

K ö r j e g y z ő s é g – K ö z ö s h i v a t a l

J e l i g e : „ P i l l a n g ó ”

Tartalomjegyzék

Bevezetés	2. oldal
I. Jogszabályi környezet	3. oldal
1. Alkotmány – Helyi önkormányzatokról szóló törvény	3. oldal
2. Alaptörvény – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény	4. oldal
II. Körjegyzőség	7. oldal
1. Szabályozás jellege, alapítási – csatlakozási feltételek, költségvetés	8. oldal
2. Létrehozás, csatlakozás	10. oldal
3. Körjegyző	10. oldal
4. Működés és problémák	11. oldal
III. Közös hivatal	17. oldal
1. Szabályozás jellege, elnevezés, költségvetés	18. oldal
2. Alapítási-csatlakozási feltételek	20. oldal
3. Létrehozás, csatlakozás	25. oldal
4. Működés, felépítés	28. oldal
5. Közös hivatalt vezető jegyző	29. oldal
6. Ügyfélfogadás	31. oldal
7. Tisztázatlan kérdések, problémák	33. oldal
IV. Körjegyzőség, közös hivatal – összegzés	40. oldal
Irodalomjegyzék	43. oldal
Táblázatok és ábrák jegyzéke	46. oldal

Kézirat lezárása: 2012. október 16.

Bevezetés

*„A közigazgatás nem más, mint az alkotmány gyakorlata. Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit belőle a közigazgatás megvalósítani bír, s mindaz, ami az alkotmány kitűzte célból a közigazgatás által valósággá lenni nem tud, az vagy általában utópia, vagy pedig az illető nemzet gyengeségének jele.”
(Concha Győző., 1905)*

A 2011-2012-es évek a reformok évei. A jelenlegi kormány 2010-es választásokon elért győzelmének köszönhetően megfelelő erőt szerzett arra, hogy nagy horderejű változásokat hozzon létre. Célként tűzte ki a jó állam koncepciójának megvalósítását, ennek keretében a közigazgatás fejlesztését is célul tűzte ki.

Régi-új területi alsó-közép szintként kívánja beépíteni újra a járásokat a közigazgatás rendszerébe, részben elvonva a települési önkormányzatoktól az államigazgatási feladatokat. Törekvésük arra irányul, hogy a szervezetrendszer korszerűsítése és költségmegtakarítása mellett, a közszolgáltatások színvonalát is javítsák.

A helyi önkormányzati szint megreformálása érdekében megalkotta az Országgyűlés a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló új törvényt. Több, régi jogintézmény fenntartása mellett, újakat is teremtettek, így a járási szint kiépítésével, annak hatékony működésének elősegítésre, a közös hivatal intézményét.

Témám középpontjába a közös hivatalokat, mint a körjegyzőségek utódját helyezem, ugyanakkor mindkét jogintézménnyel foglalkozom dolgozatomban. A törvényi rendelkezések bemutatása mellett, nagy hangsúlyt szántam a jogszabályi rendelkezések hiányosságainak és pontatlanságainak bemutatására, illetve a gyakorlatban esetlegesen felmerülő problémák ismertetésére, megoldásaira a már felmerült és megvalósult példákon keresztül.

I. Jogsabályi környezet

1. Alkotmány – Helyi önkormányzatokról szóló törvény

Az 1989 – 90-ben végbemenő rendszerváltás eredményeként egy demokrácián alapuló közigazgatási szervezetrendszer jött létre. Sikereként, a központi szervezeti rendszer mellett, annak ellensúlyaként, egy demokratikus önkormányzati rendszer nyert életet, amely által, a tanácsrendszer eredményeként elvesztett önállóságukat, hazánk települései visszanyerték. A helyi önkormányzás jogának biztosítását teremtette meg a ma már nem hatályos Alkotmányunk (1949. évi XX. törvény) illetve a részben még ma is hatályos, Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.).

Az alkotmányos és törvényes alap eredményeként egy rendkívül szétagolt, 3.200 önkormányzatot megteremtő, helyi igazgatási rendszer jött létre, amely széleskörű autonómiát biztosított a települések számára, *„dél – európai mintára valamennyi település (lélekszámtól függetlenül) megkapta a helyi önkormányzás jogát”*.¹

A tanács-rendszer utáni váltás magával hozta a túlzott demokrácia utáni igényt, amely sokszor az ésszerűséggel, hatékonysággal, gazdaságossággal, vagy a szakmai megalapozottsággal kevésbé számoló, vagy azt egyáltalán figyelembe nem vevő igazgatási struktúra fenntartása mind anyagi, mind pedig ésszerűségi okok miatt változást igényelt és igényel. A demokrácia utáni vágy eredményeként az önállóság túlértékelése történt meg a jelenleg még fennálló önkormányzati rendszer felállításakor.

Nyilvánvalóvá vált, Zongor Gábor szerint már 1994-re, hogy *„a települési önkormányzatokra differenciálatlanul telepített feladatok és hatáskörök sokasága, a hozzájuk rendelt finanszírozással nem tartható fenn”*.²

Közismertek az önkormányzati rendszer hibái. Hegedüs Péter cikkében többek között a következőket említi gyengeségként: *„túl sok helyi önkormányzat van mind települési, mind pedig középszinten, a rendszer széttöredezett, pazarlóan működik. Az önkormányzatok nagy része anyagi gondokkal küzd, adósságcsapdába került. (...) a*

¹ SCHULTZ Gábor – Új mércék az önkormányzati rendszerben, Nemzeti Érdek, 2011. 1. szám, V. évf., 70. p.

² ZONGOR Gábor – A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése, Új Magyar Közigazgatás, 2011. 11. szám, IV. évf., 27. p.

*település és a megyei önkormányzatok (...) saját forrással, például adóbevételekkel alig rendelkeznek, gyakorlatilag állami támogatásból tartják fenn magukat.”*³

Kitekintve Európába, látható, hogy például a Cseh Köztársaságban átlagosan 1.500 fő-re jut egy önkormányzat, itt a legalacsonyabb ez a szám, míg a legmagasabb, Nagy – Britanniában, ahol 118.503 főre jut egy önkormányzat. Magyarországos ez a szám alacsony, átlagosan 3.100 fő/ önkormányzat.

Az önállóság mellett az „észak-európai helyhatósági modellről átvett széles hatás- és felelősségi körű helyi önkormányzatiság, helyi autonómia”⁴ jött létre. Emellett feladataik az utóbbi években megnövekedtek, ami már gondot okoz a települések többségének, mivel az ezen feladatok ellátásához szükséges források hiányoznak, ez leginkább a kis települések vonatkozásában érezhető. Egyenlőtlenség alakult ki a települési önkormányzatok által ellátott feladatok színvonalában is. Ezekből adódóan, *„együttműködés nélkül nem tudnák ellátni feladataik nagy részét. Ez a felvetés pedig automatikusan adja az alapvető kérdést, hogy mennyire érvényesül az egyes önkormányzatok autonómiája, ha nem képesek önálló működésre. A válasz az, hogy egyre kevésbé”*⁵.

Az említett okok miatt mára, az eddig továbbiakban is fenntartott irracionális rendszer, változást igényel, hiszen az eddig alkalmazott kisebb változtatások csak „tüneti kezelések”⁶ voltak, hiszen a „szerkezeti és finanszírozási problémák továbbra is fennmaradtak”⁷. A változás szükségessége már két évtizeddel ezelőtt nyilvánvalóvá vált. A kérdés csakis az volt, hogy ki, mikor rendelkezik majd a változáshoz szükséges mértékű politikai támogatottsággal, illetve ki és mikor mer majd újítani.

2. Alaptörvény – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény

Azzal, hogy a második Orbán-kormány a 2010-es országgyűlési választások eredményeként 2/3-os politikai támogatottságot ért el, minősített többséget szerzett, amely már elegendő volt ahhoz, hogy radikális változásokat teremtsen.

Megalkották, majd 2011. április 25-én kihirdették az új alkotmányos alapot, Magyarország Alaptörvényét, ezzel lefektették és kijelölték a fejlesztés és az átalakítás új irányát. A „jó állam” megteremtésének céljaként igazgatási-fejlesztési programokat

³ HEGEDŰS PÉTER – A magyar önkormányzati és közigazgatási rendszer földrajzi beosztásának és a helyi önkormányzatok feladatellátásának kérdései, Új Magyar Közigazgatás, 2012. 2. szám, 44. oldal

⁴ L.: 1. lj., 70. p.

⁵ L.: 1. lj., 73. p.

⁶ L.: 1. lj., 71. p.

⁷ L.: 1. lj., 71. p.

hirdettek meg. Így az igazságügyi reformot, a Széll Kálmán tervet-az adósság elleni összefogásként, a Magyar - programot, a közigazgatás fejlesztése érdekében, valamint az önkormányzati reformot. Ez utóbbi eredményeként alkotta meg a Kormány és szavazta meg az Országgyűlés 2011. december 19-én az új, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt(továbbiakban: Mötv.).

Az Mötv. hatályba lépése több ütembe történt, történik meg. Egy része a szakaszoknak 2012. január 1-én, majd április 15-én lépett hatályba. Választott témám szempontjából jelentős rendelkezések, így a helyi önkormányzatok általános szabályaira, feladat- és hatáskörök elosztására, a közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó rendelkezések, illetve a gazdálkodási intézkedések pedig 2013. január 1-én lépnek majd hatályba. Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó egyes előírások, egy még későbbi időponttól, a 2014. évi általános önkormányzati választások naptól alkalmazandók.

Az Alaptörvény az Államra vonatkozó rendelkezések, azon belül is a Helyi önkormányzatokra vonatkozó előírásai között emeli ki, még hozzá a 31. cikkében, hogy,*„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”*

Az Alaptörvényben, illetve a régi, valamint az új önkormányzati törvényben is megjelenő kötelezettség, hogy,*„az önkormányzatok kötelesek a jogállamiság követelményének megfelelő szervezeti és működési keretek meghatározására és az önkormányzati tevékenységhez szükséges személyi és hivatali feltételek megteremtésére.”* Ebből következik, hogy ennek a kötelezettségnek meg kell valósulnia a községek, kisebb települések vonatkozásában is. Fontos meghatározni a körjegyzőségek - közös hivatalok kapcsán, mit is értünk község alatt. *„A jogtudomány álláspontja szerint a település község vagy város lehet. Valamely település azáltal válik községi vagy városi jogállásúvá, hogy jogilag kötött rendben községgé vagy várossá nyilvánítják.(...)A községi címmel nem rendelkező település abban az esetben nyilvánítható községnek, ha képes ellátni a legalapvetőbb helyi közszolgáltatásokat.”*⁸

A meghirdetett önkormányzati reform célja, hogy *„olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati struktúra kiépítése, amely a demokrácia mellett a hatékonyságot, gazdaságosságot, költségtakarékosságot egyenrangú értéként kezeli, ugyanakkor az önkormányzathoz való alapjog sérelme nélkül, szigorúbb keretet szab az*

⁸ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) – Magyar Közigazgatási Jog – Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2006., 135. p.

*autonómia számára.”*⁹ Célja továbbá a közszolgáltatások színvonalának emelése, a minőség, a gyorsaság, az ügyfélcentrikusság érvényesülésén keresztül. Fontosnak tartja a települések öngondoskodásának, önfenntartó képességének erősítését is. Ebbe a rendszerbe kívánja belehelyezni a jogalkotó a közös hivatal intézményét.

⁹ JÓZSA Zoltán – Az önkormányzati rendszer fejlesztési irányai, Kézirat, 2012., 1. p.

II. Körjegyzőség

A körjegyzőségek megismerése során abból kell kiindulnunk, hogy a régi Alkotmány 42. §-a kimondja, hogy „*A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.*” Az önkormányzáshoz való jogot a választópolgárok, az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják, mondja ki a 44. § (2). bekezdése. A képviselő-testület hivatalaként jelenik meg a polgármesteri hivatal, amelynek a vezetője a jegyző, mint közigazgatási-szakmai vezető. Azonban nem minden esetben van lehetőség az önálló hivatal fenntartására.

Ez több okból is lehetséges. Egyrészt eredhet a pénzügyi források hiányából. Hiszen köztudott tény a költségvetés szűkössége, az, hogy az önkormányzatok „szegények”, újabb és újabb ÖNHIKI-s állapotú településről hallani. Közre játszik a problémában a gazdasági válság okozta helyzet is, a moratóriumok sorozata. Ok lehet a hiányzó szakmai elem, hiszen a jegyző és apparátusa megfelelő végzettséggel, szaktudással kell, hogy rendelkezzen. A működőképes hivatalhoz kell a megfelelő hivatali létszám is, ami a gyakorlatban 5-6 főt jelentene a helytálló működés érdekében, hiszen „*egy 6 főnél kevesebb köztisztviselőt, illetve közigazgatási munkavállalót foglalkoztató létszámú hivatal nem képes ellátni a hatáskörébe utalt közigazgatási feladatokat*”¹⁰, így a kinevezés ebből adódóan is nehézségbe ütközhet.

Megoldásukra szolgált, és szolgál még, a körjegyzőség intézménye, mint az önkormányzati társulások egyik fajtája. „*A körjegyzőségi modell kidolgozása – célkitűzése szerint – alapvetően a hivatali létszám optimalizálására irányult*”¹¹ – írja Fürcht Pál. Célja, hogy az igazgatási feladatokat közösen és hatékonyan lássák el a települések. A társulásra való hajlandóságot próbálták és próbálják azzal is támogatni, hogy az állam plusz támogatásokat ad a körjegyzőségek számára, állami, központi költségvetésben meghatározott összeggel.

¹⁰ HOFFMAN István – Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – Az elmélet és a gyakorlat tükrében, ELTE Eötvös Kiadó, 2009., 314. p.

¹¹ FÜRCHT Pál – A településközi együttműködés egyes kérdései, Magyar Közigazgatás, 2000. 9. szám, L. évf., 534. p.

