

# A NÉHAI KÖRJEGYZŐSÉGEK ÉS A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A PÁPAI JÁRÁS PÉLDÁJÁN

HORVÁTH CSABA

COMPARISON OF THE LOCAL MAYOR'S OFFICES AND THE JOINT LOCAL GOVERNMENT OFFICES IN PÁPA DISTRICT

*Act LXV of 1990 on Local Governments grants to all settlements in Hungary to keep own local Mayor's office and official personnel. Villages having less than a thousand inhabitants, and adjacent to each other within the county, shall establish and maintain a district-notary's office to perform their administration duties. Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (hereafter referred to as "Mötv") limits those communes, the population of which do not reach 2000 people may not have an independent mayor's office, they have to create a joint local government office. That communes less than 2000 people, but minimum 7 settlements cooperate they also can create a joint local government office. In the spring of 2018, 10 notary of joint local government offices in Pápa District (in Veszprém county) were visited. I made a questionnaire functions of the district notaries and the joint local government offices in Pápa District. In my thesis I wanted to ascertain what changes came in the Hungarian administrative system by the „Mötv.”.*

## BEVEZETÉS

Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (továbbiakban: Ötv.) biztosította azt a jogot minden magyarországi, települési önkormányzatnak – bármilyen kis lakosságsszámmal is rendelkeztek –, hogy demokratikus jogaitat érvényesítve, önálló polgármesteri hivatalt és ehhez kapcsolódó apparátust tartsanak fenn. Azonban a fent említett törvényt felváltotta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Mötv.), amely ezt a jogot a 2000 fő lakosságot el nem érő településektől elvette, és arra kötelezi ezeket a települési önkormányzatokat, hogy feladataik színvonalasabb és gazdaságosabb ellátása érdekében – 2013. január 1-jétől – önálló polgármesteri hivataluk vagy körjegyzőségük helyett közös önkormányzati hivatalokat alakítsanak ki. A közös hivatalok létrehozásának szabályai jelentősen megszigorodtak a korábbi – körjegyzőségeknél alkalmazott – feltételekhez képest.

Tanulmányom témájául azért választottam a körjegyzőségek és közös önkormányzati hivatalok működésének vizsgálatát, mert szerettem volna kideríteni, hogy az új törvény által bevezetett reform intézkedések milyen fokú változásokat hoztak a helyi közigazgatásban. Közelebb került-e az állampolgárokhoz az ügyintézés? Gazdaságosabbá vált-e a települési önkormányzatok társulások formában ellátott hivatalainak működtetése? Vajon

megfelelően sikerült területileg lehatárolni az újonnan kialakított közös hivatalokat? Voltak-e konfliktusok az új követelmények miatt? Hogyan boldogulnak a hivatalok a közelmúltban bevezetett ASP rendszerrel?

Vizsgálatom célterülete Veszprém megye, azon belül a Pápai járás, ahol jelenleg tíz közös önkormányzati hivatal tart fenn 48 község. Kutatásom során ennek a tíz közös önkormányzati hivatalnak a jegyzőjét kerestem fel személyesen, akiktől információkat gyűjtöttem kérdőíves lekérdezés formájában a korábbi körjegyzőségi, valamint a jelenlegi közös önkormányzati hivatali rendszer működéséről.

Hipotézisem szerint azáltal, hogy az új integrációk létrehozásának egyik alapfeltételül a nagyobb összlakosságszámot – vagy településszámot – határoztak meg, az egy hivatal által ellátandó feladatok száma bővült, ezáltal a feladatokra kevesebb idő jut ez pedig azok ellátásának minőségére is kihathat. Ugyanakkor a járási rendszer visszavezetésével több önkormányzati hatáskört is a járási hivatalokhoz helyeztek át, ami azonban véleményem szerint nem ellensúlyozza az újonnan jelentkező plusz ügyeket. Gazdaságossági szempontból azonban valószínűleg eredményes volt az átalakítás, hiszen kevesebb hivatalt kell fenntartani, hasonló támogatási rendszer mellett.

Kérdéseim megválaszolásához igyekeztem többféle statisztikai és empirikus módszert együttesen, egymást kiegészítve felhasználni. A szakirodalmi áttekintést a magyarországi helyi közigazgatási rendszer történeti fejlődésének jellemzésére használtam fel. Ezután önkormányzati honlapok böngészése, valamint a Törzsadattár Pápai járásra vonatkozó adatainak áttekintése következett, innen gyűjtöttem be a közös önkormányzati hivatalok jegyzőinek elérhetőségét. Ezek után készítettem egy kérdőívet, amellyel a néhai körjegyzőségek, valamint a jelenlegi közös önkormányzati hivatalok működésével, finanszírozásával kapcsolatos válaszokat vártam a járásban működő jegyzőktől. Végül a kérdőívek kiértékelése következett, amely által sikerült a felmerült kérdéseimet megválaszolni, valamint rengeteg plusz információ birtokába is jutottam, amelyek szintén felhasználásra kerültek dolgozatom megírásakor.

## **1. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS HAZÁNK HELYI KÖZIGAZGATÁSÁNAK FEJLŐDÉSÉRŐL**

A körzeti igazgatás elemeinek alkotmányosítása az 1871. évi községi törvényhez köthető, ezidáig a kormányzatok nem foglalkoztak azzal, hogy a községek anyagi ereje elégséges-e ahhoz, hogy saját jegyzőt tartsanak fenn. Ekkor kerületi jegyzőségek működtek, melyek élén a kerületi jegyző állt és általában 3 falu tartozott alájuk (*SOMLYÓDYNÉ 2003*).

Az 1886. évi XXII. törvénycikk 1. §-a két csoportra – nagyközség, kisközség – osztja a községeket, aszerint, hogy a rájuk ruházott feladatokat saját anyagi erőből el tudják-e látni, vagy sem. Amennyiben az utóbbi állt fenn, a kisközségeknek szövetkezniük kell körjegyzőség kialakítására (*VERES 1982*).

