

BALÁS ENDRE

## Egy kisvárosközpontú közös hivatal

*A local governments' common municipal office in  
a small town*

### SZERZŐK:

Balás Endre, jogász, tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskolán és a Szegedi Tudományegyetem jogi karán végezte, a Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, [balas.endre@janoshaza.hu](mailto:balas.endre@janoshaza.hu)

### JEL kód: H83

**Kulcsszavak:** közös önkormányzati hivatal • helyi közigazgatás  
• köztisztviselői illetményrendszer • túlburjánzó bürokrácia

**Absztrakt:** Az új önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzatoknak 2013-ban át kellett alakítaniuk az általuk működtetett körjegyzőségeket, általában a korábbinál több önkormányzattal működő hivatalokat hozva létre. A tanulmány egy 12 önkormányzattal működő közös önkormányzati hivatal kialakulásának előzményeit, a működés kezdeti nehézségeit mutatja be, majd kitér a humán erőforrás-gazdálkodási gondokra, ezek legfőbb okára, és javaslatot tesz egy új köztisztviselői illetményrendszer kidolgozására is.

### AUTHOR:

*Endre Balás, lawyer, graduated from the Police College and the Faculty of Law of the University of Szeged, clerk of the Jánosháza Local Government Office, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", [balas.endre@janoshaza.hu](mailto:balas.endre@janoshaza.hu)*

## JEL code: H83

**Keywords:** local governments' common municipal office • local administration  
• civil servants' salary system • overgrowing bureaucracy

**Abstract:** Under the new Local Government Act, local governments were required to restructure their chief clerks' regional municipal offices in 2013, generally creating local governments' common municipal offices for more settlements than before. The paper describes the background to the creation of a local governments' common municipal office with 12 municipalities, the initial difficulties of its operation, the human resources management problems, their main causes, and proposes a new system of civil servants' salaries.

## AZ ESETTANULMÁNYBAN ÉRINTETT TELEPÜLÉSEK KÖRE

Jánosháza Vas vármegye délkeleti szegletében a celdömölki járásban fekszik, városi címet 2013. július 1. napján kapott, népessége 2 338 fő.<sup>1</sup> A Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalhoz további 11 település tartozik, melyek közül egyet 756 fő, nyolcat 100 és 500 fő közötti, kettőt pedig 100 fő alatti lélekszám jellemez, a 12 település lakosság száma mindösszesen 5289 fő. A települések közigazgatási területe összesen 14 010 ha, a két legtávolabb eső település távolsága közúton 22,5 km, a székhely és a legtávolabbi település távolsága 16 km. A hivatalhoz tartozó települések egyébként szomszédosak, közigazgatási területük közvetlenül kapcsolódik egymáshoz. A szerző 2004 óta dolgozik a jánosházi hivatalban, a jegyzői munkakört 2010 óta tölti be.

Az esettanulmányban bemutatatom, hogy miért ilyen szokatlanul nagy számú önkormányzat együttműködésével alapítottuk meg a közös önkormányzati hivatalt,<sup>2</sup> milyen nehézségekkel szembesültünk az alapítást követően, hogyan alakult a hivatal köztisztviselői létszáma az elmúlt tíz évben, és azt is, hogy miért lenne fontos mielőbb újraszabályozni a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előmeneteli- és illetményrendszerre vonatkozó előírásait.

## ELŐZMÉNYEK

A jánosházi Polgármesteri Hivatal 2012. végéig öt önkormányzat közigazgatási feladatait látta el, melyek lakosság száma összesen 3 392 fő volt. Mivel mind az öt település a celdömölki járás területén helyezkedik el, és közvetlenül határosak egymással, az új önkormányzati törvény hivatalokkal szemben támasztott követelményei nem érintették annak működését.<sup>3</sup> A hivatalhoz tartozó települések körének bővítése ezért fel sem merült a települések részéről, mindaddig, amíg 2012 őszén két település nem jelezte csatlakozási szándékát a hivatal közös fenntartásához. A csatlakozási szándékot a kényszer szülte, ugyanis mindkét település körjegyzőségének székhelye a sárvári járás területére esett, és a járáshatár módosítására – illetve az önkormányzati törvény azonos járáshoz tartozásra vonatkozó kö-

vetelményének hatályon kívül helyezésére – irányuló kezdeményezéseik nem vezettek eredményre. Az akkor még nagyközségi önkormányzat képviselő-testülete a kezdeményezések alapján olyan álláspontot alakított ki, hogy nem zárkózik el egyetlen önkormányzat csatlakozási szándékától sem.

A 2013. évi költségvetésről szóló törvény tervezete alapján<sup>4</sup> – amely megállapította a közös hivatalok finanszírozásának irányzásait – az a kormányzati koncepció rajzolódott ki számunkra, hogy a jogalkotó a hivatalok finanszírozása során csupán az azokhoz tartozó települések számát, státuszát (város vagy község), valamint lakosságát veszi figyelembe. Érdektelen e tekintetben például a településeken élők korösszetétele, a lakosság szociális helyzete, a települések üdülterületi, ipari jellege vagy például az önkormányzatok által fenntartott intézmények, társulások száma. A költségvetési törvénytervezet finanszírozásra vonatkozó szabályai alapján a hivatalhoz tartozó települések számára figyelemmel több modellt is felváltottunk és azt tapasztaltuk, hogy minél több település tartozik a hivatalhoz, annál kisebb az eltérés a költségvetési törvény által elismert hivatali létszám és a működéshez szükségesnek becsült létszám között.

A végül elfogadott költségvetési törvény<sup>5</sup> szerint az állami támogatás esetünkben – mivel a hivatali székhely ekkor még nagyközség volt a községek finanszírozására figyelemmel – a következőképpen alakult.