1. Szabályozás jellege, alapítási-csatlakozási feltételek, költségvetés

A körjegyzőségek esetében az Ötv., mint egy lehetőséget, önkéntes döntésen alapuló választást enged. Nem kötelessége, még a kis településeknek sem az, hogy társuljanak további településekkel az igazgatási feladatok ellátása érdekében. Ha egy település, bármilyen kicsi is legyen, képes arra, hogy önálló hivatalt tartson fenn, meg van a lehetősége erre. Ezt fejezi ki az Ötv. 39.§-nak (2). bekezdése¹² is. Nagyon fontos különbség lesz majd a közös hivatalokhoz képest.

Körjegyzőségek alakítását a törvény főszabályként ezernél kevesebb lakosú községek körében teszi lehetővé. Ugyanakkor törvényi kivételként jelenik meg az ezer, ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú községek köre, amelyeknél szintén lehetőség a társulás. Sőt, még akár kétezernél több lakossal rendelkező település, tehát nem csak község, hanem akár város is, lehet tagja körjegyzőségnek, de csak mint székhelytelepülés.

Fontos feltételként jelenik meg az is, hogy a településeknek, amelyek egymással körjegyzőséget hoznak létre, egy megyén belül kell elhelyezkedniük. További követelmény, hogy a társuló községek közel is legyenek egymáshoz, így őket legfeljebb két település közigazgatási területe választhatja el egymástól. Ezzel biztosítva azt, hogy az ügyintézés ne kerüljön távol a helyi polgártól, ami összefügg a hatékonysággal, ésszerűség elvével is.

Hogy mely település legyen a székhelye az adott társulásnak, az a körjegyzőséget alkotó települések döntésén alapul, kivéve abban a korábban említett esetben, ha 2000 fő feletti lakosságszámú település csatlakozik a körjegyzőséghez.

Mivel egy önálló társulásról van szó, a körjegyzőségnek önálló, külön költségvetéssel is rendelkeznie kell, azonban az adott települések önálló költségvetése is megmarad. A fenntartás költségeihez az érdekelt települések, megállapodásukon alapulva, járulnak hozzá. A törvényi diszpozitív szabály mellett azonban megjelenik az az esetkör, ha erről valamilyen oknál fogva nem rendelkeznének. Ebben az esetben, a körjegyzőség fenntartásához szükséges működés költségeihez, a településeknek lakosságszámarányban kell hozzájárulni. A költségvetésről az érintett települések együttes ülésen határoznak, és együttes ülésen kerül sor, ebből következően, a zárszámadás elfogadására is. Fontos megemlíteni itt is, hogy a mindenkori kormány a társulási hajlandóság növelése érdekében

¹² Ötv. 39.§ (2) bekezdés-„Az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete is létrehozhat önálló hivatalt, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.”

az állami költségvetésből elkülönített alappal támogatja a körjegyzőségek megalakítását. Hoffman István a költségvetési támogatást „*gyengéd kényszer*”¹³-nek nevezi. A kis települések számára valójában kényszerhelyzetként jelenik meg a körjegyzőség létrehozása, az ahhoz való csatlakozás, hiszen másképp nem tudnak működni.

Az alábbi összefoglaló táblázat a 2012. évi központi költségvetésből a körjegyzőségeket megillető hozzájárulásokat tartalmazza, összecsúszva.

A körjegyzőség működéséhez való központi költségvetési hozzájárulás – 2012.

1. számú táblázat

HOZZÁJÁRULÁS	FORINT/KÖRJEGYZŐSÉG/HÓNAP
<i>I. Alap – hozzájárulás</i>	253.530
<i>II. Ösztönző hozzájárulás</i>	Az alap-hozzájáruláson túl vehetőek igénybe, a feltételek teljesülése esetén.
a.) Két községből álló körjegyzőség, ha összlakosságszámuk eléri vagy meghaladja az 1000 főt	173.000
b.) Három vagy négy községből álló körjegyzőség, ha összlakosságszámuk nem éri el az 1000 főt	152.000
c.) Három vagy több községből álló körjegyzőség, ha összlakosságszámuk eléri vagy meghaladja az 1000 főt	297.000
d.) Öt vagy több községből álló körjegyzőség, ha összlakosságszámuk nem éri el az 1000 főt	297.000 (Ha hat vagy több tagból áll a körjegyzőség a hatodik településtől további 20.000 forint/település/hó)
e.) A nagyközségi, városi (megyei jogú városi) székhelyű körjegyzőséget a székhelyhez kapcsolódó második és minden további, de legfeljebb nyolc község esetén	96.000 forint/kapcsolódó község/hónap

Forrás: 2011. évi CLXXXVIII. törvény - Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

Az 1. számú táblázatból következik, hogy a jogalkotó által leginkább preferált körjegyzőségi felállás, ha a székhelytelepülés községi jogállású, valamint ha három vagy több község alkotja és összlakosságszámuk eléri vagy meghaladja az 1000 főt. A legkevésbé kívánt forma, a költségvetési támogatás alapján, ha három vagy négy község alkotja a társulást és ezek összlakosságszáma sem éri el az 1000 főt. Ez esetben a jogalkotó nyilván arra kívánja ösztönözni a településeket, hogy növeljék a körjegyzőséghez tartozó települések számát.

Jegyzőkkel készített interjú kapcsán felmerült, a körjegyzőségek ilyen jellegű támogatása témaként, amelyre az egyik körjegyzőséget vezető jegyző azt nyilatkozta, hogy ez az összeg körül-belül a körjegyzőség működési költségeinek 25%-át teszi ki.

¹³ HOFFMAN István –(2009)., 317. p.

2. Létrehozás, csatlakozás

Fontos törvényi kitétel a körjegyzőségekkel kapcsolatosan, hogy ahhoz csatlakozni, illetve abból kiválni is csak meghatározott időpontban lehetséges, a mindenkori naptári év első napja lesz ez az időpont. Nyilvánvalóan ennek költségvetési okai vannak, de ok lehet a szabályozásra az is, hogy ezzel kívánja a jogalkotó biztosítani a hosszabb távú együttműködés fenntartását. Megkötés az is a csatlakozás és a kiválás kapcsán, hogy mindkét esetben 6 hónappal korábban meghozott döntésre van szükség a felkészülés érdekében. A kiválással kapcsolatosan arra is utalnunk kell, hogy ha eldönti egy település a körjegyzőségből való kiválását, a naptári év első napját megelőző hat hónappal korábban, gondoskodnia kell a megfelelő jegyző kinevezéséről, tehát önálló hivatalt kell létesítenie, hiszen a törvény ezt megköveteli. Ez a hat hónapos időszak szolgálja az önálló hivatal létrehozásának előkészítését, megvalósítását. A kiválásról és a csatlakozásról való döntés is a képviselő-testület át nem ruházható, minősített többséget követelő döntései közé tartozik. Egyébként, ha valamely oknál fogva még sem tud önálló hivatalt felállítani az év első napjáig, a körjegyzőség tagja marad.

Az alakulásról az érdekelt települések képviselő-testületei együttesen állapodnak meg. Együttes ülés tarthatnak a körjegyzőség munkájával kapcsolatos egyéb kérdésekben is a törvény 40.§ (1). bekezdésének negyedik mondata szerint.

3. Körjegyző

A körjegyzőséget a körjegyző vezeti, ugyanúgy, mint ahogy a polgármesteri hivatalt a jegyző, csupán a körjegyző több település vonatkozásában látja el feladatait. A kinevezés együttes ülésen történik, személyéről pedig valamennyi képviselő-testület minősített többséggel határoz. A körjegyző felett a munkáltatói jogokat a képviselő-testületek együttes ülése gyakorolja, a körjegyzőség működésének ellenőrzését, feladatok egyeztetését pedig a polgármesterek együtt végzik.

A körjegyző feladatai körébe tartozik a képviselő-testületek, a bizottságok, és a települési képviselők működésével kapcsolatos igazgatási feladatok, illetve a polgármesterek hatáskörébe tartozó államigazgatási döntések előkészítése, végrehajtása. Röviden azt mondhatjuk, az a feladata, mint a jegyzőnek, csak ebben az esetben több település vonatkozásában kell ellátnia feladatait.

A körjegyző köteles minden egyes képviselő–testület ülésén részt venni, a szükséges tájékoztatást megadni. Éves beszámolási kötelezettség terheli a körjegyzőség éves munkájáról. A körjegyző a polgármesterek egyetértésével nevezi ki, jutalmazza és menti fel a körjegyzőségi dolgozókat és a munkáltatói jogokat is ő gyakorolja felettük.

Nagyon fontos szabály, hogy a körjegyző a képviselő–testületek Szervezeti és Működési Szabályzatában (továbbiakban: SZMSZ) meghatározott gyakorisággal, de legalább hetente egy napon, köteles minden egyes településen ügyfélfogadást tartani. Ezzel kívánja a jogalkotó biztosítani, hogy ne alakuljon ki a települések között előnyben részesítés, úgy, mint ahogy az a közös tanácsok idején, a székhelytelepülés esetében volt. Az ügyfélfogadási időben látja el a jegyzők hatáskörébe tartozó, állampolgárok irányában fennálló feladatokat, minden egyes településen, külön–külön.

4. Működés és problémák

Ahogy már említettem, a körjegyzőségek létrehozása önkéntes alapon történik. Megoszlanak a vélemények abban a tekintetben, hogy a körjegyzőségek lehetőségével, a várthoz képest, elegendően éltek-e vagy sem. Egyes nézetek szerint a lehetőségből eredő kedvező jellemzők sem vezettek ahhoz, hogy a kisebb települések körjegyzőségeket állítsanak fel. Schutzbach Ferenc erről így nyilatkozott: „Az eltelt két évtized bebizonyította, hogy önkéntes alapon az indokoltnál jóval kevesebben éltek a körjegyzőség létrehozásának lehetőségével, sok a látszatkörjegyzőség, ami általában csak egy (kör)jegyző közös alkalmazását jelenti oly módon, hogy minden településen önálló hivatal működik.”¹⁴

Hogy pontos adatokat is lássunk a körjegyzőségek számát illetően, Zongor Gábor összehasonlító táblázatát vettem segítségül.

¹⁴ SCHUTZBACH Ferenc – A községi önkormányzatok és körjegyzőségek, Új Magyar Közigazgatás, 2011. 10. szám, IV. évf., 36. oldal

Települési önkormányzatok, körjegyzőségek számának alakulása 1990 – 2005 között

2. számú táblázat

	Települési helyi önkormányzatok száma	Települések száma			Körjegyzőséget alkotó és körjegyzőségi feladatot ellátó település	Körjegyzőségek száma					Nem székhely
						Körjegyzőség székhelye				összesen	
		Város	Nagyközség	Község		Megyei jogú város	Város	Nagyközség	Község		
1990.	0	157	277	2627	0	0	0	0	0	0	0
1991.	3096	148	n.a.	2628	1535	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	529	1006
1992.	3114	156	n.a.	2905	1440	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	506	934
1993.	3130	163	n.a.	2915	1396	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	499	897
1994.	3136	173	n.a.	2924	1382	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	499	883
1995.	3148	171	n.a.	2920	1376	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	494	882
1996.	3149	177	240	2931	1364	1	23	40	430	494	870
1997.	3150	183	235	2686	1360	1	25	36	430	492	868
1998.	3154	195	222	2691	1390	1	28	35	441	505	886
1999.	3154	195	222	2691	1399	1	27	35	446	509	890
2000.	3158	199	216	2697	1458	1	27	34	474	536	922
2001.	3158	214	200	2698	1554	2	29	33	516	580	974
2002.	3158	229	186	2697	1591	2	31	32	528	593	998
2003.	3168	229	189	2704	1622	3	30	34	538	605	1017
2004.	3168	233	185	2704	1654	3	35	30	548	616	1038
2005.	3168	251	167	2704	1690	3	38	32	558	631	1059

Forrás: Zongor Gábor – Akarunk-e működőképes önkormányzati rendszert (Magyar Közigazgatás, 2006. 3-4. szám, LXI. évf., 220. p.)

A 2. számú táblázat adatai alapján azt mondhatjuk, hogy a körjegyzőséget alkotó települések száma az 1991-es évben egy viszonylag nagyobb számot, 1535-öt mutat, majd némi csökkenés következett be, végül az 1998-as évtől kezdve egy kisebb ütemű növekedés következett évről-évre a körjegyzőségekhez tartozó települések számát tekintve. Bár a körjegyzőségek székhelyeire vonatkozóan az adatok hiányosak az 1990-es évek elején, de látható, hogy város, mint székhelytelepülés, alig akadt. A legnagyobb része a körjegyzőséget alkotó településeknek természetesen község. Ha megnézzük, és összevetjük a helyi önkormányzatok számát, a körjegyzőséget alkotó és körjegyzőségi feladatot ellátó települések számával, az arányokat összemérve azt mondhatjuk, hogy az 1991-es évben a települések közel fele körjegyzőség tagja volt. Ugyanezt megnézve a 2005-ös évben, még nagyobb arányt mutat. Ha megvizsgáljuk a körjegyzőségekben a községek számát, alacsonynak mondható. Nyilvánvaló, hogy azért került megalkotásra a törvényi rendelkezés, hogy minél több község éljen a lehetőséggel, így az adatokból következően, igazat adhatunk Schutzbach Ferencnek, hogy nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A legfrissebb adatok bemutatásához a Központi Statisztikai Hivatal 2012. január 1-ei, Magyarország közigazgatási helynévkönyvét vettem segítségül.

Települési önkormányzatok, körjegyzőségek száma, 2012. január 01.

