

Párhuzamok és ellenétek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?

Készítette: Balogh Györgyi



A tanulmány és annak részei szerzői jogvédelem alatt állnak.

A tanulmány megjelenését a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány támogatta.

2022

Párhuzamok és ellenétetek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?

Balogh György¹

1. A tanulmány témája

A tanulmányom témája „Párhuzamok és ellenétetek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?” A 2010-es évek elején elindult közigazgatási reform részeként 2013. január 1. napjával *a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* 85. §-a rendelkezései szerint – alapvetően önkéntes alapon-létrejöttek a közös önkormányzati hivatalok. Az újonnan megalakított, majd a 2019-es önkormányzati választáskor újraszerveződött közös önkormányzati hivatalok szervezeti és működési modelljeit vetem össze néhány konkrét példán keresztül. Írásomban a gyakorlati életben megvalósuló működési anomáliákra, jó példákra fókuszálok.

2. Bevezetés

Az *1980-es évek* eleje óta Nyugat-Európában folyamatosan zajlik a közszektor reformja - az alapvető cél mindenhol ugyanaz: az állami szektor modernizálása, a kormányzati rendszer fejlesztése.

Az *1990-es évek* óta Magyarországon számos olyan kormányhatározat született, amely a közigazgatás intézményi, működési vagy pénzügyi reformját célozta.² Folyamatosan fennáll azonban annak a veszélye, hogy - komplex program hiányában - ezek a közigazgatást érintő határozott, de összehangolatlan változtatási törekvések egymással ellentétes folyamatokat is elindíthatnak. *Rixer Ádám* szerint a magyar közigazgatás modernizációja - különösen a nyugati trendekhez viszonyítva – azért alakul sajátosan, mert az állam és piac egyensúlyának hiányosságai folyamatosak, a magyar politikai kultúra alapvető sajátossága a paternalizmus, az intolerancia, a személyi kapcsolatok politikaivá transzformálása; mindez pedig a közpolitikai döntéshozatal modelljében úgy csapódik le, hogy az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai csak formálisan működnek, és igen

¹ A szerző jegyző, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának PhD hallgatója.

² Néhány kiragadott példa: 1026/1992. (V.12.) Korm.határozat a közigazgatás korszerűsítéséről, 1100/1996. (X.2.) Korm.határozat közigazgatás reformjáról, 1113/2003. (XI.11.) Korm.határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról, 1075/2004. (VII.21.) Korm.határozat regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről Józsa 2005: 405-406

erős az érdekcsoportok által gyakorolt befolyás.³ A kétezres évek első évtizedének elején megalakult közös hivatali szervezetek a korábbi körjegyzőségi modellel alapvető hasonlóságot mutattak immár jogszabályban determinált korlátokkal.

3. Elemzési módszerek

A vizsgálat alá vont téma jogi irányultsága alapvetően meghatározza a kutatás módszerét, mely leíró-elemző módszer: részben a – hatályos és történeti – joganyag normatív elemzésén, részben pedig a vonatkozó szakirodalom és szakmai anyagok és a témában elsődlegesen érintett jegyzők tájékoztatásának másodelemzésén alapul.

4. Tanulmány célkitűzése

Tanulmányomban céлом a közös önkormányzati hivatalok működésében fellelhető párhuzamok és ellentétek bemutatása. Arra a kérdésre keresem a választ, mennyire működnek az általam vizsgált közös hivatalok „könyv szerint”, vagy éppen mennyire a maguk szabályai szerint. Vajon, amikor a kétezres évek első évtizedében megszületett az elképzelés a közös hivatalok modelljéről, erre gondolt az aktuális kormányzás, vajon a ma kialakult rendszer volt a cél, vagy csupán egy lépést jelentett a körjegyzőségekből a közös hivatalokká válás a rendszer átalakításában?

5. Tanulmány felépítése

Rövidebb, általánosabb jellegű bemutatást követően konkrét példákon keresztül igyekszem a témában párhuzamokat állítani és működésbeli ellentéteket elemezni. Gyakorló jegyzőként van lehetőségem a rendszert jogalkalmazói oldalról, belülről vizsgálni, látni működésének mozgatóit, vagy éppen akadályait is. Eddigi elméletek áttekintése mellett empirikus vizsgálódásaimat felhasználva szeretném a témát megvilágítani egy közös hivatal vezetője szemével.

6. Pár mondatban az alapokról

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: *Mötv.*) 84. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.⁴

³ Rixer Ádám (2012): A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében. Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások. JTMR Faludi Ferenc Akadémia. Jezsuita Európa Iroda. L'Harmattan Kiadó. Budapest. 2012. p.107-180. p.110

⁴ A *Mötv.* 85. § (1) bekezdése szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el

Hazánkban az közhatalom gyakorlása és a közügyek érdekében önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény és a Mötv. alapján területi önkormányzatok a megyékben, a települési önkormányzatok a községekben, városokban, járásszékhelyeken, a megyei jogú városokban és a budapesti kerületekben működnek. Az önkormányzatok működésének szabályzását a Mötv. tartalmazza, amely meghatározza, milyen szervezeteket kell létrehozni, és ezeknek milyen módon kell működni. A törvényi kereteket betartva az önkormányzatok megalkothatják a saját szervezeti és működési szabályzatukat, mely alapján saját szervezetüket működtetik. Az önkormányzat egy jogi személy, melyben a képviselő testületet a polgármester vagy főpolgármester, a megyei közgyűlést a közgyűlés elnöke képviseli.⁵

7. Az önkormányzatok elhelyezése az állami szektorban

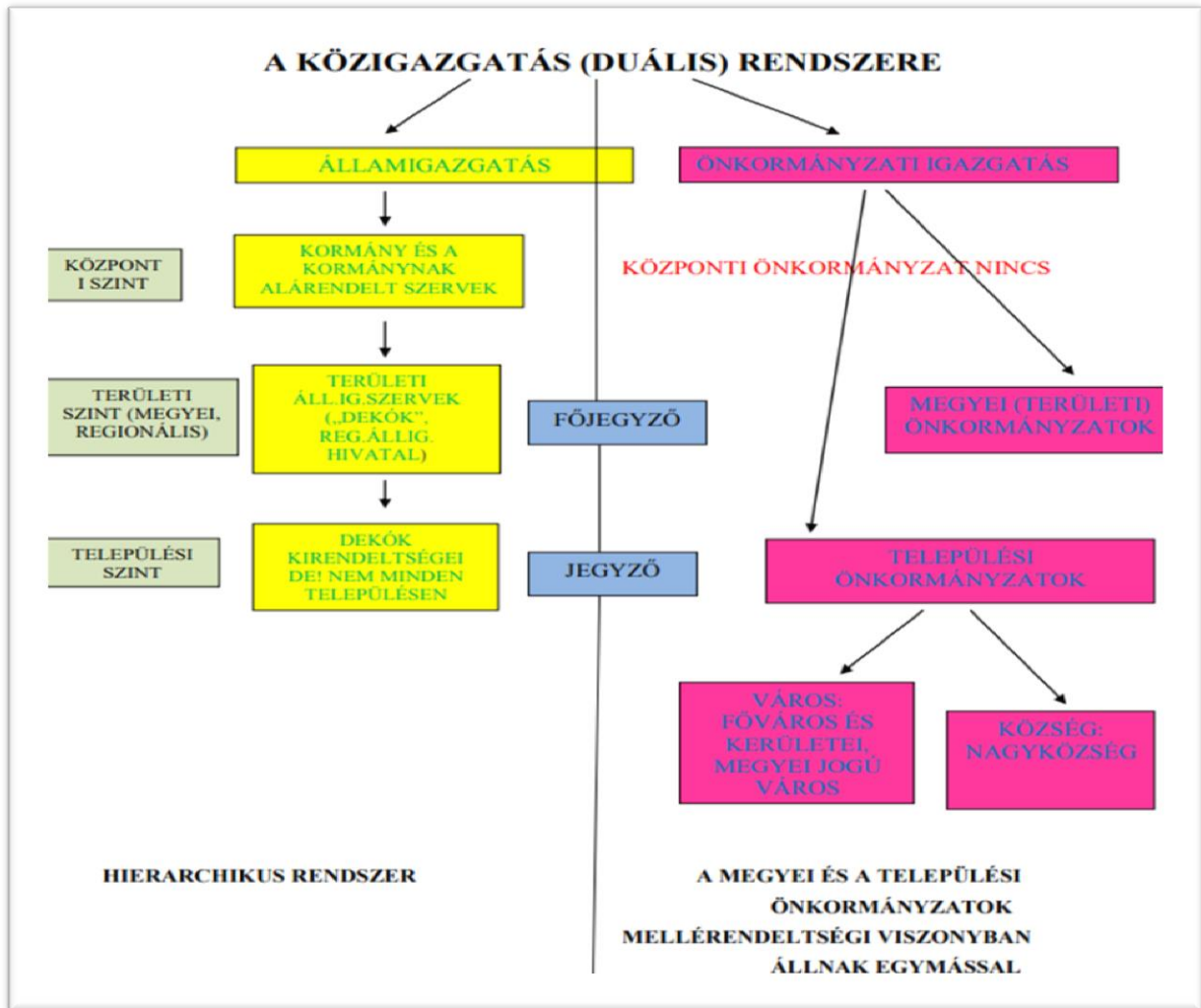
Az önkormányzat az államháztartás alrendszerként működik, melyben az államháztartási gazdálkodás során az állam elvon bizonyos anyagi javakat, és egy újraelosztási folyamatban a közfeladatok ellátására átcsoportosítja azokat.

Az önkormányzatok állami közigazgatásban elfoglalt helyét és szerepét az alábbi ábra jól szemlélteti:

egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

⁵ JÓZSA Zoltán (2014): A helyi önkormányzatok szervezete és működése Közszerzői Egyetem Vezető-és Továbbképzési Intézet . Ld az alábbi honlapot, a letöltés ideje: 2022. augusztus 28.

