályozás, sem a korábbi tapasztalatok. Talán a körjegyzőségek esetén volt némi igen vegyes kép az együttműködésről. Induláskor szinte minden a vezetők személyes hozzáállásán, szakmai tapasztalatán, érdekérvényesítő képességén, empátiáján múltott. Azután a testületek bevonásával a sok érdek és vélemény segítette, vagy gátolta a további folyamatokat. Szó sem lehetett egységes, jól körülhatárolható szabályok mentén kialakuló rendszer létrehozásáról!

JEGYZŐK

Hivatalvezetőként megélni ilyen változást sem szakmailag, sem egzisztenciálisan nem egyszerű feladat. Sajnálatos módon a jogalkotó nem élt a jegyző részbeni függetlenítésének lehetőségével.² A tapasztalatok alapján nem csak a kiszolgáltatottság megszüntetése, hanem szakmai érvek is felsorolhatók az indokok között. A tényleges kontroll lehetőségének biztosítása, a gazdálkodás és a törvényes működés ellenőrzése még mindig jelentőséggel bírhat. A gesztortelepülések polgármestereivel kialakult személyes kapcsolatok jelentősen meghatározták a jegyzőválasztást. A kép sokszínűségéhez hozzátartozik, hogy eltérő meggyezés hiányában a jegyző egyéb munkáltatói jogainak gyakorlója a gesztor polgármester. A gyakorlatban a kinevezés abban az esetben és ott vet fel komoly kérdést, ahol a települések lakosságszámárnyos döntése érdemi befolyást jelent, vagyis nincs túlsúlyban a gesztor. Több testület, polgármester igényét kielégíteni, az adott esetben több helyszínen működő apparátust felügyelni a saját feladatok ellátása mellett, igazi kihívás!

Mi lesz a többi jegyzővel, helyet, szerepet kaptak a hivatalokban kirendeltségvezetőként, köztisztviselőként, járási ügyintézőként, vagy távoznak a közigazgatásból?

A KÖZTISZTVISELŐK

Rendkívül nehéz helyzet alakult ki, és természetesen itt sincsenek általános szabályok. A települések egy részében nem hozott érdemi változást az átszervezés, de számos helyen döntési kényszer elé állították a dolgozókat. Az ajánlattól függően elfogadták a felajánlott állást az új hivatalban, átvette őket a járási hivatal, vagy más megoldás (pályaelhagyás) után néztek. Ez nem könnyű helyzet, hiszen a tapasztalat, az életkor, a helyi lehetőségek és még számtalan egyéni élethelyzet nehezítette az egyéni sorsukat.

KÖLTSÉGVETÉSI MŰKÖDÉSI KÉRDÉSEK

Mire van fedezet? A közös hivatal költségvetési támogatása szabályozott, a hozzá számított létszám ismert. Az első pillanattól kezdve úgy tűnt, hogy erős kompromisszumok árán nehezen valósítható meg a leírt feltételekkel a közös hivatal. Az önkormányzatok forrásai a korábban leírt finanszírozásváltás miatt, főleg a szabad pénzek, erősen csökkentek. Településenként változó, de általában elmondható, hogy az érintett települések saját bevételei korlátozottak. Az önkormányzatok meghatározó többségének pályázatok nélküli éves költségvetése néhány 10 milliótól az egy-két százmillióig terjed. Nem nehéz belátni, mennyi gonddal jár a hivatali működés magasabb szinten történő biztosítására átcsoportosítani a fedezetet. A helyzetet csak súlyosbította, hogy a közös hivatalt alkotó településeknek a teherviselő képessége sem egyforma, így a kompromisszum megkötése nem egyszerű. Vagyis előállt az a helyzet, hogy maradnak az adott keretek, ha volt is szándék és lehetőség a településen a központi elkötelezéshez képest emelt létszámú, feltételű hivatalt működtetni, ha nem volt rá fedezet.

A FINANSZÍROZÁSHOZ TOVÁBBI PROBLÉMÁK KAPCSOLÓDNAK

A köztisztviselői illetményalap kérdése központi szinten 2008 óta nem változott! A gyakorlatban azt jelenti, hogy a garantált bérminimumon dolgoznak mindazok, ahol önkormányzati saját forrásból nem emelték az illetményalapot. A dolgozók megtartása érdekében az önkormányzat egyéb céljainak megvalósításától kénytelen a forrásokat átcsoportosítani, vagy nem talál munkavállalót a betöltetlen, gyakran kulcspozíciós állásokra. Személyes tapasztalatból tudom, hogy a meghirdetett ügyintézői állásra tíz évvel ezelőtt közel ötvenen adták be életrajzukat, most körbe kell kérdezni, hátha tud valaki alkalmas személyt ajánlani. A másik fontos kérdés a feladatellátáshoz kapcsolódik. A források és a létszám korlátozottsága azt eredményezi, hogy a település szinten tartása, fejlődése nem képzelhető el pályázatok nélkül. Ahhoz, hogy minőségi pályázatok kerüljenek kidolgozásra, hiányzik két alapvető tényező: a személyi feltétel és a pénz. Ez olyan hátrány, ami később nem pótolható.

A SZEMÉLYES PÉLDA

A kialakult helyzet emlékeztet arra az élet oly sok területén mindenkiben meglévő érzésre, valami hasonló helyzetben már voltunk valamikor.

A faluegyesítés folyamata már korábban is elérte Dunaalmás és Neszmély településeket. Ennek hatására a szomszédos, gyakorlatilag mintegy 5 km hosszú összeépült falvakban megszületett a döntés a közös jövőről 1977. április 1-jén. A lélekszámban kicsit nagyobb, polgáribb Dunaalmáson és az inkább mezőgazdaságból élő Neszmélyen lakók, Almásneszmély néven éltek tovább életüket. Az eltelt évtizedek alatt semmilyen érezhető ellentét nem volt tapasztalható. A település működését irányító, kiszolgáló intézmények, civil szervezetek összehangoltan rendben működtek. A két óvoda, a két iskola, a két művelődési ház kiszolgált a helyi igényeket, de működtek a közös programok is. Az emberi kapcsolatokban sem volt jele az átlagosnál több konfliktusnak, főleg nem a településrészek lakói között. Éltek egymás mellett az életüket, mintha mi sem történt volna. Néha-néha könnyed borozgatás közben (mégiscsak a neszmélyi borvidéken vagyunk), közös rendezvények alakalmával fel-felvetődött kritikusan, de önkritikával is, az alá-fölé rendeltség a többre tartott, polgáribb almásiak javára. Azután az első adandó alkalommal 1989-ben mégis úgy döntöttek, szétválnak, mindez mindkét fél részéről olyan egyértelmű akaratnyilvánítással történt, hogy kétség sem fért az önállóság kimondásához. Ez a történet az országban egyáltalán nem példa nélküli.

Naiv kérdésként vetődik fel, hogy azokon a településeken létrehozott közös hivatalok, ahol a települési megállapodás rögzíti a változatlan kirendeltségi létszámot, finanszírozzák az állami támogatás feletti költségeket, vajon élne-e az újbóli önállóság lehetőségével az önkormányzat, ha a jogszabályi környezet változása megengedné?

Az említett települések estén teljesen kézenfekvőnek tűnt a közös hivatal létrehozása, az akkor 1550 fős Dunaalmás és 1330 fős Neszmély, a korábbi tapasztalatok, a kialakult egyébként jó emberi kapcsolatok, a fennálló polgármesteri, hivatali párbeszéd okán pre-desztinálva volt az együttműködésre. Azután elkezdődtek az egyeztetések polgármesteri, jegyzői szinten, majd közös testületi üléseken. Az egyértelmű volt, hogy a több lakosú település polgármestere a gesztor, aki a jegyző munkáltatója is lesz. Megállapodtak a hivatal létszámában, közös finanszírozásában, a normatívában és amiben még kell. Maradtak az apró részletek. Ki legyen a jegyző? Ez meghatározza azt, hogy a két hivatal összevonásánál a dolgozók közül kik maradnak? Kell-e, indokolt-e külön kirendeltség, külön létszámmal, vezetővel? Hogyan történik a kapcsolattartás a kirendeltség polgármesterével, testületével? Volt egy előre nem feltételezett, ugyanakkor teljesen logikus hozadéka is a párbeszédnek, ez az intézmények elsősorban az önkormányzati fenntartásban működő iskolák kérdése. Egyáltalán nem meglepő módon mindkét településen, mindkét intézmény létszám- és tanárgondokkal küzdött. A testületek, és az itt élők is tisztában vannak vele a megtartó képesség szempontjából, de egzisztenciális okokból is a település számára rendkívül fontos az iskolák további működése. Mi a megoldás? A társközség, Neszmély számára nem fogadható el az a javaslat, hogy a tanulók száma a leendő gesztor településen magasabb, ezért a kisebb olvadjon be és a pedagógusok közül, akire a hiány miatt szükség van, jöjjön át. A Makovecz Imre által tervezett iskolából pedig legyen még egy, immár a harmadik kultúrház.

Így a logikus és egyértelműnek tűnő lehetőség megakadt a részleteken. Az álláspontok megmerevedtek, egyik fél sem tudott felülemelkedni a problémán.

Utólag ismét végiggondolva teljesen érthető döntés született. A járásszékhely városhoz csatlakozás.

A megállapodásban rögzíteni kellett a vitatott kérdéseket. A jegyzők, ha elfogadják, maradnak, mint kirendeltségvezetők, a hivatali létszám érdemben nem változik, a normatíva feletti költségekről a várossal elszámolnak és biztosítják a szükséges fedezetet.

A helyzet ezt itt lehetővé tette. A működés keretei a létrehozás óta érdemben nem változtak.

MI TÖRTÉNT TÍZ ÉV ALATT?