3. számú táblázat

Régió megnevezése	Települési önkor- mányza- tok száma összesen	Ebből:					
		Önálló polgár- mesteri hivatalt működtet	Polgár- mesteri hivatalt működtet és más körjegyzői hivatalnak helyet biztosít	Polgár- mesteri hivatalt működtet és körjegyző- ségi székhely	Körjegyző- séghez csatlakoz- ott és a körjegyző- ség székhelye	Körjegyző- séghez Csatlakoz- ott, a körjegyző- ség székhelye és más körjegyzői hivatalnak is helyet biztosít	Körjegyző- séghez csatlakozott (a körjegyzőség székhelye más helységben van)
Közép- Magyaror- szág	211	180	-	3	12	-	16
Közép- Dunántúl	401	135	1	7	96	-	162
Nyugat- Dunántúl	657	86	-	15	178	-	378
Dél- Dunántúl	655	69	3	27	158	1	397
Észak- Magyaror- szág	610	182	1	13	152	-	262
Észak- Alföld	389	220	-	20	53	-	96
Dél-Alföld	254	155	-	14	32	-	53
Összesen	3177	1027	5	99	681	1	1364

Forrás: KSH, 2012. január 1. Magyarország közigazgatási helynévkönyve

Ha a 3. számú táblázat adatait összevetjük a fenti táblázat korábbi éveinek adataival, hasonló képet mutat a körjegyzőségek száma. Ez utóbbi táblázat régióként is mutatja a helyi önkormányzatok társulási hajlandóságát. Az egy régióban található települések közül a Közép-magyarországi régióban a legkisebb ez a hajlandóság, míg a Dél-dunántúli régióban viszont a települések majdnem 90%-a valamely körjegyzőség tagja, nyilvánvalóan a településszerkezet sajátossága hozza ezt magával. Az év eleji adatok szerint országosan, átlagosan a települések 2/3-a körjegyzőséget alkot.

Hogy mi lehet az oka annak, hogy mégis alacsony a hajlandóság ezen társulásra, Zongor Gábor a önállóság feltételével magyarázza. Úgy gondolja, *sok önkormányzat még ma is az önállóság feltételének tekinti az önálló jegyzőséget. Ugyanakkor a kistépülési jegyzőségek által ellátott feladatok csupán kis részben(alig 20%-ban) tényleges közigazgatási feladatok, a munka nagy része településmenedzseléssel összefüggő*

teendő.”¹⁵ A szerző szerint tisztázni kell, hogy milyen feladatokat, hatásköröket kell egy községi önkormányzatnak ellátnia, éppen ezért nem tartja megfelelő jogalkotói reakciónak a községi önkormányzatok számának csökkentését, mert a települési struktúra ugyanúgy fenn marad, és a közszolgáltatásokat, még plusz teherként, ennek megfelelően kellene megteremteni. További érvként hozza fel a községi önkormányzatok megtartása mellett azt is, hogy „ (...) legyen szervezett érdekképviselője a kistelepüléseknek is, (...)”¹⁶.

Hoffman István is hasonló okokkal magyarázza a körjegyzőségi társulásra való kis mértékű ingerenciát. Úgy gondolja „a kis községek jelentős része a körjegyzőséget azonosította a „gyűlölt” közös tanácsokkal, ezért a teljes községi önállóságot akkor látták biztosítottnak, ha saját jegyzőt neveznek ki s polgármesteri hivatalt alakítanak.”¹⁷ Ezzel szemben azonban azt állítja, „nem tekinthető a közös tanácsok utódjának, hanem az egy speciális önkéntes társulás.”¹⁸

Streigl Jánosné, Gara és Bácsszentgyörgy körjegyzője, a körjegyzőségek mellett foglal állást cikkében. Kiemeli pozitívumként, saját, a rendszerváltás óta fennálló körjegyzőségéből kiindulva, hogy a polgármesteri hivatalokhoz képest lényegesen alacsonyabb költséggel működnek. Az alapítási tendenciáról azt állítja, „(...) a kezdeti ódzkodás után az utóbbi évtizedben rohamosan nőtt a körjegyzőséghez csatlakozó önkormányzatok száma.”¹⁹ Szerinte az egy hivatalon belüli ellátása az egyes ügyköröknek sokkal kifizetődőbb. Ebből adódóan kívánna, a most aktuális reformok idején, mintaként nézni erre a társulásra.

A körjegyzőség árnyoldalaként említi Hoffman István azt, hogy az egy körjegyzőségen belüli települések tekintetében a „valóságban egyenlőségről nem beszélhetünk”²⁰. A székhelytelepülés jobb adottságai-nagysága és az infrastruktúra-kedvezőbb helyzetbe hozza a többi, adott körjegyzőséget alkotó településsel szemben. Problémásnak tartja azt is, hogy mivel az államigazgatási feladatok ellátása érdekében szervezetrendszerben a települések szintjéig nem lehet hatékonyan kiépíteni, így a települési önkormányzatoknak is el kell látniuk államigazgatási feladatokat. Ugyanez vonatkozik a körjegyzőségekre is, azonban, „az állami érdek érvényesülése a jelenlegi fakultatív körjegyzőségi rendszerben nem biztosított.”²¹

¹⁵ ZONGOR Gábor – (2006), 214. p.

¹⁶ L.: 15. l., 215. p.

¹⁷ HOFFMAN István – (2009), 311.p.

¹⁸ L.: 17. l., 311.p.

¹⁹ STREIGL Jánosné – Átalakításra várva ..., Jegyző és Közigazgatás, 2011. 4. szám, XIII. évf., 12. p.

²⁰ L.: 17. l., 315. p.

²¹ L.: 17. l., 316. p.

Azon települések közül - amelyek körjegyzőséget állítottak fel - sem mindegyik a törvényi rendelkezéseknek megfelelően szervezte meg a hivatal, illetve az egyes településeken a képviselőtestület. Gondolok arra a nem ritka jelenségre, hogy a települések a körjegyzőségek létrehozása mellett, úgy határozzák meg működésüket, hogy továbbra is megmarad az önálló hivatal az egyes településeken, ahol legalább egy-két ügyintéző napi rendszerességgel jelen van és nem csak a körjegyző által ellátott ügyfélfogadás létezik. Hóbor Erzsébet cikkében erre az esetre hívja a figyelmet. Szerinte nagyon gyakori jelenségnek mondható ez Zala megyében, amelyet nem tart rossz megoldásnak. Ezt azzal magyarázza, hogy, *„a hivatalra, az épületre fizikai valóságában is szüksége van az önkormányzat testületének és a polgármesternek. Itt üléseznek, tartanak fogadóórát a képviselőtestületi tagok és a polgármester, ide érkezik a körjegyző stb.. Itt kívánja nem egy önkormányzat kiszolgálni a településen élő polgárokat akként, hogy lehetőség szerint minél teljesebb körben helybe hozza az ügyintézést, a felvilágosítást, a beadvány átvételét, a jegyzőkönyvbe, más iratokba való betekintés biztosítását stb..”*²² Az apró települések, illetve annak idősebb lakossága, az infrastruktúra hiánya miatt, ezt tartja a legjobb megoldásnak az állampolgárok kiszolgálására.

Miután megismertük a körjegyzőségek jogszabályi-szabályozási hátterét, illetve egyes gyakorlati problémákat, érdemes azzal is foglalkozni összefoglalóan, hogy vajon mi szólhat a körjegyzőségek alakítása, illetőleg az önálló polgármesteri hivatalok mellett.

Nyilvánvaló, hogy a létrehozásnak a legfontosabb oka a finanszírozás. Emellett a szakmai elem biztosítása is ok lehet, így rákényszerül egy-egy település a létrehozásra, csatlakozásra. A rendszerváltás után kevésbé volt jellemző a társulási ingerencia, hiszen *„(...) hosszú ideig erőteljesen érződött a „közös” gondolatától való idegenkedés.”*²³ – nyilatkozik erről Hóbor Erzsébet, és állítja *„befolyásolta „az én házam, az én váram” hozzáállás is.”*²⁴

A jobb finanszírozási lehetőség mellett pozitívuma a körjegyzőségeknek az is, hogy a települések között egy szoros együttműködés alakul ki, amely kulturálisan is kapcsolatot teremthet a települések között. Jó példa lehet a Streigl Jánosné által említett, saját körjegyzősége által kialakított kapcsolat, egyes szerbiai vajdasági településekkel. A települések különböző rendezvényeket szerveznek, gyakran találkoznak, rendszeresen ápolják kapcsolataikat, *„(...)„járulékos” előnyként is említhetem, hogy a közös hivatal*

²² HÓBOR Erzsébet – Jegyzőség, körjegyzőség, polgármesteri hivatal (szokatlan szemszögből), Jegyző és Közigazgatás, 2002. 1. szám, IV. évf., <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=633>

²³ L.: 22. l.j.

²⁴ L.: 22. l.j.

*önmagában is serkenti az eszmecserét, és szorosabb együttműködést teremtett az önkormányzatok között.”*²⁵ – emeli ki a cikk szerzője.

Hoffman István a körjegyzőségek legnagyobb előnyének azt tartja, hogy, *olyan egységes közigazgatási, államigazgatási feladatokat ellátó hivatal, amelyet a községek egyesített erejükkel fenn tudnak tartani, miközben önkormányzati autonómiájuk nem sérül*²⁶.

Rengeteg érvet és ellenérvet fel lehet sorolni a körjegyzőség mellett és ellen. Összességében egy jó társulási módnak tekinthető, amely a kisebb települések számára, a korábban említett problémák kiküszöbölését, orvoslását is szolgálja.

²⁵ STREIGL Jánosné – (2011.), 13. p.

²⁶ HOFFMAN István – (2009.), 315. p.

III. Közös hivatal

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény egy új társulási módot szabályoz, a közös önkormányzati hivatalt.

A közigazgatás megreformálásának fő célja a „jó állam” megteremtése. A Magyar Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program 12.0 meghatározza a jó állam fogalmát: *„Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”*²⁷ A „jó állam” megvalósítása érdekében kívánják felállítani a járási hivatalokat, mert úgy gondolják *„a Magyar Program 11.0-val összhangban a kormánygazdát akkor áll igazán szilárd lábakon, ha létrejön a járási hivatalok rendszere.”*²⁸

A január 1-től felálló járási szint kialakításával az volt a célja a Kormánynak, hogy az államigazgatási feladatokat, illetve azok egy részét, a helyi önkormányzatoktól elvonva, állami kézbe vegye, amellyel, *„hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez”*²⁹. A felálló járási rendszerbe kívánja a jogalkotó belehelyezni a közös hivatalok intézményrendszerét.

Az Alaptörvény megalkotásával szabályozásra került, az Állam, azon belül is az Önkormányzatra vonatkozó rendelkezései között, 34. cikkének (2). bekezdésében, hogy *„törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”* Az Mötv. ezt a keretet kitölti tartalommal, és a települések bizonyos körének kötelező társulásaként írja elő a közös hivatal felállítását, illetve az ahhoz való csatlakozást.

Az Mötv. 84-86. §-áig terjedően foglalkozik a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályokkal. Ezen kívül a jegyzőre és az aljegyzőre vonatkozó 81-82. §-ok is érintik a közös hivatalt vezető jegyzőt, a 83. § pedig kifejezetten a rá vonatkozó eltéréseket rögzíti.

²⁷ Magyar Zoltán Közigazgatás – Fejlesztési Program 12.0, <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20koz%20fejleszt%20program%202012%20A4.pdf>, letöltés: 2012. 09. 18., 6. p.

²⁸ Magyar 12.0, 24. p.

²⁹ Magyar 12.0, 24. p.

1. Szabályozás jellege, elnevezés, költségvetés

Az Mötv. is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat képviselő–testülete feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. Nagyon fontos, hogy a közös hivatalok létrehozása nem lehetőségként jelenik meg bizonyos települések számára, hanem kötelezettségként. A törvény kijelenti, hogy ezek a települések létrehozzák a közös hivatalokat, tehát ilyen adottságokkal rendelkező község önálló hivatalt nem is tarthat fenn. Felvetődhet a kérdés, hogyan érvényesül majd a közös önkormányzati hivatalok felállítását követően az önkormányzatisághoz való jog?! A kérdés megválaszolásához tisztázni kell, mit jelent az önkormányzashoz való jog.

A helyi önkormányzás lényegének megértéséhez Fogarasi József gondolatmenetét használom. Az önkormányzás lényegét akként adja meg, hogy „*valamely testületnek, közösségnek joga van ahhoz, hogy ügyeit önállóan intézze.*”³⁰ A helyi önkormányzatok vonatkozásában ez akként testesül meg, hogy a „*sokrétű feladat- és hatáskörükben eljárva, kifejezik a helyi közakaratot, megjelenítik a helyi érdekeket.*”³¹ Az 1990-ben felállított önkormányzati struktúra alkotmányos védelme megtörtént az akkor módosított Alkotmányunkba, amely 2/3-os többséget kívánt meg a törvény módosításához, figyelembe véve az Európai Önkormányzatok Kartájának elveit is a szabályozás során. Fontos azonban tudni, hogy az önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. Az önkormányzashoz való jog kiemelkedő politikai alapjognak tekintendő. Az Alkotmánybíróság több határozatában védelemben részesítette, és alapjogként tekintett rá. Ez az alapjog most korlátozódik. Szabó Lajos hiányolja a közvetlen hatalomgyakorlás szabályainak rögzítését az Mötv.-ből. A helyi népszavazáshoz való jog csak az Alaptörvényben került rögzítésre. Kérdéses, hogy a helyi közakarat, hogy nyilvánul meg ezután? Hogyan ölt testet? Gyengíti a helyi önkormányzatokat, hogy autonómiájuk csorbul, azzal, hogy a közös hivatali rendszerbe kényszerítik a kritériumoknak megfelelő településeket.

Szabályozza a törvény a hivatal elnevezését is. Először is azt, hogy a nevet az adott önkormányzat SZMSZ-ében kell rögzíteni, majd pedig azt, hogy közös önkormányzati hivatal esetén a székhelytelepülés nevével kibővített Közös Önkormányzati Hivatal elnevezést kell használni. Érdekes az elnevezés kérdése. A közös polgármesteri hivatal helyett a jogalkotó más elnevezést ad. Azzal, hogy változtattak az elnevezésen, Szabó Lajos

³⁰ KILÉNYI Géza(szerk.) – A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex Kiadó, Budapest, 2008., 221. p.

³¹ L.: 30. l.j., 221. p.

szerint ez „*azt tükrözi, hogy a hivatal „nem a polgármesteré”, hanem az önkormányzat egészéé*”³² Más szabályok pedig pont az ellenkezőjét mutatják, maga a szerző is felhívja erre a figyelmet, gondol itt a jegyző polgármester alá utalására. A törvény jogalkotói indokolása erre a rendelkezésre vonatkozóan az, hogy, „*Az elnevezés változtatására azért volt szükség, mert logikailag helytelen megállapítás, hogy közös hivatal esetén a polgármester hivatalaként tüntetjük fel az önkormányzatokhoz tartozó hivatalt*”³³.