<https://adoc.pub/nemzeti-kzszolgalati-egyetem8a169378490270f63988c2f32b2538b728108.html>



1.sz. ábra: A közigazgatás duális rendszere⁶

Valamennyi állam számára politikai döntés kérdése, hogy a közigazgatását milyen területi egységekben szervezi meg. Nincsenek olyan kizárólagos körülmények, amelyek objektív módon determinálnák az önkormányzati alapegységek mértékét.⁷ Nagy mértékben egyetértek Somlyódiné Pfeil Edit közel két évtizeddel ezelőtti megjelent írásában foglaltakkal, miszerint a közigazgatás szervezésének alapjait éppúgy befolyásolják történelmi, földrajzi, domborzati viszonyok, mint a kormányzati filozófia.⁸

⁶ Forrás: <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/azonkormanyzatimukodesalapjai.pdf>

⁷ SOMLYÓDINÉ Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 16.o.

⁸ SOMLYÓDINÉ Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 17.o.

8. Gazdálkodási alapvetések

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe a következő közigazgatási szervek tartoznak, a helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok helyi és országos szinten, a jogi személyiségű társulások, a térségi fejlesztési tanács, valamint a nemzetiségi önkormányzati szervek.⁹ Az Möt. VI. fejezete és az államháztartás működését részleteiben szabályozó jogi normák¹⁰ részletesen tárgyalják az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályokat.

Az *Alaptörvény* 32. és 34. cikke alapján az önkormányzat gyakorolja a tulajdonosi jogokat az önkormányzati tulajdon felett, megalkotja saját költségvetését és az alapján gazdálkodik. Amennyiben a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyezteti, saját bevételeivel és vagyonával vállalkozhat, a helyi adók fajtájáról és mértékéről is dönthet. Az önkormányzatok tulajdona köztulajdon, melynek alapvető célja a közfeladatok ellátása. Közfeladatainak ellátása érdekében költségvetési és más vagyoni támogatásra jogosult. A központi költségvetés és az önkormányzat költségvetése közötti közös kapcsolódási pontot az átengedett bevételek, bírságok és a költségvetési támogatások jelentik. A központi adókból és bírságokból való részesedés nagyságát, a támogatások és hozzájárulások mértékét a mindenkori központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg.

Központi költségvetés ügynevezett feladatalapú finanszírozással biztosítja az önkormányzatok számára feladataik ellátását. A finanszírozás szinte minden esetben felhasználási kötöttséggel járó, szigorú elszámolású - önkormányzati körökben használatos kifejezéssel élve „címkézett” - állami pénzeszköz. Az önkormányzati ügynevezett nettó finanszírozással kapcsolódik a központi költségvetéshez, mely azt jelenti, hogy az önkormányzat általi befizetések, az állami támogatásokkal szemben kerülnek beszámításra, tehát a nettó összeg kerül kiutalásra. A polgármester felelős a gazdálkodás szabályszerűségéért, a képviselő testület pedig annak biztonságáért.¹¹

9. Az önkormányzati rendszer felépítéséről

Ma is igazak *Zongor Gábor*, több, mint 10 évvel ezelőtti gondolatai, miszerint az önkormányzati rendszer belső ellentmondásokkal terhes.¹²

Az önkormányzati szervezet rendszerbe sorolhatjuk a polgármestert, a képviselőtestületet, a jegyzőt, tanácsnokokat, nemzetiségi, korábbi megnevezéssel élve kisebbségi képviselő testületeket. Hazánkban a megyei és települési önkormányzatok tekintetében nincs alá-fölérendeltségi viszony.

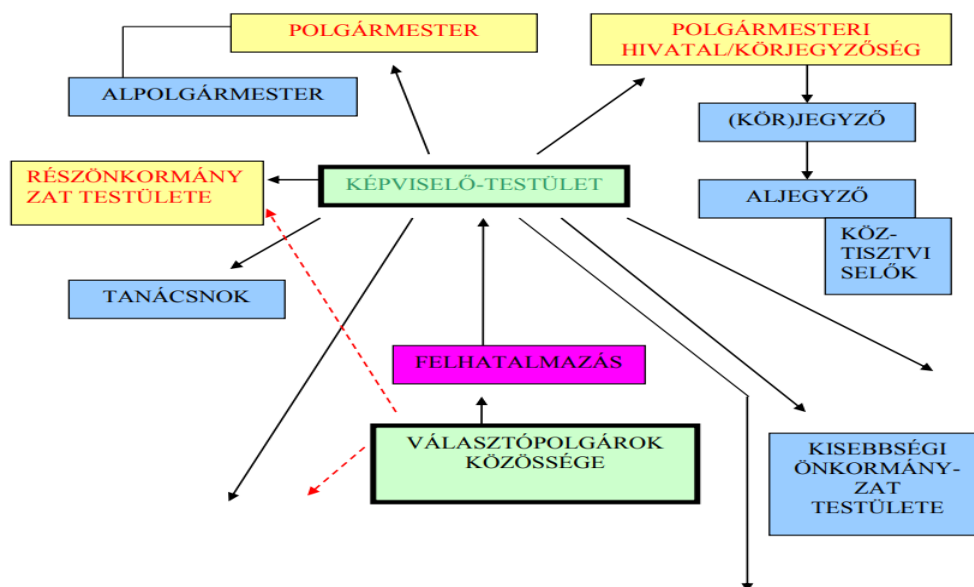
⁹ ERDŐS Éva (2014): Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere Budapest, 2014. Nemzeti Közszerológiai Egyetem Vezető-és Továbbképzési Intézet. Ld az alábbi honlapot, a letöltés ideje: 2022. augusztus 18.

<https://nkerepo.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/10527/Teljes%20sz%F6veg;jsessionid=45D8D050690AC79A635F18AAC3984182?sequence=2>

¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról és a 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

¹² ZONGOR Gábor (2010): Húsz év után, változások előtt - Kákai László: 20 évesek az önkormányzatok Születésnap, vagy halotti tor?-Publikon Kiadó Pécs,2010, 149.o.

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETRENDSZER



2.sz. ábra: Az önkormányzati rendszer felépítése¹³

Fontos szempont a szubszidiaritás elvének érvényesülése, ami egyrészt azt jelenti, hogy az adott döntés a lehetőség szerint az érintettekhez legközelebb lévő szinten szülessen, másrészt a döntéshozatal szintje rendelkezzen megfelelő kompetenciával, azaz szervezeti, személyi és technikai feltételekkel.¹⁴

Fentiekben említett működési és természetesen finanszírozási elveken nyugvó rendszer kiépítése volt tehát a 2010-es évek kormányának feladata. Így született meg a közös önkormányzati hivatalok rendszerének gondolata, melyet egy **2012. január 1-jei törvénymódosítás** tett lehetővé azzal a céllal, hogy az elaprózott hivatali struktúra felszámolásra kerüljön, ezáltal egy stabilabban működő rendszert lehessen létrehozni és azt hosszabb távon fenntartani.

10. A közös hivatalok létrehozásának körülményei

Az Möt. szigorítva a kisebb települések önálló polgármesteri hivatal fenntartására vonatkozó szabadságát 2013 januárjától kötelezővé tette közös önkormányzati hivatal létrehozását azon községi önkormányzatok számára, melyek lakosság száma nem haladta meg a kétezer főt. További feltételként megszabta, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz azok a járásokon belüli községek tartozhatnak, melyek területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól.

¹³ Forrás: <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/azonkormanyzatimukodesalapjai.pdf> 13. o.

¹⁴ ZONGOR Gábor (2010): Húsz év után, változások előtt -Kákai László: 20 évesek az önkormányzatok Születésnap, vagy halotti tor?-Publikon Kiadó Pécs,2010, 150.o.

A közös önkormányzati hivatalok a körjegyzőségek utódjaiként jöttek létre, melyet a közös hivatali rendszert megelőzően olyan 1000 fő alatti települések alakíthattak, melyek egymással közvetlenül határosak voltak és egy jegyző vezetésével végeztek államigazgatási tevékenységet. A körjegyzőségek létrejöttét is a költségvetési előirányzatok hatékonyabb felhasználása indokolta, ahogy a közös önkormányzati rendszer létrehozásánál is fontos szempont volt a hatékony forrásfelhasználás. Cél volt emellett természetesen a település fejlesztési lehetőségek bővítése, valamint a 2010 előtt tapasztalt önkormányzati adósság állományok csökkentése.

Alapvető szabály, hogy közös önkormányzati hivatalt alakítani, megszüntetni (ez lényegében magába foglalja a csatlakozást, és a kiválást is, de a törvény ezeket az esetköröket külön nem szabályozza, szemben az Ötv. körjegyzőségekre vonatkozó szabályaival) önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről ugyanis az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei állapotnak meg a fenti időintervallumon belül. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba. E szabályok szerint, tehát egy választási ciklusban a közös önkormányzati hivatal, a hozzá tartozó településekkel állandó egységet alkot. A szigorú szabályozás a stabil, minőségi, folyamatos és kiszámítható ügyintézés, a hivatali munka zökkenőmentes biztosítását célozza. A közös hivatali struktúra – önkormányzati ciklusonkénti – felülvizsgálatának, módosításának egyrészt a gyakorlati tapasztalatok, másrészt a törvényi feltételeknek való megfelelésben bekövetkezett változások lehetnek az indokai. Amennyiben a közös hivatalban részt vevő települések a későbbiekben már nem kívánnak együttműködni, vagy adott esetben más településekkel jobban, hatékonyabban tudják ellátni a feladatokat, akkor az önkormányzati választást követően módosíthatják a közös hivatali struktúrát. Előállhat továbbá, hogy valamely település, amely korábban közös hivatal létrehozására volt kötelezett, a lakosságszám növekedés miatt már önálló hivatalt is fenntarthat. A lakosságszám csökkenés ugyanakkor okozhatja azt is, hogy a korábban önálló polgármesteri hivatalt fenntartó település a jövőben közös hivatal létrehozására válik kötelezetté.¹⁵

Az Möt. 85. § (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapotnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba. Az új önkormányzati szabályozás a hivatali struktúra stabilitását tűzte ki célul, melyet előbbi rendelkezés is alátámaszt és melyből egyértelműen kiderül, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést a fentebb megjelölt időintervallumban lehet meghozni, így az önkormányzati cikluson belül változtatási lehetőség nincs. Ezzel kapcsolatban kiemelném, hogy az Möt. már nem tartalmazza a körjegyzőséghez kapcsolódó egyes jogintézményeket, nevezetesen: a kilépést, illetve a csatlakozást. A szabályozásban a közös hivatal létrehozása lényegében magában foglalja a kilépést, illetve a

¹⁵ Önkormányzatokról Önkormányzatoknak. A Belügyminisztérium kiadványa, 145. oldal. Szerk.: dr. Bekényi József és dr. Barabás Zoltán. Ld. az alábbi honlapot. A letöltés ideje: 2022. szeptember 5.
<https://2015-2019.kormany.hu/download/b/4d/b1000/%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20k%C3%B6nyv%20-%20Online.pdf#!DocumentBrowse>

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 fentebb megjelölt időszakban kerülhet sor. Természetesen 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. Szintén ezen időszakban nyílik lehetőség közös önkormányzati hivatal megszüntetésére is.