Hivatali szinten: A közös hivatalok létrehozásával hatékonyabb lett a településeken a feladatellátás? Jobb színvonalú, megalapozottabb a döntéshozatal? A testületi munka előkészítése, a döntések végrehajtása hogyan, milyen szakmai színvonalon valósítható meg? Változott érdemben a testületi munka hatékonysága, megalapozottsága? Egyedi ügyekben sikerül közvetlen tapasztalatok beszerzését követően előkészíteni a döntéshozatalt?

Rengeteg előrelépés történt! Az informatika, digitalizáció területén bekövetkezett változások jelentős hatással vannak a napi munkára a hivatali munka valamennyi területén. Ehhez felkészült, a technikát alkalmazni tudó ügyintézők kellenek. Elmondható, hogy a központi rendszerek alkalmazása a közös hivatalok munkájának ezt a részét átláthatóbbá, egységesebbé tette. Ugyanakkor vannak területek, ahol a megosztottság változatlanul jelentkezik. A testületi munka, annak előkészítése, a döntések végrehajtása komoly feladatot ró az apparátusra, elsősorban a jegyzőre. A polgármesterek elvárásának megfelelni két-öt-tíz településen kihívás. Ezen felül a személyes jelenlét biztosítása havonta, gyakran munkaidőn kívül, utazással sem egyszerű kérdés és akkor nem beszéltünk másról, csak a logisztikai nehézségekről.

Az egyéb feladat és hatáskörökben – így például az állattartás, a hulladék, a műszaki kérdések, a zajvédelem területén – még mindig jelentős átfedések vannak. Ha kóbor kutyát látnak az utcán, azt bejelenthetik az önkormányzatnál, a kormányhivatalban, a rendőrségen, a járási hatósági állatorvosnál. Úgy gondolom, hogy nem kerülhető meg annak a jelenleginél pontosabb szabályozása, hogy mely feladatok és hatáskörök azok, amelyeket az önkormányzatoknak kell ellátnia, és az már feladatfüggő, hogy kinek a hatáskörében.

Nyissunk egy kicsit a problémák körén! Hogyan alakulhat a hivatal kapcsolata a helyben élőkkel? Mi várható el az együttműködésben a közös hivatali dolgozóktól gesztor településen és kirendeltségeken? A településen élők számára elérhetőbb, közvetlenebb hatékonyabb lett a problémakezelés?

Miközben nem vitatható a digitális átállás miatt sokat változott, és az erre felkészült felhasználók számára sokkal elérhetőbbé vált az ügyintézés. De a pontosabb válasz az, hogy attól függ, hogy ki hol dolgozik! Ha van helyben állandó hivatal, vagy nem volt lényegi változás a korábbihoz képest, akkor vélhetően az önkormányzat, a hivatalban dolgozók kap-

csolatrendszere érdemben nem változott. Ha van egy állandó kapcsolattartó munkatárs, vagy csak meghatározott napokon van érdemi ügygondnok, akkor a településen élők és a hivatal közvetlen kapcsolatában visszalépés történt. Igaz ez akkor is, ha természetesen az elektronikus és a telefonos ügyintézés lehetősége fennáll. Ugyanakkor marad hiányérzet a helyi egyedi gondok kezelése terén. Nem biztos, hogy pótolható a személyes kapcsolat a napi életvitelben. Gondoljuk végig, miben rejlik az önkormányzati működés lényege, mennyire van szükség a találkozásokra az érintett 2000 fő alatti településeken? Lehet problémákat megoldani az utcán, közterületen személyes beszélgetések során érdemi írásos döntések nélkül?

Az általam leírt egyedi eset, hogy a társközségekben érdemi létszámváltozás nem történt, az elvégzett online kérdőíves kutatás eredményei alapján mégsem tekinthető kivétel-esnek, hiszen a közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében a „Hogyan változott a közös hivatalban az előző önkormányzati ciklushoz képest a hivatali létszámkeret?” kérdésre a választ adó jegyzők csaknem fele (45,1%) a változatlan helyzetet jelezte.

Fontos megjegyezni, hogy a kérdés a közös hivatalok létszámkeretével számol, tehát ahol változatlan, vagy nőtt a létszám, abból nem egyenesen következik, hogy a tagtelepülésen is változatlanok a személyi feltételek. Ugyanakkor a számközből adódóan biztosan vannak szép számmal olyan települések, ahol nem történt változás.

Igazolható az a korábbi felvetés, hogy a központosított megállapított létszámkeret rendkívül szűkös. A sok településre leírt másfél, kettő, három fővel az egész éves munka folyamatosága igen nagy nehézségek árán biztosítható. Nyilván, ahol nem áll rendelkezésre saját forrás, ott emelt létszám biztosítása nem megoldható.

FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK VÁLTOZÁSA

Osztom azt az eléggé egyértelmű álláspontot, hogy a közigazgatáson belül az állami (központi) feladat- és hatáskörök, annak eljárási szabályozottsága a legáltalánosabban történő alkalmazhatósága legyen részletekbe menően kidolgozott, jól lehatárolt. Különüljön el az önkormányzati feladat- és hatásköröktől. Ugyanakkor nem kérdőjelezhető meg az önkormányzatok önkormányzáshoz való joga és kötelezettsége, ahogy az sem, hogy a helyi ügyekben helyben kell dönteni. Kérdéses, hogy jelenleg mennyiben érvényesül a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának megfogalmazása: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”³

Tudjuk azt, hogy az önkormányzati önállóság még a demokratikus jogállamokban is viszonylagos. Alapvetően függ a jogi környezettől, a finanszírozás mértékétől, a pénzfelhasználás szabályozásától.

Az elmúlt évek tapasztalatai arra mutatnak, hogy az önkormányzatok működési keretei oly mértékben szűkültek, hogy komolyan veszélyeztetik a feladatellátást. Nehezítetten igaz

ez a közös hivatalt alkotó településekre. Hiszen azt ne vitassuk, hogy a hivatal ezeken a településeken messze nem a „klasszikus” keretek között működik. A helyben lévő apparátus részt vesz a programok előkészítésében, nem ritkán a szervezésben, lebonyolításban. Szervezi a település napi életét az áramkimaradástól a csőtörésen át a hó eltakarításig, a szociális tüzelőosztástól a karácsonyi dekorációig. A gondot az jelentheti, ha az önkormányzati feladatok és hatáskörök oly mértékben kiürülnek, hogy már csak az imént leírtak maradnak, ezek is érdemi apparátus nélkül. A folyamat további, főleg a kistelepüléseket érintően, a település szolgáltató funkciójának további csökkenését hozhatja. A postahivatalok megszűnése, a helyi szolgáltatások életképességének visszaesése, a fejlesztések elmaradása. Ugyanakkor a célzott falusi CSOK pozitív változást is eredményezett néhány területen.

Hasonló súlyú probléma a pénzügyi kérdés. A közös hivatalok létrehozása óta folyamatosan szűkültek az önkormányzatok forrásai, ez egyrészt a feladatátcsoportosítás, adóelvonás következménye, másrészt a közismert gazdasági környezeti változások miatt a saját bevételek is megcsappantak. Ez a helyzet a pályázati forrásokhoz történő hozzáféréssel még egyensúlyban tartható, azonban az újabb kiírások csökkenésével, a célok változásával, az árak drasztikus emelkedésével kilátástalan helyzetet eredményezhet. Egyértelmű, hogy ha a trend így folytatódik, akkor az önkormányzatok működésének felülvizsgálatára lesz szükség. Van arra nemzetközi példa, hogy más szervezeti keretek között működnek önkormányzatok, több településnek van közös polgármestere, testülete, de ezek az irányok könnyen demokráciadeficitet eredményeznének főleg akkor, ha sem létszámban, sem pénzben nem lenne bővülés.

ÖSSZEGZÉS

A közös önkormányzati hivatalok létrehozásának előírása alapvetően nem volt váratlan. A döntést megalapozó politikai, pénzügyi, szakmapolitikai szándékok érzékenyen érintették a kialakult önkormányzati struktúrát, annak pénzügyi lehetőségeit.

A közös hivatalok létrehozásának törvényi szabályozása keretjellegű, ebből adódóan az érintett önkormányzatok vezetőin, testületein nem egy esetben személyes tapasztalataikon, ambícióikon múlt, hogy a megegyezés milyen feltételek mentén alakul. Sok esetben a könnyebb ellenállás döntött és nem a szomszédos települések, hanem a járasszékhely lett a gesztor. Általános tapasztalat, hogy sem a megállapított létszám, sem annak pénzügyi fedezete nem elégséges az optimális működéshez. Vannak olyan települések, ahol többletforrás hiányában nem tudják a bérfejlesztést vállalni.

A közigazgatás informatikai rendszereinek fejlesztése jelentősen megváltoztatta a hivatali munkát, ez a kezdeti hibák ellenére komoly előrelépést jelentett. Ugyanakkor a köztisztviselők anyagi megbecsülése továbbra is súlyos gond. Országos összehasonlításban is magukra maradtak az önkormányzatok, hiszen a központilag megállapított illetményalap nem változott, így az önkormányzatok közül azok, amelyek saját forrásból képesek az illetményalap növelésére, kényszerűen megteszik, de ezzel a rendszeren belüli feszült helyzet nem oldható fel. Nagy hiányosság mutatkozik az önkormányzati dolgozók továbbképzésében, megszűntek a jó gyakorlatokat bemutató találkozók, az egyes szakterületeket lefedő tapasztalatcserék. Így a rendkívül gyorsan változó jogszabályi környezettel lehetetlen lépést tartani.