*1. táblázat: A Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatal lehetséges finanszírozása a 2013. évi központi költségvetés alapján a hivatalhoz tartozó önkormányzatok számára figyelemmel*  
*Table 1: Possible financing of the local governments' common municipal office of Municipality of Jánosháza on the basis of the central budget of 2013 for the member municipalities*

<b>Települések száma</b>	<b>Lakosság</b>	<b>Elismert hivatali létszám</b>	<b>Normatíva</b>
5	3406	8,28	37 919 009 Ft
6	3683	10,29	47 113 560 Ft
7	3836	10,55	48 312 420 Ft
8	4287	12,52	57 335 920 Ft
9	4635	14,11	64 690 590 Ft
10	4887	15,78	72 271 900 Ft
11	4985	16,95	77 646 740 Ft
12	5888	18,81	86 151 670 Ft

*Forrás: saját szerkesztés.*  
*Source: own editing.*

A 2012-ig működő Polgármesteri Hivatalnál – amelyhez öt település tartozott – 16 fő köztisztviselő dolgozott, ehelyett a finanszírozás csak 8,28 főt ismert el, míg a 12 önkormányzat igazgatási feladatainak ellátásához szükséges létszámot 23 főre becsültem, amit lényegesen jobban megközelített a 18,81 fős elismert hivatali létszám, mivel a csatlakozó

települések számának emelkedésével egyre kisebb volt a különbség az elismert hivatali létszám és a hivatali feladatok ellátásához szükségesnek becsült köztisztviselői létszám között. Ezért 2012 decemberében kezdeményeztük további kettő település csatlakozását, melyeknek más önkormányzatokkal folytatott tárgyalásai addig nem vezettek eredményre. A közös önkormányzati hivatal január 1-től végül nyolc településsel alakult meg. Mivel ezek között volt egy község, amely 2012-ig olyan körjegyzőséghez tartozott, amelynek többi három települése ekkor még nem csatlakozott egyetlen önkormányzati hivatal működtetéséhez sem, tizenegy önkormányzat közigazgatási feladatait láttuk el január 1-től. E három község közül kettő és még további egy település lépett be február 1-től a hivatal fenntartói közé, majd március 1-től kérte a csatlakozás lehetővé tételét még egy önkormányzat, amely addig egyetlen közös hivatal létrehozásában sem vett részt. A végleges, tizenkettő településből álló struktúra tehát három lépcsőben valósult meg, jelentős munkaterhet okozva a hivatal munkatársainak.

## A KEZDETEK

2013. március 1-től tehát 12 település tartozik a Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalhoz, melyek lakosság száma ekkor közel 6000 fő volt. Ez a 12 önkormányzat 2012 végéig hat különböző polgármesteri hivatalhoz, illetve körjegyzőséghez tartozott. A jánosházi Polgármesteri Hivatal minden települése csatlakozott a közös hivatal fenntartásához, továbbá egy önálló polgármesteri hivatal fenntartó község írta alá a szerződést. A körjegyzőségek, amelyek az új jogszabály alapján nem maradhattak önállóak, szétváltak, közülük három volt körjegyzőségből egy-egy település, egyből pedig három település lépett be az új hivatal közös működtetésébe.

Mivel a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodás aláírásakor úgy láttam, hogy a napi működéshez szükséges létszám rendelkezésre fog állni, úgy gondoltam, hogy fél év alatt össze tudjuk hangolni az egyes önkormányzatok működését, fel tudjuk dolgozni a feladatok átadása átvétele során szükségszerűen keletkező elmaradásokat és ki tudunk alakítani egy olyan új működési struktúrát, amelyben kevesebb létszámmal, mégis színvonalasabban tudjuk ellátni a hivatali feladatokat. Ez nem így lett, végül ez a folyamat több évig tartott. A folyamatos napi operatív működés biztosítása, és a kezdeti éveket jellemző súlyos létszámproblémáink minden figyelmet és időt elvontak a hivatali folyamatok optimalizálásától. Gyakorlatilag éveken keresztül a nem várt újabb és újabb feladatok, problémák megoldása, a „tűzoltás” kötötte le az energiánkat.

Már önmagában az többletfeladatokkal járt, hogy az önkormányzatok csatlakozása a hivatalhoz három lépcsőben történt. Így ugyanis a decemberi döntéseket követően januárban és februárban is módosítani kellett a hivatal alapítására vonatkozó megállapodást és az alapító okiratot. Továbbá a csatlakozási folyamat lezárásakor át kellett venni a megszűnő három körjegyzőség egy-egy településének az adott önkormányzatra vonatkozó ügyiratait. Mindezek mellett 2013 első félévében a következő, a rendes hivatali működtetést jóval meghaladó feladatokat kellett végrehajtani:

- jegyzői államigazgatási hatáskörök járási hivatalok részére történő átadásával kapcsolatos megállapodások megkötése, ügyiratok átadása,

- köznevelési intézmények átadása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ részére,
- új hulladékszállítási közszolgáltatási szerződések megkötése, új hulladékgazdálkodási rendeletek elfogadása,
- jogi személyiségű társulások megalakítása, intézmények új alapító okiratainak kibocsátása,
- esélyegyenlőségi tervek elkészítése,
- az Állami Számvevőszék helyszíni ellenőrzése kettő településen.

2013-ban alakultak meg a – több jegyzői feladatkört is átvevő – *járási hivatalok*, ezzel összefüggésben az ügyiratok átadása és az ingatlanhasználati, eszközhasználati megállapodások megkötése a Kormányhivatallal meglehetősen sok időt vett igénybe az év elején. A feladatátadás a járási hivatalok hatáskörébe kerülő ügyiratokat – például a rendszeres szociális ellátások ügyiratait – érintette. Ezek az ügyiratok a hivatalba beolvadó korábbi polgármesteri hivatalokban és annál a körjegyzőségnél, amelyből három önkormányzat csatlakozott a hivatal fenntartásához, az irattárban rendelkezésre is álltak, de a szétváló körjegyzőségektől először át kellett venni a csatlakozó önkormányzatokat érintő teljes ügyiratállományt, és csak ezt követően kerülhetett sor a járási hivatalt érintő ügyiratok átadására.

A járási hivatalnak átadott hatáskörök következtében egyébként az általam kalkulálnál jóval kisebb mértékben csökkent a hivatal munkaterhe, mivel a csatlakozó körjegyzőségek és polgármesteri hivatalok sem gyámhivatali, sem építéshatósági feladatokat nem láttak el. A feladatcsökkenés elsősorban szociális téren volt érezhető, de e területen is csak kisebb mértékben, mivel 2013-tól az új feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével jelentősen megnőtt a Települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak egyéb támogatása jogcímen folyósított, elsősorban az önkormányzatok által nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátásokra fordítható normatíva összege, így az annak felhasználásával összefüggésben lefolytatott eljárások és a kibocsátott határozatok száma.

