

KABAI GERGELY

A kistelepülések mozgástere a helyi közigazgatás rendszerében a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal példáján

The possibilities of small settlements in the system of local public administration on the example of the Balatonszentgyörgyi Joint Municipal Office

•
SZERZŐ:

KABAI GERGELY, társadalomkutató, szakpolitikai elemző, politikatudományi PhD, Hollád község polgármestere, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt kutatója, polgarmesterhollad@gmail.com

JEL kód: R59

Kulcsszavak: helyi közigazgatás • kistelepülések • önkormányzatiság

Absztrakt: A tanulmány a Somogy vármegyei Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatalhoz tartozó települések példáján mutatja be a helyi közigazgatás működésének egy évtizednyi tapasztalatait. Az elemzés három témát érint. Az első felvetés mikrotérségi adottságok feltárásával a területi összefüggésekre világít rá. A második témakör a helyi közigazgatás jelenlegi rendszerének társadalmi elfogadottságát tárgyalja. Végezetül pedig az adminisztratív működésnek a társult kistelepülésekre gyakorolt hatását tárja fel. A tanulmány kérdőíves adatgyűjtésen, interjúkon és a szerző személyes tapasztalatain alapul.

AUTHOR:

GERGELY KABAI, social researcher, policy analyst, PhD in political science, Mayor of Hollád, researcher of Ludovika University of Public Service project TKP2021-NK-TA-51 "Sustainable public governance and innovative public services"
polgarmesterhollad@gmail.com

JEL code: R59

Keywords: local administration • small settlements • self-government

Abstract: The study discusses the experiences of local public administration on the example of the Local Governments' Common Municipal Office of Municipality Balatonszentgyörgy, which is located in the county of Somogy. The first topic presents the micro-regional features and territorial connections. The second topic discusses the acceptance of the current system of local public administration. Finally, it explores the impact of the administrative system on small settlements. The study is based on questionnaire data collection, interviews and the author's personal experiences.

BEVEZETÉS

Esettanulmányunk a Somogy vármegyében, a Marcali járásban található Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal és a hozzá tartozó hét település működését kívánja feltárni.

Elemzésünk centrumában elsősorban az áll, hogy létrehozása után egy évtizeddel miént tudja ellátni a nem székhelytelepüléseken felmerülő feladatokat és a társult községeknek e rendszerben milyen a mozgástere. Emellett arra is ki kívánunk térni, hogy a meglévő adottságok mellett a közös hivatali lét jelent-e politikai, társadalmi térszervező erőt, működhet-e intézményként egy alapvetően közigazgatási szervezet, és mindezzel összefüggésben a 2013 óta működő struktúrának van-e valós társadalmi beágyazottsága.

Az elemzés elkészítése kettős szempontú kutatói látásmódon alapul. A szerző nem csak szakpolitikai elemző, hanem a témában közvetlenül érintett gyakorló polgármester is. Az esettanulmányt megalapozó helyi döntéshozókkal készült interjúk nem a klasszikus megközelítést követik, hiszen itt az interjú készítője és az alanya napi szinten, azonos problémákkal szembesül, egyúttal kollégák. Ugyanakkor az esettanulmány számos nem hivatkozható része egyben a polgármesteri tapasztalatok és meglátások feldolgozása is.

A közös hivatalhoz tartozó terület alapvető adottságainak bemutatását követően az elemzésünk három témát kíván érinteni, amely feltételezésünk szerint rámutathat az igazgatási struktúrában létező ellentmondásokra és problémákra.

- Első témakörünk azt tárgyalja, hogy a helyi közigazgatásban együttműködésre kényszerülő települések köre értelmezhető-e mikrotérségként, azaz létezik-e bármilyen más szempont, amely összekötő kapcsolatot jelent a helyhatóságok között. Fel-

tételezzük, hogy egy élő mikrotérségi rendszer alapvetően visszahat a közös hivatal hatékonyságára.