Az önkormányzati törvényhez fűzött módosító javaslatában a kormánypárti, Borkai Zsolt az Mötv. 84.§-ának (5). bekezdését³⁴ kiegészítené egy d.) ponttal, méghozzá a megyei jogú városok polgármesteri hivatalának elnevezésével, javaslatában a (település neve) Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala elnevezést kapná, illetve maradna meg az ilyen rangú településeknél. Indokként azt hozza fel, hogy, „*a megnevezés megváltozását az összes állami(kincstári) és önkormányzati nyilvántartáson át kell vezetni, és cserélni kell a korábbi megnevezéssel készült bélyegzőket és feliratokat, zászlókat, táblákat, stb.*”³⁵ Ez jelentős költségekkel jár, amely ellentétes az Mötv. általános indokolásával, valamint a Magyar Program céljával is.

Szabályozásra került az Mötv. rendelkezései között, hogy a hivatalok működési költségét az állam, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és az adott hivatal által ellátott feladataikkal arányban megfinanszírozza, amelyet a székhelytelepülés és a megye részére, az e célra elkülönített számlára fog folyósítani. A kérdés csak az, hogy mégis milyen mértékű lesz, illetve, hogy elegendő lesz-e a hivatalok teljes működésére. A gyakorlatban dolgozó jegyzőkkel készített interjú során nagy előnyeként emelték ki a közös hivatalok állami, feladatalapú finanszírozását. A közös hivatalok esetében az állam 75%-ban járul hozzá a hivatal költségeihez, szemben a körjegyzőségek 25%-os állami finanszírozásával. Ez jelentős mértékben megkönnyíti a közös hivatalok pénzügyi helyzetét. Ha nem elegendő a finanszírozás a

³² SZABÓ Lajos – A második önkormányzati törvény új vonásai, Új Magyar Közigazgatás, 2012. 4. szám, V. évf., 40. p.

³³ 2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása, Magyarország helyi önkormányzatairól, részletes indoklás a 84.§-hoz

³⁴ Mötv. 84.§ (5). bekezdés: A polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal hivatalos megnevezése:

a) települési polgármesteri hivatal esetén: (település neve)--i Polgármesteri Hivatal ;

b) közös önkormányzati hivatal esetén : (székhelytelepülés neve)--i Közös Önkormányzati Hivatal;

c) megyei önkormányzati hivatal esetén: (megye neve) Megyei Önkormányzati Hivatal ;

d) megyei jogú városi polgármesteri hivatal esetén : (település neve) Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala. ”

³⁵ BORKAI Zsolt – T/8509/4. számú javaslat, <http://www.parlament.hu/irom39/08509/08509-0004.pdf>, letöltés: 2012.10.10., 2. p.

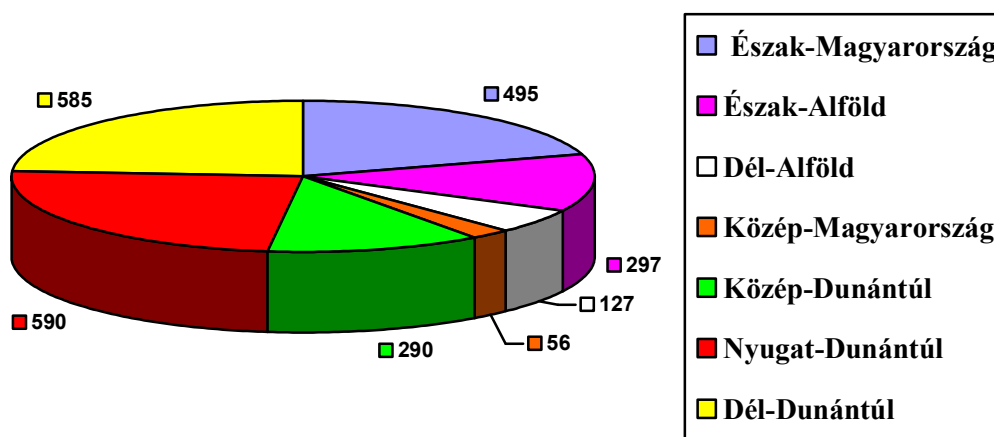
hivatal teljes működésére, a településeknek meg kell állapodniuk a további finanszírozásról, ennek hiányában pedig lakosságszám-arányosan kell, hogy a költségekhez hozzájáruljanak.

2. Alapítási-csatlakozási feltételek

Az Mőtv. 85.§-a teljességében a közös hivatalokkal foglalkozik. Meghatározza azon községek paramétereit, amelyek a közös hivatalokat felállítják. Lakosságszám tekintetében a törvény főszabályként a kétezer fő alatti községeket határozza meg. A Belügyminisztérium által kiadott módszertani útmutató alapján, illetve az Mőtv. 146.§ (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben meghatározott időpontot és létszámot kell figyelembe venni a lakosságszám tekintetében, tehát a 2013. január 1-ei hatálybalépés kapcsán, a 2010. január 1-ei adatokkal kell számolni. Ezen települések száma jelenleg körülbelül 2400, tehát a magyarországi, körülbelül 3200 település $\frac{3}{4}$ -e 2000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező település. Tehát jelentős körét érinti a településeknek a közös hivatal intézménye. Kivételként jelenik meg, hogy a kétezer fő feletti települések is tartozhatnak közös hivatalhoz, tehát bővítve a kört, nem csak a községek.

A 2000 fő lakosságszám alatti községek száma – régióként- 2012. január 01.

1. számú ábra



Forrás: KSH – Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve – 2012. január 01. – saját szerkesztés

Az 1. számú ábra a 2000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező községi jogállású településeket mutatja, régióként lebontva Magyarországon, a 2012. január 1-ei állapot

szerint. A legtöbb olyan település, amelynek 2013. január 1-én, vagy azt követően közös hivatalt kell létrehoznia, ahhoz csatlakozni a Nyugat-dunántúli régióban található, alig marad el tőle a Dél-dunántúli régió, a két régió sajátos településszerkezete miatt. A legkevesebb ilyen település a Közép-magyarországi régióban található, ide - községi szempontból – csak Pest megye sorolható.

Tartalmaz a törvény egy úgynevezett nemzetiségi kedvezményt.³⁶ A módszertani útmutató ezt a rendelkezést a következőkkel magyarázza: „*A jogalkotó enyhébb feltételek előírásával tekintettel volt arra, hogy az egyes nemzetiségek egy szoros közösséget alkotnak, ezért ezt a lehetőséget azon településeknek kívánja biztosítani, ahol a nemzetiségek aránya ezt indokolja. A történelmi, gazdasági, földrajzi adottságok önmagukban nem elegendőek az enyhébb feltételek (kisebb lakosságszám, kevesebb település) alkalmazásához.*”³⁷ Tilk Péter cikkében boncolgatja ezt a szabályt. Nem tartja a rendelkezést könnyítésnek, hiszen nem egyszerű ennek a feltételnek megfelelni. Úgy gondolja, „*a nemzetiségekhez tartozók (főleg az idősebbek) a mai napig nem feltétlenül nyilatkoznak szívesen a nemzetiséghez tartozásukról.*”³⁸ Éppen ezért ez sem jelent alternatívát azon településeknek, amelyek nem tudják a minimális 2000 fős összlakosságszámot, vagy a 7 települési számot biztosítani. Példaként hozza fel a Baranya megyei Orfűt és a hozzá tartozó körjegyzőséget alkotó három települést, így Abaligetet, Husztót, és Kovácsszénáját. A négy település összlakosságszáma nem éri el a 2000 főt, földrajzilag pedig el vannak zárva attól, hogy más településeket bevonjanak, így például nekik sem nyújt segítséget a nemzetiségi kedvezmény.

Leszögezi a törvény, hogy a közös hivatalhoz tartozó településeknek egy járáson belül kell elhelyezkedniük, valamint, egy település közigazgatási területével enged csak elválasztást. Az új önkormányzati törvény indokolása alapján a járásra azért van szükség, mert, „*a járási egység figyelembevételével biztosítható az egységes közigazgatási rendszer,*

³⁶ Mót. 85.§ (10). bekezdés: „*Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, - amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik - a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben (azaz a minimális összlakosságszám, minimális településszám) foglalt előírásoktól.*”

³⁷ Belügyminisztérium: Módszertani segédlet, A közös önkormányzati hivatalok megalakításához, Önkormányzati hírlevél,

http://www.kormany.hu/download/6/12/a0000/%C3%96nk_H%C3%ADrlev_2012_II%20sz%C3%A1m.pdf
letöltés: 2012. 10. 03., 6. p.

³⁸ TILK Péter – A közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyes problematikus szabályai, Jegyző és Közigazgatás, 2012. 4. szám, XIV. évf., 17. p.

az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködése - jogorvoslati fórum rendszer, statisztikai adatszolgáltatás”³⁹.

Látszólagos választási lehetősége áll fenn a községeknek arra vonatkozóan, hogy egy járáson belül, mely településekkel hozzák létre a közös hivatalukat. Mivel azonban sok esetben a kritériumoknak megfelelés miatt ezzel a lehetőséggel nem tudnak élni, csak látszólagos lesz a joguk.

Lázár János javaslatára módosították volna az önkormányzati törvényt ebben a tekintetben, egy 2012. augusztus végén benyújtott indítványa alapján. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár azt javasolta, hogy kizárólag csak azon települések hozhassanak létre együtt közös hivatalt, melyek az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben meghatározottak szerint ugyan abban az országgyűlési egyéni választókerületben találhatók.

Azzal, hogy felállítják a járási struktúrát, a települések helyzete megbonyolódik. Ebbe a struktúrába helyezik bele a közös hivatalokat, így érthető volt az egy járáshoz kötés is. De a választó kerületekhez kötés egy lehetetlen helyzetet teremtené. Nincs alapja a közös hivatalok egyéni választókerületekhez való kötésének, hiszen csupán az országgyűlési választásokkal összefüggő feladatok köthetők a választási kerületekhez, sokak a lobbizás tevékenységgel magyarázzák ezt.

Érintett volna a javaslat Sé és Pernye településeket is, ahol már az év eleje óta működtetik közös hivatalukat, sőt Bucsú és Narda település csatlakozásáról is megállapodtak már. A javaslat tárgyalása és megszavazása esetén nem maradhatott volna fenn hivataluk, „(...)lehetetlen helyzetbe hozná Pernyét, hiszen az a sárvári, míg a másik három település a szombathelyi egyéni választókerülethez tartozik.”⁴⁰ - jelent meg a Vas Népe egy szeptember eleji internetes cikkében. Hasonló helyzet alakulna ki Pornóapáti–Vaskeresztes–Horvátlövő–Szentpéterfa megállapodásával is, hiszen Szentpéterfa más választókerülethez tartozik, mint az előző három. Kíváncsiak voltak a települések az indokokra is, amelyek a rövid módosító indítványból nem derültek ki számukra. Egyébiránt azzal indokolta T/8166. számmal ellátott javaslatát az államtitkár úr, hogy a választókerületi besorolás által a közös hivatalok alakítására vonatkozó feltételek világossá tétele és kiegészítése történik meg ezáltal. Ezt a javaslatát visszavonta Lázár János, és egy újabb, T/8509-es számon iktatott javaslatot nyújtott be megvitatásra,

³⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása Magyarország helyi önkormányzatairól, részletes indokolás 85.§-hoz

⁴⁰ NAGY Ildikó - Ki kivel közösködhet? - Lázár János indítványa miatt aggódnak a kis falvak Vasban, 2012. szeptember 4., (http://vasnepe.hu/hirek/20120904_kozos_onkormanyzati_hivatal)

amelyben az önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyásával felmentést adna a határos települések csatlakozási kötelezettsége alól. A javaslat a későbbiekben részletesen is kifejtésre kerül.

Ehhez az újabb Lázár - féle javaslatához 2012. október 2-án egy módosító javaslatot nyújtott be Lamperth Mónika, ellenzéki politikus. Azt javasolja, hogy a hatályba lépő rendelkezések között a „*legfeljebb két település közigazgatási területe*”⁴¹ passzus szerepeljen, az egy település meghatározás helyett. Indoka az, hogy pártjuk sok kis önkormányzattól kapott visszajelzést arra vonatkozóan, hogy az Möt. rendelkezései előnytelenek a „*szervezetten, összehangoltan, jól működő körjegyzőségek*”⁴² tekintetében, hogy eddig 2 település közigazgatási területe választhatta el egymástól a településeket. Ezért az új szabályozás miatt nem alkothatnak egy közös hivatalt. Ez a módosítás a körjegyzőségek kis hányadának fennmaradását segítené csak.

Az új önkormányzati törvény elfogadása óta eltelt 8 hónap. Ez a 8 hónap, úgy gondolom, elegendő arra, hogy „lelkiekben” is felkészüljön a község és vezetése a változásokra. Több településen már megtörténtek az előkészületek, vagy már éppen kész közös hivatalok vannak, a törvényi hatálybalépésre várva. Így, 2,5 hónappal a hatályba lépés előtt, bármilyen hasonló módosítás nem könnyíti meg az önkormányzatok helyzetét.

Érdekes kérdés az, hogy mely településtípusok tartozhatnak a közös hivatalokhoz. Tilk Péter cikkében főkérdésként pont ezzel a problémával foglalkozik. Az Möt. 3.§-nak (2). bekezdése így szól: „*Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.*” Tehát az itt felsorolt településtípusok, beleértve a járás-székhely városokat, megyei jogú városokat, fővárost is, felkérhetők lennének a közös hivatalokhoz való csatlakozásra? Vagy csak az „egyszerű” városok? Az egyik kategóriakör a megyei jogú városok, főváros esete, amelyek kapcsán a szerző a következő megállapításra jut: „*Igencsak érdekes helyzetet eredményezhet, ha valamely kistelepülés megkeresi az egyik megyei jogú várost, vagy magát a fővárost, hogy közös hivatalt hozzanak létre. Figyelemmel a megyei jogú városok, valamint a főváros helyzetének, szerepének, feladat- és hatásköreinek stb. a kistelepülésektől való jelentős különbségeire, véleményem szerint nem túlzás azt állítani, hogy a törvényhozó szándéka vélhetően nem terjedt ki arra, hogy*

⁴¹ LAMPERTH Mónika – T/8509/2 javaslata, <http://www.parlament.hu/irom39/08509/08509-0002.pdf>, letöltés: 2012. 10. 03., 1.p.