Szintén 2013 januárjától vette át az akkori Klebelsberg Intézményfenntartó Központ az önkormányzatok által fenntartott oktatási intézményeket. Ez a településeink esetében kettő általános iskolát és egy zeneiskolát érintett. Az intézményátadás előkészítése ugyan már 2012 őszén lezajlott, azonban az átadást követően is szinte minden héten kellett valamifajta adatszolgáltatást teljesíteni a tankerület felé. Ez egy ilyen összetett intézményrendszer működési kereteinek megváltoztatása esetén természetes, viszont sok figyelmet, időt igényel, különösen arra figyelemmel, hogy az egyik általános iskola a becsatlakozó önkormányzatok egy részének fenntartásában működött, így arról csupán az irattárban álltak rendelkezésre információk, személyes tudásunk az intézményről nem volt.

Ugyancsak 2013 első félévében kellett újrakötni az önkormányzatok hulladékszállítási közszolgáltatási szerződéseit, amelyek egyébként 2012. év végével jártak le. Mivel ebben az időszakban lépett hatályba az új hulladékgazdálkodási törvény, amely új kereteket szabott az ágazat működésének, és a rezsicökkentést is ekkor vezette be a jogalkotó – azaz egyéb közszolgáltatások mellett a hulladékszállítási díjak sem emelkedhettek – a szolgáltatóváltás sem volt problémamentes. A 2012 decemberében lejáró közszolgáltatási szerződés helyett csak áprilisban tudtak új szerződést kötni az önkormányzatok. Ez is sok tárgyalással, egyeztetéssel járt, és az új törvénnyel összhangban álló hulladékgazdálkodási rendeletek megszerkesztése és elfogadása is plusz feladatként jelentkezett.

Az új önkormányzati törvény hatálybalépésével összefüggésben az önkormányzatok társulási megállapodásait is újra kellett tárgyalni, hiszen az új jogszabály alapján a jogi személyiséggel nem rendelkező társulások nem működhetek tovább, ezek helyett jogi személyiségű társulásokat kellett alakítani.<sup>6</sup> A hivatalhoz csatlakozó 12 önkormányzat ekkoriban mindösszesen tíz társulásban vett részt. Ezek közül a jogi személyiséggel nem rendelkezőket meg kellett szüntetni, helyettük új, jogi személyiségű társulásokat alakítottunk, de a jogi személyiséggel rendelkező társulások társulási megállapodásait is harmonizálni kellett az új törvény előírásaival. Továbbá mivel ezek a társulások általában intézményeket tartottak fenn, a fenntartóváltozás – és persze egyéb jogszabályi módosítások – miatt új alapító okiratok kibocsátása is szükségessé vált az intézmények részére.

Az új alapító okiratok elkészítésével kapcsolatban nehézséget okozott, hogy a törzkönyvi nyilvántartást vezető Államkincstár az alapító okiratok kibocsátásához mintaokiratokat dolgozott ki és saját útmutatójában a jogszabályok sajátos értelmezésével szigorú elvárásokat fogalmazott meg. A fenntartók akarata szerint kibocsátott és a jogszabályoknak egyébként megfelelő, új alapító okiratok megszerkesztését így hosszas egyeztetés is megelőzte, amely során az Államkincstár nem mulasztotta el a mintaokiratban meghatározottól eltérő betűtípus(!) kijavíttatását sem. Míg 2013 előtt az államháztartási törvénynek és annak végrehajtási rendeletének megfelelő tartalmi kellékekkel felszerelt dokumentumok megfelelőek voltak, ma már a mintaokirattól eltérő szerkezetben – és természetesen betűtípussal – nem készülhet ilyen dokumentum.

Szintén 2013. június 30-ig kellett volna kibocsátania az önkormányzatoknak az úgynevezett esélyegyenlőségi terveket, amelyekhez az akkori, Türr István Képző és Kutató Intézet (jogutódjai 2016-tól az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő, ma Nemzeti Kulturális Támogatáskezelő és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság) határozott meg – az Államkincstár által kibocsátott mintaokiratokhoz hasonlóan – olyan tartalmi követelményeket, amelyek egy nagyobb város esetében lehet, hogy szükségesek, de a mi párszáz lelkes községeinkben teljesen értelmetlenek. Az önkormányzatok esélyegyenlőségi tervei a fenti határidőre így sajnos el sem készültek, a kötelezően előírt felülvizsgálatokkal pedig – részben a feladat értelmetlensége miatt is – azóta is csúszásban vagyunk.

Mindezek mellett 2013 januárjában és februárjában – a hivatal átalakulása idején – az Állami Számvevőszék a belső kontrollok működését ellenőrizte Jánosháza Nagyközség Önkormányzatánál. Mint ismert, a számvevőszéki ellenőrzések erősen dokumentumalapon zajlanak, és 2013-ra a technológiai fejlődésnek köszönhetően eljutottunk odáig, hogy az ellenőrizendő dokumentumokat egy internetes felületre elektronikus formában kellett – és azóta is kell – feltölteni. Kértem a Számvevőszéket, hogy az ellenőrzést – figyelemmel a szervezet éppen folyamatban lévő átalakulására – esetleg egy későbbi időpontban szíveskedjenek foganatosítani, kéréssem azonban süket fülekre talált, az ellenőrzés lezajlott. Az ennek során vizsgált, kizárólag papír alapon rendelkezésre álló dokumentumok összegyűjtése és elektronizálása legalább két munkatársat legalább két hétig lekötött éppen abban az időszakban, amikor még egyébként – mint majd látni fogjuk – a 2012-es létszámmal dolgoztunk.