A községi igazgatás jegyzőségi-körjegyzőségi rendszere a tanácsok kialakításáig tulajdonképpen változatlanul állt fenn, noha az Ideiglenes Kormány már 1945-ben céljai közé tűzte ki a közigazgatás átszervezését. Az állam a községi társadalmi folyamatokban szeretett volna tevékenyen részt venni, abba beavatkozni. Ezen célok megvalósítására a legalkalmasabb megoldásnak a tanácsrendszer kialakítása tűnt, mivel megteremti az államhatalmat, valamint annak gyakorlását, de ezt egy lakosság által választott és ellenőrzött népképviselői testület kezében összpontosítja (*BEÉR 1962, VERES 1982*).

Rövidesen egyértelművé vált, hogy a kis egységekig kiépített tanácshálózat nem gazdaságos és irányítása is nehézkesen megvalósítható. Az egészen apró községekben nem lehet minden olyan intézményt létrehozni, amely a lakosság alapvető szükségleteinek kielégítésére megfelelő, elengedhetetlenné vált tehát az integráció (*WIENER 1974*). A közös tanácsok alakítását elrendelő tanácstörvény az egymáshoz közel elhelyezkedő községek tanácsainak jogaként írta elő az integrációt. A törvény szerint csak abban az esetben volt kötelező az integrálódás, ha az alábbi feltételek együttesen fennállnak: községek közötti távolság, közlekedési- és társadalmi viszonyaik, a területükön működő mezőgazdasági üzemek, valamint a lakosság ellátásának színvonalasabbá tétele. A valóságban ehhez egy-két kritérium fennállása is elegendő volt, továbbá a közös tanácsba való szerveződést szinte soha nem községi szintről kezdeményezték (*VERES 1979*).

Ennek ellenére nem községegyesítéseknek minősültek, községi rangjukat megtarthatták és a választási törvény garantálta, hogy társközségenként minimum három képviselőt delegálhattak a közös tanácsba. Az 1983-ban módosított tanácstörvény szerint ezek a választott képviselők a helyi előljáróság tagjai lettek, ezáltal tulajdonképpen részönkormányzati szervet alkottak (*BIHARI 1984*). Meglehetősen megkésített lépés volt ez, hiszen ekkor már a társközségek lakosságának hangulata drámaivá fokozódott. E választott képviselőknek jogában állt tanácstagi csoport létrehozására, amelyen keresztül saját településük érdekeit képviselték az őket elnyomó székhelytelepüléssel szemben (*GYŐRPÁL et al. 1983*).

A tanácsrendszer utolsó időszakában tízből hét község közös tanácsba tartozott, tehát közös volt a hivatala, a testülete és a költségvetésüket is közösen alakították ki. Ezt váltotta fel 1990-ben az önkormányzati rendszer, amely által a legkisebb község is megkapta a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlását. Ezzel ellentétben arra is figyelmet kell szentelnünk, hogy ekkoriban már több mint 1700 település lélekszáma volt ezer fő alatti, továbbá

a száz lakosnál kisebb népességű községek száma is folyamatosan emelkedett (*FOGARASI 2000, SOMLYÓDYNÉ 2003*).

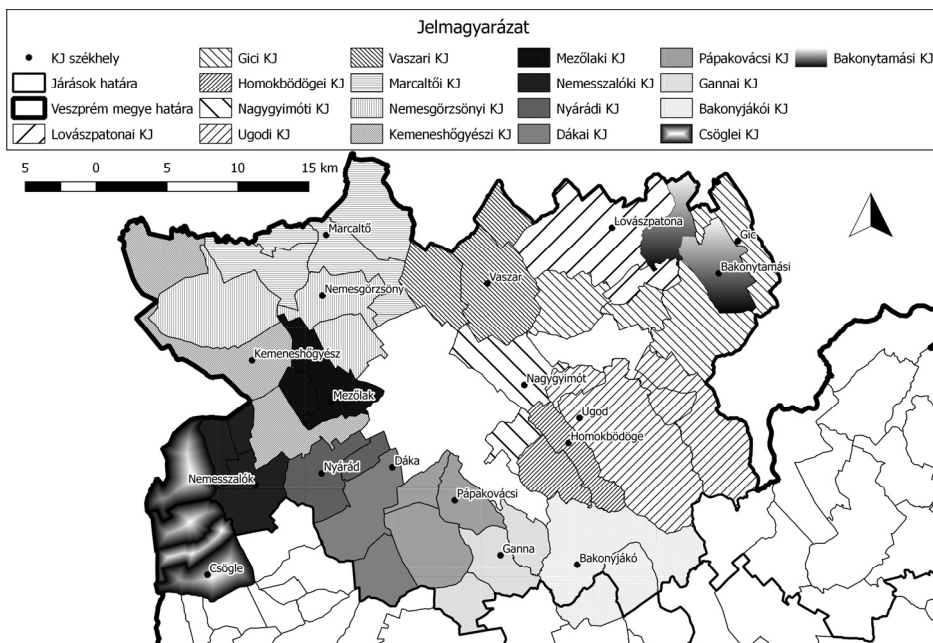
Mindezek mellett ebben az időszakban Európában az önkormányzati fejlődés fő szempontjaivá a gazdasági hatékonyság, igazgatási célszerűség, a szaktudás, valamint a polgárok minél szélesebb körű és magasabb színvonalú kiszolgálása léptek elő. Ezek az új értékek sokszor a települési autonómiával, kisközségek népességmegtartó és növelő képességével kerültek szembe. Erre az európai országok önkormányzati rendszerei kétféleképpen reagáltak. Egyik lehetséges döntés volt a kisközségek egyesítése, ezáltal autonómiájuk felszámolása. Így egy nagyobb önkormányzati alapegységet hoztak létre, melynek legfőbb ismertetőjegyei a gazdaságosság és a célszerűség. A másik választható út az volt, hogy a települések önállóságát ugyan megőrzik, de széles társulási rendszert hoznak létre számukra, ezáltal biztosítva az újonnan jelentkező célokat. Magyarország településszerkezete, történelmi múltja és adottságai arra sarkallták a kor vezetőit, hogy a második utat válasszák, azaz a feladatellátás társulásos alapon való megoldását. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi Ötv. is az imént említett megoldást részesítette előnybe. Ennek eredményeként valamennyi közigazgatásilag önálló település függetlenül választhatott testületet, polgármestert, valamint önálló költségvetéssel és saját tulajdonnal rendelkezhetett. Azonban a közös berendezkedés teljes megszüntetése a községi igazgatás széthullásához vezethetett volna. Éppen ezt elkerülendő az Ötv. a polgármesteri hivatalok feladatainak közös ellátására létrehozta a körjegyzőség jogintézményét, az önkormányzati társulások egyik formájaként. A körjegyzőségek létrehozásánál az Ötv. a szabad társulás elvéből kiindulva, nem kötelezi, csak ajánlja az ezer fő alatti községeknek az integrációt, hiszen ez a lélekszámhatár, ami alatt már az ellátandó feladatok mennyisége nem indokolja önálló hivatal működését. Egy néhány száz lelket számláló település gazdasági teljesítőképességét meghaladná egy önálló hivatal fenntartása, hiszen költségvetésüknek jelentős hányadát az apparátus fenntartására kellene fordítaniuk. Ugyanakkor az Ötv. lehetőséget biztosít az ezer főnél alacsonyabb népességű községeknek is önálló hivatal működtetésére, egyetlen feltételként a megfelelő szakképesítésű jegyző kinevezését írja elő. A már működő körjegyzőségek megerősítése, valamint új körjegyzőségek alakulásának ösztönzésére az Országgyűlés három lépésben – 1996; 1998; 2000 – jelentősen megemelte a körjegyzőségek központi támogatására szolgáló előirányzatot, ennek eredményeként – alig öt éven belül – 200 millió forintról 2 Mrd forintra emelkedett a támogatási keretösszeg (*FOGARASI 2000*).