- Az előzővel összefüggésben a második kérdéskörünk a közös önkormányzati hivatal helyi társadalmi beágyazottságát járja körül. Azon túlmenően, hogy a társult önkormányzatok igazgatási feladatait ellátja a közös hivatal, számos ügýtípusban elsősorban az ügyfél mint lakos életét kell szolgálnia. Hipotézisünk, hogy társadalmi beágyazottság nélkül szintén nem működhet hatékonyan egy közös hivatal.
- Utolsó felvetésünk pedig azt tárgyalja, hogy a székhelytelepülés mellett az együttműködő kistelepüléseknek milyen mozgástere van ma a hivatali rendszerben, képesek-e hatékonyan képviselni érdekeiket, el tud-e látni egyetlen hivatal számos eltérő adottsággal bíró települést a jelenlegi erőforrásai mellett.

Az esettanulmány elkészítéséhez az interjúkon kívül más kutatási eszközt is felhasználtunk. Emellett a közös hivatal társadalmi beágyazottságának mélyebb vizsgálatára egy kérdőíves lakossági kutatást végeztünk. A települések közötti lakosságárányosan reprezentatív kutatást egy 50 elemszámú mintán hajtottuk végre a hat társult településen. A székhelytelepülés Balatonszentgyörgyön, annak központi jellege okán a kérdéssorunk lényegében értelmezhetetlen lenne, így azt nem vontuk be a vizsgálatba.

Három témakörön keresztül vizsgáltuk a lakossági attitűdöket. A közös hivattal történő kapcsolattartás kérdéskörében a személyes kapcsolatokra, az ügyintézés gyakoriságára és mikéntjére tértünk ki. Második dimenzióban az ügyintézés gyakorlati megvalósítására, valamint a hivatali rendszerben történő eligazodásra voltunk kíváncsiak. Végezetül pedig a települések közötti együttműködések, valamint javaslatok problematikájának jellemzőire voltunk kíváncsiak. A válaszokat nem önálló fejezetben, hanem a fenti témakörök tárgyalásához kötődően dolgoztuk fel.

Az ötven válaszadónk a településvezetők segítségével véletlenszerűen került kiválasztásra. Bár csak a települések közötti reprezentativitásra törekedtünk, de a megkérdezettek köre nemüket, életkorukat, iskolai végzettségüket és aktivitásukat tekintve nagyrészt tükrözi a helyi társadalom adottságait is.

A KÖZÖS HIVATALHOZ TARTOZÓ TELEPÜLÉSEK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A 2013-ban megalakult Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal eredetileg a székhely, valamint Vörs, Tikos, Hollád községek alkották, rövid időn belül korábban a sávolyi hivatalhoz tartozó Szegerdő, Főnyed falvak is csatlakoztak. Majd 2020-ban Szökedencs község, a szomszédos Somogyisítfai Közös Hivatalban fellépő együttműködési problémák okán került befogadásra.

A közös hivatal székhelye a kezdetek óta Balatonszentgyörgyön működik. Jelenlegi állománya 16 fős. A hivatal vezetését egy jegyző, egy aljegyző látja el hat szakügyi területet irányítva.

A legújabb népszámlálási adatok alapján a közös hivatalhoz tartozó települések jelenlévő népessége 3039 fő.¹ A legnagyobb a több mint 1550 lakossal rendelkező székhely Bala-

tonszentgyörgy, míg a legkisebb lélekszámmal (85 fő) Főnyed község rendelkezik. Egyedül Vörs falu lakossága haladja meg az 500 főt, a többi település átlagosan 200 fő körüli népességgel rendelkezik. A hivatal működése és közös döntéshozatal szempontjából fontos adat, hogy a székhelytelepülés lélekszáma önmagában a teljes népesség több mint 50%-át adja.

A helyi társadalom állapotára máig hat, hogy az államszocializmus évtizedeiben az érintett települések elveszítették a népességük egyharmadát, a hét községből közel másfélezer lakos tűnt el. Külön-külön tekintve a folyamat még tragikusabb volt. Egyebek mellett a 20. század második felében Főnyeden 60, Tikoson 50, Holládön 35, Vörsön 43%-a tűnt el a helyi lakosságnak. Egyedül a központi szerepre kijelölt Balatonszentgyörgy került ki nyertesén a helyzetből.

Az országos folyamatokkal összhangban a népességfogyás 1990 után is folytatódott. Az érintett hét település elveszítette lakosságának további 15%-át. Szőkedencs 42%, Hollád 36%, Szegerdő 25%-os veszteséggel járó bekövetkező demográfiai mélyrepülése rendkívül kedvezőtlen társadalmi adottságokat eredményezett.