2013 nyarán aztán az Állami Számvevőszék egy újonnan hozzánk csatlakozott önkormányzat 2009–2012 közötti vagyongazdálkodását vizsgálta. Mint már említettem, a becsatlakozó önkormányzatok ügyiratainak átvétele nem volt teljesen zökkenőmentes, és

nyilván semmiféle ismerettel nem rendelkezünk az akkor még egy másik körjegyzőséghez tartozó önkormányzat 2009 és 2012 közötti tevékenységéről. Július 24-én 16:30-kor kaptuk meg azon dokumentumok listáját, melyeket július 31-ig szintén elektronikus úton kellett a Számvevőszék rendelkezésére bocsátanunk. A Számvevőszék rendkívül részletes, alapos vizsgálata szintén komoly energiákat kötött le a nyár közepén, amikor az egyébként is rossz létszámhelyzetünkre a nyári szabadságolások sem voltak kedvező hatással.

A fent felsoroltak csak a legjelentősebb, legtöbb munkát, időt és egyeztetést igénylő többletfeladatok voltak a napi tennivalók mellett, melyeket átalakuló szervezeti formában, bizonytalan létszámmal, és a korábbi öt helyett tizenkettő önkormányzat vonatkozásában kellett elvégeznünk. A kezdeti időszakban is zökkenőmentesen el kellett látni a napi hivatali ügyfelfogadást, ügyintéztést, az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodási feladatait. El kellett készíteni, egyeztetni és a testületek elé terjeszteni a költségvetési rendeleteket, majd másjában a zárszámadásokat. Ez különösen nehéz feladat volt olyan önkormányzatok esetében, amelyek működésére addig nem volt rálátásunk. A megszűnő körjegyzőségek személyi állományából csupán két igazgatási dolgozót és két pénzügyi ügyintézőt vettünk át. Utóbbiak három település pénzügyi és gazdálkodási ügyeit intézték, így összesen nyolc olyan településünk volt, amelyekről a hivatal munkatársai konkrét ismeretekkel rendelkeztek az előző évről, négy új település 2012. évi gazdálkodásáról csupán az átvett dokumentumok alapján álltak rendelkezésünkre információk.

Szintén az újonnan csatlakozó önkormányzatokkal kapcsolatos információhiány nehezítette ebben az időszakban több adatszolgáltatás teljesítését is. Bár az adatok, dokumentumok az átadott ügyiratok között általában rendelkezésre álltak, azok fellelése, összegyűjtése eleinte jóval nagyobb munkát igényelt, mint a korábban a hivatalhoz tartozó önkormányzatok esetében. Ilyen felmérések voltak 2013 első félévében például a közfoglalkoztatásra, a szociális ellátásokra, hadisírookra, hősi emlékművekre vonatkozó, a katasztrófavédelemmel kapcsolatos legkülönfélébb adatszolgáltatások és – a már említett – hulladékzállítási szerződésekre vonatkozó többszöri (sokszor azonos tartalmú) adatszolgáltatási felhívás.

Az első év tűzkeresztségén átesve éreztem magam az elmúlt évtizedben sokszor úgy, mint Ottlik Géza hőse „általános zűrzavarban, világfelfordulások idején, bombázott, sötét városokban és vesztett háborúban”.<sup>7</sup> A fenti nehézségek – és a következő alcím alatt ismertetésre kerülő létszámproblémák – miatt a hivatal működése végül nagyjából 2017-re stabilizálódott annak köszönhetően, hogy megfelelő személyi állománnyal sikerült feltöltenünk a létszámot. A kiegyensúlyozott hivatali működés kulcsa ugyanis – meggyőződésem szerint – az elkötelezett, lelkiismeretes köztisztviselői gárda legalábbis az ilyen kisebb létszámmal működő hivatalok esetében. Éppen ezért a legfontosabb a köztisztviselők megtartása első sorban az anyagi elismerés révén, amelyet – ahogy azt a következő fejezetben fogjuk látni – nem segítenek a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) illetménymegállapítással kapcsolatos előírásai.

## LÉTSZÁMPROBLÉMÁK

2012. december 31-ig a 12 önkormányzat igazgatási feladatait – ha a szétvált körjegyzőségek létszámát arányosan vesszük figyelembe – kb. 31 köztisztviselő látta el. Ezzel szemben a hivatal engedélyezett köztisztviselői, illetőleg ügykezelői létszámát 2013-ban 23 főben határoztuk meg. A jánosházi Polgármesteri Hivatal létszáma 2012. december 31-én – amikor még öt település tartozott a hivatalhoz – 16 fő volt, 2013. január 1-én négy további munkatársat vettünk át a jogelőd körjegyzőségektől, így 20 fős köztisztviselői létszámmal kezdtük meg a közös munkát, a létszám teljes betöltéséhez három fő hiányzott. 2013 első félévében további három munkatárs köztisztviselői jogviszonya szűnt meg, végül 2013 augusztusában a hivatal személyi állománya úgy állt, hogy a 23 fős létszámból egy munkakör még mindig nem volt betöltve, öt fő 2013-ban került kinevezésre, akik közül négyen pénzügyi ügyintézői munkakört töltöttek be.

Mivel Jánosháza 2013 júliusában kapott városi címet, a költségvetési finanszírozás az első évben nem fedezte a hivatal működési kiadásait, így ezt az évet jelentős létszámhiánnyal küszködtük végig, melynek következtében több nagy tapasztalatú pénzügyes kolléga is elhagyta a hivatalt. Miután Jánosháza városi státuszt kapott, a költségvetési törvény alapján elismert hivatali létszám 18,81-ről 30,63 főre emelkedett, így a finanszírozás 2014-től már fedezetet nyújtott a kiadásokra. Ennek következtében az önkormányzatoknak az elmúlt tíz év során csupán egy évben, 2023-ban kellett plusz forrást biztosítaniuk a hivatal működtetéséhez. (2024-re ismét önkormányzati források bevonása nélkül tervezzük a költségvetést.) A 23 fős létszámkeretet 2015-ben 25-re, majd 2018-ban 27 főre emeltük, és folyamatos béremelést is tudtunk végrehajtani, de az átmeneti időszakban elvesztett tapasztalt munkatársak pótlása, és az alkalmas – bár tapasztalattal nem rendelkező – kollégák fellelése és számukra az új feladatok ellátásához szükséges ismeretek megszerzése nem ment egyik napról a másikra. Jelenleg a hivatal köztisztviselői és ügykezelői létszáma 25,5 fő.