A közös önkormányzathoz való csatlakozás az új önkormányzati törvény értelmében mindaddig kötelező a településeknek, míg a tagok száma a 7 települést vagy a lakosság összlétszáma el nem éri a 2000 főt.¹⁶

A körjegyzőségeknek tevékenységüket főszabályként 2012. december 31-én kellett beüzemeltetni, viszont amennyiben a határidőig nem alakult meg a közös önkormányzati hivatal, ezt 2013. március 1-ig folytathatták. A hivatali tisztségek tekintetében a jegyző, körjegyző, aljegyző beosztásokban a munkavállalók továbbra is foglalkoztathatóak voltak, a munkáltatói jogkör változása ellenére sem volt szükség a pályázatok kiírására, a köztisztviselői jogviszonyok továbbra is fennmaradtak, amennyiben a dolgozók az új hivatalban foglalkoztatásra kerültek. Az önkormányzatok ilyen mértékű átszervezése Möt. szerint olyan átszervezésnek tekinthető, amely alapján **a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény** szerinti jogviszony felmentéssel szüntethető meg.¹⁷

A közös önkormányzat feladatai a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt ügyek - döntésre való előkészítésével és végrehajtásával- kapcsolatos,¹⁸ koordinálja a közös hivatalok működését, az állami szervekkel való együttműködést és elvégzi az ügyviteli feladatokat.¹⁹

A közös önkormányzatok a feladatok vitele érdekében meghatározhatják, hogy a településeken állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott legyen jelen. A közös önkormányzatok finanszírozását a költségvetési törvénybe foglaltak szerint a székhelytelepülés erre a célra elkülönített számlájára folyósítja az állam.²⁰

¹⁶ Magyar Tudat: Mi is a közös önkormányzati hivatal? <https://magyartudat.com/mi-is-a-kozos-onkormanyzati-hivatal/> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 28.)

¹⁷ Baranya Megyei Kormányhivatal: Magyarország helyi önkormányzatairól 2012. X.24 <https://www.kormanyhivatal.hu/download/4/73/60000/Magyarorsz%C3%A1g%20helyi%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatair%C3%B3l.pdf> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 26.)

¹⁸ [Möt. 61. § (3) bek., 84. § (1) bek.]

¹⁹ KORÉH Zoltán (2019): Közös önkormányzati hivatalok létrehozása, ahhoz való csatlakozás az általános önkormányzati választások évében 2019. június 06. <http://onkormanyzat.csmkh.hu/kozos-onkormanyzati-hivatalok-letrehozasa-ahhoz-valo-csatlakozas-az-altalanos-onkormanyzati-valasztasok-eveben> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 26.)

²⁰ Baranya Megyei Kormányhivatal: Magyarország helyi önkormányzatairól 2012. X.24 <https://www.kormanyhivatal.hu/download/4/73/60000/Magyarorsz%C3%A1g%20helyi%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatair%C3%B3l.pdf>

(A letöltés ideje: 2022. augusztus 26.)

11. Újragondolt működés

A közös önkormányzati hivatalok létrehozást számos tárgyalás, egyeztetés, erőfelmérés előzte meg. Az említett rendelkezések kapcsán szükséges kiemelni azt is, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést a választásokat követő hatvan napon belül kellett meghozni (utoljára 2019. december 12-ig), ugyanezen időszakban kellett megkötni a közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat (a megállapodások módosítására is kizárólagosan ezen időszakban kerülhetett sor), azonban a megállapodások (döntések) csak a választásokat követő év, 2020. január 1-jén léptek hatályba.

Mindenképpen új megállapodást volt szükséges kötni abban az esetben,

1. Ha a választások után közös hivatalt alakítani szándékozó települési önkormányzatok korábbi önálló polgármesteri hivatalt tartottak fenn, vagy más közös önkormányzati hivatal keretében látták el ez irányú feladataikat (de abból „kiválnak”).

2. Új megállapodásra volt szükség akkor is, hogy ha a közös hivatal tagösszetételében olyan mérvű változás következett be, hogy a korábbi közös hivatal alakítására vonatkozó megállapodás lényegében alkalmazhatatlanná vált (pl. egy öttagú közös hivatal három jelentősebb lélekszámú tagja más hivatalhoz „csatlakozott”, és helyettük több új tag érkezett).

Ezen esteken felül saját elhatározásukból is dönthettek úgy a közös önkormányzati hivatalt működtető önkormányzatok, hogy megállapodásukat módosítják, vagy új megállapodást kötnek, ha látható volt, hogy a tagösszetételükben változás következik be (hiszen ez már nem ugyanaz a közös hivatal maradt). Ezzel a korábbi közös önkormányzati hivatalt meg kellett szüntetni (az ezzel kapcsolatos valamennyi intézkedést pl. jegyző felmentése, törzskönyvi nyilvántartásból való törlés stb.) meg kellett hozni, ezért itt célravezetőbb lehetett a meglévő megállapodás módosítása.

A hivatali átrendeződésnek több esete is lehetséges: közös önkormányzati hivatal megalakítása, közös önkormányzati hivatal megszüntetése, közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás, közös önkormányzati hivatalból történő kiválás, vagy amikor a közös önkormányzati hivatal székhelye, elnevezése megváltozik.

12. Melyik település legyen a székhely?

A közös önkormányzatok székhelyét tekintve, amennyiben az egyik település város, akkor az tölti be a székhelytelepülés szerepét, a hivatal létszámát, pedig az érintett képviselő-testületek bevonásával határozzák meg. A városi vagy a kétezer fő feletti lakossággal rendelkező önkormányzatok nem tagadhatják meg a közös önkormányzat létrehozására irányuló kezdeményezést, amennyiben azt vele határos település teszi. A megalakításnál a törvénymódosításban meghatározott kritériumokkal az önkormányzatok kezdeményezik a csatlakozást, amennyiben a hivatalok ezen kötelezettségeknek nem tesznek eleget a kormányhivatal jelöli ki a közös önkormányzat alá eső településeket.

A közös hivatalok székhelyének kitűzése ezen felül külön presztízskérdés volt ott, ahol közel azonos adottságú települések léptek egymásra ily módon szövetségre. Az együttműködések, a

megállapodások alapja nem minden esetben csak a kötelező jogi indok volt, több jó példa volt már a kezdetekben a gazdasági indokok szerinti átgondoltságra is.

Jó példa erre **Boldogkőváralja**, ahol még 2012 nyarán kezdődtek tárgyalások a Boldogkőváraljai Körjegyzőséghez tartozó településekkel (Boldogkőváralja, Arka, Boldogkőújfalu) közös önkormányzati hivatal létrehozása érdekében. Az előzetes tárgyalások során közös álláspont alakult ki a közös hivatal székhelyét, kirendeltség és ügyfélszolgálati pontok létrehozását, valamint a közös hivatal vezetését ellátó – a korábbi körjegyzők közül kikerülő – jegyző személyét illetően.

A közös hivatal létrehozását kimondó döntéseket követően azonban a 2014. évi költségvetési törvény megszületése után finanszírozási szempontból hátrányként érte a településeket, hogy a közös hivatal megalakítására vonatkozó létszám számítási szabályoktól eltérően a finanszírozás alapjául szolgáló lakosság számot a 2012. január 1-jei állapot szerint engedte figyelembe venni. Mindezeknek „köszönhetően” 2013 februárjában a közös hivatal költségvetését tárgyaló együttes ülésen azzal szembesültek a képviselő-testületek, hogy az 56 millió forintot meghaladó főösszegű költségvetés egyensúlyához közel 16 millió forintot kell a fenntartó önkormányzatoknak biztosítani (legmagasabb hozzájárulás 5,5 millió, legkevesebb hozzájárulás 450 ezer forint/év).²¹

Bizonyára nemcsak Boldogkőváralja jó példa arra, hogy az alapvető jogi kényszeren kívül olykor gazdasági érdek is fontos ok az együttműködésre.

13. A közös hivatalok létrejöttének néhány szempontja

S ha már kényszert említem, vizsgálódásaim alapján elmondhatom, hogy több közös hivatali működésben érhetőek tetten némiképp a kényszerszülte megoldások és kevésbé a szakmai, vagy politikai szándék szerinti optimalizált működés. Néhány esetben tapasztalható, hogy a közös hivatali működés némiképp heterogén, estenként a tagtelepülések közötti viszony lehet olykor rivalizáló, egymáshoz nem, vagy kevésbé alkalmazkodó. A hatalom - szándéka szerint- a közös hivatali működésben egyfajta optimalizált hatékony és a korhoz illeszkedően szolgáltató jelleggel üzemelő központosítást képzelhetett el, amikor ezt a rendszert felállította, összevont szakmai ellátással, a költségek optimalizálásával, hosszan fennálló, kiszámítható működési struktúrával. Az elképzelt, mintaszerű működésnek számos előnye lehet(ne), elsősorban a költséghatékony hivatali működés, a kollégák szakmai segítségén túl az egységesebb ügyintézesek, a gyorsabb és eredményesebb kommunikáció, hogy csak néhány evidenciát említsek. Mindezek ellenére vizsgálódásaim során kevés tiszta példát sem láttam fentiek maradéktalan megvalósítására. Ennek oka leginkább a települések autonómiájának megőrzésére való törekvés, korábbi működési szokásaikhoz való erőteljes ragaszkodás lehet.