⁴² L.: 41. l., 1-2. p.

*a „városi” önkormányzat fogalmába e tekintetben ezeket is bele kellene érteni.”*⁴³ Járászhely városok esetében nem látja ezt ennyire kétséget kizáróan a szerző, egyértelműbbé kellett volna tenni ezt a kérdést. Megfordítva is megvizsgálja a kérdést, tehát, ha a megyei jogú város, főváros keresi meg a vele határos kistépelést. Logikátlan lenne, nem is akad rá majd eset, de pontosítása kellene ennek a rendelkezésnek.

Teljesen új szabály, hogy minimális lakosság számnak, vagy minimális csatlakozó települési számnak is meg kell felelni a közös hivatalhoz tartozó településeknek. A minimális lakosság szám 2000 fő, a minimális település-szám pedig hét. Amikor a törvénynek egy korábbi tervezete nyilvánosságra került, nagyon sok település megrémült ezektől a számoktól.

Schmidt Jenő cikkében pont erre a problémás kérdésre hívja fel a figyelmet, és tesz javaslatot a megoldására. Ekkor még a 3000 fő alatti településeket érintette a tervezet, a településszámról még nem szólt. Kapolyról és Somogymeggyesről ír, amelyek egy körjegyzőséget alkotnak a cikk írások, de 1000-nél alig több lakossal rendelkeznek együttesen, így kénytelenek a tabi hivatalhoz csatlakozni a törvényi kötelezettség teljesítése érdekében. Hoz egy másik negatív példát is. *„De a törökkoppányi székhelyű kilenc település számára például ez megoldhatatlan feladat, mert az összlétszámuk nem éri el a háromezer személyt és nincs hová terjeszkedniük; a leendő járási, illetve a megyehatárok nem léphetők át.”*⁴⁴

Vannak olyan járásek, megyék, ahol ez a kétezres, vagy a hét települékes minimum nem teljesíthető. Ennek megoldására ajánlja fel tabi község polgármestere azt a lehetőséget a törvényalkotó számára, hogy, *„a kormányhivatal adhasson felmentést a háromezer fős alsó korlát alól ott, ahol ezt fizikailag lehetetlen teljesíteni.”*⁴⁵ Megoldaná az előbb említett problémát és az a követelmény is teljesülne, hogy könnyebben bejáráható, jól elérhető körzetek alakuljanak ki.

Nem csak a lakosság számi kitétel, hanem a település-szám kritérium is problémás. Egy olyan településszerkezetű területen, ahol kisebb lakosság-számú települések vannak, gondoljunk csak a Balaton környéki kis településekre, vagy Somogy, illetve Zala megyére, ahol nem ritka a két-, háromezáz fős település, a megadott lakosság számi minimum 6-7 település esetében fog csak megvalósulni. Ha 6-7 települést kötünk össze,

⁴³ TILK Péter – (2012.), 16.p.

⁴⁴ SCHMIDT Jenő - Körzetesítés: megoldhatatlan a kormány háromezres egyenlete, 2011. október 17., <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/korzetesites-megoldhatatlan-a-kormany-haromezres-egyenlete-406401>

⁴⁵ L.: 44. lj.

és kényszerítünk egy közös hivatalba, nehezen képzelhető el az, hogy minden megfelelően, költség hatékonyan, jogszerűen fog működni.

Példaként szolgálhat a problémás helyzetre Bozsok–Cák–Kőszegdoroszló–Kőszegszerdahely–Velem helyzete. A települések összlakosság-száma 1730 fő, így a közös hivatalok felállításával nem tudnak, vagy nem így tudnak öt településként fennmaradni. Bármilyen történhet velük, szét is szedhetik őket. Nagyon fontosnak tartják az együtt maradást, hiszen rokoni szálak, egymás között házasodó családok, a körzeti általános iskola, a kistérség, a tájegység, a turisztika, a különböző fejlesztések, pályázatok és még rengeteg más dolog mind, mind összeköti őket. Próbálják elérni a megfelelő lakosságszámot, ennek érdekében próbálkoztak Bucsú településnél, hogy csatlakozzon hozzájuk, azonban ez nem volt sikeres.

Említett cikkében, Tilk Péter ezzel a kérdéssel és gyakorlati megvalósulási problémájával is foglalkozik. Nem tartja megfelelő megoldásnak azt, hogy például 7 település együttesen tartson fenn közös hivatalt, a közös hivatalt vezető jegyző szempontjából. Hiszen, *„kérdés lehet, hogy a jegyzőnek lesz-e energiája, ideje minden településen megfelelően ellátni feladatát?”*⁴⁶. Példaként említi a jegyzőkönyvkészítést, pályázatírást, amely nagyon sok időt vesz igénybe egy településen, nem hogy 7 esetben.

3. Létrehozás, csatlakozás

Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok, képviselő-testületei megadott határidőn belül kell, hogy döntsenek. Ezt a határidőt az általános önkormányzati választások napjához kötik, és az azt követő hatvan napon belül kell megállapodniuk. Elsőnek, az általánostól eltérő alkalommal, 2013. január 1-én, illetve az azt követő 60 napon belül kell a közös hivatalokat felállítani. Nagyon fontos éppen ezért, amire a módszertani segédlet is felhívja a figyelmet, hogy a szükséges intézkedéseket meg kell hozniuk az érintett településeknek, még a 2012-es évben. Rengeteg adminisztrációs teendővel jár a közös hivatalok felállítása, gondoljunk csak a munkajogi kérdésekre, vagy a számbavételre, tárgyi és dologi eszközök leltározására, tájékoztatók elkészítésére és így tovább, mindazokra a szükséges intézkedésekre, amelyek előzetes megalkotása nélkülözhetetlen. Kiválásra is egyébként csakis önkormányzati ciklusonként egyszer van lehetőség, a

⁴⁶ TILK Péter – (2012.), 16. p.

zökkenőmentes, kiszámítható ügyintézés miatt. Oka lehet a kiválásnak, hogy például más településekkel jobban együtt tudna működni az adott település, de okként szolgálhat az is, hogy nő a település lakosságszáma, ami miatt, már jogosult lesz önálló hivatalt is fenntartani. Természetesen ez fordítva is alakulhat, és a lakosságszám csökkenés miatt egyes települések el is veszthetik időközben az önálló hivatalhoz való jogot.

Amennyiben határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. Erre közérdekből van szükség, annak érdekében, hogy a hivatali munka folyamatosan és harmonikusan tudjon működni. Kijelölés esetén is figyelembe kell venni a korábban már kifejtésre került alakítási kritériumokat. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete- jogszabálysértésre hivatkozással- a törvényszékhez fordulhat. Az önkormányzatok Alaptörvényből levezethető alapjogát biztosítja a jogorvoslattal az Mötv..

Nagyon fontos, hogy a városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete, nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt vele határos település kezdeményezi. A törvény nem csupán a községek számára állít fel szabályokat, hanem a határos városokat, kétezer fő feletti községeket is kötelezi, ezzel ezek autonómiáját is korlátozza.

Lázár János képviselő módosító javaslatot nyújtott be az Mötv. közös hivatalokra vonatkozó, még hatályba nem lépett rendelkezéseire. Nevezetesen az Mötv. 85.§-ának, (7). bekezdéséhez, a városi és a 2000 főt meghaladó lakosságszámú határos település meg nem tagadási szabálya alóli mentesülést⁴⁷ fogalmaz meg. Az általa javasolt egy egyéni választókerületi elhelyezkedés helyett, már az ennek a kritériumnak meg nem felelő városok és 2000 fős lakosságszámot meghaladó településeknek adna felmentést, az önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyásával, a közös hivatalokhoz való csatlakozás kötelezettsége alól. Javaslatának általános indoka megint csak a pontosítás, kiegészítés; a konkrét indok pedig az, hogy a munkavégzés hatékonyságát indokolja,

⁴⁷ T/8509. számú javaslat - „A (7) bekezdésben meghatározott megállapodás megkötése a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyásával megtagadható, ha az azt kezdeményező település az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben meghatározottak alapján nem ugyanazon országgyűlési egyéni választókerülethez tartozik.”, <http://parlament.hu/irom39/08509/08509.pdf>, letöltés: 2012.10.03., 1. p.

hogy egy választókerületben helyezkedjenek el, ha pedig ez nem valósul meg, felmentést kapjanak az említett miniszter által. Képtelen helyzetet teremtené a javaslat törvényi rendelkezéssé válása. Hiszen azt jelentené, hogy az önkormányzatokért felelős miniszter, azaz a belügyminiszter, mint az állami szint képviselője, egy személyben dönthetne a felmentésről, a helyi szinten található, azaz a helyi önkormányzatot érintő kérdésben.

Ezt tartja aggályosnak Lamperth Mónika és Varga Zoltán is, ellenzéki képviselők, a javaslatához fűzött módosító javaslatukban. Abban találják a Lázár János által javasolt módosítást nem megfelelőnek, hivatkozva az Alkotmánybíróság 39/1997. (VIII.1.) határozatára, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.” Aggályosnak tartják, hogy hiányoznak a törvényi rendelkezések közül azok a döntési szempontok, amely alapján az említett miniszter döntést hozhat a kérdésben, és így „egy esetleges jogorvoslat esetén nem biztosított a perbe vitt jogok és kötelezettségek bíróság általi érdemi elbírálása.”⁴⁸

Borkai Zsolt, szintén a miniszterelnökséget vezető államtitkár által benyújtott javaslatához fűzött módosító indítványában, kiegészítene az államtitkár által javasolt rendelkezést, azzal, hogy „ha a kezdeményezés megyei jogú város önkormányzatát érinti”⁴⁹, akkor is adhasson az önkormányzatokért felelős miniszter felmentést számukra. Továbbá beemelné azt a rendelkezést is törvény ezen szakaszába, hogy „megyei jogú város és más települési önkormányzat(ok) megállapodásuk esetén polgármesteri hivatalt hoznak létre, melynek elnevezésére a 84. § (5) bekezdés d.) pontját kell alkalmazni”⁵⁰, tehát a korábban már említett elnevezést, az átnevezés költségesség miatt. Indokként arra hivatkozik, hogy a megyei jogú önkormányzat helyzete, feladatai nincsenek azokkal a községekkel összehasonlítható státuszban, amelyek számára kötelesség a hivatal felállítása, az ésszerűségi indok hiányzik.

Székhelytelepülés, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város lesz. Ennek indoka, a módszertani útmutató alapján, hogy „a városok már rendelkeznek azzal a hivatali struktúrával, amely biztosítja a feladatok ellátását, nincs

⁴⁸ LAMPERTH Mónika – VARGA Zoltán: T/8509/3. javaslata, <http://www.parlament.hu/irom39/08509/08509-0003.pdf>, letöltés: 2012. 10. 10.

⁴⁹ BORKAI Zsolt – T/8509/4. számú javaslat, letöltés: 2012.10.10., 1. p.

⁵⁰ L.: 49. lj., 2. p.

*feltétlenül szükség új hivatal kialakítására.*⁵¹ Okként szolgál központi elhelyezkedésük és ebből adódó könnyen megközelíthetőségük is. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg. Ebben az esetben is praktikus, a módszertani segédlet alapján, olyan települést székhelynek választani, amely központi helyen fekszik, illetve a szükséges szervezettel rendelkezik.

4. Működés, felépítés

A közös önkormányzati hivatal létszámát, az érintett képviselő-testületek, a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg. A Belügyminisztérium által kiadott útmutató alapján, ha községek hozzák létre a közös hivatalt, valóban a megállapodásban rögzítik annak számát. Ha város a székhelytelepülés, akkor is közösen kell dönteni az érintett településeknek, azonban ennek elmaradása esetén szintén a város kapna jogot arra, hogy meghatározza a hivatal létszámát. A létszám meghatározás kapcsán a módszertani útmutató útbaigazítást ad, milyen tényezőket is kell figyelembe venni a hivatal megalakítása során.

A főszabály az, hogy a létszám tekintetében a települések képviselő-testületei szabadon döntenek, ugyanakkor az állam finanszírozza a hivatal működési költségeit, amelynek nagy részét a személyi juttatások teszik ki, tehát így szükséges, hogy előre megtervezzék a hivatali apparátus számát. Figyelembe kell venniük azt, hogy több település vonatkozásában látják el a döntés-előkészítés, döntés végrehajtás megszervezésével összefüggő feladatokat. Összeköttetésben kell lenniük az egyes településekkel, a járási hivatallal, és az állami szervekkel is. Hatást kell, hogy gyakoroljon a kialakítandó létszámra a feladatok nagysága, az összlakosságszám vagy a települések létszáma is. További befolyásoló összetevő lehet például a demográfiai, azaz a korösszetétel, a település nemzetiségi jellege, hány nemzetiségi önkormányzat működik az egyes településeken, de hatást gyakorolhat az útmutató alapján a települési funkció, települési szerkezet is.

A belső szervezeti felépítés meghatározása és azok elnevezése a képviselő- testületek hatáskörébe tartozik. A cél a zavartalan, zökkenőmentes feladatellátás, ehhez kell ennek idomulnia.

⁵¹ L.: 37. lj., 5. p.

5. Közös hivatalt vezető jegyző

A közös hivatalt a jegyző vezeti. Feladatát tekintve valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait. Tehát ugyanazon feladatai vannak, mint egy települési jegyzőnek, csak több település vonatkozásában. Bizonyos eltérésekkel, de a jegyzőre vonatkozó rendelkezések lesznek a közös hivatalt vezető jegyzőre is irányadók. A jegyző és az aljegyző kinevezése is vezetői megbízatásnak tekintendő.

A jogalkotó egy teljesen új hierarchiát emel be a törvénybe. Az eddigi „törvényességi őrként” működő jegyzőt a polgármester alá helyezi azáltal, hogy a polgármestert jogosítja fel arra, hogy pályázat alapján, határozatlan időre kinevezze a jegyzőt, a jegyző javaslatára pedig az aljegyzőt. A Mötv.-hez fűzött jogalkotói indokolás ezt az új szabályt azzal magyarázza, hogy „*a nagy legitimitással rendelkező polgármester és a jegyző együttműködjenek egymással az önkormányzati munka szervezésében*”⁵².