A hivatali – majd külön a pénzügyi, gazdálkodási területen dolgozó – munkatársak létszámának a közszolgálatban töltött idő aránya szerinti alakulását a következő két táblázat mutatja (2. táblázat, 3. táblázat).

2. táblázat: *A hivatali dolgozók aránya a közszolgálatban töltött átlagos idő alapján 2012-ben és 2018-ban*  
 Table 2: *Proportion of civil servants by average length of service in 2012 and 2018*

Közszolgálatban töltött idő (év)	2012. december 31-én		2018. június 1-én		2024. január 1-én	
	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya
0-3	2	12,5%	11	41%	3	11,5%
4-10	2	12,5%	9	33%	10	38,5%
11-	12	75%	7	26%	13	50%
összesen	16	100%	27	100%	26	100%

*Forrás: saját szerkesztés.*  
*Source: own editing.*



3. táblázat: A pénzügyi, gazdálkodási területen dolgozó hivatali dolgozók aránya a közszolgálatban töltött átlagos idő alapján 2012-ben és 2018-ban

Table 3: Proportion of civil servants working in finance and management by average time spent in public service in 2012 and 2018

Közszolgálatban töltött idő (év)	2012. december 31-én		2018. június 1-én		2024. január 1-én	
	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya
0-3	0	0%	6	55%	1	9%
4-10	1	17%	4	36%	6	54,5%
11-	5	83%	1	9%	4	36,5%
összesen	6	100%	11	100%	11	100%

*Forrás: saját szerkesztés.*

*Source: own editing.*

A 2013 és 2018 között eltelt hat évben összesen 27 jogviszony megszüntetésére került sor. Ebből hatan nyugdíjba vonultak, 11-en rendes felmondással távoztak, 10 fő jogviszonya pedig próbaidő alatti felmondással szűnt meg. A jogviszony megszünések aránya pénzügyi, gazdálkodási munkakörökben és az egyéb munkakörökben 17:10 volt. Évente tehát átlagosan 4,5 jogviszony megszüntetésre került sor, és közel kétszer annyi pénzügyi, gazdálkodási munkakörben dolgozó munkatárs mondott fel, mint egyéb munkakörben dolgozó. Ezzel szemben a 2019 és 2023 közötti öt évben mindösszesen csupán hét jogviszony szűnt meg, és a távozó köztisztviselők közül csupán ketten dolgoztak pénzügyi, gazdálkodási munkakörökben.

A hivatali létszám tehát mára stabillá vált, köszönhetően talán annak, hogy a munkatársak illetményét folyamatosan emeljük, és bár ezek a bérek versenyképesnek így sem nevezhetők, biztos munkahelyet és a személyes igényekhez igazodó, rugalmas munkavégzést tudunk nyújtani a hozzánk jelentkezőknek. A rendszeres illetményemelését annak ellenére végezzük el évről évre, hogy ez a Kttv.-ből egyébként nem következik. A köztisztviselői illetményalap ugyanis 2008-ban, 16 éve emelkedett utoljára (36 800 forintról 38 650 forintra), a köztisztviselői illetménytábla pedig szintén változatlan maradt. Ez ahhoz az abszurd eredményhez vezetett, hogy jelenleg a Kttv. alapján a garantált bérminimum összegét, vagyis 326 000 forintot kellene alapilletményként megállapítani egy középfokú végzettségű pályakezdő részére (akinek egyébként a törvény alapján 1,79-es szorzóval 69 200 forint lenne az alapilletménye), és egy, akár 35 éves gyakorlattal rendelkező tapasztalt munkatárs részére is (4,2-es szorzóval az ő alapilletménye 162 300 forint lenne). 2008-ban, az illetményalap legutóbbi emelésének évében a garantált bérminimum összege – legalább kettő év gyakorlati idő esetén – 86 300 forint volt. 14 éve tehát egy 35 éves tapasztalattal rendelkező köztisztviselő – pótlékok és egyéb eltérítések nélküli – alapilletménye a garantált bérminimum közel kétszerese volt, 2024-ben pedig éppen a fele. (És 2008-ban szűnt meg a 13. havi illetmény is a közszolgálatban.)

De, ha visszamegyünk egészen a rendszerváltást követő első évekhez, azt látjuk, hogy 1992-ben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálybalépésekor egy középfokú végzettségű pályakezdő köztisztviselő alapilletménye 15 000 forint, a 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő alapilletménye pedig 35 000 forint volt. Ugyan- ebben az évben a minimálbér 8 000 forint, a havi nemzetgazdasági bruttó átlagkereset pe- dig 22 294 forint volt. 32 évvel ezelőtt tehát a pályakezdő alapilletménye kis híján elérte a minimálbér kétszeresét, a 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselőé pedig annak négyszeresét. Ezzel szemben 2024-ben – amint fent láttuk – a középfokú végzettségű pá- lyakezdő és a 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő egyaránt a garantált bérmini- mummal megegyező, 326 000 forint összegű alapilletményre jogosult,<sup>8</sup> ugyanakkor 2022- ben a bruttó nemzetgazdasági átlagkereset 515 766 forint volt.

Mindebből világosan kitűnik, hogy a Kttv. illetményrendszere alkalmatlan a köztiszt- viselők illetményének megállapítására, így az önkormányzatok a költségvetési törvény felhatalmazásával élve megemelik az illetményalapot, teljesítményértékelés alapján illet- ményeltérítést alkalmaznak, illetménykiegészítést vagy személyi bért állapítanak meg vagy ezeket az eszközöket együttesen alkalmazzák, olyan mértékben, amilyen mértékben azt a hivatal finanszírozása lehetővé teszi.

A költségvetési törvény – az elmúlt évek gyakorlatának megfelelően – 2024-ben is felha- talmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy rendeletben – az önkormányzat saját forrásai terhére – a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivata- lánál, közterület-felügyeleténél, illetve a közös önkormányzati hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők vonatkozásában 38 650 forintnál magasabb összegben állapítsa meg az il- letményalapot.<sup>9</sup> Nem túl jelentős törvényi korlát, hogy a magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét, azaz az 5 157 660 forintot...