²¹ https://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/13_Forum_kerekasztal_jav.pdf (A letöltés ideje: 2022. augusztus 15.)

A szakmai indokoktól olykor akár meghatározóbb érveknek bizonyulhatnak a fentiekben említettek, a korábban jól működő körjegyzőségek tapasztalatai, a már kialakított személyes kapcsolatok, átlátható rendszerek, elméletek.

14. Aktuális települési önkormányzati, közös hivatali adatok

A Központi Statisztikai Hivatal forrásából álljon itt a legfrissebb elérhető adatbázis Magyarország települési önkormányzatairól

8.1.2.5. A települési önkormányzatok főbb adatai, 2021. január 1.							
Területi egység neve	Területi egység szintje	Települési önkormányzatok száma összesen	Ebből: önálló polgármesteri hivatal fenntartó 1	Ebből: közös önkormányzati hivatal fenntartó község, város önkormányzata, amely egyben a hivatal székhelye 2	Ebből: önálló polgármesteri hivatal fenntartó önkormányzat, amely más önkormányzatok közös önkormányzati hivatalának is helyet biztosít 3	Ebből: közös önkormányzati hivatal fenntartó község, város önkormányzata, amely egyben a hivatal székhelye és más közös önkormányzati hivatalnak helyet biztosít 4	Ebből: közös önkormányzati hivatal fenntartó község önkormányzata, a hivatal székhelye más helységben van, a településen állandó vagy ideiglenes kirendeltség működhet 5
Budapest	főváros, régió	24	24	-	-	-	-
	ebből:						
	fővárosi	1	1	-	-	-	-
	fővárosi kerületi	23	23	-	-	-	-
Pest	megye, régió	187	122	27	-	-	38
Közép-Magyarország	nagyregió	211	146	27	-	-	38
Fejér	megye	108	41	25	-	-	42
Komárom-Esztergom	megye	76	23	21	-	-	32
Veszprém	megye	217	10	47	-	-	160
Közép-Dunántúl	regió	401	74	93	-	-	234
Győr-Moson-Sopron	megye	183	24	46	-	-	113
Vas	megye	216	4	39	-	-	173
Zala	megye	258	6	47	-	-	205
Nyugat-Dunántúl	regió	657	34	132	-	-	491
Baranya	megye	301	6	50	-	-	245
Somogy	megye	246	10	53	-	-	183
Tolna	megye	109	9	28	-	-	72
Dél-Dunántúl	regió	656	25	131	-	-	500
Dunántúl	nagyregió	1 714	133	356	-	-	1 225
Borsod-Abaúj-Zemplén	megye	358	37	81	-	-	240
Heves	megye	121	22	39	-	-	60
Nógrád	megye	131	9	40	-	-	82
Észak-Magyarország	regió	610	68	160	-	-	382
Hajdú-Bihar	megye	82	35	18	-	-	29
Jász-Nagykun-Szolnok	megye	78	32	20	-	-	26
Szabolcs-Szatmár-Bereg	megye	229	45	64	-	-	120
Észak-Alföld	regió	389	112	102	-	-	175
Bács-Kiskun	megye	119	42	34	-	-	43
Békés	megye	75	26	19	-	-	30
Csongrád-Csanád	megye	60	27	13	-	-	20
Dél-Alföld	regió	254	95	66	-	-	93
Alföld és Észak	nagyregió	1 253	275	328	-	-	650
Ország összesen	ország	3 178	554	711	-	-	1 913

3. sz. ábra: Települési önkormányzatok és azok főbb adatai, 2021. január 1.²²

²² https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0010.html/ (A letöltés ideje: 2022. augusztus 15.)

A KSH által közzétett következő adatok alapján számszerűsítve látható, hogy a közös önkormányzatok megalakulásával megyénként hány közös önkormányzat került megalakításra, illetve ezekhez hány település tartozik.

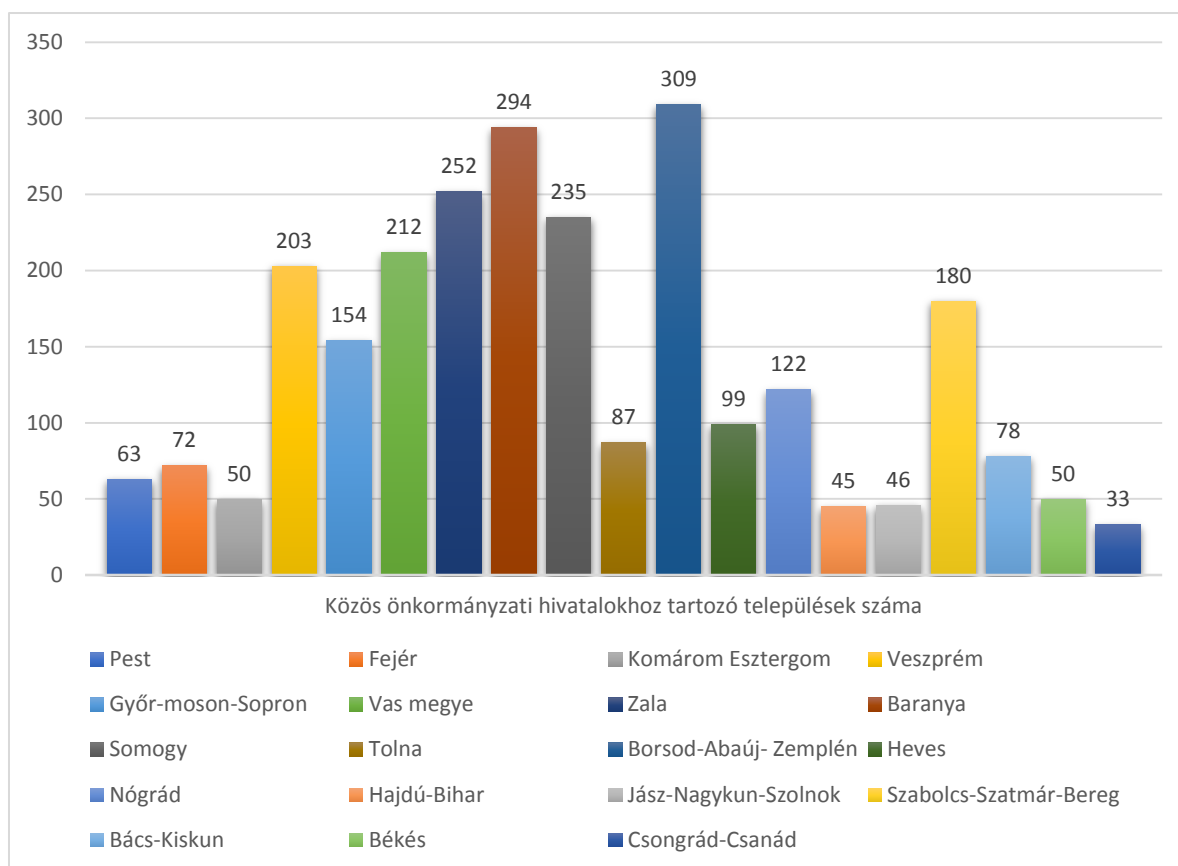


4. sz. ábra: Közös önkormányzati hivatalok eloszlása megyék szerint

Forrás: A KSH adatai alapján saját szerkesztés

Az ábrán jól látható, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, és Borsod-Abaúj-Zemplén megye területén található a legtöbb közös önkormányzati hivatal. Ennek egyszerű oka van, ezek a megyék rendelkeznek a legnagyobb számú településekkel, így nyilvánvalóan több hivatali egység létrejötte lehetséges.

Eltérések mutatkoznak abban is, hogy egy-egy hivatalhoz hány település tartozik, azaz egy közös hivatal hány települési önkormányzat tart fenn.



5. sz. ábra: Közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések száma megyénkénti bontásban

Forrás: A KSH adatai alapján saját szerkesztés

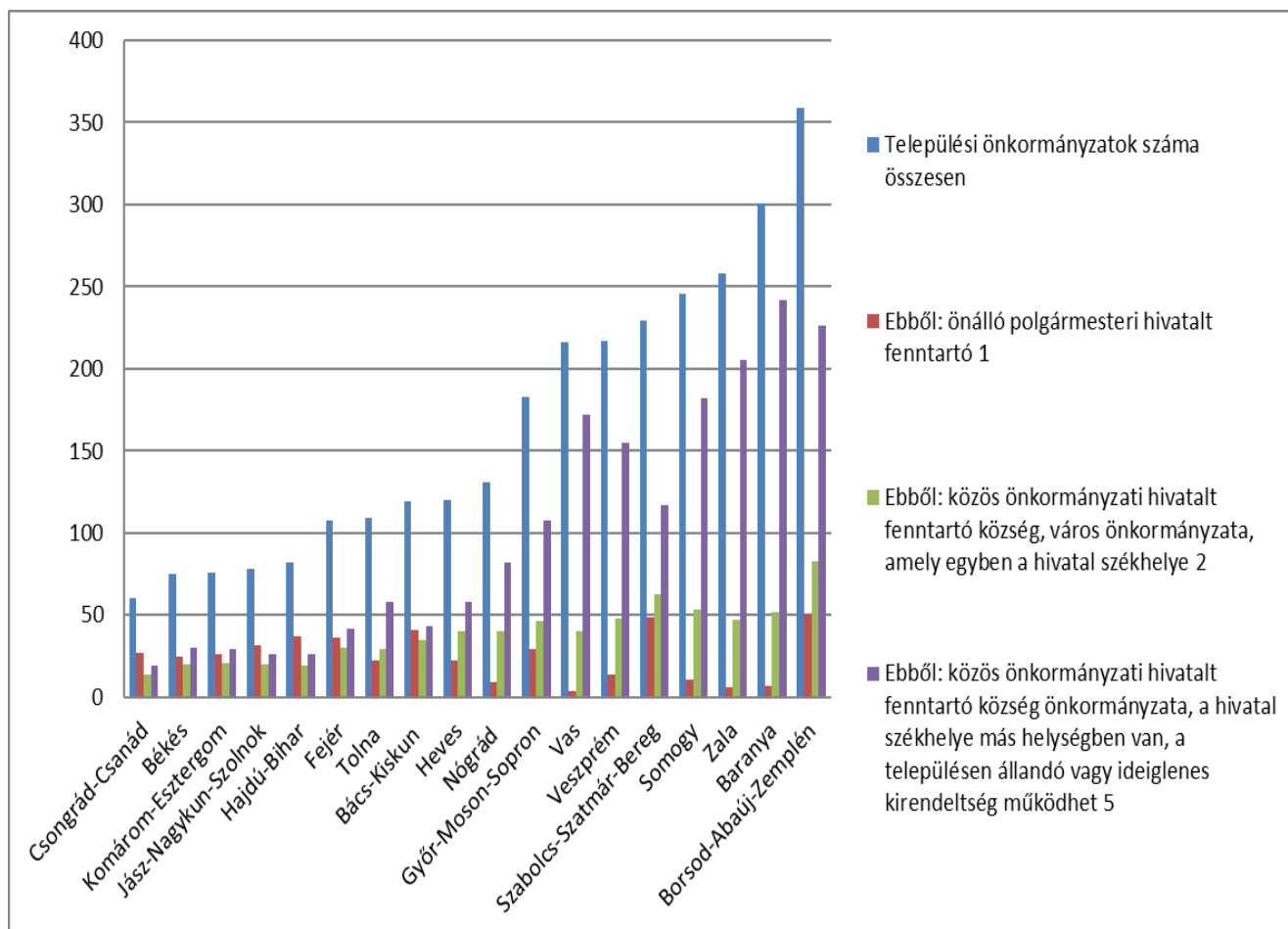
A KSH adatai alapján Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Baranya megye, Zala megye azon térségek, ahol magas a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések száma. Ennek okai szintén a megyénkénti települések számában keresendők.

