

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

JEL code: H83

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: Möt.) által létrehozott új jogintézmény.

Korántsem újdonság az a közigazgatás-szervezési szükségszerűség, amely bevezetésének alapvető indokál és hátteréül szolgál. Már a modern helyi közigazgatás kiépülésének kezdeténél 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 kötötték. 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 félezret (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 (Verebély, 1993).

3. AZ ÖTV. SZABÁLYAI ALAPJÁN KIALAKÍTOTT KÖRJEGYZŐSÉGI RENDSZER TAPASZTALATAI

Előjáróban 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 képzési 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 szervezetalkítási 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 hivattal 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 készítés 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 maradó 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. Ezekben a kirendeltségeken külön-külön volt 2-3 fős apparátus. Ez a megoldás gyakorlatilag a jogintézmény lényegét annulálta, 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 „alkörjegyzőségnek” 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 KÖRJEJYZŐSÉGEK 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:

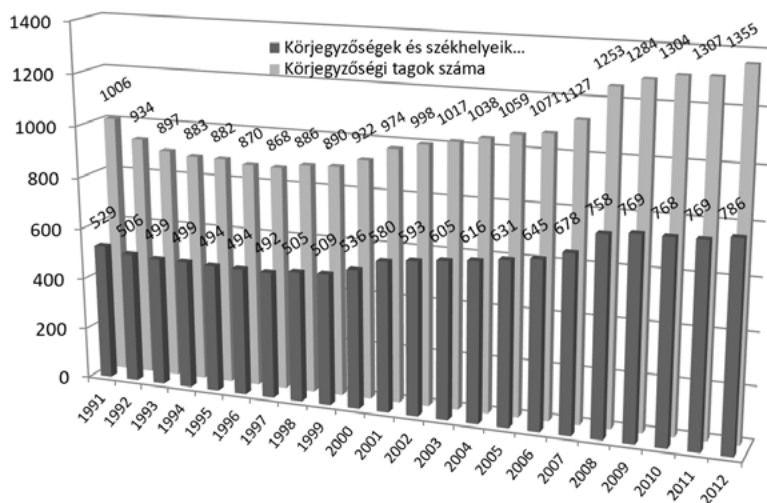
- alap hozzájárulás valamennyi körjegyzőség után járt;
- ösztönző hozzájárulás, mely az alap hozzájáruláson felül a települések mérete, a körjegyzőségeket alkotó települések száma és összlakosságára alapján különböző mértékben illette meg a körjegyzőségeket.

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 lakosságú 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 Möt.v. 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 működéssel, 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 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.”

Tartalmi szempontból a közös hivatal létrehozásának feltételei az alábbiak:

- a községeknek 2000 fő, vagy az alatti lakosság szám esetén közös hivatalt kell létrehozniuk; valamint
- a városok – lakosság számától függetlenül – önálló hivatalt tarthatnak fenn, továbbá
- a 2000 főnél nagyobb lakosság számú 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 (Bekényi-Barabás, 2019).

a) A járáson 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 járáson belül kell lennie. A járáson 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 határoság” további enyhítését javasolták. Hosszabb távon mindenképp érdemes a felvetésekkel foglalkozni, hiszen pl. az infotechnológia robbanás-szerű 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 eredője volt, hogy minimum 5-6 dolgozóra van ahhoz szükség, hogy az önkormányzati és államigazgatási feladatok el-

látásához szükséges minimális szakosodást, azaz a hivatalos működést biztosítani lehessen (egy dolgozó gyakran még így is 4-5 különböző szakterületet felügyelt). Egy átlagos adottságú települést alapul véve pedig hozzávetőlegesen 1000 fő lakosság szám kell ahhoz a feladatmennyiséghez, melyet a fentiekben jelzett 5-6 fős hivatal optimálisan el tud látni (Sever, 1997). A közös hivatalok alakítására vonatkozó lakosság szám 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 lakosság számot 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 Möt. 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 hivatal 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 nemzetiségi 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 Möt. 85. § (10) bekezdésének rendelkezései csak a (2) bekezdésben foglaltak alól engednek kivételt, a többi előírásnak (járáson belülség, 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 Möt. 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 Möt. akkor, amikor rögzíti, hogy a városi önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg – ide nem értve az Möt. 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 alakítás kötelezettség szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a lakosság szám kérdésköre. A városi önkormányzatot az Möt.-ben megállapított létszámkorlátra tekintet nélkül megilleti az önálló hivatal működtetésének jogszerűsége. A közös önkormányzati hivatalok megalakítása során a körjegyzőségre vonatkozó korábbi szabályoktól eltérően a város és a vele határos település az Möt. 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 Möt. 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 küszöbölte ki a 2013. évi LXXXV. törvény, mely módosította az Möt.-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 Möt. 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 Möt. 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 lakosság száma a szükséges időpontban meghaladta a 2000 főt;
- községi önkormányzat és lakosság száma 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 Möt. 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 jelzettekben 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 (össztlakosság 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 megkötöni 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 Möt. hatálybalépésével ez a helyzet változott, hiszen a törvény rendelkezései már jóval szélesebb kör számára teszik ténylegesen kötelezővé a közös önkormányzati hivatal alakítását, és az össztlakosság számra vonatkozó előírások is jelentős szigorítást jelentenek. Az az alapkövetelmény pedig változatlan maradt, hogy minden településen biztosítani kell a hivatali feladatok ellátását. Az Möt. 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 községi közös tanácsi 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 Möt. 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 Möt. 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 hivatalra vonatkozó 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 előjárói 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 Möt. 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 Möt. rendelkezései szerint a kormányhivatal vezetője által pótolt megállapodást is módosíthatják a közös hivatalok alkotó önkormányzatok képviselő-testületei, de ehhez teljes szándékegyeség 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 mozgáster (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 Möt. 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 hivattal 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 hivalt, 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 terszerű 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 Möt. 67. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivalt, közös önkormányzati hivalt. Tekintettel arra, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz több település tartozik, megállapodásban rögzíteni szükséges, hogy a polgármesterek milyen módon látják el az irányítási feladatokat.