A feladat- és hatáskörök változása, átcsoportosítása alapvetően szakmailag indokolható. Komoly vita van azon, hogy kellően átgondolt-e a folyamat. A jelenlegi helyzetben az érintett önkormányzatok helyzete folyamatosan romlik. A helyi közügyekben a befolyásuk csökken, a településfejlesztésben az esetleges fejlesztési pályázatokon túl, saját erőforrással nem rendelkeznek, a helyi szolgáltatások fenntartásának biztosítása nehézséget jelent. Ésszerű volna újragondolni a feladatok, hatáskörök telepítését, megosztását, a még mindig fellelhető párhuzamosságok megszüntetését. Ehhez igazítottan a finanszírozás bővítése is szükséges. Jó lenne legalább a pályázatok előkészítésére, önerő biztosítására és az ehhez szükséges személyi feltételek lefedésére forrástöbbletet adni.

A közös hivatalok esetén, ahol erre a feltételek rendelkezésre állnak, és a helyi akarat is támogatja, az önálló hivatal létrehozása támogatható lehetne azzal, hogy ettől eltérő kormányzati szándék esetén pozitív ösztönzőkkel segítenék a közös hivatali működésének javítását.

Az eredeti szándéktól eltérően a változás nem hozta magával a közszférában dolgozók létszámának csökkenését, és a fenntartásra fordított összegek összességében tovább nőttek.

Ezzel párhuzamosan a településen élők hozzáférése a személyes ügyintézéshez vegyes képet mutat. Egyfelől az informatikai fejlesztéseknek köszönhetően lényeges, elérhető javuló minőségű változás tapasztalható, de pont az érintett kis létszámú településeken okoz gondot a személyes kapcsolattartás jelentős szűkülése.

A közeljövőben el kell dönteni, milyen önkormányzatok legyenek, ezen belül hogyan alakítható az önkormányzatok helye, szerepe, mozgástere. Nem vitathatóan az önkormányzatok a helyi demokrácia és a helyi igazgatás megkérdőjelezhetetlen színterei. Hazai megoldásban lehet csak gondolkodni, mert a nemzetközi tapasztalatok beágyazottsága, és a gazdasági, társadalmi különbségek miatt a külföldi gyakorlat nem megvalósítható.

Végezetül a magyar közigazgatás meghatározó alakjának, Magyary Zoltánnak több mint 80 évvel ezelőtt leírt, de ma is aktuális megállapításával zárom szubjektív visszaemlékezésem és értékelésem.

„Valószínű, hogy ez a válasz a magyar tisztviselő karnak – amely kitűnő hazafiakból és odaadó szakemberekből áll, és amelynek megérdemelten jó hírneve van – az első hallásra rosszul fog esni. De az is valószínű, hogy nincs komoly tisztviselő, aki azt állíthatná, hogy a magyar közigazgatásban minden a legjobban van. Sőt! Mindenki lát a maga ügykörében nehézségeket, tud is javaslatokat azok enyhítésére. Továbbá illetékes helyről: a különböző kormányok részéről is állandóan ismétlődik az a megállapítás, hogy a közigazgatás reformjára szükség van, és ígérk is, hogy azt meg fogják csinálni. Azonban igen kevés történt eddig ezen a téren. Ha mégis, úgy azok csak részletek, lehetőleg alsó szerveknél, a segédhivataloknál, a községi jegyzői ügykörben végrehajtva, vagy legfeljebb egyik-másik tárca ügykörében, de minden összefüggő terv nélkül, és nem mélyrehatóan.”²⁴

JEGYZETEK

- 1 Lásd Mötv. 85. §: (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. (2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét. (2a) Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a (2) bekezdésben meghatározott összlakosság számra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni.
- 2 Lásd Mötv. 83. §: A jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni kell az alábbi eltérésekkel: a) valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait; b) kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosság szám arányos, többségi döntése szükséges. Eltérő megállapodás hiányában az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot; c) a 85. § (4) bekezdésében foglalt esetben – az érintett települések eltérő megállapodásának hiányában – a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.
- 3 Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 3. cikkét.
- 4 Magyar Zoltán: *Miért van szükség a közigazgatás reformjára?*, Magyar Futár, 1941/7, 10.

KELŐ-MÁTÉ JOHANNA

Járatlan járt utak, avagy nehézségek a járási hivatalok egy évtizedében, betekintés a kulisszák mögé

*Untrodden roads, or a decade of district offices, an
insight behind the scenes*

•

SZERZŐ:

Kelő-Máté Johanna, közigazgatási szakértő, kelo@toosz.hu

JEL kód: H83

Kulcsszavak: járási hivatal • szerkezeti változások • eredmények • kihívások

Absztrakt: Cikkem megírásakor nem az a cél vezetett, hogy a járási hivatalok több mint tíz éves működését elemezzem, hiszen azt már többen, sokszor megtették. Inkább néhány kevésbé köztudott tény, adatot vagy információt helyeztem a fókuszba kritikai jelleggel, amelyek révén az olvasóközönség bepillantást nyerhet az államigazgatás járási szintű kulisszatitkaiba.

AUTHOR:

Johanna Kelő-Máté, administrative expert, kelo@toosz.hu

JEL code: H83

Keywords: district government offices (DGOs) • structural changes • results
• challenges

Abstract: *Writing my article, I was not guided by the goal of analyzing the operation of the district offices for more than ten years, as several of us have already done that many times. Rather, I focused on some less well-known facts, data or information in a critical manner, through which the reading public can get a glimpse of the behind-the-scenes secrets of state administration at the district level.*

BEVEZETÉS

2011-ben nagy felzúdulást keltett a járási hivatali struktúra újjáalakításának terve, amely megváltoztatta mind a helyi közigazgatás, mind az államigazgatás addigi szerepét. Pro és kontra érvek hangzottak el, többen már akkor is az önkormányzatiság megtépázását, a helyi önkormányzatok kiüresítésének kezdetét látták a folyamatban. Az elmúlt 10 évben az ellenzők és támogatók tábora is változott, a nézőpontok hol közeledtek, hol távolodtak egymástól.

A KEZDETEK

A járáások kialakításának kormányzati elképzelését az 1299/2011. (IX.1.) Kormányhatarozat rögzítette, amely alapján az Országgyűlés elfogadta a járáások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt. Ennek értelmében a járási hivatalok önálló feladattal – és hatáskörrel, de saját költségvetéssel nem rendelkező, a megyei kormányhivatalokhoz integrált területi egységekként kezdték meg a működésüket 2013. január 1-jével. (A járáások kialakítását megelőzte egy tudományos kutatás, aminek a zárótanulmánya az internetre is felkerül. Lásd Csíte – Oláh, 2021.)

Visszaemlékezve, a megalakulás nem volt gördülékeny. Járási biztosok¹ kerültek kinevezésre, akik koordinálták a járáshoz tartozó önkormányzatok és a megyei kormányhivatalok közötti megállapodásokat. A koordináció és megállapodások több önkormányzat esetében is problematikusnak bizonyultak, tekintettel arra, hogy a járási hivatalok kialakításához előírták többek között az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan és ingó vagyon, feladat- és hatáskörök, a hivatali állomány egy részének kötelező áthelyezését, valamint az infokommunikációs eszközpark részleges elvonását, amit az önkormányzati szereplők – érthetően – nehezen vettek tudomásul.²

Különösen fájdalmasak voltak a fenti lépések annak tükrében, hogy 2013. január 1-jén felálltak a járási tankerületek,³ amelynek következtében az önkormányzati fenntartású iskolák által ellátott köznevelési feladatok ettől az időponttól kezdve állami feladattá váltak. Az oktatási struktúraváltoztatás jelentősen csorbította az önkormányzatok önállóságát, sőt sértette az önkormányzati és a lakossági érdekeket is.⁴

Egy évtized távlatából elmondhatjuk, hogy minden strukturális változtatásra irányuló lépés a centralizációt segítette, anélkül, hogy azokat hatástanulmányok sokasága előzte volna meg. A változtatások – mint politikai célkitűzések – magyarázata sokak számára biztató lehetett 2011-ben, tekintettel arra, hogy az indokolás minden esetben az állam többlet felelősségvállalásának állampolgári igénye volt a közjó érdekében.

A hatósági igazgatásban az államigazgatási feladatok nagy számban kerültek át a járási hivatalokhoz, ezzel is csökkentve az önkormányzatok hatáskörét. A változtatások jogcíme a Jó Állam elnevezésű államreform bürokrácia- és költségcsökkentési elképzelése, a párhuzamos hatáskörök felszámolása, a vállalkozók fókuszba helyezése volt.

STRATÉGIA-E A STRATÉGIA?

A fentiek alátámasztását szolgálta a 2015-ben kiadott Közigazgatási- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia⁵ (a továbbiakban: Stratégia), amely alapot adott az újításoknak és deklarálta azokat a szempontokat, amelyek mentén az államigazgatási reform folytatódhat. Az akkori miniszteriális vezetés célul tűzte ki, hogy Magyarország versenyképességét a gazdasági, társadalmi, jogalkotási változásokon túl a közigazgatási reformok is elősegítsék. A cél valóban nemes lehet akkor, ha a megvalósításhoz adottak a környezeti, az infrastruktúrális, a gazdálkodási és a humán erőforrások, valamint a vezetői rátermettség, amely nélkül a folyamat nem realizálható.

A Stratégia hangsúlya a közigazgatás megújításán volt, kiemelve az átláthatóságot, az ügyfélmenet egyszerűsítését, az ügyfélbarát szolgáltatást és az innovatív informatikai megoldásokat.

Mindezekon túl a Stratégia egyik fontos eleme – SWOT analízis formájában – a közigazgatási változtatásokat érintő beavatkozási pontok felsorolása volt, amelyek már akkor kiemelték, hogy jelentős változtatásokra van szükség a szervezeti kiszámíthatóság, a személyi fluktuáció, és az alacsony motiváltság miatt is.

A járási hivatalok létrehozásának alapkoncepciójaként határozták meg az ügyintézési folyamatokban elengedhetetlen szemléletformálást, paradigmaváltást.