Már másfél évtizede érett az önkormányzati rendszer átalakítása, ezen belül a társulási formáik létrehozási követelményeinek megváltoztatása. A kérdés csak az volt, hogy mikor sikerül egy kormánypártnak a változtatásokhoz szükséges politikai támogatottságot megszerezni (*ZONGOR 2011*). Erre a 2010-es Országgyűlési választásig kellett várni. A 2011. évi CLXXXIX. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény hatályba lépésével, a körjegyzőségi

rendszer 2012. december 31-én megszűnt és helyére a közös önkormányzati hivatalok léptek.

## 2. A PÁPAI JÁRÁSBAN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK ELEMZÉSE A KÖH-ÖK BEVEZETÉSE TÜKRÉBEN

1. ábra: A Pápai járás körjegyzőségei 2012. január 1-jei állapot szerint  
Figure 1. Mayor's Offices in Pápa District on 1 January, 2012.

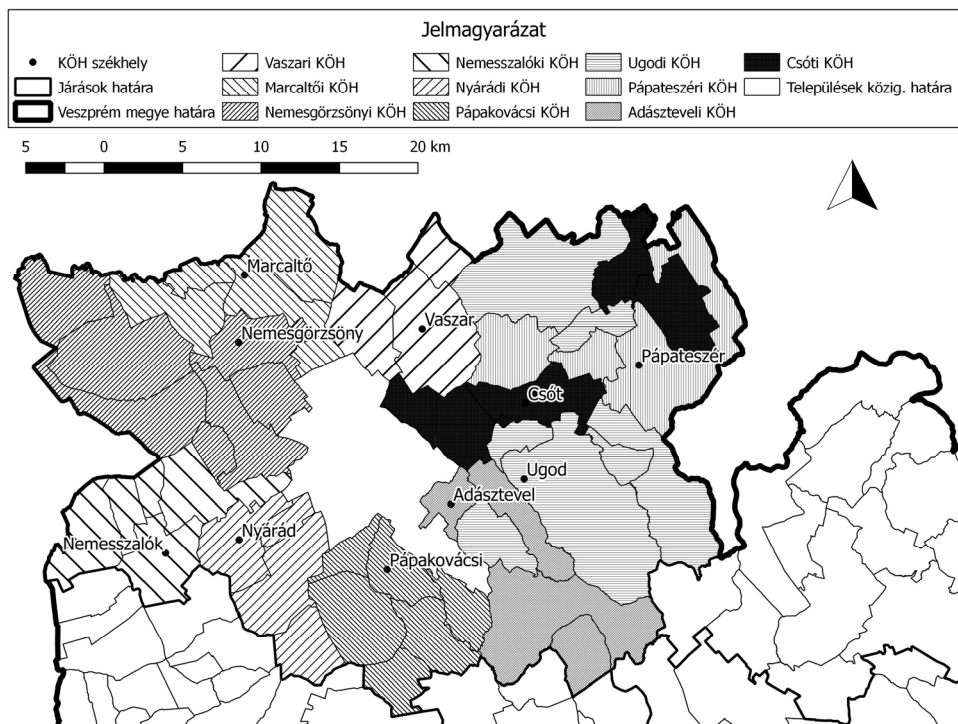


Forrás: saját szerkesztés

Veszprém megye északi és nyugati területeire különösen jellemző az aprófalvas településszerkezet, ez kifejezetten kedvez a társulási formáknak, hiszen kis települések lévén, nem tudják önállóan, megfelelő színvonalon ellátni feladataikat. Veszprém megyében 2012-ben 217 települési önkormányzat volt, közülük 49 található a Pápai járásban. A megyében 68 körjegyzőséget tartott fenn 187 település, tehát 30 település önálló polgármesteri hivatalt működtetett. Külön kiemelkedő, hogy a Pápai járás 49 települése – Pápa és 48 község – közül csak 2, Pápa, mint járásszékhely és Csót, Béb község átcsatlakozása miatt – tartott fenn önálló polgármesteri hivatalt. Rajtuk kívül pedig a 47 járáson belüli település 18 körjegyzőségbe tömörült. Ezek a következők voltak: Bakonyjákói-, Bakonytamási-, Csöglei-, Dákai-, Gici-, Gannai-, Homokbödögei-, Kemenes-hőgyészi-, Lovászpataonai-, Marcaltői-, Nagygyimóti-