Még inkább megvilágítva az arányokat a következő táblázatban bemutatom Magyarország megyénként tagolt településeit olyan szempontból, hogy a helyi közügyek intézésre milyen működési formát választottak.

Területi egység neve	Települési önkormányzatok száma összesen	Ebből:		
		Önálló polgármesteri hivatal fenntartó 1	Közös önkormányzati hivatal fenntartó község, város önkormányzata, amely egyben a hivatal székhelye 2	Közös önkormányzati hivatal fenntartó község önkormányzata, a hivatal székhelye más helységben van, a településen állandó vagy ideiglenes kirendeltség működhet 5
Csongrád-Csanád	60	27	14	19
Békés	75	25	20	30
Komárom- Esztergom	76	26	21	29
Jász-Nagykun- Szolnok	78	32	20	26
Hajdú-Bihar	82	37	19	26
Fejér	108	36	30	42
Tolna	109	22	29	58
Bács-Kiskun	119	41	35	43
Heves	120	22	40	58
Nógrád	131	9	40	82
Győr-Moson-Sopron	183	29	46	108
Vas	216	4	40	172
Veszprém	217	14	48	155
Szabolcs-Szatmár- Bereg	229	49	63	117
Somogy	246	11	53	182
Zala	258	6	47	205
Baranya	301	7	52	242
Borsod-Abaúj- Zemplén	359	50	83	226
Ország összesen	3 178	595	726	1 857

6. sz. ábra: Települési önkormányzatok száma megyénkénti és szervezeti, működési forma szerinti bontásban

Forrás: A KSH adatai alapján saját szerkesztés



7. sz. ábra: Települési önkormányzatok száma megyénkénti és szervezeti, működési forma szerinti bontásban-oszlopdiagram

Forrás: A KSH adatai alapján saját szerkesztés

A táblázat alapján készített diagramon jól látható, hogy az összes település számához viszonyítva azon települések száma a legmagasabb, melyek közös önkormányzati hivatalhoz tartoznak, és nem látnak el székhelyfeladatokat.

15. Kiragadott példák országszerte

15.1. Heves megyei ötezer fő alatti közös hivatali példa - Siroki Közös Önkormányzati Hivatal

Több olyan közös önkormányzati hivatal alakult 2013. január 1-jén, ahol nem volt idegen a csatlakozó önkormányzatokkal való együttműködés, hiszen korábban körjegyzőségben vettek részt.

Így volt ez a Heves megyei Siroki Közös Önkormányzati Hivatal létrehozása során is, ahol a közös hivatal a Sirok- Bükkészék- Terpes Körjegyzőség és a Bükkszenterzsébet - Szajla

Körjegyzőség jogutódjaként jött létre.²³ Az így kialakult 4 településes közös önkormányzati hivatal létszáma 14 fő köztisztviselő. A székhely településen működő egységes hivatal szervezete: - 1 fő jegyző - 1 fő aljegyző - 4 fő gazdálkodási előadó - 3 fő igazgatási előadó, - 4 fő igazgatási-gazdálkodási előadó, - 1 fő pénzügyi (adóügyi) előadó 7.2 A közös önkormányzati hivatal Bükkszék, Szajla, Terpes településeken 1-1 fő igazgatási előadó- mint ügyfélszolgálati megbízott - jelenlétét a hét minden napján, Terpes településen a hét három napján biztosítja.

A tagtelepüléseken működő ügyfélfogadási helyeken folyamatosan nyújtott szolgáltatások, ügyintézés: - a testületi ülésekkel kapcsolatban: jegyzőkönyvek vezetése, - bizottságok működésével kapcsolatban: jegyzőkönyvek vezetése - egyéb működéssel kapcsolatban: testületi anyagok postázása, jegyzőkönyvek megtekintésének biztosítása, - önkormányzati hatósági feladatokkal kapcsolatban tájékoztatás nyújtása, beadványok átvétele, esetleg átadása, - polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek intézése, - jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekkel kapcsolatban általános tájékoztatás nyújtása, beadványok átvétele, - gazdálkodással kapcsolatos napi ügyek: pénztárosi feladatok ellátása, - helyi adóügyekkel kapcsolatos beadványok átvétele, általános tájékoztatás nyújtása, - közmunka programmal kapcsolatos adminisztráció, - anyakönyvi ügyintézés, - munkaszerződések elkészítése, helyben történő számfejtések, - ingatlan kataszter vezetése.

A tagtelepüléseken a jegyző vagy az aljegyző hetente egy alkalommal tart fogadóórát tart, az Ügyrendben meghatározott rend szerint kéthetente legalább egy alkalommal a szociális és adóügyi ügyintéző fogad ügyfelet, szükség esetén az ügyfél meghallgatását szintén itt végzi. A hagyatéki ügyintéző a hagyatéki leltár felvételéhez szükséges meghallgatást – amennyiben a hozzátartozó lakóhelye az érintett településen van – az adott település ügyfélfogadási helyén végzi.

A vizsgált közös hivatalt alkotó települések gazdasági szempontból hasonló adottságúaknak tekinthetők, pénzügyileg a térséget jellemző adatokkal bírnak. Látható, hogy a hivatali szervezet létszáma nem túlburjánzott, törekszik a finanszírozott létszám adataival dolgozni és bár nincs napi szinten szakügyintéző a kirendeltségeken, még sincs túlzottan sok olyan feladat, ami kizárólag a székhelyen zajlik. A gazdálkodási teendők ellátásán kívül a szolgáltatások legalább a kérelem átvételének lehetőségével megvalósul a 2019-ben 3235 fő együttes lakosságú közös hivatal minden településén.

15.2. Tolna megyei, ötezer fő alatti, viszonylag nagyobb tagszámú közös hivatali példa, a Gyönki Közös Önkormányzati Hivatal

Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdése d.) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Möt. 85. § (3) bekezdése rendelkezése szerint a megállapodásban részes

²³ A Siroki Közös Önkormányzati Hivatal létrehozását Sirok Község Önkormányzata 101 /2012.(11.26.), Bükkszék Község Önkormányzata 152/2012.(11.27.), Szajla Község Önkormányzata 126/2012.(XI.29.), Terpes Község Önkormányzata 128/2012.(11.30.) határozatával hagyta jóvá

önkormányzatok működésével, egymással és az állami szervekkel való együttműködésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat-és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására közös önkormányzati hivatalt hozott létre Gyöng Város, Mészla, Szakadát, Szárazd, Udvari és Varsád Községek.²⁴ Az összesen 3229 összlakosságú hivatal 2020. január 1-jei hatállyal jött létre. A Gyöngi Közös Önkormányzati Hivatal az írásomban korábban említett, egészen hasonló méretű Siroki Közös Önkormányzati Hivatalhoz képest 9 fővel több köztisztviselővel működik, sőt már osztályvezetői szint is kialakításra került pénzügyi és a hatósági feladatok összefogására. A hat fenntartó önkormányzat a hivatal működésével kapcsolatos kérdésekben polgármesterek tanácsa döntéshozó szervet hozott létre, melyben a tagtelepülések polgármesterei 5-5, míg a székhelypolgármester 25 szavazattal rendelkezik. A feladatok ellátása terén a hivatalt vezető jegyző a minél homogénebb ügyintézésre törekedve az idei évtől több intézkedést is hozott. Egyik ilyen volt az egyazon munkakörben dolgozó kollégák székhelyen való „csoportosítása”, valamint a párhuzamos feladatellátások összevonása. Ezzel nem csupán az egységesebb ügyintézés valósulhat meg, de a kollégák is jóval könnyebben helyettesítik egymást biztosítva ezzel a folyamatos feladatellátást. A tagtelepülési feladatok ellátását településgazdák, településfelelősök közreműködése segíti, akik a községek ügyfélszolgálatain való munka felügyeletén kívül a települések ügyeivel is foglalkoznak. A jegyző elmondása szerint ez leginkább a hat településen való személyes jelenléte egyensúlyának megteremtése miatt szükséges. A székhelyközségen kívüli három községben a társulási megállapodás szerint egységesen történik a feladatok ellátása, Mészla és Szakadát és Udvari községekben „mindössze” lakossági bejelentések, panaszok jegyzőkönyvbe vétele és továbbítása, valamint szociális gyermekvédelemi kérelmek átvétele és továbbítása történik. Szárazdon az előbbieken felül környezettanulmányok elkészítésével is foglalkoznak, Varsádon pedig heti egy alkalommal a hivatal szociális ügyintézője helyben intézi a szociális gyermekvédelemi kérelmeket.