A fentiek mellett a módosítások vezérlőelvévé vált, hogy a járássok váljanak a területi államigazgatás alsó szintjeivé, ahol az államigazgatási tevékenységek elérhető közelségben és a legjobb minőségben kerülnek biztosításra.⁶

Sajnálatos módon azonban már a járási hivatalok államigazgatási rendszerbe való elhelyezése is egyfajta tudathasadást eredményezett, tekintettel arra, hogy különösen kezdetben, jogállásukat „osztott státuszúként”⁷ definiálhattuk, hiszen elsőfokú államigazgatási szervtől (jegyző) átvett feladatokat is elláttak több települést összefogó kormányhivatali egységeként. A kormányhivatalok pedig általános hatáskörű területi szervek.⁸

A járási hivatalok tehát kettős jogállású belső szervezeti egységek, amelyek szervei önállósággal ugyan nem rendelkeznek, de sui generis hatáskört gyakorolnak.⁹

A probléma a kormányzat által hangsúlyozott jobbító szándékkal az, hogy a szubszidiaritás¹⁰ elvét pont a területi szint beemelése csorbította, tekintettel arra, hogy a járássokhoz telepített ügyek közül jó néhányat egyszerűbb és gyorsabb volt a jegyzőnél intézni.

SOK? TÚL SOK? JÁRÁSI HIVATALOK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA

A járásek kialakításában nagy szerepet játszott az országgyűlési képviselő lobbí. Lobbí érdekek határozták meg a járásszékhely települések, sőt a járásek kiválasztását is. Határozott meggyőződés, hogy a járásek száma eltűzött. Az 1983-ban megsűntetett járásek száma mindössze 97 volt, szemben a 2013-ban megalakult 175+23 járási és kerületi hivatali számmal.¹¹ A járásszékhely településnek több szempontot is teljesíteni kellett. Az ideális székhely már működő államigazgatási struktúrával rendelkezett (bíróság, ügyészség, rendőrkapitány-ság), lényeges volt a közösségi közlekedéssel való megfelelő ellátottság. Bár az alapkövetelmény a térszervező funkciók megléte volt, ezek a kritériumok sem teljesűtek maradéktalanul, hiszen például a Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében lévő Gönc város úgy lett járásszékhely település, hogy lakosságszáma 2012-ben 1951 fő volt. Említésre méltó még a Somogy vármegyey Tabi járás, ahol a hozzátartozó 24 település összlakosságszáma mindösszesen 11.795 fő.

A legnagyobb lélekszámú járás a Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyéhez tartozó Miskolci járás, amelynek 39 településén 233.281 lakos él.

Mindezektől függetlenül a járásek száma stabilnak tekinthető. 2013-tól a számuk egy-gyel csökkent, mikor 2015-ben megszűnt a Fejér megyey Polgárdi járás, és az ahhoz tartozó 9 település megosztásra került az Enyingi és a Székesfehérvári járás között.

Álláspontom szerint teljesen felesleges ennyi hivatalt működtetni. Minden szempont-ból pazarlás és a Stratégiában leírt célokat költségkhatékonyabban lehetett volna teljesíteni a '80-as évek számszaki mintájára.

KEZDETI NEHÉZSÉGEK A RÉSZTVEVŐ SZEMÉVEL

A járási hivatalok vezetői 2012. december 17-én tették le a hivatali eskűjüket, majd saját maguk szervezték meg, hogy a hivatalok 2013. január 2-án képesek legyenek ügyfélfogadásra ügy-félérdekek sérülése nélkül. A valóságban ez azt jelentette, hogy a hivatalvezetők szívességek sorát kérték a járáshoz tartozó polgármesterektől, önkormányzati szereplőktől vagy más személyektől akár abban is, hogy a hivatali helyiségek bútorzattal való berendezése megtörténjen.

A megyey kormányhivatalok és a későbbi hivatalvezetők között 2012 októberében kezdődtek meg a megbeszélések. Ezek a megbeszéléseken nem hangzottak el lényegi felve-tések sem a hivatali állomány számáról, sem a feladatokról, sem az iratanyagok átadásának menetéről, sem pedig a leendő vezetők munkakörülményeiről, vagy fizetéséről.

Instrukció arra sem volt, hogy a jelölt hogyan vegye fel a járás polgármestereivel a kap-csolatot, ezért a 175 járási és 23 kerületi hivatalvezető eltérő módokon ismerte meg az illeté-kességi területéhez tartozó települési vezetőket. A járási hivatali munkában a szívességi alap máig nem veszett ki. A polgármesterek adnak például energiaforrást a kormányablak-busz működéséhez, kampányfeladatoknál nemcsak a helyismerettel rendelkező kollégákkal segí-tenek, de sok esetben járművel is. Különösen a létrehozást követően fordult elő többször, hogy az önkormányzatok akár borítékkal, vagy más papír-írószerrel járultak hozzá a járási hivatalok működéséhez.

MIK AZOK A KAMPÁNYFELADATOK?

A definíció azt a tevékenységet jelenti, amikor a hivatali állományhoz tartozó tisztviselőknek a napi feladatokon túl rövid határidővel kellett a szakmába nem vágó, egész napos tevékenységet végezni, különböző minisztériumok által meghatározott témában.

A feladatok különösen kizsigerelték az állományt, hiszen erre hivatkozva nem lehetett szabadságot kivenni, kivéve, ha az előre tervezett volt és a szabadságolási tervben feltüntetésre került. Az akciók egy-két esetet kivéve nem kaptak nagy nyilvánosságot, pedig rámutatnak arra, hogy a kormányzat nem kíméli a tisztviselőit annak ellenére, hogy feltétlen lojalitást várnak el tőlük.

2016. áprilisban Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter időszerűnek látta a „tanyák villamos energiával történő ellátását megalapozó felmérése” elnevezésű vizsgálat¹² elindítását. A gyakorlatban a felmérés azt jelentette, hogy a járási hivatali dolgozók – az akkor még – járási földhivatali osztályok által kinyomtatott analóg térképeket használva, tanyáról-tanyára jártak, és igyekeztek a több mint 40 kérdéses kérdőívet közösen kitölteni az együttműködésre hajlandó tanyatulajdonosokkal. Az együttműködés kiterjedt arra, hogy a tulajdonos beleegyezett abba is, hogy ingatlanáról, területéről, több oldalról fénykép készüljön. Jó néhány megválaszolatlan kérdés merült fel, többek között, hogy a térképen feltüntetett tanyák közé bekerüljön-e a lista az elhagyatott, lakatlan vagy romos tanya, illetve, hogy a szívességi használó lakos, vagy tanyaafoglaló lakos esetén mi a teendő. Egészségvédelmi kérdések is felmerültek, tekintettel arra, hogy a tanya területet több kutya is őrzi, amelyeket nem kötnek meg. Bár az esetek nem kerültek be a köztudatba, de több állami tisztviselő is szerzett sérülést a feladat ellátása során.

Néhány munkanap elteltével érkezett csak a könnyítés, hogy amennyiben 3 alkalommal történő próbálkozás után sem sikerül az ingatlan tulajdonosával találkozni, akkor negyedik alkalommal már nem kell a tanyát meglátogatni.

Fontos tudni, hogy a felméréshez releváns segítséget adtak a polgármesterek. A legtöbb járás hivatalához mindösszesen egy szolgálati gépjármű tartozott, így önkormányzati gépjárművek nélkül a feladatot nem lehetett teljesíteni, sőt csak a helyismerettel rendelkező mezőőrök, védőnők, lakosok támogatásával lehetett sikeres a projekt. A felmérésre mindösszesen 30 nap állt rendelkezésre, ami alatt a kollégák több száz túlórárt teljesítettek körforgóban járva a külterületi részeket. A felmérésnek sem folytatása, sem eredménye nem lett, sőt a hivatali dolgozók túlórájának kifizetését sem engedélyezték több megyében, inkább szabadnap formájában kerültek megváltásra.

2016-ban újabb feladatot kaptak a járási hivatal munkatársai, amikor november végén bejelentésre került, hogy 10 ezer forintnyi Erzsébet utalványt kap minden nyugdíjas. Az elképzelés az volt, hogy a Magyar Posta díjszabásánál olcsóbb megoldást keressenek a több millió utalvány személyes kézbesítésére. A felvetés a kormányhivatali és a járási hivatali dolgozókat jelölte ki erre a feladatra azzal, hogy a december 24-ei határidő teljesítéséhez a szabadságon lévő tisztviselőket is be kell rendelni és a feladatba állítani. Erőteljes munkálati és szakszervezeti tiltakozás indult meg az ügyben, ami természetesen ellenállást váltott ki. Kósa Lajos, a kormányzópárt akkori frakcióvezetője élesen bírálta az észrevételt tevőket, amikor azt nyilatkozta, hogy nem érti, miért probléma a hivatalnokoknak, hogy dolgozni kell.

A tisztviselők természetesen nem emiatt adtak hangot ellenérzésüknek, és nem a munka elkerülését célozták meg a kifogások. Többek között biztonságtechnikai kérdések is felmerültek, pl. hogy felkészült-e a hivatali állomány, hogy több százezer forintnyi utalványt szállítson biztonsági felszerelés és felkészítés nélkül tömegközlekedéssel, vagy egyéb módon. A végeredmény akkor kedvező volt a hivatali dolgozók számára, a feladatot a postai dolgozók végezték el.

2018-ban egészen meglepő feladatot kaptak a járási hivatalvezetők. A járás teljes területén, napi szinten kellett ellenőrizniük az óriásplakát helyeket, az azokra kikerülő tartalmakat. A feladat mögött nem volt járási hivatalhoz tartozó feladat, inkább szakmapolitikai ok húzódott meg a háttérben. Emlékszünk, a plakáttörvényként elhíresült jogi szabályozásra, amely kimondta, hogy a plakátkihelyezésről szóló szerződéseket a feleknek haladéktalanul el kell küldeniük az érintett hatóságnak, amely azt honlapján közzéteszi. Amennyiben ez a kötelezettség nem teljesül, a hatóságnak a plakátokat két napon belül el kellett távolítania és az érintettek plakátonként 150.000 forintos bírságot kaptak.¹³ Szerencsés volt az a járás, amelyiknek a területén kevés reklámtábla került kihelyezésre, mert így csak néhány tisztviselő végezte a helyszíni ellenőrzést.