, Mezőlaki-, Nemesgörzsönyi-, Nemesszalóki-, Nyárádi-, Pápakovácsi-, Ugodi- és Vaszari Kj. (1. ábra).

2. ábra: A Pápai járás közös önkormányzati hivatalai 2013. január 1-jén  
Figure 2. Joint local government offices in Pápa District on 1 January, 2013.



Forrás: saját szerkesztés

A közös önkormányzati hivatalok létrehozása által és legfőképpen a 2000 fős lélekszámhatár bevezetése miatt 2013. január 1-jétől a 216 Veszprém megyei település (Balatonvilágos Somogy megyéhez csatlakozott) közül már csak 10 tart fenn önálló polgármesteri hivatalt, 206-an vesznek részt közös önkormányzati hivatal fenntartásában. A Pápai járáson belül csak Pápa működtet önálló hivatalt, a többi 48 község pedig összesen 10 közös önkormányzati hivatalba integrálódott (Adászteveli-, Csóti-, Marcaltói-, Nemesgörzsönyi, Nemesszalóki-, Nyárádi-, Pápakovácsi-, Pápateszéri-, Ugodi- és a Vaszari KÖH.) (2. ábra).

### 3. EREDMÉNYEK

#### 3.1. CSATLAKOZOTT TELEPÜLÉSEK KÖRÉNEK VÁLTOZÁSA

2012. január 1-jén 47 település vett részt a körjegyzőségi rendszerben továbbá 4 település – Farkasgyepű, Adorjánháza, Csögle, Egeralja – járáshatáron kívülről volt tagja a körjegyzőségnek, hiszen akkor még a vonatkozó Ötv.-nek csak a megyén belüli elhelyezkedés volt a kitétele.

A járásban két település önálló polgármesteri hivatalt tartott fenn a tárgyalt időszakban. Az egyik, az akkor nem egészen 1000 lakost számláló Csót, amely ebben az egy évben kénytelen volt önálló polgármesteri hivatalt fenntartani, mivel személyi viták miatt Béb község 2012. január 1-től másik körjegyzőséghez csatlakozott. A másik a járásszékhely Pápa, amely önálló hivatalt működtetett. Ekkor 18 körjegyzőség működött a járásban, ez 51 településre – 47 járási és négy további – vonatkoztatva 2,8 települést jelent körjegyzőségként (1. táblázat).

1. táblázat: Körjegyzőségek megoszlása a csatlakozott települések szerint a Pápai járásban 2012-ben

Table 1. Distribution of Mayor's Offices according to the joined settlements in Pápa District in 2012

| Év   | 2                              | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Összes<br>Kj/KÖH | Település/Kj.<br>v. KÖH |
|------|--------------------------------|---|---|---|---|---|------------------|-------------------------|
| 2012 | Társult települések száma (db) |   |   |   |   |   |                  |                         |
|      | 7                              | 7 | 4 | 0 | 0 | 0 |                  |                         |
| 2013 | 0                              | 1 | 5 | 1 | 1 | 2 | 10               | 4,8                     |

Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

2013. január 1-jétől mind a 48 járásbeli község részt vesz KÖH-ök fenntartásában, hiszen nincsen sem 2000 fő feletti, sem más minimum létszám alóli kivételnek – nemzetiségi arány – megfelelő település. Jelenleg ez a szám 10 KÖH-re leosztva 4,8. Ami azt jelenti, hogy a Pápai járásban átlagosan egy KÖH-ben 4,8 település társult.

Az is látható, hogy a csatlakozott települések száma is nagymértékben megnövekedett az új törvényi előírások miatt. Míg 2012-ben a 2-3 községből álló körjegyzőségek domináltak, 4-nél több település általi körjegyzőségre nem is volt példa. Ezzel szemben 2013-tól a 4 és több község társulása a jellemző közös önkormányzati hivatal fenntartására, de találunk hét településből álló közös hivatalt is.

Az újonnan létrehozott 10 közös önkormányzati hivatal közül három változatlan formában működött tovább – csak a nevük változott meg – hiszen a Marcaltói-, a Pápateszéri- és a Vaszari KÖH települései teljes egészében

megegyeznek a korábban működő körjegyzőségek településeivel. Egy változás történt csupán a korábbi Gici Körjegyzőségnél (az észszerűséget figyelembe véve) az alig 350 lakosú Gic helyett az 1150 lakosú Pápateszért választották székhellyé. Ez esetekben nem beszélhetünk semmiféle vitáról, hiszen az újonnan törvénybe fektetett követelményeknek is megfeleltek, valamint korábbi jól működő kapcsolatukat folytatni kívánták, ezáltal ez a három hivatal változatlan felállásban folytatta munkáját.