1. táblázat: A hivatalfenntartó települések népességváltozása
Table 1: Changes in the population of member settlements of the Local Governments' Common Municipal Office

Település	Jelen lévő népesség 1949 ²	Lakónépesség 1990 ³	Jelen lévő népesség 2022 ⁴	Népességváltozás (fő) (1990–2022)
Balatonszentgyörgy	1411	1641	1555	-86
Vörs	932	534	522	-12
Hollád	821	379	242	-137
Szegerdő	446	285	214	-71
Tikos	303	143	145	+2
Főnyed	249	104	85	-19
Szőkedencs	822	477	276	-201
	4984	3563	3039	-524 (14,7%)

Forrás: saját szerkesztés.
Source: own editing.

Főként az elmúlt évtizedekre olyannyira jellemző elvándorlás és a természetes népességfogyás következtében a települések demográfiai adottságai az országosnál jóval kedvezőtelenebbek. A gyermekkorúak aránya egyre csökken, a 15 évnél fiatalabbak már nem teszik ki a lakosság 10%-át sem, ezzel szemben, az aktív korúak számának csökkenésével az időskorúak aránya is egyre növekszik, jelenleg átlagosan a népesség mintegy egynegyede 65 évnél idősebb.

Balatonszentgyörgyön kívül, amely részben eltérő társadalmi és gazdasági adottságokkal rendelkezik, a települések jellemzően a magas munkanélküliségből eredő jövedelmi szegénységgel és más szociokulturális hátrányokkal is küszködnek.

Ezt csak egy adattal kívánjuk árnyalni. 2023 októberében a hét érintett település átlagos relatív álláskeresési mutatója 9,32% volt, szemben a Somogy vármegyében mért 5,52%-os, illetve az országos 3,6%-os értékekkel. A hét település közül mindegyik meghaladta a vármegyei átlagot, Tikos és Hollád két és félszeresen, Szegerdő és Főnyed pedig kétszeresen. Egyedül Balatonszentgyörgy mutatója közelített a vármegyei átlaghoz.⁵

„EGYSÉGET ALKOTUNK VALAMILYEN SZINTEN...” – IGAZGATÁSI TÉR VAGY MIKROTÉRSÉG?

A Somogy vármegye észak-nyugati sarkában, közvetlenül Zala megye határánál található a közös hivatal által lefedett terület társadalmi, természetföldrajzi, infrastrukturális adottságok szerint is megragadható mikrotérség.

Természetföldrajzi jellegzetességek okán a területet gyakorlatilag körbehatárolja a Balaton, keletről a Marcali-hát, nyugatról a Kis-Balaton. E területnek saját földrajzi neve nincsen, a 20. század elején próbálták a „Balaton-sarok” elnevezést alkalmazni, de ez sosem került széleskörű közhasználatba.

Infrastrukturálisan, gazdasági tekintetben e vidék több vonzáskörzethez tartozik. A járásszékhely Marcali, elsősorban az államigazgatási szolgáltatások tekintetében működik, a munkaerőpiac szempontjából kevésbé. Sokkal erősebb vonzerővel bír a Zala vármegyei Keszthely, amely a foglalkoztatás, piac, kultúra, egészségügy tekintetében meghatározó. Megközelíthetősége okán szintén hatása van Nagykanizsának, valamint a szezonális és állandó foglalkoztatás tekintetében a déli-parti balatoni településeknek egészen Fonyódig.

A mikrotérség adottságaiban jelentős szerepe van a 7-es főközlekedési útnak, az M7-es autópályának, valamint a nemrégiben elkészült R76-os gyorsforgalmi útnak. Szintén kiemelt fontossága van a Budapest–Nagykanizsa vasútvonalnak, amelynek egyik fontos csomópontja Balatonszentgyörgy.

A térség összetartozásának történelmi rétegei is vannak. A 20. század első felére vonatkozóan a vizsgált területünkön, a Balaton dél-nyugati sarkában, Balatonszentgyörgy, Vörs, Hollád, Tikos, Főnyed, Sávoly települések között egy aktív kapcsolatokkal rendelkező helyi társadalom alakult ki. (Szökedencs adottságai okán e körben nem szerepel, Szegerdő falu ekkor még nem létezett.) Ezt a történelmi kohéziót elsősorban a Festeticsek balatonszentgyörgyi uradalmából eredő gazdasági struktúrák és térszervező erő alakította az 1700-as évektől (Hollád csak időszakosan) egészen a 19. század második feléig.