A Covid pandémia időszakot sem kerülte el a kampányfeladat. 2020. áprilisban országos reprezentatív Covid-19 vizsgálatra került sor. A vizsgálatot 4 orvosképző egyetem hajtotta végre az Innovációs és Technológiai Minisztérium támogatásával. A szűrővizsgálatot a mára jól ismert PCR-tesztel végezték. A tesztelésre a KSH statisztikusai segítségével kiválasztott 17.778 főt hívtak meg az ország egész területéről, minden 14 év feletti korosztályból.¹⁴

A meghívottakat levélben és telefonon is megkeresték, az értesítések kézhez juttatásában a járási hivatalok munkatársai jártak el. Volt olyan járás, ahol a hivatalvezető személyesen vitte el a kijelölt lakosoknak a szűrősorozatra való „behívókat”.

LÉTEZIK-E IDEÁLIS JÁRÁS?

2014-ben a Stratégiában került rögzítésre az „ideális járás” mint célfogalom. A misszió értelmében 2020-ig a járások megtalálják végleges helyüket az igazgatási rendszerben, jellemző lesz a szervezettség és a költséghatékonyság.

Valójában inkább az volt a megfigyelhető, hogy 2013–2020 között egymást érték az átalakítások, úgy, hogy arra sem a személyi állomány, sem az informatikai háttér nem volt felkészülve vagy felkészítve.

Ebben az időszakban változások sorát éltek meg a hivatalok, amelyekre különböző címkéket ragasztottak, így nevezték azokat külső-belső integrációnak, hatásköri racionalizálásnak vagy megerősítésnek, feladattranszfer átadásnak-átvételnek, vezetői létszám észszerűsítésnek, de ide sorolhatjuk a lojalitást fokozó állami tisztviselői kar létrehozását, majd kormánytisztviselői jogviszonyra való változtatását.

ÁGAZATI SOVINIZMUS¹⁵

A jelenség tetten érhető bármely ügkörnél, járási hivatali szinten mégis a foglalkoztatási osztályokon figyelhető meg leginkább, hogy az ágazatért felelős minisztérium erőteljesen érvényesíti igényeit.

A foglalkoztatás,¹⁶ annak kiterjesztése, a munkanélküliség elleni küzdelem az egyik legfontosabb társadalmi és gazdasági érdek. A járási hivatalok foglalkoztatási osztályai sokat tesznek azért, hogy elősegítsék a foglalkoztatást, és a járásban élő munkanélküliek segítségét kapjanak a munkaerő-piaci megmérettetésükhöz.

2015-ben a járási hivatalok tevékenységének racionalizálásakor kísérletet tettek arra is, hogy az állami foglalkoztatási szervként eljáró járási hivatalok illetékességét észszerűsítsék, így a kisebb járásokban nem költséghatékonyan működő osztályokat tagolták volna a nagyobb járásokhoz, gyakorlatilag visszaállították volna a 2013 előtti állapotokat, így 2015. április 1-jén ún. „Munkaerőpiaci pontok”-at hoztak létre. Ennek következtében a gazdaságtalanul, feleslegesen működő Foglalkoztatási Osztályok szervezeti önállósága megszűnt, az önálló osztályvezetői státusz is, és betagozódtak a legközelebbi járási hivatal szervezeti egységébe. Az állapot azonban csak 2015. július 21-ig állhatott fenn. Alig két hónapot élt meg a kezdeményezés, mert július 22-étől az említettek visszakapták önállóságukat. A visszaállítás a területi országgyűlési képviselők „érdeme”, politikai lobbijuk érte el, hogy viszszavonják az észszerűsítésre törekvő megoldást.

KÖZÉPPONTBAN AZ ÜGYFÉL, VAGY MÉGSEM?

A vizsgált időszakban egymásnak ellentmondó intézkedésekre, át nem gondolt változtatásra is sor került, amely miatt jelentős ügyfélérdekek sérültek. Ezek közé tartozik, hogy bár a 2016-2017. évi hatásköri módosítással a fogyasztóvédelem, az áldozatsegítés és jogi segítségnyújtás ügyek járási hivatali hatáskörbe kerültek és a járási hivatalok megfelelően látták el a feladatot, a hatáskörök 2020-ban visszarendezésre kerültek, és ismételten a kormányhivatalok kapták meg a feladatellátás lehetőségét.

Ha jól belegondolunk, a felsorolt ügyekben jelentős érdeksérelemmel kerülnek szembe az ügyfelek. A járásszékhelyen történő jogi segítségnyújtás helyett el kell utazniuk a vármegyei kormányhivatalba, ami sokszor olyan költséges és nehézkes számukra, hogy inkább nem igénylik az ingyenes felvilágosítást. Ugyanez a helyzet azokkal az áldozatokkal, akik joggal várják el a társadalom segítségét. A kiszolgáltatott, jövedelemmel alig rendelkező ügyfelek esetén a hatásköri visszahelyezés különösen nem polgárbarát.

Ha a lépés okait vesszük górcső alá, nem fogunk csalódni. A feladatkataszter járási hivatalhoz való áthelyezése érzékenyen érintette a kormányhivatalokat, tekintettel arra, hogy az addig hatáskörrel rendelkező osztályok feladatnélkülivé váltak. A megoldás inkább kétes, hiszen inkább ügyfeleket „áldoztak be” annak érdekében, hogy kormányhivatali álláshe-lyeket ne kelljen megszüntetni.

JÁRÁSI HIVATALI ÜGYINTÉZŐK NEHÉZSÉGEI

Az elmúlt tíz évben sok esetben tört meg a hivatali állomány lelkesedése. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2018. január 1-jei hatálybalépése biztosan ebbe a kategóriába sorolható. A törvény nehezen kezelhető, archaikus, eljárás jogilag nem haladó szellemű, nem veszi figyelembe, hogy a tisztviselői kar jelentős fluktuációval küzd.

A tisztviselők jogállása és jogviszonya is többszöri módosításon esett át. A ma hatályos, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) bevezetésével a kormánytisztviselői pálya elvesztette a stabilitását, sérült a jogviszony szerződéses jellege, a munkáltatói jogkört tágította, ami visszaéléseknek adhat teret.¹⁷

A pandémia alatt több demotiváló kijelentés is elhangzott, ami a kormánytisztviselőket, ha akkor nem is, de hosszútávon bizonyára elgondolkodtatja. Szíjjártó Péter miniszter¹⁸ szavait idézem: „Volt még egy nagyon fontos varázskifejezés: home office és az erre vonatkozó törekvés. Ezt sem engedélyeztem, és nem fogom engedélyezni a jövőben sem. Azt kértem a helyettes államtitkároktól és a főosztályok vezetőitől, hogy írják össze azoknak a munkatársaknak a nevét, akiknek a teljesítményét és a munkáját ebben a helyzetben nélkülözni tudják. És zárójelben tettem hozzá, hogy akkor ezt véglegesen meg is köszönhetik. Érdekes módon egyetlen egy név felírására sem került sor ezekre a listákra.”¹⁹

A mondat számomra azt üzenté, hogy még járványidőszakban sem fontos a kormánytisztviselő, mint ember, lehet akár kisgyerekes szülő, akár a szendvicsgeneráció tagja stb. Az eset mégis kedvező irányt vett akkor, a Covid harmadik hullámában bizonyos szervezeti egységeken dolgozókat home office-ba küldtek, másoknak pedig engedélyezték az otthoni munkavégzés lehetőségét.

INFORMATIKAI RENDSZEREK

Jogosan merül fel a kérdés, hogy történt-e elmozdulás az elmúlt egy évtizedben, vagy csak a „big bang”²⁰ jellegű szerkezeti változások, kiszámíthatatlan személycserék, átgondolatlan technikai „fejlesztések”, személyzetet sújtó események történtek.

Magam a Kormányablakok működését és az informatikai ügyintézési rendszerek térnyerését sikeresnek látom. Személyesen az ügyfelek a legtöbbet a kormányablakokban találkoznak az ügyintézéssel, az ügymenettel, a legtöbb tapasztalatot az erre a területre testált feladatok intézésével szerzik. A kormányablakok persze nem azért működnek jól, mert országosan egységes a színvonal, a logó, vagy a bútorzat. Vallom, hogy az ott dolgozó kormánytisztviselők döntő többsége kompetens, szakmájában jártas, ismeri a vonatkozó jogszabályi kereteket, kellő rutinnal és egyben rugalmassággal is rendelkezik.

Az online ügyintézés lehetősége is sokat lendített az államigazgatás kedvező megítélésében. A digitális fejlesztésekkel egyre több ügymenet válik online elérhetővé és intézhetővé, a programok stabilabb működése és gyorsabb átfutási ideje jelentős könnyebbséget okoz az ügyfeleknek.²¹

ÖSSZEGZÉS

Feltehetnénk úgy is a kérdést, hogy van-e értelme a járási hivatalok működésének? A kérdésre nem egyszerű a válasz. Azzal egyet kell, hogy értsünk, hogy a járási hivatalok megszüntetésére, vagy a hatáskörök jegyzőhöz való visszadelegálására nincs lehetőség. Ugyanakkor az államigazgatás területi részét újra lehetne gondolni. Lássuk be, nincs szükség olyan járási hivatalokra, ahol a teljes hivatali létszám 16 fő, szemben például Szarvas Város Önkormányzat polgármesteri hivatalának 70 fős hivatali köztisztviselői létszámával.