A másik hét hivatal kialakítása már nehezkesebben zajlott:

- Az új kritérium – az egyazon járásba való tartozás – bevezetése által, a Csöglei Körjegyzőségnek fel kellett bomlania, mivel a részt vevő négy település – Csögle, Adorjánháza, Egeralja, Külsővat – közül csak Külsővat tartozott a Pápai járáshoz, a másik három település a Devecseri járás területén található. Így került át Külsővat a vele közvetlenül szomszédos Nemesszalóki KÖH-be.
- Szintén a járáshatáron belülség miatt ütközött nehézségekbe az Adászteveli KÖH kialakítása, hiszen a korábbi Bakonyjákói Körjegyzőség három települése – Bakonyjákó, Farkasgyepű, Németbánya – közül Farkasgyepű az Ajkai járásba tartozott, ezért a másik két település összlakosság száma már nagyon alacsonynak bizonyult a közös hivatal alakításához. Mindezek eredményeképpen e két település becsatlakozott az Adásztevel székhellyel létrehozandó közös hivatalhoz, amelynek – még a korábban szintén körjegyzőségi székhely Homokbödöge is tagja lett, így megfelelvén a 2 ezer fős határnak.
- Az Ugodi- és a Csóti KÖH kialakításánál nem az új kritériumok, hanem személyi indokok okoztak nehézséget. Polgármesterek-jegyzők, valamint polgármesterek-polgármesterek közötti szembenállások eredményeként alakult ki a jelenlegi felállás. A 2. ábrán jól látszik, a járás északkeleti részén kirajzolódó mozaikos elrendeződés, amely az említett okok miatt alakult így.
- További két esetben figyelhető meg az, hogy két-két körjegyzőség egyesülésével hoztak létre közös hivatalt. Ezek a Gannai Körjegyzőség-Pápakovácsi Körjegyzőségből kialakuló Pápakovácsi KÖH, valamint a Nyárádi Körjegyzőség-Dákai Körjegyzőségből kialakuló Nyárádi KÖH. Ezeknél az eseteknél a népességszám kritérium miatt kellett a négy körjegyzőséget két közös hivatallá összevonni.
- A legtöbb körjegyzőségből alakult közös hivatal a járás északnyugati csücskében található. Itt a Nemesgörzsönyi-, a Kemeneshőgyészi- és a Mezőlaki Körjegyzőség falvai – Mihályháza kivételével, hiszen az a Nemesszalóki KÖH-höz csatlakozott – egyesültek közös hivatallá Nemesgörzsöny székhellyel. Itt sem voltak különösebb nehézségek, csak



a székhelytelepülés megválasztásánál, de ez majd a következő kérdés tárgya lesz.

- Talán a legkönnyebb helyzetben a Nemesszalóki KÖH kialakításánál voltak a települések, ahol a korábbi lélekszám nem lett volna elegendő a KÖH alakításához, de mivel Külsővat a korábban említettek miatt ide csatlakozott, valamint a Nemesgörzsönyi KÖH-höz csatlakozni nem kívánó Mihályháza is ezt a társulást választotta öt településsel különösebb akadályok nélkül sikerült létrehozni a Nemesszalóki KÖH-öt.

Ismeretes, hogy a 2014. évi önkormányzati választások után a településeknek lehetőségük van a választást követő 60 napig másik közös hivatalba való átcsatlakozásra. Ezzel a lehetőséggel egyik település sem élt a Pápai járásban.

A székhelyek megválasztásában vita egy esetben történt, a többi kilenc hivatalnál mindenhol sikerült hamar egyezsége jutni a gesztor településsel kapcsolatban. Egy kivétellel mindenhol a legnagyobb lélekszámú települések lettek a székhelyek. A Nemesgörzsönyi KÖH-nél nem a lakosságszám volt a döntő érv, hiszen itt a közel ezer fős Mezőlakot lett volna indokolt megválasztani az alig 650 fős Nemesgörzsönnyel szemben. Ennek ellenére a társult települések képviselő testületei – talán a gyengébb adóerő-képesség miatt nagyobb támogatást remélve – Nemesgörzsöny mellett döntöttek.

A közös hivatalok a székhelytelepülésen kívüli községek lakóinak is biztosítani kell a helyben történő ügyintézését, ezért kirendeltségeket tartanak fenn, illetve – ahol azt a lakossági ügyek száma alacsony és nem indokolja a kirendeltség fenntartását – ügyfélfogadást valósítanak meg, meghatározott időpontokban.

Van olyan hét településből álló közös hivatal (Nemesgörzsönyi KÖH) amelynek hat településen van kirendeltsége. Ez egyértelmű, hogy ez átgondolást igényelne, hiszen a járás másik hét településből álló hivatala (Ugodi KÖH) mindössze egy kirendeltséggel és hat ügyfélfogadási hellyel meg tudja oldani a feladatainak ellátását, holott össznépességük közel azonos (Nemesgörzsönyi KÖH: 4138, Ugodi KÖH: 3746). Ebben az esetben fennáll a veszélye annak, hogy az, amiért a hivatalt létrehozták, nem valósul meg. Hiszen a közös hivatalok felállításának lényege pont az volt, hogy minél kevesebb helyen és nagyobb létszámban tudjanak az ügyintézők a feladataik ellátásával foglalkozni, ezáltal azt magasabb színvonalon ellátni. Kérdés az, hogy egy ilyen módon széttagolt hivatali apparátus, hogyan tud hatékonyan együttműködni?

Az esetek többségében egy, illetve kettő kirendeltség fenntartásával meg tudják oldani feladataikat a közös hivatalok, ezeken kívül pedig ügyfélfogadási helyeket hoztak létre. Összesen 21 kirendeltséget tartanak fenn, a 10

székhelyhivatalon kívül, tehát 17 településen csak ügyfélfogadás biztosított az ott lakók ügyeinek intézéséhez.