Az Möt. 81. § (1) bekezdése szerint a jegyző vezeti a polgármesteri hivalt vagy a közös önkormányzati hivalt. Ez utóbbi hivatali forma esetén a megállapodásban rögzíteni szükséges a jegyző feladatait is. A közös önkormányzati hivalt a jegyző vezeti, munkáját legalább egy aljegyző segíti tízezernél nagyobb együttes lakosság szám 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 ismételtelen arra, hogy egyes közös hivatalok nem egységes szervezetként működnek, a kirendeltségek lényegében önálló hivatalokként 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 MötV. 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 Möt. 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 létszámmra 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 kivételre 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 kapcsolatban 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 munkaanyaga 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 Möt.v. 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 Möt.v.-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 bemutatunk). 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 bérhellyel, 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 munkaterher-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 hivatal 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).

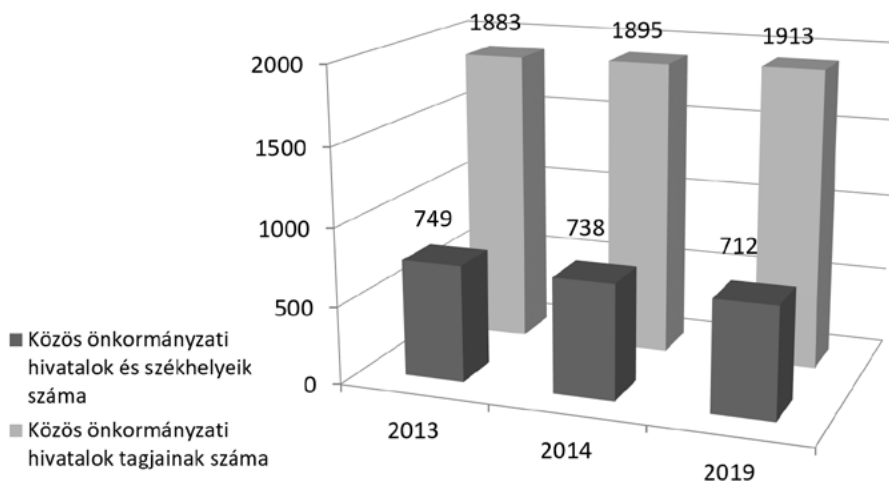
c) Az önkormányzati köztisztviselők bérhelyzete

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 alaphoz 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 előjáróban 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 lakosságának fogyásával van összefüggésben, mert több, korábban önálló hivattal alakító község lakosságának száma 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 hivattal kapcsolatos felvetések

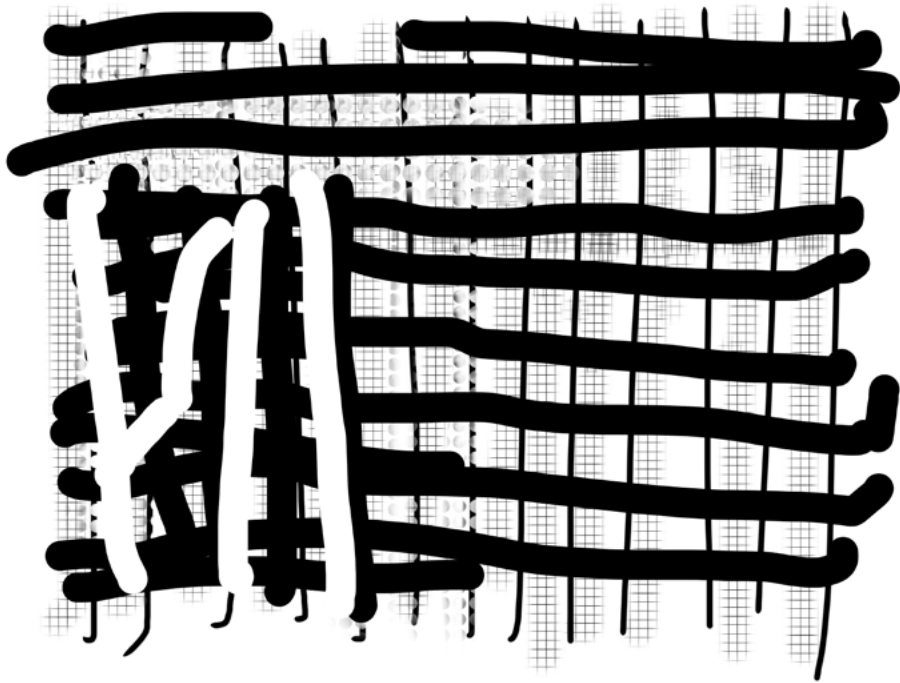
Ebben a részben csak vázlatosan ismertetnénk azokat a területeket, melyeken változtatási javaslatok fogalmazódtak meg, illetve olyan anomáliákat jeleztek az érintettek, melyek feltárásához további elemzésekre van szükség, vagy megoldást igényelnek. A témaköröket a tanulmány elkészítéséhez használt munkaanyagokból, 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 létszámhelyzetéről, 2017.*

- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok működéséről*, 2019.
- *A Belügyminisztérium nem nyilvános munkaanyaga a közös önkormányzati hivatalok létszámhelyzetéről*, 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 Közszolgálati 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.



Hegyeshalmi László: Rajz 1.