A jegyzői feladatok csökkentésével ellentétesen, növeli a közös hivatalok tisztségviselőinek számát azáltal, hogy előírja, a jegyzőt az aljegyző helyettesíti. A jegyzői szerepet vezetői megbízatásnak tekinti, és egyértelműen köztisztviselővé teszi, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá helyezve. A közös hivatalok esetében úgy alakul, hogy kinevezéséhez és a felmentéséhez is, az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. Eltérő megállapodás hiányában az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. Ha pedig város a székhelytelepülés-eltérő megállapodásának hiányában -a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

Ez bizonyos aggályokat vet fel. Eleve azzal, hogy a polgármester nevezi ki alapesetben a jegyzőt, a „függetlenségi” pozíciója kevésbé értelmezhető. Eddig is, amíg a munkáltatói jogokat a képviselő-testület és a polgármester gyakorolta, problémás volt, hogy érvényesül a „törvényesség őre” szerep. Sok esetben a politika győzedelmeskedett a jogszerűség felett, hiszen a jegyző tőlük kapta „állását”. Ha most, ahogy az a törvényből kiolvasható, teljes egészében a polgármesterre bízzák a jegyző kinevezését, felmentését,

⁵² 2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása Magyarország helyi önkormányzatairól, részletes indokolás a 81-83.§-hoz

még kaotikusabb helyzet alakulhat ki, és amikor a polgármester úgy gondolja, a jegyző nem az ő terveinek megfelelően cselekszik, könnyen megszabadulhat tőle. A jegyzői pozíció tovább gyengítése történt meg ezzel a lépéssel, a polgármestert pedig az önkormányzaton belül igencsak megerősítik.

Nem alakul ez másképp a közös hivatalok esetében sem. A közös hivatalhoz tartozó települések polgármesterei döntenek a vezető személyéről. Azonban kialakulóban van még egy problémakör. Lakosságszám-arányosan döntenek, amelyből szélsőséges esetek alakulhatnak ki. Mondjuk, ha két – három, vagy akár több település hozza létre a közös hivatalt, és ezek közül az egyik település lakosságszám arányában rendelkezik a minősített többséggel, az ő polgármestere egyedül dönt a kérdésben. Valljuk be, ez nem túl demokratikus lépés, na meg az önkormányzati autonómia amúgy is igen csak szűkös köre még inkább lecsökken. Hasonlóan gondolja ezt Hoffman István is cikkében. *Állítja, mindezen változtatások alapján szervezetileg a jegyző megszűnik elkülönült igazgatási egységként működni, a polgármester vezetése alá kerül, gyakorlatilag a polgármester által vezetett igazgatási szervezet első számú beosztottjává válik.*⁵³

De hasonló az eset akkor is, ha a székhelytelepülés város. A város polgármestere egyedül nevezi ki és gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett, persze, ha a települések eltérően nem állapodnak meg. Ugyanakkor a kisebb települések, községek is tagjai lesznek az adott, városi székhelytelepüléssel rendelkező, közös hivatalnak. Ugyan úgy számukra is meg kellene adni azt a jogot, még ha közvetetten is, hogy beleszólásuk legyen a hivatal vezetőjének kinevezésébe. Egyébként technikai szabályként a törvény meghatározza mikor lesz többségi⁵⁴ a döntés.

A város székhelytelepülés kiemelése mind a hivatali létszám meghatározása, mind pedig a jegyző kinevezése kapcsán, külön jogosítványokat teremt az adott közös hivatalon belül, a többi községgel szemben. Hoffman István szerint *„a közös tanács legnagyobb hibája az volt, hogy a székhelytelepülést preferálta a többi községgel szemben.”*⁵⁵ Többek között ebből adódóan is *„az állampolgárok részéről közutálatnak örvendett, ugyanis a kisebb településeket eljelentéktelenítette”*⁵⁶, a települések

⁵³ HOFFMAN István – Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, Közjogi Szemle, 2011. 4. szám, IV. évf., 18. p.

⁵⁴ Mőt. 83.§ b.) „ha - a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve - a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot.”

⁵⁵ HOFFMAN István – (2009)., 312. p.

⁵⁶ L.: 55. l., 313. p.

egyenjogúságáról nem lehetett beszélni. Hasonló helyzet alakulhat ki a közös hivatalok esetében, ha a székhelytelepülést így preferálja a törvény. Előfordulhat az is, ebből adódóan, hogy hasonló „utálkozást” vált majd ki az állampolgárok körében ez a differenciálás.

Rendelkezik a törvény arról is, mi történik, ha valamely oknál fogva nem tudnak kinevezni a közös hivatal élére jegyzőt. A törvény 82.§-nak (2). bekezdése alapján, *„ha hat hónapon belül a polgármester, közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem nevez(nek) ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt bíz meg. A jegyzői feladatok ellátására szóló megbízás a jegyző kinevezéséig tart. A jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére - legfeljebb hat hónap időtartamra - a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.”*

Kérdéses, ki lehet megbízott? Milyen kritériumoknak kell megfelelnie? Tilk Péter idézett cikkében erre a kérdésre is választ vár. A megbízott egy munkatárs lehet, vagy külső személy is? Elég naprakész lesz-e? Elfogadják-e egyáltalán a települések eljárását, ugyanígy az aljegyző esetében is? Elfogadja-e egy település, amelynek eddig önálló jegyzője volt, hogy az aljegyző, vagy a megbízott lássa el a feladatokat? Kérdéses, mennyire fogadják el ezt a megoldást majd a települések.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni, illetve az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.

6. Ügyfélfogadás

Arra vonatkozóan, hogy a településeken hogy valósul meg az ügyfélfogadás⁵⁷, a törvény külön rendelkezik. A belügyminisztériumi útmutató alapján, *„állandó*

⁵⁷ Möt. 85.§ (8)-(9). bekezdés-„A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen.”

*kirendeltséget csak ott célszerű létesíteni, ahol azt az ügyek száma, a napi beavatkozást igénylő tevékenységek nagyságrendje indokolja. A folyamatos ügyintézés feltételeit természetesen biztosítani kell, de ez nem feltétlenül igényel állandó ügyintézői jelenlétet.*⁵⁸

A törvény úgy rendelkezik, hogy vagy kirendeltség, vagy ügyfélszolgálati megbízott, vagy informatikai hálózat által működik majd. Slánicz Katalin, Pér és Pér-Nagy települések körjegyzője, ezt a következőképp képzei el.: „Az első esetben a nem székhely településen is legalább kettő köztisztviselőt foglalkoztatni kell, míg a második esetben egy, a helyszínen munkát végző megbízott látja el a felmerülő, hatáskörébe utalt feladatokat. Az informatikai hálózat útján biztosított ügyfélszolgálat a személyi feltételek teljes hiányát feltételezi, azaz megvalósulhat az ügyfélszolgálat rendelkezésre állása annyival, hogy adott esetben a nem székhely település elektronikus postafiókjába címzett megkeresések, átirányítás útján a székhelytelepülés postaládájában landolnak.”⁵⁹

Ez a szabály némiképp aggályos és nem tűnik reálisan megvalósíthatónak sem számomra. Azzal, hogy számítógépes úton kívánja a jogalkotó biztosítani az ügyfélfogadást, egy országosan kiépített és a települések között megbízhatóan, megfelelően működő számítástechnikai hálózat kiépítését feltételezi. Ehhez megfelelő felszereltségű számítógépekre is szükség van. Kétkedem abban, hogy ezt a rendszert egy 2000 fő alatti település ki tudná építeni, megfelelően tudná működtetni saját területén. Az elektronikus ügyintézés az idős emberek számára sem választási lehetőség, a hiányzó szakmai ismeretek miatt, illetve, azért, mert idegenkednek tőle.

7. Tisztázatlan kérdések, problémák

A közös önkormányzati hivatal vonatkozásában sok kérdés még mai napig tisztázatlan és rendezetlen, hogy is fog az alakulni a jövő évtől, illetve a járási rendszer felállítását követően.

Problémás helyzetet teremt az, hogy túlságosan gyorsan történt a változtatás. Bár a reformoknak, a modernizációnak már ideje volt, azonban a körülbelül egy éve nyilvánosságra hozott törvénytervezet, illetve a decemberben elfogadott Mötv. nem

⁵⁸ L.: 37. l., 12. p.

⁵⁹ SLÁNICZ Katalin – Körjegyzőség kontra közös önkormányzati hivatal, Jegyző és Közigazgatás, 2012. 2. szám, XIV. évf., 12. p.

biztosít elegendő időt az átalakításra. A változásokra fel kell készülni, el kell tervezni a jövőbeli megvalósításukat.

Hasonlóan gondolja ezt Gémesi György, a Magyar Önkormányzatok Szövetségének elnöke is. Azt vallja, minimálisan 5-10 év kell az átalakításokhoz. Példaként Dániát hozza fel, ahol szintén ennyi időt biztosítottak erre. Úgy gondolja, a szolgáltatások már jól működtek a régi önkormányzati struktúrában. Problémaként hozza a fel a következőket is: *„A legnagyobb bajom az átalakítással, hogy az egész csupán politikai akció, a szakmai érvek a háttérbe szorultak. A jogszabály teljes mértékben figyelmen kívül hagyja az önkormányzatiságot, a helyi autonómiát, de az európai önkormányzati chartát is. Az új szabályozás iránya szerint a kistelepülések új, ám az eddiginél sokkal rosszabb pozícióba kerülnek.”*⁶⁰

Kérdéses az is, hogy mi lesz a kistelepülések sorsa? Mi lesz velük 5-10 év múlva? Lesznek-e egyáltalán kistelepülések? Sokak szerint a törvény rendelkezéseiből pont az következik, hogy a Kormány célja a kis települések „felszámolása”. Ha végig gondoljuk, és nem csak az önkormányzati törvény okozta változásokat vesszük figyelembe, erre a következtetésre juthatunk. Az utóbbi években a kisebb településeken bezárták az iskolákat, a válság, illetve egyéb tényezők is közrejátszottak abban, hogy munkahelyek szűntek meg. A kis községek esetében már nem sok minden maradt a létezéshez. Az MÖtv. rendelkezéseinek eredményeképpen kötelesek lesznek, megadott lakosságszám alatt, közös hivatalt létrehozni és fenntartani más településekkel. Ezzel a lépéssel, úgy gondolom, autonómiájukat teljesen elveszthetik. Évek múlva lehetséges, hogy a közös hivatal fenntartó településeket már teljesen egy egységként, nem csak hivatali szinten, fogják kezelni.

Gémesi György is így vélekedik erről, aki szerint miután a hivatalokat megszüntették, a kis községek „háttér – infrastruktúrája”⁶¹ is megszűnik. Ezek után joggal teszi fel a kérdést: „Életképesek maradhatnak-e így a falvak? (...) a Kormány elengedte a kezüket(...)”⁶² Érdekes lépésnek tartja ezt egyébként, hiszen a jelenlegi kormánypárt, ellenzékként még támogatta a kis települések önálló létét.

⁶⁰ GÉMESI György: Elfogadhatatlan, hogy jelenlegi országgyűlési képviselők, gyakran szakmai képzettség nélkül vezethetik majd a járási hivatalokat <http://www.kozszolga.hu/hirek/g%C3%A9mesi-elfogadhatatlan-hogy-jelenlegi-orsz%C3%A1g>

⁶¹ L.: 50. lj.

⁶² L.: 50. lj.

Zongor Gábor is aggályát fejezi ki, hogy mi lesz az új önkormányzati rendszerben a kistélepülésekkel. Úgy gondolja meg kell egyezni abban a tekintetben, hogy mi minősül önkormányzati minimumnak. Laza határt húz az önkormányzatiság követelményének meghatározásánál. Azt mondja, *„ha egy község külső segítség nélkül meg tud szervezni egy helyi választást, akkor már maradhat önálló.”*⁶³ Kiemelte: *„csupán a lakosságszám alapján nem lenne szabad megszüntetni az önállóságot.”*⁶⁴

A Kistélepülések és Kistérségek Országos Szövetségének elnöke, Wekler Ferenc egy májusban megjelent cikkben a következőket nyilatkozta: *„A kistélepüléseket nem fenyegeti az eladósodottság réme, de nem tudják, mi történik velük a következő hónapokban, és azt sem látják, mitől lesz ésszerűbb, egyszerűbb és költséghatékonyabb számukra a jövő.”*⁶⁵ Szerinte a kistélepüléseknél az eladósodottság kezelhető, nincsenek kritikus helyzetben. Nem látják azt sem, hogyan lesz ez költséghatékonyabb, egyszerűbb és ésszerűbb rendszer. Sérrelmezi azt is, hogy a változások megtervezésébe nem vonták be őket. Megjegyezném, talán ez lett volna a legfontosabb a törvény megalkotásánál, hogy az érintettek, tehát a városok, kisebb települések, önkormányzati szövetségek közreműködésével alkossák meg az új törvényt.