### **3.2. AZ INTEGRÁCIÓ HAGYOMÁNYAI**

A közös tanácsi rendszer meglehetősen negatív megítélésű az utókor szemében. Azt szerettem volna megtudni, hogy vannak-e olyan települések, amelyek az akkori rendszerben kapott vélt vagy valós sérelmeiket a mai napig nem tudják félretenni. A Pápai járásban egyetlen esetben sincs arra példa, hogy a korábbi közös tanácsi székhelytelepülés egyetlen akkori társult településével sem lenne jelenleg egy hivatalban.

Egy esetben fordul elő az, hogy a jelenlegi KÖH települései teljesen megegyeznek a közös tanács által közrefogott településekkel, ez a Marcaltói KÖH: Marcaltó, Malomsok, Egyházaskesző, Várkesző. További nyolc esetben a jelenlegi KÖH települései és a közös tanácsi rendszer települései részben megegyeznek:

- Egy esetben a jelenlegi hét településből csak kettő tartozott ugyanehhez a székhelyhez.
- Három esetben négy jelenlegi településből kettő egyezik meg.
- További négy esetben a jelenlegi települések több mint fele a közös tanácsban is egybe tartozott (3/2, 4/3, 5/3, 6/5).

Ugyan nagy szórást mutatnak ezen kérdésre kapott válaszok, de a válaszok többsége azt erősíti meg, hogy a közös tanácsok települései nagy részben a jelenlegi KÖH települései között egy hivatal alatt megtalálhatóak.

Kevés esetben ugyan, de arra is van példa, hogy a közös tanácsi rendszerből olyan sérelmek keletkeztek egyes csatlakozott települések között, vagy a csatlakozott települések és a székhely település között, ami a következő évek-re-évtizedekre megnehezíti az együttműködést. Ez az oka annak, hogy néhány helyen nem hajlandók egymással társulni azok a települések, amelyek anno egy közös tanácsban voltak, ez esetben fordul elő az, hogy a jelenlegi KÖH alá csak egy-egy közös tanácsi település tartozik.

### **3.3. A HATÁSKÖRÖK ÉS A FOGLALKOZTATOTT LÉTSZÁMOK VÁLTOZÁSA**

Minden válaszadó elmondta, hogy ugyan néhány hatáskört kivettek az önkormányzatoktól, de egyes államigazgatási feladatok vissza is kerültek a körzetközpont jegyzőtől, valamint több párhuzamos feladatellátás is megmaradt.

A járáshoz került feladatok a következők voltak: szabálysértési ügyintézés, az időskorúak járadéka, az alanyi jogú ápolási díj, a normatív közgyógyellátás,

valamint az egészségügyi ellátással kapcsolatos hatáskörök és egyes gyámügyi feladatok ellátása.

A közigazgatási reform részeként ugyanakkor visszakerültek a korábban a városközpont jegyzőjéhez telepített egyes telepengedélyezési, levegővédelemmel kapcsolatos, valamint telekalakítási szakhatósági hatáskörök. Ezek mind különös szakértelmet igénylő, hosszadalmas utánajárással kinyomozható, ritka esetek, amelyeket a járási hivataloknál kellett volna hagyni, hiszen ott van erre megfelelő szakértelemmel rendelkező szakember.

Mindezen kívül az egy hivatalra jutó települések- és népesség száma nagymértékben megnövekedett.

- A települések számának emelkedése főként a jegyzők feladatainak növekedését vonta maga után. Van példa arra, hogy egy jegyző 5 település feladatait látja el, ez hatalmas terhet jelent, hiszen ez azt jelenti, hogy a hozzá tartozó települések testületi ülésein részt kell vennie, külön-külön beszámolót kell készítenie. Több helyen, főként 4-nél több társult település esetében aljegyzőt foglalkoztatnak a hivatalok. Itt általában felosztják egymás között a települések ügyeit, ezáltal enyhítve terheiket.
- Népesség tekintetében 2012-ben még egy körjegyzőségre csupán 1555 lakos jutott, ez 2013-ra az új hivatali rendszer kiépítésével 2637 főre emelkedett. Ez szinte duplájára növelte a hivatali dolgozók feladatait.

Az egy hivatalra jutó népesség- és településszám emelkedésével tehát számos plusz feladat jelentkezett a közös önkormányzati hivatalok dolgozóinál. Ezek: 2014 évben három választás lebonyolítása, elektronikus anyakönyvezésre való átállás, elektronikus könyvelési rendszerre való átállás, a közigazgatási ügyintézési határidőt lecsökkentették 21 napra. Továbbá nagy létszámú közfoglalkoztatást kellett irányítani, annak minden adminisztrációs terhével együtt. Mindezek mellett 2016-tól, de legkésőbb 2018. január elsejétől minden hivatalban kötelező jelleggel bevezették az ASP rendszert, amely újabb nehézségekkel állította szembe a hivatali dolgozókat.

2012. január 1-jén összesen 126 hivatali foglalkoztatott dolgozott a 18 körjegyzőségben, ez hét dolgozót jelent hivatalonként. 2013. január 1-jétől a 10 hivatal esetében az egy hivatalra jutó átlagléttség: 10,7 fő (összesen 107 hivatali foglalkoztatott a 10 hivatalban). Az elismert hivatali létszám összesen 95,89 fő lenne a 10 hivatalra nézve, de láthatjuk, hogy ez nem elég, hiszen több mint 11 dolgozóval többet kell foglalkoztatni, tehát ez több mint egy plusz fő foglalkoztatott hivatalonként. Hozzáteszem azt is, hogy kivétel nélkül minden jegyző elmondta, még legalább 1-2 fő felvételét látják szükségesnek. Ebből

egyértelműen látszik, hogy az elismert hivatali létszámok jelentősen alul vannak becsülve.

Láthatjuk, hogy összességében a hivatali létszámot csökkentették (126-ról 107-re), ugyanakkor az egy hivatalban dolgozók száma növekedett 7-ről 10,7-re. A hivatali dolgozók száma szinte pont annyival csökkent, amennyire plusz igény jelentkezik.