A Covid időszak alatt a Kormányablakok kifogástalanul működtek és álltak az ügyfelek rendelkezésére, míg a többi járási hivatali osztály home office-ban dolgozott.

A kormányablakban leadott iratanyagok rendre megérkeztek az eljáró osztályokhoz, ezen a területen volt a legkisebb fennakadás.

Mire következtethetünk ebből? Ha valóban a terhek csökkentése, a költség és humán-erő-forrás hatékonyság az államigazgatási reform célja, akkor érdemes megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy a valamennyi járási hivatali osztályt a megyei kormányhivatalokba vonjanak be, mint ahogy történt ez például a jegyzői építéshatósággal, vagy a járási hivatali földhivatali osztályokkal. Ezzel a lépéssel valóban a racionalizálás útjára lehetne lépni.

JEGYZETEK

- 1 2018/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet.
- 2 2012. évi XCIII. törvény 2. § (1) bekezdés.
- 3 A járási tankerületek kialakításának előzménye volt, hogy 2012 szeptemberében megalakításra került a Klebersberg Intézményfenntartó központ (KLIK).
- 4 Az állami fenntartásba vétel 3000 intézményt, az ott dolgozó pedagógusokat és iskolai alkalmazottakat és több mint 1 millió tanulót érintett.
- 5 *Közigazgatási- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés ideje: 2024.02.09.)
- 6 Kelő Johanna: *Változások a magyar területi államigazgatásban- szervezeti és humánerőforrás viszonyok 2010–2020*, Új Magyar Közigazgatás, 2020, 25.
- 7 Kéki Zoltán: *Helyi közigazgatás új szereposztásban*. Elérhető: <https://jegyzo.hu/helyi-kozigazgas-tas-uj-szereposztasban/> (Letöltés ideje: 2024.02.09.)
- 8 Fábián Adrián – Hoffmann István: *Az államigazgatás területi és helyi szervei: kormányhivatalok és járási intézmények*. Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100210/661.pdf?sequence=1> (Letöltés ideje: 2024. 02.01.)
- 9 Wéber Gabriella: *A szakigazgatás átalakítása a járási hivatali rendszer tükrében*, 2014.
- 10 Szubszidiaritásról beszélünk akkor, amikor a döntések, a beavatkozások, a felmerülő kérdések és ügyek megoldása az állampolgárhoz legközelebbi szinten van.

- 11 Forrás: A fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII.23.) Korm. rendelet, hatályos 2024.01.01. (Letöltés ideje: 2024. 02.09.)
- 12 A Kormány B/38. számú, a tanyák, és tanyás térségek megőrzéséről, fejlesztéséről szóló 49/2009. (V.27.) OGY határozatban foglaltak 2011. és 2012. évi végrehajtásáról szóló jelentésben kiemelt célkitűzésként jelölte meg az összes magyarországi tanya 2020. évig villamos energiával történő ellátását.
- 13 Elképesztő húzással, erőből átnyomta a Fidesz a plakáttörvényt. Elérhető: https://index.hu/belfold/2017/06/23/rendkivuli_parlamenti_ulesen_szavaznak_a_plaktattorvenyrol/ (Letöltés ideje: 2024.02.3)
- 14 A tesztelésben való lakossági részvétel önkéntes és ingyenes volt, akiket reprezentatívan és véletlenszerűen a KSH adataira támaszkodva kerestek meg.
- 15 Ágazati érdekek előtérbe helyezése.
- 16 Koncz Katalin: *A foglalkoztatottság növelése és a munkanélküliség csökkentése*. Elérhető: https://www.ksh.hu/statszemle_archive/2001/2001_01/2001_01_064.pdf, 64. (Letöltés ideje: 2024.01.31.)
- 17 Kelő Johanna: *Változások a magyar területi államigazgatásban- szervezeti és humánerőforrás viszonyok 2010–2020, II. rész*, Új Magyar Közigazgatás, 16.
- 18 Külgazdasági és külügyminiszter.
- 19 Szijjártó most mondta el, hogy kirúgást ígért azoknak, akik home office-ba akartak menni a járvány miatt. Elérhető: https://hvg.hu/gazdasag/20200826_szijjarto_peter_kirugas_kulugyminiszterium_home_office_jarvany.
- 20 Belényesi Emese: *A változásmenedzsment a közigazgatásban*, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 19.
- 21 A fejlesztések uniós projektek keretében valósultak meg.

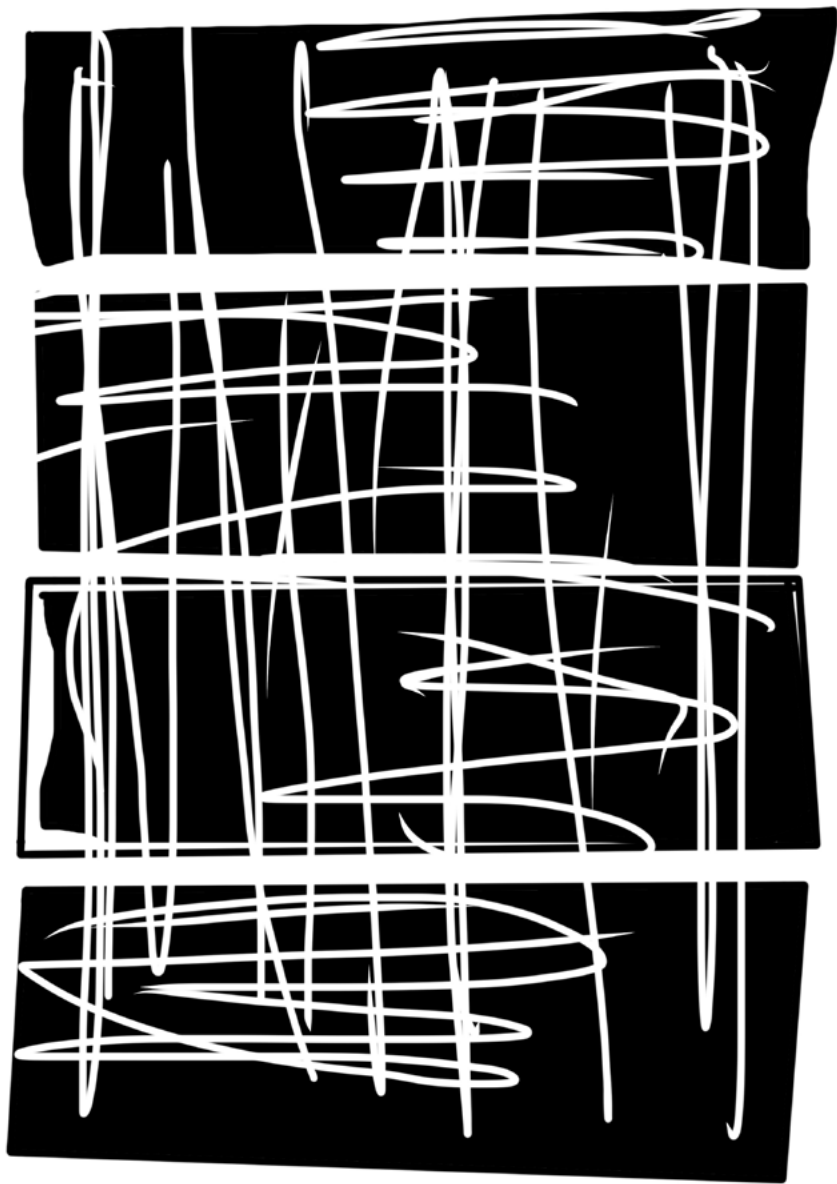
IRODALOMJEGYZÉK

- Belényesi Emese: *A változásmenedzsment a közigazgatásban*, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, ISBN 978-675-5491-09-02.
- Kelő Johanna: *A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban található járási hivatalok hatásköri különbségeire*, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): *Agglomerációs városrészi tanulmányok*, Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században, TÖOSZ-Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 2017, ISBN 978-963-12-8621-2.
- Kelő Johanna: *Változások a magyar területi államigazgatásban- szervezeti és humánerőforrás viszonyok 2010–2020, II. rész*, Új Magyar Közigazgatás, Budapest, 2020, 16. ISSN 2060-4599

INTERNETES FORRÁSOK

- Csité András – Oláh Miklós – Szalkai Gábor (szerk.): (2011) *A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járásek központjainak és lehatárolásának tárgyában* (Agg Zoltán és szerzőtársai kutatási jelentések a járásek újbóli kialakítása érdekében), JARAS_osszefoglalo_tanulmany (hetfa.hu) Előadás slide-ok pdf-ben: Szentendre_MST_2012_05_16 (hetfa.hu)

- Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Elérhető: <https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16458/Kommentar%20a%20kormanyzati%20igazgatasrol%20szolo%202018.%20evi%20CXXV.%20t>
- *Közigazgatási- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- Koncz Katalin: *A foglalkoztatottság növelése és a munkanélküliség csökkentése*. Elérhető: https://www.ksh.hu/statszemle_archive/2001/2001_01/2001_01_064.pdf, 64.
- Kéki Zoltán: *Helyi közigazgatás új szereposztásban*. Elérhető: <https://jegyzo.hu/helyi-kozigazgas-uj-szereposztasban/>



•
Hegyeshalmi László: Rajz 2.