A Kttv. 130. §-a alapján legalább kettő teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő minősítését. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell. A 133. § úgy rendelkezik, hogy a hivatali szerv vezetője a tárgyévet meg- előző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján köztisztviselő alapil- letményét legfeljebb 50%-kal megemelheti a december 31-éig terjedő időszakra a tárgyre vonatkozóan, tehát január 1-től. Az eltéréstől február 28-áig kell döntést hozni, vagyis az illetményemelés első alkalommal a köztisztviselő március havi bérében jelenik meg, amely- nek folyósítása áprilisban történik, majd az illetmény a következő év első hónapjaiban vissza kellene, hogy álljon a Kttv. alapján járó, az emelést megelőző szintre az eltéréstől megho- zandó esetleges újabb döntésig...

Az illetménykiegészítés mértéke a Kttv. 234. §-ára figyelemmel érettségi végzettségű köztisztviselők esetében legfeljebb az alapilletmény 20%-a, felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők esetében

- megyei jogú városok hivatalánál az alapilletmény legfeljebb 40%-a,
- egyéb városok esetében az alapilletmény legfeljebb 30%-a,
- községi önkormányzatoknál az alapilletmény legfeljebb 20%-a.

Az illetménykiegészítés a közigazgatási szervnél foglalkoztatott minden köztisztviselőt egységesen megillet.

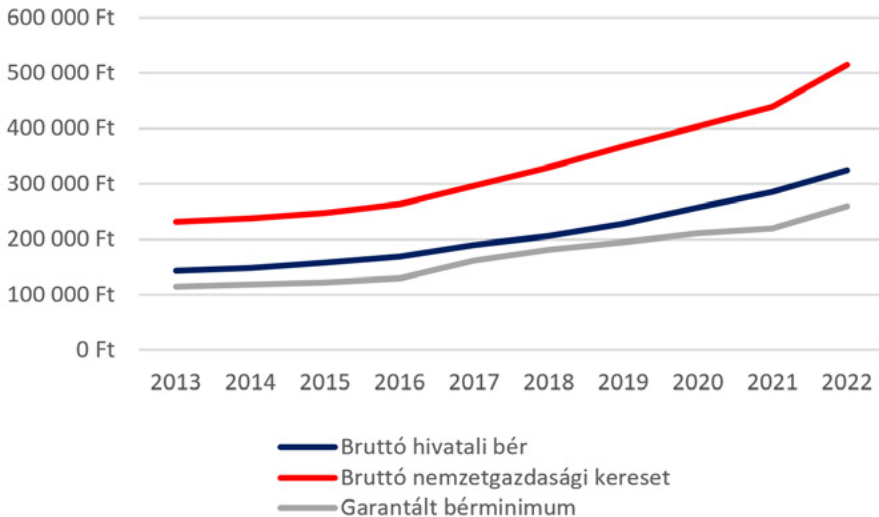
A képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselőnek a Kttv.-ben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetmény is megállapítható tárgyév március 1-jétől a következő év februárjának végéig terjedő időszakra a kivételes teljesítményt nyújtó köztisztviselők részére a Kttv. 235. §-a alapján. A személyi illetmény teljesítményértékeléssel kell alátámasztani. A személyi illetmény sem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.

Hivatalunknál a képviselő-testület 2020-ban – a költségvetési törvény felhatalmazására figyelemmel – 50 000 forintban állapította meg az illetményalapot, továbbá korábban illetménykiegészítést is megállapított (ez utóbbi azonban már a garantált bérminimum jelentős megemelkedése miatt elvesztette a jelentőségét). Mindezek mellett egyes munkatársak esetében teljesítményértékelés alapján történő eltérítést vagy személyi illetményt is alkalmazunk. A garantált bérminimum emelkedése miatt a teljesítményértékelés alapján történő eltérítés is egyre inkább jelentőségét veszti, mivel egy már 31 év szolgálati idővel rendelkező középfokú végzettségű köztisztviselő alapilletménye az 50 000 forintos illetményalappal, 3,3-es szorzóval és 20%-os illetménykiegészítéssel számolva 198 000 forint, ez a teljesítményértékelés alapján 50%-kal megemelve is mindössze 297 000 forint, ami el sem éri a garantált bérminimumot. 2024-ben így szinte minden, a hivatalunknál dolgozó köztisztviselő személyi bért fog kapni, melynek megállapítása során igyekezni fogunk kb. 12-15%-os béremelést biztosítani számukra. A személyi bér megállapítása pedig – a Kttv.-től eltérően – nem a kivételes teljesítményre figyelemmel kerül majd megállapításra, hanem azzal a céllal, hogy a munkatársaink ne keressenek egy jobban fizető munkahelyet. (Egyébként nem lenne nehéz dolguk.) A személyi bér megállapításához természetesen elkészítjük a munkatársak teljesítményértékelését, melyből a törvényi előírásoknak megfelelően dokumentálva kitűnik, hogy mindenki kivételes teljesítményt nyújt.

A középfokú végzettségű köztisztviselők illetménye a következőképpen alakult hivatalunknál 2013 és 2022 között (összehasonlítva a nemzetgazdasági átlagkeresettel és a garantált bérminimummal), 1. diagram.

1. diagram: A havi nemzetgazdasági átlagkereset, a garantált bérminimum és a Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalban foglalkoztatott középfokú végzettségű köztisztviselők és ügykezelők bruttó illetménye átlagának alakulása 2013–2022 között

Diagram1: Development of the monthly national average wage, the guaranteed minimum wage and the average gross salary of civil servants and administrators with secondary education employed in the local governments' common municipal office of Municipality Jánosháza between 2013-2022



Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

Látható, hogy igyekeztünk a béreket a garantált bérminimum szintje fölött tartani, az illetmények átlaga 2013-ban és 2022-ben egyaránt 25%-kal haladta meg a garantált bérminimum összegét, és az illetmények a bruttó nemzetgazdasági kereset emelkedésével is arányosan emelkedtek, az illetmények átlaga mindkét évben a bruttó nemzetgazdasági kereset összegének 62,5%-a körül mozgott.