Kérdés, hogy alakul a ma még körjegyzőséget alkotó, egy megyén belüli települések sorsa a közös hivatal felállításának kötelezettségével. A meglévő járásbeosztás alapján sok olyan település van, amely esetében nem vették figyelembe a járások kialakításánál a körjegyzőségi felállást, vagy éppen a kijelölt járás központ nehezen közelíthető meg az adott településről. Példaként hozható fel erre a Bács-Kiskun megye Dél-nyugati részén fekvő 2 olyan község, mely körjegyzőséget alkot egymással. Ezek a települések: Felsőszentiván és Tataháza. Lakosságszámukat tekintve Felsőszentiván 1928, Tataháza pedig 1235 fős település, tehát ez azt jelenti, hogy 2013. január 1-től kötelezettségük keletkezik arra vonatkozóan, hogy közös önkormányzati hivatal létrehozásában állapodjanak meg. Azonban a jelenlegi járási beosztás alapján Felsőszentiván a bajai, míg Tataháza a bácsalmási járáshoz fog tartozni, amiből adódóan együtt már nem tartozhatnak egy közös hivatalhoz. (lásd: 2. számú ábra) Ezen települések vonatkozásában nem vette figyelembe a jogalkotó a már működő körjegyzőséget, éppen ezért a közöttük fennálló körjegyzőség nem szolgálhat a közös hivatal alapjául. Egyébként nem indokolt

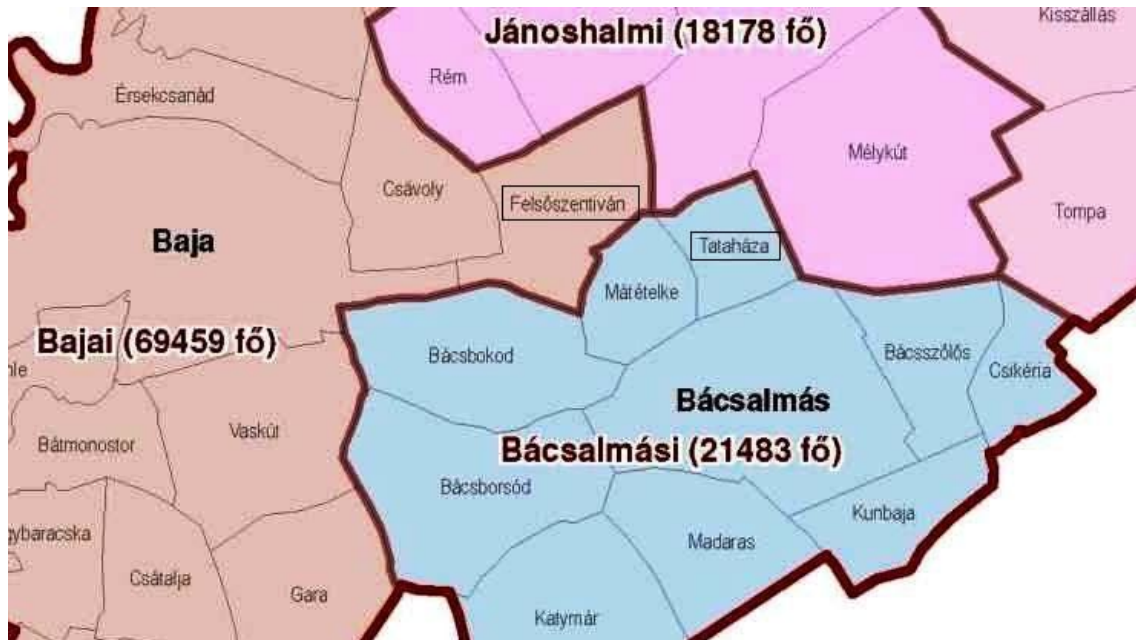
⁶³ ZONGOR Gábor – Mihez kezd az önkormányzati rendszer a kistélepülésekkel? <http://www.onkor.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/997-mihez-kezd-az-onkormanyzati-rendszer-a-kistelepulesekkel>, 2011. 05.09.

⁶⁴ L.: 53. l.

⁶⁵ WEKLER Ferenc - A kistélepülések tudni szeretnék, mi lesz, <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/3381-a-kistelepulesek-tudni-szeretnek-mi-lesz>, 2012. 05.21.

Felsőszentiván község bajai járáshoz kapcsolása azért sem, mert Felsőszentiván Bajától 18,5 km-re, míg Bácsalmástól 15,9 km-re fekszik. Tehát a távolságok miatt is indokoltabb lett volna a bácsalmási járáshoz csatolása.

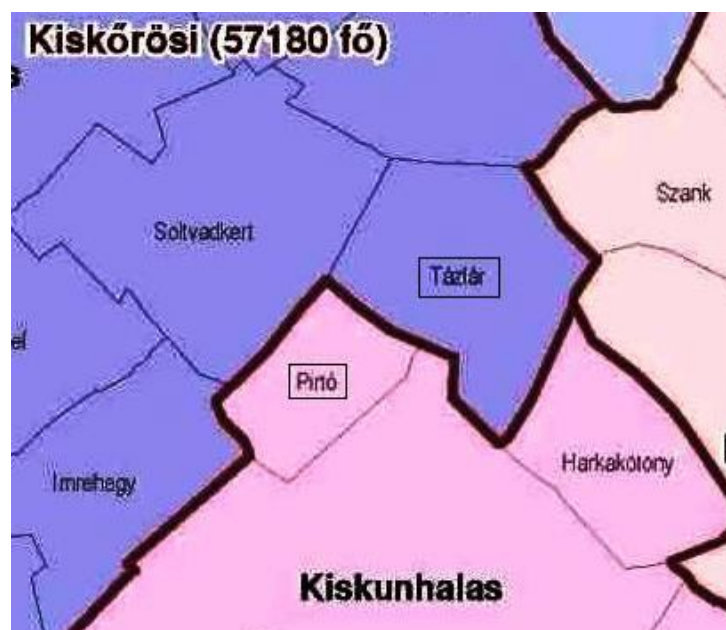
2. számú ábra



Forrás: <http://www.jaras.info.hu/jarasok-terkepe/jarasok-bacs-kiskun-megyeben>

Hasonló a helyzet egy másik Bács–Kiskun megyei körjegyzőséggel. Pirtó 941, Tázlár 1702 fős település, amelyek körjegyzőséget alkotnak (lásd: 3. számú ábra). Azonban Pirtó a kiskunhalasi, míg Tázlár a kiskőrösi járáshoz fog tartozni, így közös hivataluk nem lehet.

3. számú ábra



Forrás: <http://www.jaras.info.hu/jarasok-terkepe/jarasok-bacs-kiskun-megyeben>

Pozitív példaként hozható fel Borota–Kéleshalom–Rém települések. Egy korábbi járástérképi tervezet szerint ezek a községek nem tartoztak volna egy járáshoz, így a közöttük fennálló körjegyzőség nem alakulhatott volna át közös hivatallá. Rém település polgármestere többször kérte a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz intézett leveleiben az átsorolást. Több tényező is indokolja ezt, többek között a fennálló körjegyzőség, illetve az is, hogy például a járóbeteg szakellátás területén is szintén Jánoshalmához tartozik a település, ami az elérhetőség szempontjából is előnyösebb a településen lakók számára, mint a messzebb elhelyezkedő Baja, amely a járásközpontot jelentette volna. Ezen települések sorsa jelenlegi állapot szerint rendeződött, sikeres volt Rém település polgármesterének indítványa, egy járáshoz tartozó települések lettek már, így egy közös hivatalt is létrehozhatnak.

Nem leplezett célja az új területi közigazgatási reformnak a költségmegtakarítás. Ennek feltételezhető mértéke azonban nem állhat azzal arányban, hogy milyen hátrányokat, károkat okozhat a társadalmi életben. Az eddigi viszonylag egyszerűbb működés, sokkal bonyolultabbá válhat. Gondolnunk kell a községek polgárait is, hiszen országunk polgárainak 35%-a községben él.

Én magam nem hiszek abban, hogy egy olyan társadalomban, amilyen a magyar is, ahol „beivódott” a mindennapi életébe, szóhasználatába, ahogy sokszor hallani, „bemegyek a hivatalba” vagy ahogy az a rendszerváltás előttről megmaradt „a tanácshoz” és elintézem az ügyemet, jó megoldás lenne a közös önkormányzati hivatalok felállításának kényszere, legalább is nem ilyen gyorsasággal. A kisebb települési önkormányzatok ügyintézői ismerik a község polgárait, és a község polgárai is őket. Jobban megbíznak bennük, könnyebben megnyílnak előttük. A közigazgatási célok között szerepel az ügyfélcentrikusság, amely kérdőjelesen érvényesül az elektronikus ügyintézéssel. Gondolni kell azokra a községi polgárookra is, akiknek az élete gyökerestől megváltozik. Az ő életükben okozott hátrány nem mérhető megtakarítással. Az előregedő kis települések lakosságának gondot okoz hivatali ügyeinek elintézése. A járási rendszer amúgy is már megbonyolítja az ügyintézést, nem hogy a közös hivatalok rendszere.

Mérlegelni kell az olyan problémákat is, mint a megfelelő infrastruktúra hiánya. A felálló közös hivatalok esetében fontos, hogy érvényesüljön a községi polgár érdeke. Jogos az az igénye a település polgárainak, hogy helyben intézhessék államigazgatási, önkormányzati hatósági ügyeiket, hogy kevesebb utazással, utánajárással járjon az számukra. A közös hivatalok létrejöttével ez kevésbé fog megvalósulni. Még ha a

törvényben kötelező jelleggel előírt ügyfélfogadási idő megtartásra is kerül egy-egy település vonatkozásában, bizonyos ügyek elintézése miatt biztosan utaznia kell a község polgárának. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikkének, 3. pontja kimondja, *„A közfeladatokat általában az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.”* Mennyiben felel meg a közös hivatalok intézménye a Charta szubszidiaritási elvének? A feladat-átruházás csak a feladat természete és nagysága alapján lehet indok, amely ebben az esetben nem feltétlen van meg. A hatékonysági, gazdaságossági követelményekről pedig csak a hivatalok felállítását követően tudunk nyilatkozni.

Felvetheti a problémát, hogy sok esetben hiányzik az infrastruktúra megfelelő színvonala ehhez, nehezen közelíthetőek meg az egyes közös hivatali központok, ahol ügyeiket tényleges elintézhethnék. Előre láthatólag jelentősek lennének a távolságok, amely közlekedési gondokat vet fel, az előbb említett infrastruktúra hiánya miatt. Az egyre jobban leépülő tömegközlekedés sem szolgálja a polgárok érdekét. De nem csak az infrastruktúra hiányára kell gondolni, hanem arra is, hogy ha az ügyintézés helye túlságosan távol esik a polgártól, az számára utazási költséggel jár, és időkiesést okoz, mert például az idő alatt, amíg utazik, hogy ügyét elintézhesse, nem tud dolgozni. Megállja a helyét ehelyütt az a mondás, hogy az idő pénz, és mindez az állampolgár számára okoz hátrányt.

Ugyanakkor más oldalról nézve viszont nem értéklehető az állampolgár életében ilyen mértékű változásnak a járási- és a közös hivatalok felállítása. Tállai Miklós, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára egy, az új önkormányzati törvénnyel kapcsolatosan megtartott konferencián *„kitért a 2000 fő alatti településeknél létrehozandó közös önkormányzati hivatalokra is, amelyekkel kapcsolatban óvott azok jelentőségének túlhangsúlyozásától, hiszen a változások az ügyfeleket nem érintik, csupán az érintett 440 település finanszírozása módosul majd.”*⁶⁶ Nyilatkozatát támasztja alá az, hogy az államigazgatási feladatok járás és a helyi önkormányzat közötti megosztását milyen módon kívánják megvalósítani. Részletes ismertetés nélkül elmondható, hogy azok a feladatkörök kerültek át a járási hivatalokhoz, amelyek kevesebb ügyfelet érintenek, illetve kevésbé számítanak vitás területnek. Így az önkormányzatok hatáskörében maradtak továbbra is például az alábbi államigazgatási feladatok: birtokvédelmi eljárás, egyes építésügyi igazgatási feladatok, vagy éppen az iparigazgatás is. A járási hivatalokhoz olyan feladat- és

⁶⁶ Beszámoló „Az önkormányzati szerkezetváltás” című konferenciáról, Jegyző és Közigazgatás, 2012. 2. szám, XIV. évf., 50. p.

hatáskör csoportok kerültek át, amelyek esetében kevésbé látszik szükségesnek a szakmai elem megléte, vagy éppen az ügyfelek kis csoportját érintik, amelyből adódóan a járások felállításának célja maradéktalanul nem érvényesül. Járási hatáskörbe kerül például a menedékügyi feladatok, okmányirodai feladatok és így tovább.

Ebből következően az állampolgárok kis hányadát érinti, érintheti a járási struktúra felállítása, azonban a közös hivatalok megalakítás nyilvánvalóan változást hoz az érintettek életében, főként az olyan településeken, ahol eddig, illetve a közös hivatal felállításáig, önálló hivatal működött, működik.

Problémás kérdés az is, mi lesz azokkal a köztisztviselőkkel, akik a közös hivatalok felállításával elvesztik munkájukat. Előzetes felmérések alapján 2000fős lakosságszám alatt kb. 2400 település van jelenleg hazánkban, amelyek esetében kb. 500 hivatal megszűnését jelentené, nem számolva azokkal a 2000 fő feletti települések, illetve városok számával, akik a velük határos településekkel való megállapodást nem tagadhatják meg. Jelentős kiadást fog jelenteni az állam számára a végkielégítések költsége is. Több száz hivatal köztisztviselőjéről van szó.

Állítják, hogy a járási rendszer majd átveszi ezeket a közszolgákat. Azonban számuk túl magas ahhoz, hogy ténylegesen mindenki kapjon majd állást a közigazgatás valamely szegmensében. Nehézség az is, Soltész Attila szerint, hogy, *„(...)a községi közigazgatásban jellemzően és túlnyomó részt középfokú végzettséggel (bár jelentős szakmai tapasztalattal) rendelkező vidéki tisztviselők munkához jutási esélyei jelentősen korlátozódnak.”*⁶⁷ Gémesi György, korábban már említett cikkében, a kormányhivatalok vezetőinek a kijelölési hatáskörét kérdőjelezi meg ennek kapcsán. A kormányhivatalok vezetői, mint pártpolitikusok, szerinte nem szakembereket vesznek majd át, hanem álláshelyeket.

A Jegyzők Országos Szövetsége például, megoldásként erre a problémára, azt javasolja, hogy a megszűnő polgármesteri hivatalokban dolgozó köztisztviselők jogviszonyának megszűnése esetére egy külön programot dolgozzanak ki, amely majd segíti az új munkahelyekhez jutásukat. Úgy gondolom, egy program nem elegendő biztosíték arra, hogy majd új munkahelyet szereznek az elbocsátott köztisztviselők, főként a jelen állapotok szerint, Magyarországon. Egy hatékonyabb, radikálisabb megoldás kellene.