Mindkét eddig említett közös hivatal esetében az állami finanszírozás elosztását a települések lakosság száma határozza meg, míg az ellátott feladatokkal kapcsolatos – állami fedezet nélküli- kiadásokat az érdekelt tagönkormányzatok képviselő-testületei saját költségvetésükből biztosítják.

15.3. Tolna megyei, kilenc település alkotta közös hivatali példa, a Bonyhádi Közös Önkormányzati Hivatal

A négy, majd hat településes közös önkormányzati hivatal példája után itt említeném meg a 9 település által fenntartott Bonyhádi Közös Önkormányzati Hivatalt, melyet Bonyhád városán kívül Bonyhádvarasd, Grábóc, Izmény, Kisdorog, Kismányok, Kisvejke, Mőcsény és Váralja

²⁴ A Gyöngi Közös Önkormányzati Hivatal fenntartásáról szóló módosított megállapodást Gyöng Város Önkormányzati Képviselő-testülete a 76/2019. (XI.28.), Mészla Község önkormányzati Képviselő-testülete a 44/2019. (XI.28.), Szakadát Község önkormányzati Képviselő-testülete a 49/2019. (XI.28.), Szárazd Község Önkormányzati Képviselő-testülete az 54/2019. (XI.28.), Udvari Község Önkormányzati Képviselő-testülete a 46/2019. (XI.28.), Varsád Község Önkormányzati Képviselő-testülete a 62/2019. (XI.28.) határozatával hagyta jóvá.

községek tartanak fenn. Itt is tetten érhető a polgármesterek tanácsa, mint döntéshozó szerv, mely tanácskozás akkor határozatképes, ha a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések összlakosságát tekintve a polgármesterek által leadott és képviselt lakosságszám összesítve meghaladja az 50 %-ot, és legalább 6 polgármester jelen van. A polgármesterek tanácskozását Bonyhád város polgármestere hívja össze. Ebben az esetben a vezetői szintet a jegyző és az aljegyző jelenti, jóllehet négy osztály is a hivatali szervezet része természetesen vezetőikkel. A gyönki példával ellentétben itt azonban az osztályvezetői réteg nem képezi a vezetői szint részét. A Bonyhádi Közös Önkormányzati Hivatal megállapodását aláíró önkormányzatok 2013. január 1. napjával határozatlan időre hozták létre az azóta is változatlan tagtelepülési létszámmal működő önálló gazdálkodó költségvetési szervet. A viszonylag nagy számú településsel bíró közös hivatalban a jegyző példaértékű rendet dolgozott ki a feladatok ellátására. Különös figyelmet fordít személyes jelenlétére, miközben kollégái révén napra pontosan, mindenki számára kiszámíthatóan gondoskodik a tagtelepüléseken folyó ügyintézés megvalósításáról. Fentieket maga a társulási megállapodás is részleteiben tartalmazza.

15.4. Példák olyan kéttagú közös hivatalokra, ahol a települések méretében nagyobb a differencia

15.4.1. Decsi Közös Önkormányzati Hivatal

Vizsgálódásom két olyan közös hivatali felállás tanulmányozásával folytatom, ahol csupán két tagönkormányzat alkot közös hivatalt, mégis nagyobb lélekszámúak, mint a korábban említettek. Közös bennük a hivatalt alkotó települések méretében való nagyobb differencia, ugyanez pedig eltérés az eddig vizsgált hivatalokkal szemben.

Decs Nagyközség és Báta Községek **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény** (a továbbiakban: *Mötv.*) 84-85. §-ában foglaltakra 2020. január 1-jével – határozatlan időre – közös önkormányzati hivatalt hoztak létre és tartanak fenn.²⁵

A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal jó példája a közös hivatali működés kényszermegoldására. A 2019. évi általános önkormányzati választásokat megelőzően Decs Nagyközség önálló polgármesteri hivatalt működtetett, majd miután az alig több, mint 1500 fő lelket számláló Báta Község elégedetlen volt korábbi közös hivatali tagságával és nem bonyolított időben eredményes megbeszéléseket egy új -általá választott- hivatalhoz való csatlakozásról, a területileg illetékes kormányhivatal szóbeli javaslatára a hozzá földrajzilag közel fekvő, adottságaiban megfelelő, mindaddig önállóként működő alig több, mint négyezres (4097 fő 2022. január -jei adatok szerint)²⁶ Decs Nagyközséggel alakítottak fentiek szerint közös hivatalt.

²⁵ A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal hatályos Alapító Okiratát Decs Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete a 184/2019.(XII.12.) önkormányzati határozattal Báta Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a 162/2019.(XII.12.) önkormányzati határozattal fogadta el.

²⁶ <http://www.decs.hu/> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 18.)

A Decsi Közös önkormányzati Hivatal esetében a közös hivatal létrehívása mindkét fél számára egyfajta kényszermegoldás volt, mely a hivatali struktúrában, működésben napi szinten folyamatosan érezhető. A települések vezetői már a csatlakozási szándék felmerülésekor leszögezték, hogy egymás önállóságát semmilyen körülmények közt akadályozzák, lehetőség szerint nem befolyásolják, egymástól szakmailag függetlenül végzik feladataikat. A függetlenség természetesen szubjektív, hiszen, ha más nem is feltétlenül, de a finanszírozás minden esetben összeköti az egyes tagönkormányzatokat.

A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal működésében némiképp speciálisabb, mint az eddig taglalt közös önkormányzati hivatalok. Szervezeti és működési modelljéből is kitűnik az egymástól való nagyobb mértékű elhatároltság, az önállóság igénye. Az összlakosságszámot tekintve 5500 fő körüli közös önkormányzati hivatal szervezete 16 főt jelent, munkaterület szerinti megosztást tekintve mindkét településen állandó jelleggel jelen van az 1-1 fő vezetőn kívül minden érintett szakügyintéző, úgy, mint gazdálkodási ügyintéző, pénzügyi munkatárs, anyakönyvvezető, igazgatási, szociális ügyintéző, adóügyi ügyintéző is.

A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal jó példa arra, amikor is települések - azok vezetői-autonómiájuk megőrzésére való törekvésük okán csupán formáságnak tekintik a közös hivatali szervezet, valójában azonban egymástól független önálló polgármesteri hivatali mintázat szerint működnek.

15.4.2. A Hódmezővásárhelyi Közös Önkormányzati Hivatal

A következőkben egy szintén, két településes közös hivatali működést vizsgálunk, azonban annyiban eltér az előző(k)től, hogy míg a gesztorönkormányzat 43 554 lakosságú²⁷ megyei jogú város, míg a társult település mindösszesen 1314 főt számlál.²⁸ A két település még 2012-ben kinyilvánította közös önkormányzati hivatal létrehozása tárgyában hozott szándéknyilatkozatát, melynek értelmében az Möt. 85. (1) bekezdésében, illetve 85. (7) bekezdésében foglaltakra tekintettel Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint Mártély Község Önkormányzata közös önkormányzati hivatal létrehozásáról állapodtak meg.²⁹ A hivatali működés meglehetősen speciális egy, az alapításkor összesen 48 270 lakosságú közös hivatalban, ahol a települések nagysága, térségben betöltött szerepe és politikai súlya is nagyban eltérő.

A differencia a megállapodásban több ponton is szembetűnik, többek közt a szervezeti és működési rend kialakításakor is, mellyel kapcsolatosan így rendelkezik a hatályos megállapodás: a Közös Önkormányzati Hivatal szervezeti és működési szabályzatát,

²⁷ <https://stat.dbhir.com/telepules/H%C3%B3dmez%C5%91v%C3%A1s%C3%A1rhely> (utolsó letöltés 2022. augusztus 18.

²⁸ <https://stat.dbhir.com/telepules/M%C3%A1rt%C3%A9ly>, utolsó letöltés 2022. augusztus 18.

²⁹ Mártély Község Önkormányzat Képviselő-testülete 229/2012. (X.31) Kt. határozatával módosított 175/2012 (IX:19.) Kt. határozatával elfogadott, Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a 387/2012. (10.12.) határozatával tudomásul vett közös hivatal létrehozásáról szóló megállapodás, forrás: a közös hivatal jegyzője által rendelkezésre bocsátott munkaanyag

ügyrendjét Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése fogadja el és hagyja jóvá, Mártély Község Képviselő-testülete előzetes, határozatba foglalt írásbeli véleményének kikérésével. Az ilyen és ehhez hasonló működési elv több esetben is tetten érhető, többek közt a hivatali létszám meghatározása is kizárólag a városi ranggal rendelkező település joga.³⁰

A város irányába hajló súlyozott működési elvek a foglalkoztatásokkal kapcsolatosan is megfigyelhető, a jegyző Mártély Község érdekében foglalkoztatott köztisztviselő, egyéb alkalmazott esetében az Möt. 81. (4) bekezdésében meghatározott kérdések tekintetében is „csak” egyeztetni köteles Mártély Község polgármesterével, hozzájáruláshoz azonban nem kötött.