A hivatali illetmények tehát – a törvényi előírások adta lehetőségek erős kitágításával – megállapíthatóak a Kttv. jelenleg hatályos szabályai alapján is úgy, hogy azok alkalmasak legyenek a munkatársak megtartására, de fontos lenne az illetményrendszer mielőbbi felülvizsgálata. Ehhez vagy az illetményalap megemlése, vagy teljesen új, a jelenlegi jövedelmi viszonyokhoz illeszkedő szabályok bevezetése lenne indokolt. A Kttv. alapján meghatározott pályakezdői alapilletménynek középfokú végzettségű köztisztviselő esetében például el kellene érnie a garantált bérminimumot. Ehhez 2024-ben – figyelemmel a gyakornok besorolási fokozathoz tartozó 1,79-es szorzószámra – 182 200 forint összegű illetményalap lenne szükséges, ami a jelenleginek közel az ötszöröse. (Ennyi lenne egyébként az illetményalap, ha az elmúlt 16 évben évente 10%-kal emelkedett volna annak összege.) Ilyen mértékű illetményalap esetén a 31 éves jogviszonnyal rendelkező középfokú köztisztviselő alapilletménye 601 260 Ft lenne, és a soros lépések súlya is némiképp megnövekedne, hiszen például egy 0,1-es szorzóemelkedés is 18 000 Ft-os illetményemeléssel járna. Ez nyilván megoldaná az illetményrendszerrel kapcsolatos problémákat, viszont a fedezetének megteremtése nehézségekbe ütközne, és nyilván szándék sem lenne rá.

Ehelyett új, a valósághoz igazodó illetményrendszerre lenne szükség, amely megfelelő munkajogi garanciák mellett lehetőséget ad az illetmények rugalmas, de kiszámítható megállapítására. Célszerű lehet a kormányzati igazgatásról szóló törvény<sup>10</sup> megoldásának az átültetése, amely az egyes besorolási fokozatokhoz tartozó illetmények alsó és felső határát állapítja meg. E határok között például a szolgálati idő mértékére, a munkakör betöltéséhez szükséges vagy azon felüli, de a munkakörben hasznosítható iskolai végzettségre, szakképesítésre, idegennyelv-ismeretre, teljesítményértékelésre, a munkakörhöz kapcsolódó felelősség mértékére vagy akár a munkakör munkaerő-piaci szempontból történő betölthetőségének lehetőségére figyelemmel állapítható meg a köztisztviselő illetménye.

Így például a középfokú végzettségű köztisztviselők esetében az illetmény alsó határa lehetne a garantált bérminimum összege vagy a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset meghatározott hányada, míg a felső határ is igazodhat ezeknek az összegéhez. Emellett annak rögzítése is fontos lenne, hogy ezek az illetményhatárok a garantált bérminimum vagy a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset emelkedésével párhuzamosan évről-évre folyamatosan emelkedjenek – perspektívát nyújtva a köztisztviselők számára – és ne ragadjanak be azon a szinten, amin az új szabályok elfogadásának évében voltak. Ehhez jó megoldás lehet az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának folyamatos emelkedését biztosító törvényi rendelkezés,<sup>11</sup> amely szerint a képviselői tiszteletdíj a tárgyévét megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó keresethez igazodik. Az illetményrendszer újraszabályozása egyébként elvégezhető úgy is, hogy az ne okozzon rendkívüli mértékű béremelkedést a szektorban, viszont a folyamatos emelkedés biztosítása révén a jelenlegi megoldás helyett perspektívát, kiszámíthatóbb életpályát biztosítana a köztisztviselőknek, és a munkáltató sem kényszerülne a Kttv. fent bemutatott beszűkült kereteinek a feszegetésére.

## KONKLÚZIÓ

Amellett, hogy – amint bemutattuk – a köztisztviselők anyagi megbecsültsége az elmúlt három évtizedben brutális mértékben visszaesett, az általuk alkalmazandó *joganyag mennyisége* jelentősen bővült, a jogi környezet sokkal összetettebbé vált. 2023-ban például összesen 1567 jogszabályt (törvényt, kormány- vagy miniszteri rendeletet) hirdettek ki a központi jogalkotó szervek, amely meghaladja a 2021-ben kibocsátott, addigi legtöbb, 1517 új jogszabály számát is. Míg a kilencvenes években átlagosan évi 120 törvény és 223 kormányrendeletet hirdettek ki, a kettőzres évekre az évente átlagosan elfogadott törvények száma 143-ra, a kormányrendeletek száma pedig 352-re emelkedett, a tízes években pedig már 187 törvényt és 474 kormányrendeletet bocsátott ki egy év alatt a jogalkotó, ugyanakkor 2023-ban 688 kormányrendelet született, míg 30 évvel ezelőtt 1993-ban mindössze 185. Szintén a tavalyi évben a Magyar Közlöny oldalainak száma elérte a 12 448-at. Ez jelentős szám, pedig meg sem közelíti a 2016. évi 86 578 oldalt.

A jogszabályok összetettebbé válását emellett plasztikusan szemlélteti a hivatalokban alkalmazandó joganyag mennyiségi bővülése. Az államháztartásról szóló törvény<sup>12</sup> például 1992-ben még csak 23 oldalas volt, rá húsz évre 68 oldalra, mára pedig már 106 oldalra bővült. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény terjedelme 1992-ben 24 oldal volt, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésekor ezzel szemben már elérte a 80 oldalt, majd egy koncepcionális változást követően – a jogalkalmazóknak szélesebb mozgásteret engedő, ebből kifolyólag kevésbé részletes – általános közigazgatási rendtartásról szóló jelenleg is hatályos 2016. évi CL. törvény 49 oldalra karcsúsodott.