Lektorok listája 2023-ban

List of Reviewers in 2023

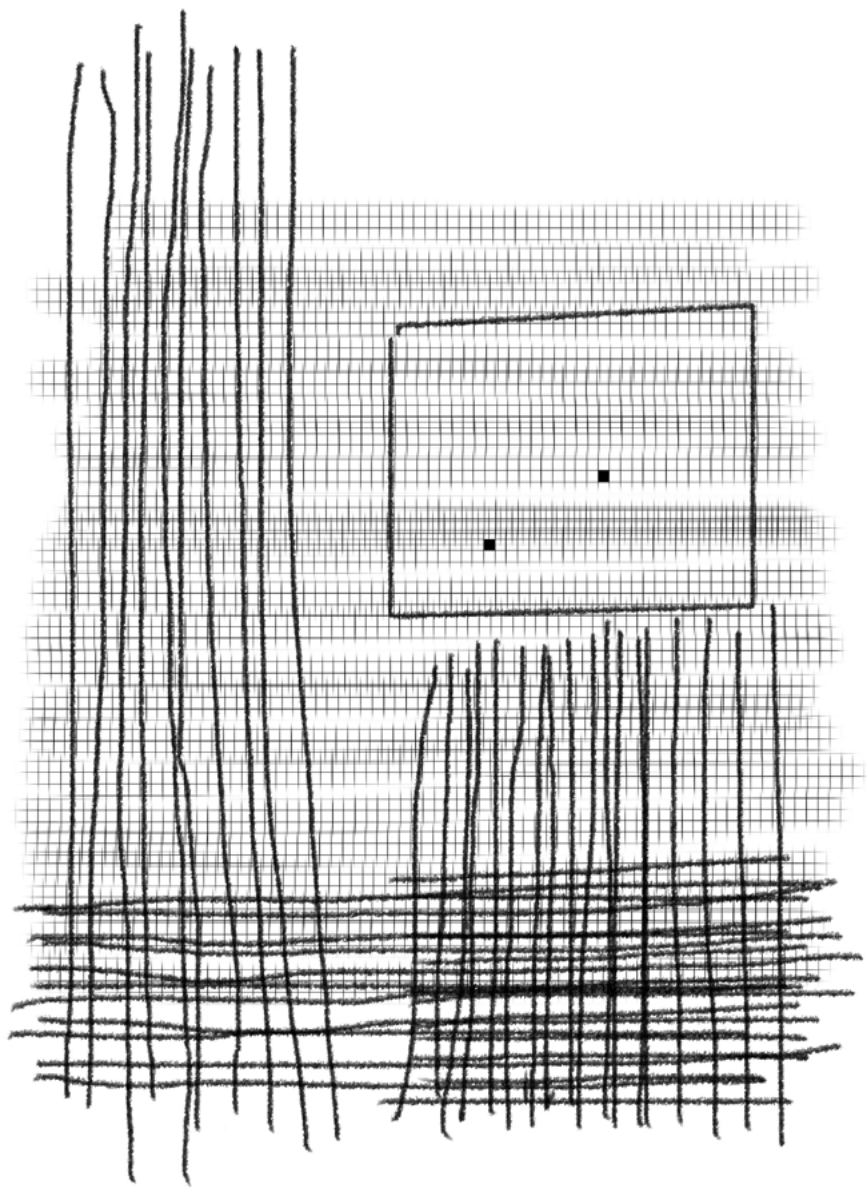
A megújult COMITATUS Önkormányzati Szemle 2023-ban bevezetett anonim referenci rendszerében 35 lektort kértünk fel, hogy segítsék szakértelmükkel a munkánkat.

2023-ban lektoraink névsora:

Agg Zoltán
Bakucz Márta
Berkes Judit
Buruzs Adrienn
Csizmadia Zoltán
Darida Zsuzsa
Egyed Ildikó
Fekete Dávid
Fekete Károly
Goda Mátyás
Gombkötő Nóra
Hajdu-Smahó Melinda
Happ Éva
Horeczky Réka
Koltai Zoltán
Kozma Katalin
Lőrincz Katalin
Madarász Eszter

Mezei Cecília
Mezei Katalin
Nemes Nagy József
Pálné Kovács Ilona
Rác Szilárd
Raffay Zoltán
Slachta Krisztina
Somlyódyné Pfeil Edit
Soós Lőrinc
Szabó Mariann
Szabó Pál Péter
Szegvári Péter
Szendi Dóra
Szörényiné Kukorelli Irén
Varjú Viktor
Zongor Gábor
Zsibók Zsuzsanna

A lektoroknak ezúton köszönjük az elvégzett munkájukat!



Hegyeshalmi László: Rajz 12.

Comitatus Önkormányzati Szemle kutatási és publikációs felhívása

a közigazgatási közelmúlt intézményei és szakmai
programjainak feldolgozására

*Call for research and publications on recent public
administration institutions and professional programmes*

Az állami és gyakorta az önkormányzati szervek, szervezetek, intézmények honlapjáról eltűntek a 2010 előtti adatok, események, eredmények, ami nagyon megnehezíti a kutató munkát azoknak, akik egy adott témával kapcsolatos információkat keresnek.

Egy-egy jogalkotási folyamat, új elképzelés bevezetése előtt jó lenne tájékozódni arról, hogy korábban felmerült-e már hasonló alkalmazás, annak mi volt a konklúziója.

Sok esetben szervezési kérdésekhez is lehetne tapasztalatokat gyűjteni, hiszen az elmúlt évtizedekben, 1990 és 2010 között nagyon sok önkormányzati kezdeményezés született a fiatal szakemberek eszmecseréjére, a jó gyakorlatok kialakítására, konkrét ügyekben való újtások bevezetésére, konferenciák szervezésére, ami jelenleg akadályba ütközik, de érdemes lenne ezeket feldolgozni a jövő számára.

Ezen előzmények és felismerések vezették arra a Comitatus Önkormányzati Szemle szerkesztőbizottságát, hogy felhívással forduljon a közigazgatás bármely területén dolgozó, jelenleg még aktív, vagy már nyugdíjas kollégákhoz, hogy dolgozzák fel tevékenységi körük szakterületéhez kapcsolódó intézmények szervezeti és működési változásait, vagy konferenciák, szakmai előadássorozatok tapasztalatait. A Comitatus folyóirat jellegéből adódóan elsődlegesen olyan kutatási eredményeket várunk, amelyek országos, vagy térségi kitekin-
tésben dolgozzák fel a közigazgatási közelmúlt egyes szelvényét.

Jelen felhívásunkkal ösztönözni kívánjuk a közigazgatás szakmai színvonalára iránt elkötele-
zett elméleti és gyakorlati szakembereket, hogy az állami, illetve önkormányzati igazgatás egyes szelvényeit dolgozzák fel és annak eredményét a Comitatus műhely rovatában közzétegyék.

Az íráskor műfaja lehet tudományos értekezés, tanulmány és esettanulmány. Az íráskor
maximális terjedelme 40 ezer leütés. A kéziratokat a szerzőink figyelmébe ajánlott tájékoztatóban – <https://comitatus.sze.hu/szerzoi-tajekoztato> – írtak figyelembevételével elektronikus formában, mellékletként kérjük beküldeni a pozsgai.andrea@sze.hu szerkesztőségi e-mail címre.

A kutatási eredmények feldolgozását a Comitatus folyamatosan várja és a folyóirat éves szerkesztési elveinek figyelembevételével publikálja.

Jó egészséget és jó munkát kívánva,

Zongor Gábor, a szerkesztőbizottságának elnöke és Agg Zoltán, főszerkesztő

Szerzői útmutató

(rövid változat)

Author's guide

A Comitatus Önkormányzati Szemle a Comitatus Társadalomkutató Egyesület tudományos folyóirata. A szerkesztőség elsődlegesen a területi egységeket, településeket, a társadalmat érintő témák valamelyikében íródott kéziratok benyújtását várja.

A benyújtott kéziratok elbírálásának és elfogadásának joga a szerkesztőbizottságot illeti meg. A kéziratok közlési formáját szigorúan ellenőrizzük, és csak a minden tekintetben megfelelőket fogadjuk el. Az előírásnak nem megfelelő anyagokat szerzőinknek visszaadjuk, hogy a hiányosságokat pótolhassák. Nem megfelelően kidolgozott, tematikailag nem idevágó, nem értelmezhető szerkezetű kéziratokat a szerkesztőség nem fogad el és erről értesíti a szerzőt. A szerkesztőség kéziratot nem őriz meg.

KÉZIRAT BENYÚJTÁSA

Az írások ajánlott terjedelme tanulmányok esetén 15-20 000 karakter, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 5-10 000 karakter. A kéziratok maximális terjedelme 40 000 karakter lehet (szóközőkkel, irodalomjegyzék nélkül), ennél hosszabb írás csak kivételes esetben, a szerkesztőbizottság engedélyével jelenhet meg.

A kéziratokat elektronikus formában, mellékletként kérjük beküldeni a pozsgai.andrea@sze.hu szerkesztőségi e-mail címre. A kéziratokat .doc vagy .docx kiterjesztésben tudjuk elfogadni. Az anonimitás biztosítása érdekében kérjük, hogy a szerzők a tanulmányban ne tüntessék fel személyes adataikat, egy külön fájlban közöljék a következőket (magyarul és angolul): név, tudományos fokozat, beosztás, intézmény/munkahely, e-mail cím, levelezési cím, ORCID-azonosító.

LAPZÁRTÁK HATÁRIDEJE

Kéziratok beérkezési határideje:

Február 15.

Április 15.

Június 15.

Október 15.

A közlés első lehetséges határideje:

első szám

második szám

harmadik szám

negyedik szám

A szerkesztőség fenntartja magának a jogot, hogy az egyes cikkek közlési sorrendjét, maga határozza meg.