Sokan a közös hivatalok ellen vannak. Érthető is, hiszen egyelőre a szabályozatlanság vagy a gyakorlatban jelenleg még elképzelhetetlennek tűnő szabályok mind–mind az

⁶⁷ SOLTÉSZ Attila – A jövő: önkormányzatok egyesített hivatala, Jegyző és Közigazgatás, 2011. 3. szám, XIII. évf., 12. p.

ellenszenvet sugallják. Azonban nem tudhatjuk, a gyakorlatban hogy valósul meg. Lehetséges, hogy a kitűzött célokat, gondolok itt a költségtakarékos, hatékony, ügyfélcentrikus közigazgatásra, megvalósítja és egy olyan jól működő intézménnyé válik, mint a körjegyzőség.

IV. Körjegyzőség , közös hivatal: összegzés

„A közös hivatalok a körjegyzőségek mintájára jönnek majd létre”⁶⁸ – jelentette ki Tállai András önkormányzati államtitkár korábban. Hogy mintának tekinthetjük-e a körjegyzőséget a közös hivatalok tekintetében, összevetésként táblázatba foglaltam a legfontosabb ismérveket a két társulási típussal kapcsolatosan.

Körjegyzőségek – közös hivatalok legfontosabb ismérvei

4. számú táblázat

K Ö R J E G Y Z Ő S É G	Összehasonlítási szempont	K Ö Z Ö S H I V A T A L
Alkotmány – társulás szabadsága Helyi önkormányzatokról szóló törvény – társulás lehetősége	Szabályozás	Alaptörvény – törvény elrendelheti a kötelező társulást. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény – társulási kötelezettség
fakultatív	szabályozás jellege	kötelező
1000 főnél kevesebb lakos, kivételesen 1000 és 2000 fő közötti település, székhely lehet 2000 fő feletti is	Lakosságszám	2000 főnél kevesebb lakos, kivételesen 2000 fő feletti is
megyén belüli, legfeljebb két település közigazgatási területe választhatja el	területi elhelyezkedés	járáson belüli, legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el
nincs időbeli korlát, naptári év első napjával történhet, döntés 6 hónappal korábban	alakulás – megszűnés	időbeli korlát – általános önkormányzati választásokhoz kötés, ezt követő 60 napon belül, szankció – illetékes kormányhivatal vezetőjének kijelölési joga
érdekelt képviselő – testületek megállapodása, kinevezés együttes ülésen, minősített többséggel, egybehangzó döntés, munkáltatói jogkör – képviselő- testületeké	megállapodás – jegyző kinevezés	érintett település polgármestereinek lakosságszám - arányos, többségi döntés, munkáltatói jogkör – polgármesterek, székhelytelepülés polgármestere
települési jegyzővel azonos feladatok több település vonatkozásában, beszámolási kötelezettség minden település számára	jegyző feladatai	települési jegyzővel azonos feladatok több település vonatkozásában, beszámolási kötelezettség minden település számára
állami finanszírozás, működési költségek körülbelül 25%-áig	működés költségei – költségvetés	állami feladatalapú finanszírozás, működési költségek körülbelül 75%-áig
minden településen hetente legalább egy napon, SZMSZ -ben meghatározott gyakorisággal	Ügyfélfogadás	megállapodásban rögzítetten, nem székhelytelepülésen állandó vagy ideiglenes kirendeltség, ügyfélszolgálati megbízott, informatikai hálózat

⁶⁸ STREIGL Jánosné – (2011.), 12. oldal

-	eltérő elemek	- Minimális lakosságszám, csatlakozó településszám, - határos település megtagadási jogának korlátozása, - székhelytelepülés és város székhely kiemelt szerepe - nemzetiségi kedvezmény
---	---------------	--

Saját szerkesztés

A 4. számú táblázat egyértelműen rámutat a két jogintézmény különbségeire, hasonlóságaira. Elmondható, hogy a két jogintézmény alapján hasonlóságot, céljaik pedig azonosságot mutatnak. Összességében azt mondhatjuk, attól függetlenül, hogy sokak szerint nem váltotta be a körjegyzőség a törvényi lefektetésekhez hozzá fűzött reményeket, egy nagyon jól működő társulássá vált. Ezért megfelelő mintaként szolgálhat a közös hivatalok felállítása és működése során.

Azzal, hogy az önkormányzati rendszer változás igényel, minden önkormányzati szereplő egyet ért. Csak a „*kivitelezés szélessége és mélysége állandó vita*”⁶⁹ tárgya. Elképzelhető lett volna egy „*települési integráció, a kis községek összevonása nagyobb, működőképes egységekbe*”⁷⁰, de a „*kötelezővé tenni a körjegyzőségek alakítását*”⁷¹, vagy „*a kistérségek mikrotérségekre való felosztása*”⁷² is. A jogalkotó mégis a közös hivatalok felállítása mellett döntött.

Rengeteg hátrányról, szabályozási nehézségekről és pontatlanságokról írtam dolgozatomban. Nagyon fontos azonban kihangsúlyozni, hogy a jogalkotó célja egy „*modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése*”⁷³, melyhez szükségesnek tartja a közös hivatalok felállítását. Gondolnunk kell, a jogintézményről való véleményalakításunk során, arra is, hogy milyen előnyök származnak a közös hivatalok felállításából, kiemelve a nehéz gazdasági helyzetben a hivatalok állami támogatását, vagy éppen azt is, hogy a települések között, nem csak a hivatal működtetésén alapuló szoros kapcsolat jöhet létre.

Ehhez azonban az szükséges, hogy a már most vitásnak tűnő és pontatlan szabályokat a jogalkotó idejében rendezze és egyértelműsítse, valamint biztosítani kell, hogy „*legyen idő*

⁶⁹ SCHULTZ Gábor –(2011.), 69. p.

⁷⁰ JÓZSA Zoltán – Járás, mint alsó-közép szint szerepe a közigazgatásban, Kézirat, 2012., 8. p.

⁷¹ HOFFMAN István – (2009.), 316. p.

⁷² ZONGOR Gábor – (2011.), 28. p.

⁷³ 2011. évi CLXXXIX. törvény indokolása Magyarország helyi önkormányzatairól, általános indokolás

és felkészülés a váltásra a közigazgatásban is és az önkormányzati rendszernek is”⁷⁴. Ha ezek megvalósulnak, a közös hivatalok és maga az egész önkormányzati reform által elérni kívánt jogalkotói célok sikeresek lehetnek, anélkül, hogy ezt az állampolgárok, a települések, vagy akár az egész állam sérelmével járna.

⁷⁴ NÁNÁSI Éva – Ismét reformok az önkormányzatoknál és a közigazgatásban, Jegyző és Közigazgatás, 2011. 3. szám, XIII. évf., 7. p.

Irodalomjegyzék

- **Beszámoló „Az önkormányzati szerkezetváltás” című konferenciáról** – Jegyző és Közigazgatás, 2012. 2. szám, XIV. évfolyam, 50-51. oldal
- **DR. CSITE András – DR. OLÁH Miklós – DR. SZALKAI Gábor** – A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában – összefoglaló tanulmány, Budapest 2011. szeptember 8.
- **DR. FAZEKAS Marianna – DR. FICZERE Lajos (szerk.)**- Magyar Közigazgatási Jog, Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2006., 135. oldal
- **DR. FOGARASI József** – A helyi önkormányzatok, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010, Budapest
- **FÓNAI Imre** - Körzetesítés: megoldhatatlan a kormány háromezres egyenlete, 2011. október 17., <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/korzetesites-megoldhatatlan-a-kormany-haromezres-egyenlete-406401>
- **FÜRCHT Pál** – Települési együttműködés egyes kérdései, Magyar Közigazgatás, 2000. 9. szám, L. évfolyam, 534. oldal
- **Gémesi lassítaná az átszervezést**, 2012. augusztus 22., <http://www.kozszolga.hu/hirek/g%C3%A9mesi-elfogadhatatlan-hogy-jelenlegi-orsz%C3%A1g>
- **DR. HEGEDŰS Péter** – A magyar önkormányzati és közigazgatási rendszer földrajzi beosztásának és a helyi önkormányzatok feladatellátásának kérdései, Új Magyar Közigazgatás, 2012. 2. szám, V. évfolyam, 44 – 52. oldal
- **DR. HÓBOR Erzsébet** – Jegyzőség, körjegyzőség, polgármesteri hivatal (szokatlan szemszögből), Jegyző és Közigazgatás, 2002. 1. szám, IV. évfolyam, <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=633>
- **DR. HOFFMAN István** – Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, Közjogi Szemle, 2011. december, IV. évfolyam, 12-21. oldal
- **DR. HOFFMAN István** – Önkormányzati Közzolgáltatások Szervezése és Igazgatása, Az elmélet és gyakorlat tükrében, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009., 310-322. oldal

- **Jegyzők Országos Szövetsége** – A jegyzőket nyugtalanítja az önkormányzati törvénytervezet, 2011. november 02., <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/2393>
- **Jegyzők Országos Szövetségének elnöksége** – Álláspont a helyi önkormányzatokról szóló törvénytervezethez, Jegyző és Közigazgatás, 2011. 5. szám, XIII. évfolyam, 8. oldal
- **DR. JÓZSA Zoltán** – Az önkormányzati rendszer fejlesztési irányai, Kézirat, 2012.
- **DR. JÓZSA Zoltán** – A járás, mint területi alsó-közép szint szerepe a közigazgatásban, Kézirat, 2012.
- **PROF. DR. KILÉNYI Géza (szerk.)** – A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex Kiadó, Budapest, 2008.
- **Központi Statisztikai Hivatal** – Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2012.január 1., letöltés: 2012. 09. 18., http://www.ksh.hu/helysegnevtar_menu
- **Lázár János indítványa miatt aggódnak a kis falvakban Vasban** – 2012.szeptember 6., <http://hirlevel.egc.hu/2012/09/06/lazar-janos-inditvanya-miatt-aggodnak-a-kis-falvak-vasban/>
- **Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program 11.0**, letöltés: 2012. 06.30. <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf>
- **Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program 12.0**, letöltés: 2012. 09. 18., <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>
- **Módszertani segédlet a közös önkormányzati hivatalok felállításához**, Belügyminisztérium, I-II. rész, Melléklet, Önkormányzati Hírlevél, 2012. 2. szám, 2- 23. oldal, http://www.kormany.hu/download/6/12/a0000/Önk_Hirlev_2012_II%20szám.pdf
- **NAGY Ildikó** - Ki kivel közösködhet? - Lázár János indítványa miatt aggódnak a kis falvak Vasban, 2012. szeptember 4., http://vasnepe.hu/hirek/20120904_kozos_onkormanyzati_hivatal
- **DR. NÁNÁSI Éva** – Ismét reformok az önkormányzatoknál és a közigazgatásban, Jegyző és Közigazgatás, 2011. 3. szám, XIII. évfolyam, 6-7. oldal

- **Nincs még egy ilyen ország, ahol 20 családra jut egy köztisztviselő** - <http://hirlevel.egc.hu/2011/12/19/nincs-meg-egy-ilyen-orszag-ahol-20-csaladra-jut-egy-koztisztviselo/>, 2011. 12. 19.
- **DR. SCHULTZ Gábor** – Új mércék az önkormányzati rendszerben, Nemzeti Érdek, 2011. 1. szám, V. évfolyam, 69-80. oldal
- **DR. SCHUTZBACH Ferenc** – A községi önkormányzatok és körjegyzőségek, Új Magyar Közigazgatás, 2011. 10. szám, IV. évfolyam, 36 – 37. oldal
- **DR. SLÁNICZ Katalin** – Körjegyzőség kontra közös hivatal, Jegyző és Közigazgatás, 2012. 2. szám, XIV. évfolyam, 12-13. oldal
- **DR. SOLTÉSZ Attila** – A jövő: önkormányzatok egyesített hivatala, Jegyző és Közigazgatás, 2011. 3. szám, XIII. évfolyam, 12-13. oldal
- **DR. STREIGL Jánosné** – Átalakításra várva..., Jegyző és Közigazgatás, 2011. 4. szám, XIII. évfolyam, 12-13. oldal
- **DR. SZABÓ Lajos** – A második önkormányzati törvény új vonásai, Új Magyar Közigazgatás, 2012. 4. szám, V. évfolyam, 28 – 45. oldal
- **DR. TILK Péter** – A közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyes problematikus szabályai, Jegyző és Közigazgatás, 2012. 4. szám, XIV. évf., 16-17. oldal.
- **DR. ÚJHÁZI Miklós** – Néhány gondolat a települési ügysegédről, Jegyző és Közigazgatás, 2012. 2. szám, XIV. évfolyam, 23-24. oldal
- **DR. WEKLER Ferenc** - A kistéleplések tudni szeretnék, mi lesz, 2012. május 21., <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/3381-a-kistelepulesek-tudni-szeretnek-mi-lesz>, 2012, 05.21.
- **DR. ZONGOR Gábor** – Akarunk-e működőképes önkormányzati rendszert?, Magyar Közigazgatás, 2006. 3-4. szám, LVI. évfolyam, 211-220. oldal
- **DR. ZONGOR Gábor** - Mihez kezd az önkormányzati rendszer a kistéleplésekkel? 2011. március 9., <http://www.onkor.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/997-mihez-kezd-az-onkormanyzati-rendszer-a-kistelepulesekkel>, 2011. 05. 09.
- **DR. ZONGOR Gábor** – A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése, Új Magyar Közigazgatás, 2011. 10. szám, IV. évfolyam, 27 – 35. oldal
- **DR. VÁLINÉ ANTAL Mária** – Kistérségi székhely, körzetközpont, járás, Jegyző és Közigazgatás, 2011. 4. szám, XIII. évfolyam, 14. oldal

Táblázatok jegyzéke

1. számú táblázat: A körjegyzőség működéséhez való központi költségvetési hozzájárulás - 2012.
2. számú táblázat: Települési önkormányzatok, körjegyzőségek számának alakulása 1990 – 2005 között
3. számú táblázat: Települési önkormányzatok, körjegyzőségek száma, 2012. január 01.
4. számú táblázat: Körjegyzőségek – közös hivatalok legfontosabb ismérvei

Ábrák jegyzéke

1. számú ábra: A 2000 fő lakosságszám alatti községek száma – régióként – 2012. január 01.
2. számú ábra: Térképrészlet – Felsőszentiván, Tataháza
3. számú ábra: Térképrészlet – Pirtó, Tázlár