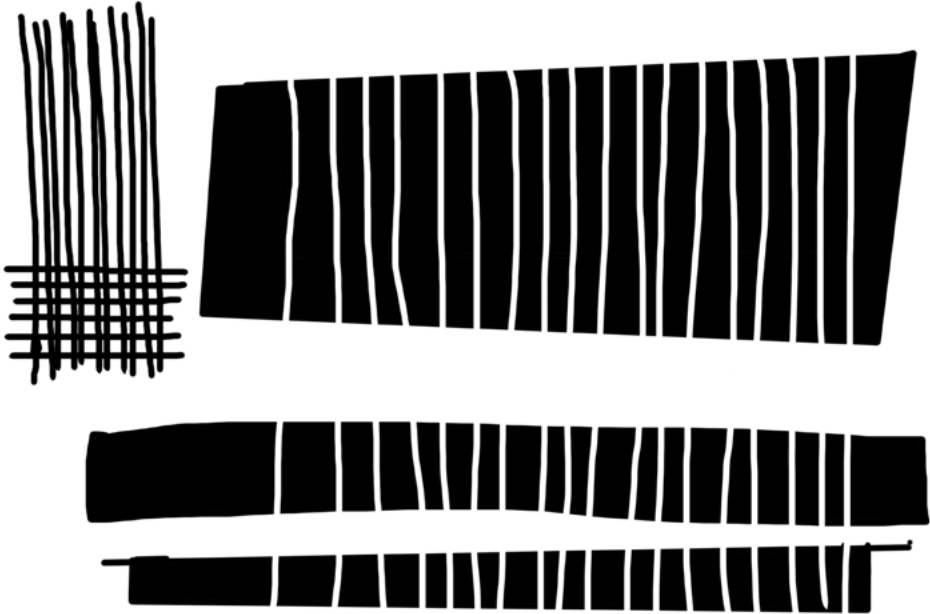
Ugyanakkor nem csupán a mennyiségi bővülés, hanem a jogszabályok gyakori módosításának követése is egyre nagyobb terhet jelent, különösen a harminc évvel ezelőtti helyzethez képest. A fenti két ágazat mellett maradva: az államháztartásról szóló törvény és a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény a kilencvenes években átlagosan évi 2,4 alkalommal, a kettőzses években 5,3 alkalommal, a tízes években pedig már átlagosan 6,7 alkalommal módosult egy évben. (2011-ben az államháztartásról szóló törvény például 15 alkalommal módosult, de 2010 óta nem volt olyan év, amelyikben legalább hat módosítás ne lépett volna hatályba.) 2020–2023-ban évente átlagosan 8 alkalommal módosult az államháztartásról szóló törvény, nem említve a veszélyhelyzet miatti eltérő alkalmazásról rendelkező kormányrendeleteket.

Így a jól képzett és tapasztalt munkaerő hiányára nem jelent megoldást pusztán az illetmények emelése. Szükséges lenne a jelenleg már szinte abszurd mértékben túlburjánzó adminisztratív terhek megnyesése is (különösen pénzügyi, gazdálkodási területen), a rengeteg felesleges előírás teljesítése – például az Állami Számvevőszék és az Államkincstár által is megkövetelt, fentebb már említett „dokumentálás” – ugyanis aránytalanul sok időt vesz igénybe, több munkaerőt igényel és ezáltal teljesen felesleges bérköltséget generál. Hosszan lehetne sorolni, hogy mik azok a pusztán csak önmagukért – mindenféle gazdasági és társadalmi haszon nélkül – elvégzendő feladatok, amelyek végrehajtása komoly munkaterhet, és ezáltal bérköltséget jelent.

A közös önkormányzati hivatalok esetében átgondolandó lenne továbbá az is, hogy a pénzügyi, gazdálkodási és például a belső ellenőrzéssel, integritással kapcsolatos szabályzatok kibocsátását nem lenne-e praktikusabb az önkormányzatok helyett – a polgármester jóváhagyása mellett – a hivatalok számára előírni. Hivatalunknak például minden ilyen jellegű szabályzatból 14-gyel kell rendelkeznie (12 önkormányzat + egy társulás + a hivatal), amelyek egyébként tartalmilag teljesen megegyeznek, mivel az azokban foglaltak végrehajtása a hivatal feladata. Az elmúlt tizenkettő évben számomra a legtöbb nehézséget nem a hivatalhoz tartozó települések magas száma okozta – hiszen, mint utaltam rá, éppen ezért tudunk megfelelő számú és immár egyre tapasztaltabb köztisztviselőt foglalkoztatni – hanem az, hogy a jelenlegi adminisztratív környezetben a hivatalhoz tartozó önkormányzatokat – azok önálló jogi személyiségének tiszteletben tartása mellett – a legtöbb felületen nem lehet technikailag egy egységként kezelni.

## JEGYZETEK

- 1 Az esettanulmányban a népességi adatok a 2011. évi és a 2022. évi népszámlálás alapján kerültek feltüntetésre.
- 2 2013 áprilisában az év elején megalakult összesen 749 közös önkormányzati hivatal közül 10-hez, 2023-ban a 712 közös önkormányzati hivatal közül 25-höz tartozott 10-nél több önkormányzat. (Az adatok alapja az OSAP 1621 számú Önkormányzati törzsadattár elnevezésű adatgyűjtése. A tisztított és összesített hivatali adatokat (közös önkormányzati hivatalok száma, tagjai és az önálló hivatalok száma) a közös önkormányzati hivatalok, valamint a jegyzők adatait tartalmazó táblák feldolgozásával állították elő a Belügyminisztérium munkatársai.)
- 3 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 85. § (1) bek.
- 4 Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat (irományszám: T/7655, elérhető: <https://www.parlament.hu/irom39/07655/07655.htm>).
- 5 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről 2. melléklet I. Fejezet 1. alcím a) pont.
- 6 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 146. § (1) bek. alapján a törvény hatálybalépése előtt kötött önkormányzati társulási megállapodásokat a törvény hatálybalépését követő hat hónapon belül, azaz 2013. június 30-ig kellett felülvizsgálni és az új törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítani.
- 7 Lábjegyzetben említjük csak meg, hogy ha a pályakezdő rendelkezik például német nyelvből egy komplex középfokú (B2) nyelvvizsgával, 11 595 forint összegű nyelvvizsgapótlék is megilleti, tehát – a munkáltató eltérő intézkedése hiányában – magasabb illetmény illeti meg, mint a 35 év szolgálati idővel és egyéb pótlékokkal nem rendelkező munkatársát...
- 8 2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 62. § (6) bek.
- 9 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról 1. melléklet.
- 10 10/ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 104. §.
- 11 Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 1992. július 3-tól 2011. december 31-ig volt hatályban, 2012. január 1-én lépett hatályba az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.
- 12 Ottlik Géza: Iskola a határon.



•  
*Hegyesbalmi László: Rajz 8.*