SZAKMAI BÍRÁLAT

A kézirat benyújtását követően a szerkesztőség ellenőrzi, hogy a kézirat beilleszkedik-e a folyóirat profiljába és megfelel-e a szerzői útmutató alapkövetelményeinek. Amennyiben a kézirat nem felel meg ezeknek a feltételeknek, minden további lektorálás nélkül visszautasítható. A követelményeknek megfelelő kéziratok esetén a főszerkesztő megbízza a szerkesztőséget a kézirat szakmai bírálatának lebonyolításával. A kéziratok bírálata anonim referensi rendszerben működik (kettős vak bírálat), amely során a főszerkesztő, illetve a főszerkesztőhelyettes a szakmai bírálatra olyan személyeket kér fel, akik a bírálendő tanulmány témájában jártasak és a szerzőtől függetlenek. A szaklektorok és a szerző(k) nem ismerhetik egymás kilétét. A szaklektorok mérlegelik a felkérést, figyelembe véve a megküldött tanulmány témájában való jártasságukat, az összeférhetetlenség lehetőségét, valamint megadott határidőt. Ezután jelzik a főszerkesztőnek/főszerkesztő helyettesnek, hogy elfogadják vagy elutasítják a szakmai bírálatra való felkérést. Amennyiben nem tudják vállalni a kézirat szakértői véleményezését, lehetőség szerint, más szaklektort is javasolhatnak. A szaklektorok egy bírálati lap segítségével véleményezik a kéziratot és javaslatot tesznek annak közlésére. A főszerkesztő és a főszerkesztő helyettes mérlegeli a visszaküldött véleményeket és a szakértői véleményezés alapján közösen döntenek a kézirat közzétételéről. A kézirat közzétételére vonatkozó döntést a szerkesztőségi titkár e-mailben közli a szerzővel.

Az általános formázást tartalmazó SZERZŐI ÚTMUTATÓ MINTA elérhető a folyóirat honlapján: <https://comitatus.sze.hu/>

A tanulmánynak tartalmaznia kell a magyar és angol nyelvű címet, absztraktot (körülbelül 1500 karakter), 3-5 kulcsszót, illetve a JEL kódot. Az absztrakt tartalmazza a tanulmány célját, mutassa be a cikk felépítését, valamint a főbb eredményeket.

Ábrák, grafikonok, táblázatok

Az ábrákat, grafikonokat és a táblázatokat a szövegbe építve is küldje be. Az illusztrációk felbontása minimum a 2Mpixel (1920x1080) és 3Mpixel (2340 x 1080) körüli méret legyen. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat számozással, címmel (magyar és angol), forrásmegjelöléssel kell ellátni. A vizuális eszközök az online megjelenésben színesek, a nyomtatott formában fekete-fehér/szürkeárnyaltos kivitelezésben készülnek. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat csak korlátozott számban tudunk közölni. Kérjük, hogy az ábrákat külön fájlban is csatolja a kézirathoz. Az ábrák szerzői jogainak rendezése a kézirat szerzőjének felelőssége.

Szöveghívatkozások

A szakirodalmi hivatkozások minden esetben a főszövegben szerepelnek zárójelben, a mondatvégi vagy a mondatközi írásjel előtt, kézzel szedve, a következő hivatkozási formát használva: Szerző, évszám (pl. Csatári, 2008). Több műre való hivatkozás esetén a egyes tételeket pontosvesszővel kell elválasztani (pl. Csatári, 2008; Kovács, 2010, 2013). A szövegtörzsben szereplő közvetlen hivatkozás esetében a zárójelben történő hivatkozásnál az oldalszám is szerepeljen (pl. Kovács 2016:3.) Többszerzős műre való hivatkozás esetén három szerző fölött az első szerző utáni et al. rövidítést kell használni.

Irodalomjegyzék

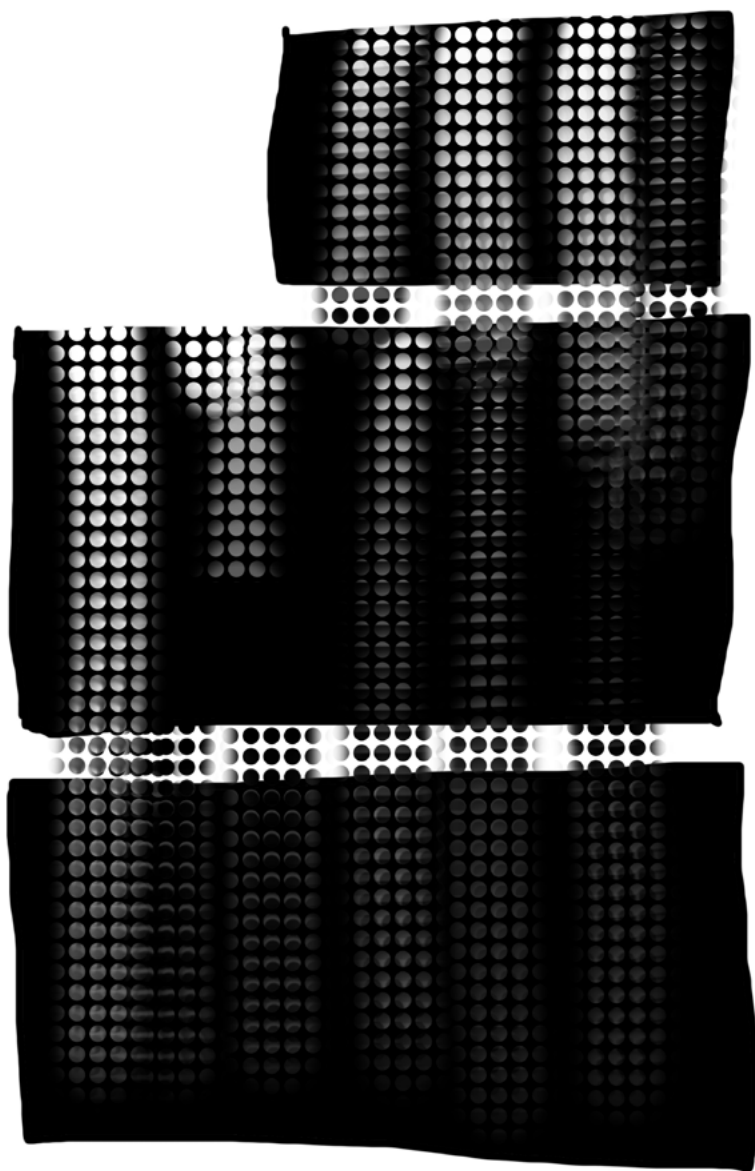
A főszöveget az Irodalomjegyzék követi a szerzők (szerkesztők) neve szerinti betűrendben, a <https://comitatus.sze.hu/> weboldalon elérhető szerzői útmutatóban ismertetett formázási alapelvek alapján.

FONTOS: Minden olyan irodalomtételnél, ahol van DOI azonosító, fel kell tüntetni! Javasolt keresési felület: <https://search.crossref.org/>

A szerkesztő munkájának megkönnyítése érdekében minél kevesebb formázást használjon, követve az általános formázási mintát. A szöveg végén, az irodalomjegyzék előtt helyezze el az esetleges köszönetnyilvánítást, illetve itt nevezze meg a kézirat megjelenését támogató intézményeket, szervezeteket, ösztöndíjakat.

Kéréseink figyelembevételét előre is köszönjük!

A szerkesztőség



•
Hegyeshalmi László: Rajz 4.



•
Hegyeshalmi László: A fény útja

COMITATUS

Önkormányzati szemle

2024

„A kutatás indokolttá teszi, hogy a témában további hazai kutatásra kerüljön sor, amely a most feltárt kérdések mélyebb vizsgálatát tenné lehetővé. A közös hivatali kutatási eredmények alapján az önkormányzati együttműködés egyéb területeinek fejlesztése is megalapozható. Meggyőződésünk szerint a Comitatus közös önkormányzati hivatali tematikus száma a tudományos és szakmai közvélemény számára egyaránt számos továbbgondolásra készítő felvetést, javaslatot tartalmaz.” (Kaiser – Dominek, 6. o.)

„A korábbi szabályozással összhangban a hivatalnak továbbra sincs önálló döntési jogköre, ugyanakkor szerepe az önkormányzati működés szempontjából meghatározó, az adott önkormányzat színvonalas, tervszerű működésének, a közszolgáltatások színvonalas biztosításának záloga a felkészült, magas szakmai szinten működő apparátus.” (Bekényi, 17. o.)

„A közös önkormányzati hivatal vizsgálata értelemszerűen felveti a települési önkormányzás részleges újragondolását és a tudatosabb, szakmailag megalapozottabb és pénzügyileg támogatott új strukturális együttműködés megvalósítását, amely túlmutat a közös hivatalok fenntartásán és elmozdul a közös feladatellátás szélesebb köre felé.” (Zongor, 70. o.)

„... a közös önkormányzati hivatalok igazgatási feladatainak változása döntő mértékben járasi hivatali rendszer felállításának következményeként bekövetkezett jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök változásának eredménye. Ez a fajta feladat- és hatáskörcentralizálás – álláspontom szerint – még nem került nyugvópontra, attól függ, hogy a törvényalkotó a jövőben milyen szerepet szán a települési önkormányzatoknak és a jegyzőknek.” (Gyergyák, 87. o.)

„A Magyar Államkincstár által vezetett, 2023. februári adatszolgáltatáson alapuló Önkormányzati törzsadattár szerint 823 önkéntes önkormányzati társulás működött Magyarországon. A törzsadattárban szereplő önkéntes önkormányzati társulások által ellátott közös feladatok részletes szintetizáló áttanulmányozása eredményeként ugyanakkor csak nagyon kevés számú olyan társulást találunk, ahol a nemzetiségi jelleg bármilyen kontextusban felmerül.” (Szabó, 102. o.)

„... Vas vármegyében 2024-ben 39 KÖH működött, amelyhez 212 helység tartozott, ami az összes 216 település 98,1 %-a és mindössze négy önkormányzat működtetett önálló hivatalt. Egy KÖH-re átlagosan 5,4 település jutott, de akadnak olyan KÖH-ök is, amelyekhez több mint tíz helyhatóság tartozik, és több olyan is található, amely a többi taggal területileg közvetlenül nem érintkező községet is magába foglal. Az alsó szintű közigazgatás ilyen fokú koncentrációja korábban nem volt tapasztalható.” (Németh, 130. o.)