A Közös Önkormányzati Hivatal működési és fenntartási költségeit a megállapodás egyik önálló fejezete meglehetősen aprólékosan részletezi, melyen felül a működési és fenntartási költségeihez való hozzájárulás mértékét és megoszlásának arányát az Önkormányzatok külön megállapodásban rögzítik. Mindez a részletesség nem mondható szokványosnak az eddig vizsgált megállapodások terén. A megállapodást Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése és Mártély Község Képviselő-testülete a saját költségvetési rendeletük elfogadásával hagyja jóvá. A Közös Önkormányzati Hivatal költségvetése Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata költségvetésének részét képezi, amelyre tekintettel a Közös Önkormányzati Hivatal működési és fenntartási költségeihez való hozzájárulás mértékét és megoszlásának arányát meghatározó megállapodást minden év január 31. napjáig meg kell kötni. Amennyiben e határidőre nem jön létre megállapodás, úgy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése az V/3. pontban, valamint az e pontban foglaltakra tekintettel határozza meg a Közös Önkormányzati Hivatal működési és fenntartási költségeihez való hozzájárulás mértékét és megoszlásának arányát.³¹

Bár Hódmezővásárhely és Mártély példáján a közös hivatalnak a város irányába való nagyfokú eltolódása látható, ez cseppet sem jelenti azt, hogy a közel 1500 fős tagtelepülésen kevésbé „fontos” dolgok zajlanak, vagy hogy ott nincs jelentősége a hivatali jelenlétnek. Főleg kisebb településeken jellemző, hogy a hivatal -különösen tájékoztatás terén -számos, feladatkörébe nem tartozó tevékenységet is elvégez (például jogi felvilágosítás, különböző kérelmek összegyűjtése, fénymásolás), amelyet fel kell vállalnia a lakosság érdekében.³²

³⁰ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala (továbbiakban: Közös Önkormányzati Hivatal) létrehozásáról szóló megállapodás 10. pontja: „A Közös Önkormányzati Hivatal létszámát Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése határozza meg.” forrás: a közös hivatal jegyzője által rendelkezésre bocsátott munkaanyag

³¹ Részlet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala (továbbiakban: Közös Önkormányzati Hivatal) létrehozásáról szóló megállapodásból, forrás: a közös hivatal jegyzője által rendelkezésre bocsátott munkaanyag

³² dr. BEKÉNYI József szerk. (2014.): Nagy önkormányzati kézikönyv - Nemzeti Községi és Tankönyvkiadó Budapest, 2014, 190.o.

15.5. Házunk táján - az Ócsényi Közös Önkormányzati Hivatal

A vizsgálódásom vége felé „hazai vizekre evezve” elemzem az Ócsényi Közös Önkormányzati Hivatal szervezeti felépítését. A közös hivatal 2013. január 1-jén jött létre 3 település elhatározása révén. Ócsény Község 171/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával, Pörboly Község 90/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával, Várdomb 94/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával elfogadott Közös Önkormányzati Hivatal működtetésére vonatkozó megállapodást a felek ezt követően további 4 alakommal módosították, mely módosítások egy része a hivatali felépítésében való, főként létszámbeli változtatást tükröz, másik része a finanszírozásban való kisebb volumenű finomhangolások megállapodáson történő átvezetéséről szól. A legutóbbi módosítás pedig a közös hivatal bővítése okán történt, 2020. január 1-jétől egy további település csatlakozott az immár négytagú közös hivatalhoz, amellyel a lélektani 5000 fő feletti összlakosságú lett az Ócsényi Közös Önkormányzati Hivatal.

Az elsődleges rendeltetése szerint - mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási döntésekre vonatkozóan - a döntés-előkészítés, illetve a döntések végrehajtásának szervezése céljából létrehívott hivatal megítélésem szerint megnyugtató módon, egyetértésben és a közös hivataliság jegyeit magán hordozva működik. Mivel más közös hivatalokhoz hasonlóan több települési önkormányzat döntéseit készíti elő, ezért az egyes települések sajátosságainak figyelembevétele elengedhetetlen a színvonalas munkavégzéshez, hiszen eltérő adottságokat, lehetőségeket, prioritásokat kell folyamatosan szem előtt tartani. Ez mindenképpen más szemléletet, illetve némileg eltérő munkamódszereket kíván meg a közös hivatali apparátustól.³³ Előzőeket szem előtt tartva, a költséghatékonyság mentén különös figyelmet fordítunk a folyamatos és tiszta kommunikációra és az egységes ügyintézésre való törekvés mellett az egyes települések igényeinek szem előtt tartására.

A finanszírozási bevételek között a szervezeti egység működéséhez, központi irányítószervi támogatásként a gesztortól, Ócsénytől átadott összeg szerepel, amelynek alapja a mindenkori költségvetési törvény által megállapított feladatalapú állami támogatás fajlagos összegének és az elismert hivatali létszám szorzata. Ennek nagy része a nettó finanszírozás részeként a Magyar Államkincstáron keresztül teljesül, kisebb része nettó finanszírozási rend szerint. Tekintettel arra, hogy közös feladatellátás - a jegyző alkalmazásán kívül- a települések között nincs, minden további, a költségvetési törvényben foglalt hivatali létszámon felüli foglalkoztatással járó többletkiadást a feladatellátás szerinti település önkormányzata vállalja. A jegyző béréhez a közös hivatal fenntartó önkormányzatok lakosságszám arányos megosztással járulnak hozzá a jegyző és az aljegyző éves bruttó illetménykülönbözetének és járulékainak az összegével. Az állami támogatással nem fedezett közös költségekhez, kirendeltségekre megbontva, az önkormányzatok, működési célú támogatás biztosításával

³³ <https://jegyzo.hu/a-kozos-onkormanyzati-hivatalok-megalakitasahoz-i-resz/>, (A letöltés ideje: 2022. augusztus 28.)

járulnak hozzá. A közös önkormányzati hivatal fenntartásában résztvevő önkormányzatok vállalják, hogy ezt az összeget saját költségvetésükbe betervezik.³⁴

16. A közös hivatalok pénzügyi finanszírozásáról

A közös önkormányzati hivatal működési költségeit a hivatalhoz tartozó önkormányzatok - eltérő megállapodás hiányában - lakosság számuk arányában biztosítják. Garanciális szabály az Möt. 84. § (4) bekezdése, amely alapján a hivatal működési költségét az állam - az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban - finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés e célra elkülönített számlájára folyósít. Amennyiben az állami támogatás nem elegendő a hivatal működtetéséhez, a különbözetet a közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatoknak kell biztosítani. A gyakorlatban a hivatal működésében problémát jelenthet az önkormányzatok átmeneti likviditási problémája és az önkormányzati finanszírozás utalásának hiánya.

Az önkormányzatok normatív finanszírozását 2013. évtől felváltotta a feladat-ellátási rendszerhez kialakított feladatfinanszírozási rendszer. A Közös Hivatal finanszírozása minden esetben megállapodás alapján történik, a 2014. január 01-jei lakosság szám arányában. A korábban normatíváknak nevezett központi támogatás helyett új finanszírozási struktúra került kialakításra a „feladatfinanszírozás” bevezetésével.

A feladatfinanszírozási rendszer 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 önkormányzati 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, figyelemmel a beszámítás rendszerére. A hivatal elismert létszámát elsődlegesen a hivatalt alkotó települések lakosság száma 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 lakosság száma, a településeken működő nemzetiségi önkormányzatok száma, a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben, valamint a közös hivatal esetében a közös hivatalt alkotó

³⁴ Ócsény Község 171/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával, Pörboly Község 90/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával, Várdomb 94/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával elfogadott, Ócsény 225/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával, Pörboly 89/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával, Várdomb 107/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával, Sióagárd 119/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával módosított Közös Önkormányzati Hivatal működtetésére vonatkozó megállapodás

hetedik és minden további település után az elismert hivatali létszám településenként egy fővel nő.³⁵

Általános jelleggel elmondható, hogy a közös hivatal tekintetében az irányító szervezet megillető jogok és kötelezettségek mindig a székhelytelepülés önkormányzat képviselő-testületét illetik meg, illetve terhelik. A Közös Hivatal, mint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv éves költségvetése a gesztor önkormányzat költségvetésének részét képezi.

Az önkormányzatok képviselő-testületei a Közös Hivatal bevételeiről, kiadásairól, engedélyezett létszámáról együttes testületi ülésen döntenek.

Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény tartalmazza az önkormányzati hivatalok működésére vonatkozó szabályokat.³⁶ A központi költségvetés támogatást biztosít az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz a Möt. szerint 2020. november 1-jén működő hivatali struktúrának megfelelően. Amennyiben év közben változik a közös hivatali struktúra, vagy 2022. január 1-jéhez képest megváltozik a közös hivatal székhelye, azt az érintett önkormányzatok egymás között pénzeszközátadással rendezik. A támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik. Közös önkormányzati hivatal esetében a támogatásra a székhely önkormányzat jogosult.

A számított alaplétszám számításakor a település típusára, a lakosság szám-kategóriákra és az elismert köztisztviselői létszámra vonatkozó adatokat a törvényben meghatározott paramétertábla szerint kell figyelembe venni.

Kiegészítő szabály a közös önkormányzati hivatal esetében, hogy a hivatalhoz tartozó kirendeltségeknél dolgozók személyi kiadásai kizárólag abban az esetben számolhatók el az önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímen kapott támogatással szemben, ha a dolgozókat a közös önkormányzati hivatali intézmény foglalkoztatja. A hivatalhoz tartozó kirendeltségeken felmerülő közüzemi díjak kizárólag abban az esetben számolhatók el az önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímen kapott támogatással szemben, ha a közüzemi szolgáltatókkal a közös önkormányzati hivatali intézmény kötött szerződést és a számlák a közös önkormányzati hivatal nevére szólnak.

17.A közös hivatali költségvetés felhasználási kérdései

A korábbiakban ismertetettek szerint a Möt. 85. §-a rendelkezik a közös önkormányzati hivatali megállapodásról, annak tartalmáról, esetlegesen módosításáról. Alapvető szabály, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett

³⁵ Önkormányzatokról Önkormányzatoknak. A Belügyminisztérium kiadványa, 147. oldal. Szerk.: dr. Bekényi József és dr. Barabás Zoltán. Ld. az alábbi honlapot: <https://2015-2019.kormany.hu/download/b/4d/b1000/%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20k%C3%B6nyv%20-%20Online.pdf#!DocumentBrowse> (A letöltés ideje: 2022. szeptember 5.)

³⁶ Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 3. 1.1.1.1. Önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcím

települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg, és ez a megállapodás a következő év január 1-jén lép hatályba.

Ezt a megállapodást a részes önkormányzatok bármikor szabadon módosíthatják. Erre valószínűleg nem túl gyakran kerül sor, mert még ha valamelyik önkormányzat időközben az érdekeit sértőnek is találja a megállapodást, a többi szerződéses fél beleegyezése is szükséges lenne a módosításhoz. Vannak azonban esetek, amikor a mindennapi hivatali működést szinte ellehetetlenítő önkormányzati álláspontok kerülnek egymással szembe. Ezeket egy hivatalban lévő jegyző, aki ugyan mindegyik önkormányzat jegyzője, de a székhely irányítása alatt áll, nem tud feloldani. Az illetékes szervek egyértelmű szakmai állásfoglalásai –amennyiben rendelkezésre állnának – segíthetnének, hiszen a bírósági előtti rendezésre sem sok esély van (nem csak a jegyző munkajogi helyzete miatt, hanem a képviselő-testületek sem szívesen vesznek részt bíróság előtti eljárásokban).

