

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 hivatal 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 hangnenváltás 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: Mőtv.), 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 kapcsolatok, 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 köztisztviselőkről 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 költségtöbblet, amely az alapelképzelésben felvetett megtakarítást vitathatóvá tette.

A változás önkormányzati szinten egy sor többletfeladatot hozott. A szervezet újredefiníálását 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 bevétel módosulást 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, érzévek 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 lakosságszámányszám 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 KÖZTISZTIVISELŐK

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. Településként 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 elképzeléshez 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 alkalmával 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 akarattnyilvánítással 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 predestinálva 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, egészségesebbé 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 kivételnek, 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 számokból adódóan biztosan vannak szép számmal olyan települések, ahol nem történt változás.

Igazolható az a korábbi felvetés, hogy a központilag megállapított létszámkeret rendkívül szűkös. A sok településre leírt másfél, kettő, három fővel az egész éves munka folyamatossága 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 önkormányzashoz 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. Neheztetett 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 járásszékhely 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 közsférában 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, mozgásteré. Nem vitathatóan az önkormányzatok a helyi demokrácia és a helyi igazgatás megkérdőjelezhetetlen szinterei. 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 ígérik 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.”⁷⁴

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 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; 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 Magyary Zoltán: *Miért van szükség a közigazgatás reformjára?*, Magyar Futár, 1941/7, 10.