### **3.4. A FINANSZÍROZÁS VÁLTOZÁSA**

A körjegyzőségi rendszerben lakosságszám-arányosan kaptak állami támogatást a hivatalok.

- Ez a finanszírozás csak 1 körjegyzőség esetében volt kielégítő, tehát az alaptámogatás mértéke elegendő volt a hivatal működtetésére. A településeknek itt nem kellett plusz költséggel hozzájárulniuk a hivatal fenntartásához.
- A többi körjegyzőség esetében mindenki azon a véleményen volt, hogy rendkívül alulfinanszírozott volt az akkori finanszírozási rendszer. A településeknek sokkal több hozzájárulást kellett fizetniük a hivatal fenntartására.

A KÖH-ök bevezetésével a finanszírozást is átszervezték így a finanszírozás jelenleg feladatarányosan zajlik. Kiszámítanak egy elismert hivatali létszámot, amelyet 4.580 ezer Ft-tal szoroznak meg, az így kapott összeg az állami normatíva éves összege egy hivatalra vetítve.

Ez a támogatási rendszert minden válaszadó hatékonyabbnak találta, hiszen sokkal kevesebb települési hozzájárulás szükséges a közös hivatal fenntartásához, mint a körjegyzőségi rendszerben:

- A 10 hivatalból kettőnél már az állami alaptámogatás is elegendő a hivatal költségvetésének fedezésére.
- További két hivatalnál az alaptámogatást adóerő-támogatással egészíti ki az állam, ezáltal már sikerül a hivatalt fenntartani.
- Hat esetben a társult települések egészítik ki az állami támogatást lakosságszám-arányosan. A hozzájárulások mértéke mind a hat esetben jóval kevesebb, mint a körjegyzőségi rendszerben.

Összességében kijelenthető, hogy a közös hivatalok finanszírozási rendszere sokkal hatékonyabb, mint a körjegyzőségi rendszeré volt. Ennek legnagyobb haszonélvezői nyilván a települési önkormányzatok, akiknek kevesebb hozzájárulást kell fizetniük a hivatali feladatok ellátása érdekében.

### **3.5. TÁRSULÁSOK, INTÉZMÉNYEK**

Külön könyvelési teendők miatt a társulások, nemzetiségi önkormányzatok, valamint egyéb intézmények is a hivatali dolgozók feladatait növelik. Az óvodai fenntartás az egyes önkormányzatok ill. társulások esetén a társulás feladata, melyek szintén a közös hivatal terhei.

Főként óvodafenntartó társulások működnek, ebből 11 tartozik a járáson belüli közös önkormányzati hivatalok alá. Továbbá a Pápakörnyéki Önkormányzatok Feladatellátó Intézménye, amelyben minden járásbeli település részt vesz.

Összesen a 48 településen 30 óvoda működik, melyből 20 önálló óvodaként és 10 tagóvodaként funkcionál. Közülük 7 óvoda önkormányzati fenntartású, 23 pedig közös fenntartású, tehát óvodafenntartó társulás működteti.

A nemzetiségi önkormányzatok működése nagyon hasonló a települési önkormányzatokéhoz, tehát ugyanúgy kötelező évente testületi üléseket tartaniuk, ezekről a beszámolókat a KÖH jegyzője készíti el, ő jár el minden olyan ügyben, amiben egy települési önkormányzatnál is. Külön vezetik könyvelésüket, ezzel is a hivatal dolgozóinak feladatait bővítik. A Pápai járás településein 17 roma és nyolc német nemzetiségi önkormányzatok találhatóak. Ezek közül:

### **3.6. AZ ASP RENDSZER MEGÍTÉLÉSE**

A legnagyobb egyetértés ennél a kérdésnél mutatkozik. A jelenlegi állapottal tízből tízen elégedetlenek. Volt néhány válaszdó, aki bizakodóan tekintett a rendszerre, mondván „kell még pár év, hogy kiforrja magát”, vagy „nem lesz ez rossz, csak ki kell javítani a felmerült hibákat”. Az esetek nagy többségében azonban nagy elégedetlenségüknek adtak hangot a válaszdók. A dolgozók leterheltségét és az ügyintézési idő megnövekedését hangoztatták sokan. Szerintük az előző rendszer sokkal jobb volt, nem szabadott volna azt a jól működő berendezkedést megváltoztatni. Nem volt kivétel, ahol esetleg problémamentesen zajlott volna a rendszerre való átállás, és a rendszer működtetése.

A leggyakoribb problémák, felvetések az alábbiak voltak:

- túl bürokratikus,
- nehéz javításokat eszközölni,
- az iktatórendszer túlbonyolított,
- időben megnövekedett az ügyintézés,
- széttagolt a rendszer, nem kapcsol össze folyamatokat,
- logikátlan a rendszer,

- túl hamar lett bevezetve, több betanulási időt kellett volna hagyni,
- nincsen összehangolva az ügyintézés az iratkezeléssel,
- a dolgozók nagyon leterheltek lettek,
- adatszolgáltatási határidők nagyon lecsökkentek,
- könyvelési rendszert nagyon túlbonyolították.

### **3.7. FUNKCIONÁLIS VONZERŐ**

Arra a kérdésre is kerestük a választ, hogy a közigazgatásilag székhelyként megválasztott településnek van-e egyéb funkcionális vonzereje is a közös hivatal települései körében. Két esetben nemleges válasz kaptunk, az esetek többségében az iskolát, valamint az óvodát említették meg a válaszadók, a munkahely, mint vonzerő csupán két település esetében merült fel.