Nagyon fontos tehát, hogy a közös hivatali megállapodásban a felek elképzelései olyan módon kerüljenek szabályozásra, melyek öt éves időtartamban, minden részes önkormányzat számára szakmailag és anyagilag megfelelő keretet nyújtanak és a finanszírozás kérdéseit megnyugtatóan rendezik.

Nem csak elméleti a kérdés, hanem konkrét példa is alátámasztja azt, hogy a nem megfelelő körültekintéssel előkészített vagy nem eléggé átgondolt közös hivatali megállapodás komoly gyakorlati problémákat tud okozni a működésben. A mindennapokban gondolhatjuk, hogy a megállapodások és alapiratok „távoli” dokumentumok, melyek csak a kötelező kereteket adják - hiszen hatékonyan és jogszabályszerűen dolgozni úgymint a mindennapi működésben kell. Amint azonban a résztvevő önkormányzatok (és legyen itt akár polgármesterekről vagy a képviselő-testületekről szó) másképpen gondolkodnak a működésről, és akár tárgyalási, kommunikációs nehézségek is adódnak köztük, rögtön ott tartunk, hogy a megállapodás kerül elénk alapvető dokumentumként, amely megadja az értelmezési kereteket. Nem árt ezért, ha a megállapodás az adott települések viszonyrendszerét a lehető legpontosabban szabályozza. Erre egy már működő közös hivatali struktúra újra megerősítésénél van esély, de egy frissen létrejövő vagy átalakuló közös hivatalnál, de akárcsak a polgármesterek bármelyike személyében beálló változásnál sokkal inkább előfordulhat, hogy a megállapodás végül nem minden fél elgondolásainak megfelelő szabályokat tartalmaz.

Korábbi működési elvek alapján megerősített, a mindennapi munka során már másképp elképzelt közös hivatali működés aggályairól írok a következőkben, Az okokat a nem megfelelő szabályozottságban látom.

18. Finanszírozási anomáliák konkrét példán keresztül

Példánkban egy hat településből álló közös hivatal szerepel, melyek közül öt község, egy város jogállású. A jogszabály – és a települések nagysága szerint – a közös hivatal székhelye, és így irányító szerve a város jogállású település.

Az eltérő álláspontok ütközése – többek között – a hivatal finanszírozásának kérdéskörében csúcsosodhat ki. A normatív finanszírozás nagyságrendje, az önkormányzati kiegészítő finanszírozás és ezekkel párhuzamosan a feladatellátás minősége, a személyi és tárgyi feltételek biztosítása egymásból következő kérdések. Egészen pontosan abból, hogy mi is az, amit a feladatfinanszírozás fedez, mi az, amit az önkormányzatok a hivataltól elvárnak, milyen szervezeti és működési formát, és mi az, amihez az önkormányzatoknak a feladatfinanszírozáson túl hozzá kell járulniuk.

A közös önkormányzati hivatal költségvetési szerv irányító szerve a város önkormányzatának képviselő-testülete. **Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény** (a továbbiakban: *Áht.*) 9. §-a alapján az irányító szervnek többek között jóvá kell hagynia a hivatal szervezeti és működési szabályzatát, ezen túlmenően feladata ezen kívül a költségvetési szerv döntéseinek törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése.

A hivatal költségvetésének elfogadása kardinális kérdés évről-évre minden résztvevő önkormányzat számára. A hivatal bevételei, kiadásait, engedélyezett létszámát – a költségvetési rendeletüket tárgyaló képviselő-testületi ülés előtt – a közös önkormányzati hivatalt fenntartó képviselő-testületek együttes testületi ülésen határozzák meg, és a költségvetés a székhely költségvetési rendeletébe épül be.

A Möt. 58. § (11) bekezdése szerint a közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok - eltérő megállapodásuk hiányában - lakosságszámuk arányában biztosítják. **Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet** 24. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek közül az önkormányzati hivatal bevételi és kiadási előirányzatai között az önkormányzati hivatal nevében végzett tevékenységekkel kapcsolatos költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat kell megtervezni.

A költségvetés tervezése során különösen sok problémát okozott, és a tervezési folyamatot bénította, hogy sem a közös hivatali feladatellátás, sem annak tartalma vonatkozásában nem volt egyetértés a székhelytelepülés és a tagtelepülések között, és mindezekre a kérdésekre az intézményi alapdokumentumok sem adtak megnyugtató választ – megnyitva ezzel ez végeláthatatlan konfliktushalmazt.

A székhely város polgármesterének véleménye szerint abból kell kiindulni, hogy mi a közös hivatali feladatellátással kapcsolatos szakmai elvárás, ehhez forrást kell rendelni lakosságárányosan, és ezzel a fenntartóknak biztosítaniuk kell a szükséges keretet a hivatalvezető számára. Ez azt az intézményi és pénzügyi keretrendszer takarja, ami lehetővé teszi az egységesen vezetett, egyforma elvárásoknak kitett, motivált, ellenőrizhető és felelősségre vonható köztisztviselői kollektíva kiépítését.

A hivatal működése során biztosítani kell a kötelezően ellátandó és a fakultatív önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátásának szakszerűségét, ami a hivatalvezető szempontjából ellenőrzési joggal, ugyanakkor kötelezettséggel is társul. A feladatellátás szervezése, a központi hivatal és a kirendeltségek működtetése, ügyfélszolgálatok például egy sarkalatos felelősségi, szakmai és ezzel finanszírozási kérdés, de ugyanez igaz a hivatali

állományban munkaviszony vagy megbízási szerződés keretében foglalkoztatott dolgozók hivatali foglalkoztatására is. Nem vitatott az sem, hogy a nem a székhelyen, hanem a településeken folyó ügyintézéshez szükség van az adminisztratív és igazgatási feladatellátásra. Ennek megoldása például nyilvánvalóan a közös hivatali finanszírozás feladata, de a kormányzat által meghatározott feladatokat alapvetően köztisztviselőkkel kell ellátni – ez a hivatkozott tagtelepülések többségében azonban hivatalsegédi vagy egyéb munka törvénykönyves foglalkoztatást jelentett. *A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény* szerint: „8. § (1) A közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

A székhely önkormányzat polgármesterének álláspontja, hogy a hivatal működési elvei szerint a székhelyen látják el a feladatokat, a tagtelepüléseken az ügyfélszolgálat biztosított, azonban nem helyi munka törvénykönyves foglalkoztatással, hanem a székhelyről kijáró köztisztviselői állománnyal.

A város polgármesterének álláspontja szerint:

„Kimutatásra került, hogy az ügyszámhoz képest a székhely jelentősen nagyobb arányú normatívát kap. Ahhoz, hogy a KÖH a feladatait maradéktalanul, időben elvégezze, szükség van a betöltetlen státuszok betöltésére. Ma azonban a KÖH által alkalmazott dolgozók egy része köztisztviselői munkát nem végez, csak az adott település kényelmét szolgálja. Így ezen eset során a székhely az öt megillető kiegészítő támogatásból nem hajlandó a KÖH fenntartásához pluszban hozzátenni. Így továbbra is ennél a működési esetnél maradvány a települések részéről szükségessé válik a KÖH fenntartásához nyújtott anyagi támogatás.

A másik esetben a KÖH állományi létszáma az SZMSZ szerint kerülne feltöltésre. A kirendeltségeken meghatározott munkarend szerinti tényleges köztisztviselői munka folya. Ebben az esetben a tervezett személyi és dologi kiadások együttes összege nem térne el a jelenlegi mértéktől. Továbbá ebben az esetben előreláthatólag nem szükséges a településeknek a KÖH fenntartásához hozzájárulni, sőt egyes települések vonatkozásában a kiegészítő normatívából maradvány keletkezne.”

A több szempontból is ellentmondásos, ezért gyakorlatilag betarthatatlan közös hivatali megállapodást minden képviselő-testület elfogadta. A közös cél – lásd polgármesterek, képviselő-testületek, és a hivatal vezető jegyző részéről – természetesen az, hogy a hivatali működtetés miatt egyik önkormányzat se szenvedjen sem anyagi, sem szakmai hátrányt a hivatali feladatellátással kapcsolatban. Egy intézmény közös fenntartása során minden félnek más és más előnye származik a közös fenntartásából, de a békés, hosszútávú együttműködés szempontjából fontos az, hogy ha különböző szempontok mentén is, de mindenkinek előnyös legyen.

19. Összegzés, köszönetnyilvánítás

Tanulmányomban különböző példákon keresztül igyekeztem a közös hivataliság szervezetrendszerének egy-egy szeletét bemutatni, azok jó példáit, működésbeli aggályait, esetleges anomáliáit. Tettem ezt gyakorló jegyzőként, közel tíz éves önkormányzati vezetői tapasztalataimat is felhasználva.

Köszönöm kollégáim segítségét, akik szakmai anyagaikat rendelkezésemre bocsátották, jegyző kollégáimnak, hogy ezt engedélyezték, elősegítették, így biztosítva az empirikus vizsgálódás valós lehetőségét. Szeretnék köszönetet mondani a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány Kuratóriumának, hogy támogatta a tanulmány megírását.

Magyarország számára a közigazgatás versenyképessége éppolyan fontos, mint annak költséghatékonysága, szolgáltató jellege. Az ország közigazgatásért felelős vezetői mind szervezetrendszerében, mind személyi állományában, mind pedig munkamódszereit tekintve folyamatosan törekednek az előzőekben felsorolt elvárásoknak felé történő megfelelésre. A közigazgatásnak, mint „az ország legnagyobb vállalatának”, állnia kell a versenyt a magánszféra szervezeteivel.³⁷

³⁷ Somogyvári István: Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. In: Ágh Attila – Somogyvári István: A közigazgatási reform új perspektívái. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest. 2006. 30.