- Nemesgörzsöny és Adásztevel esetében nem említettek funkcionális vonzerőt a megkérdezettek.
- Nyárádon az óvoda és munkahely jelenti a vonzerőt.
- Iskola és munkahely a vonzerő Pápateszéren, ahol a Pápateszéri Téglaiipari Kft. a környék egyik legfőbb foglalkoztatója.
- Csóton a Shoptec Fémárugyártó Kft. jelent vonzerőt a környező településekre.
- Iskola és óvoda a vonzereje Pápakovácsinak és Ugodnak.
- Nemesszalók, Vaszar és Marcaltó pedig csak iskola tekintetében jelent vonzerőt a vele egy közös hivatal fenntartó településekre.

## **ÖSSZEGRZÉS**

A kutatás során elsősorban arra voltunk kíváncsiak, hogy a 2011. évi Möt. milyen változásokat hozott a magyarországi közigazgatás legalsóbb szintjén, a települési önkormányzatok feladatellátási társulásainál. Közelebb került-e az ügyintézés az állampolgárokhoz? Egyszerűsödött-e az ügyintézés? Az újonnan kialakult hivatalok kialakításánál ütköztek-e akadályokba? Mennyiben módosultak a hatáskörök és az ellátandó feladatok? A kérdések megválaszolásához egy 20 kérdéses kérdőívet készítettünk, amelyeket 2018 tavaszán személyesen juttattunk el a Pápai járás tíz Közös Önkormányzati Hivatalánál foglalkoztatott jegyzőkhöz.

Összességében elmondható, hogy az egy hivatalra jutó települések- és népesség száma majdnem a duplájára emelkedett, ezáltal a hivatal dolgozóinak feladata is nagymértékben megemelkedett, hiába vettek el több hatáskört is 2013-ban és adták át azokat a járási hivataloknak. Azáltal, hogy a 18 körjegyzőség helyett tíz közös önkormányzati hivatalt üzemeltetnek az

ügyintézés elkerülhetetlenül távolabb került az állampolgároktól, hiszen – annak ellenére, hogy kirendeltségek és ügyfélfogadási helyek is működnek – kevesebb helyen tudják a lakosok ügyeiket teljes ügyfélfogadási időben intézni. A közös hivatalokká való átszervezés kevés kivételtől eltekintve zökkenőmentesen zajlott.

A hivatalok állami támogatása egyrészt jóval hatékonyabb finanszírozási rendszer szerint működik, amit a társult települések éreznek meg leginkább pozitív hatásként, hiszen kisebb arányban, vagy egyáltalán nem kell hozzájárulniuk a közös hivatal költségvetéséhez. Másrészt az államnak is alacsonyabb ráfordítást kell adnia a kevesebb közös hivatal miatt. Ezzel ellentétes folyamat zajlott a hivatali alkalmazottak feladatának mennyiségében. Ugyan néhány hatáskör 2013-tól elkerült az önkormányzatoktól a járási hivatalokhoz, ennek ellenére – egyrészt az egy hivatalra jutó település- és népességszám megemelkedése miatt, másrészt új feladatok megjelenése által – nem csökkent, sőt nagyban megnövekedett a közös hivatal dolgozóinak feladata. Az ASP rendszer bevezetésétől az Állam hatékonyabb és gyorsabb ügyintéztést, ügyfélbarát közigazgatást, valamint az adminisztratív terhek csökkenését várta, a válaszok azt mutatják, hogy ennek ellenkezője valósult meg az eddigiek során. Megbonyolódott és túl bürokratikusá vált az ügyintézés, logikátlan rendszerben kell elvégezni feladataikat a hivatali ügyintézőknek, valamint egyelőre ezek eredményeként az ügyintézési határidők is sokszorosára növekedtek. Úgy gondolom, hogy a rendszernek szüksége van még néhány évre, hogy az eddig keletkezett hibákat a szakemberek kijavítsák, valamint az ügyintézők hozzászokjanak az új rendszerhez, ezek után többnyire be tudja váltani a hozzá fűzött reményeket.

Nem tudni, hogy a Möt. által bevezetett szigorításoknak milyen hosszú távú hatásai lesznek az önkormányzásra és a közös hivatali rendszerre. Annyi bizonyos, hogy az Állami szerepvállalás növekedése megindult és ez a tendencia a jövőre nézve is erősödni látszik, hiszen a legfontosabb címszavak a gazdaságosság és hatékonyság lettek. Úgy tűnik, hogy ezek megvalósításának egyik eleme a helyi közigazgatás és önkormányzás egységeinek minél nagyobb összevonása lesz. A 2018. évi országgyűlési választás eredményének ismeretében, az erre szükséges támogatottsága meg lesz a kormányzásnak. Kérdés, hogy Magyarország aprófalvas térségeiben ez véghezvihető-e az ott élők demokratikus jogainak csorbulása nélkül?

## IRODALOM

- BEÉR J.** (1962): A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 646p.
- BIHARI O.** (1984): A területi decentralizáció. A területi autonómia és politikai regionalizálás. In: Horváth Gy. (szerk.) Területi összefüggések a

- szocialista gazdaságirányításban, MTA RKK DTI Közlemények 31. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 65-78. o.
- FOGARASI J.** (2000): Önkormányzati kézikönyv. 3. kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 525p.
- GYÓRPÁL E. – KISS L. – SÜKÖSD F.** (1983): A társközségek igazgatási ellátásának időszerű kérdései. Állam és Igazgatás 8. sz. pp. 714-722.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL E.** (2003): Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 291p.
- VERES M.** (1979): A községi integráció szervezeti-jogi formái. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 254 p.
- VERES M.** (1982): A községi tanácsálózat fejlődésének irányai. In: Raft M. (szerk.) A helyi-területi közigazgatás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 367p.
- WIENER GY.** (1974): A helyi érdekviszonyok és a tanácsi körzetesítés. TISZI Tanulmánykötet, Budapest, pp. 27-43.
- ZONGOR G.** (2011): A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése. Új Magyar Közigazgatás, 4. évf. 10. sz. pp 27-33.