A modern közigazgatási rendszerek létrejöttével ez a térszervező erő széthullott. A 19. század második felétől a települések két külön körjegyzőséghez kerültek. Majd a 20. század második felében az államszocialista tanácsrendszer tovább bontotta a helyi struktúrákat. Az 1960-as évek második felében Balatonszentgyörgyön megszerveződő tanács részévé vált Vörs, Hollád, Tikos, valamint Balatonberény, amely települések ráadásul hosszú ideig a Fonyódi járáshoz tartoztak. Ezzel szemben Szegerdő, Főnyed, Szökedencs a Sávolyon megszervezett közös tanács, és egyben a Marcali járás részei voltak.

A rendszerváltoztatást követő időszak sokáig az útkeresésről szóló közigazgatási értelemben is. Az egykori sávolyi közös tanács települései egy jegyzőség alatt viszonylag sokáig együtt maradtak. Balatonszentgyörgyön megszervezett körjegyzőség már az 1990-es

években széthullott. Balatonberény már korábban levált. Majd Vörs önálló körjegyzőséget működtetett 1992-től egészen 2005-ig, amelyet Holláddal közösen tartott fenn. Balatonszentgyörgy pedig Tikossal közösen irányította helyi igazgatási feladatait. 2005-ben e négy település újra együtt alapított hivatalt.

Ennek nyomán alakult meg 2013 januárjában a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal, amelyhez 2013 márciusában csatlakoztak Főnyed és Szegerdő községek, valamint 2021-ben Szőkedencs is.

Lényegében a közös hivatal megalakulásával helyi igazgatási értelemben lefedésre került az egykori, történeti mikrotérség területe, ugyanakkor, mint alább látni fogjuk, mégsem alakult ki egységes társadalmi és helyi politikai tér. A helyi közszolgáltatások, szakpolitikai körzetek és egyéb térbeli struktúrák továbbra is megosztják a hét települést. Ennek néhány példájára térünk ki.

A hét érintett község a hivatal mellett egy intézményfenntartó társulást is működtet, azonban ennek egy közös hivatalon kívüli tagja is van, a szomszédos Balatonberény Község Önkormányzata. A kötelező szociális feladatok ellátását (családsegítés, szociális étkezés stb.) egy másik társulás, a balatonkeresztúri székhelyű Balatoni Szociális Társulás biztosítja, amelyben a hét településen kívül három másik környező település is részt vesz.

A 2000-es évek örökségéként máig működik járásszékhely központtal a Marcali Többcélú Kistérségi Társulás, amelyben mind a hét település tag, azonban szintén nem egységes feladat-igénybevétellel.

Az egészségügyi ellátás szintén túlnyúlik a közös hivatal területiségén. A hét település három háziorvosi és két fogorvosi praxishoz tartozik, amelyek mindegyikéhez tartoznak más nem közös hivatali települések is. A hét település két kórházi ellátási terület része.

Az alapfokú oktatási állami feladat, de mint közszolgáltatás szintén nem szerveződik a közös hivatal által lefedett terület mentén. A balatonszentgyörgyi általános iskola ingatlanának tulajdonosa jelenleg a székhelytelepülés, valamint kisebb részben Vörs, Tikos, Hollád községek, az üzemeltetője a Siófoki Tankerület. 2023-ra a beiskolázási körzetek kiterjesztésével, az érintett önkormányzatok tiltakozásának ellenére az iskola térségi központi intézménnyé vált a sávolyi általános iskola felső tagozatának két telephelyen történő megszűntetésével. Az említett települések mellett Csákány, Sávoly, Somogysámson, gyermekei is látogatják az iskolát. Mindeközben felmenő rendszerben Balatonberény pedig kiválik a beiskolázási körzetből.

Hasonlóan töredékes a struktúra a fejlesztési terek tekintetében. Szőkedencsén kívül mindegyik település a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet része, míg a 7 község két (egy Csurgó és egy Balatonboglár székhelyű) Leader HACS területe között oszlik meg.

A térség egyházi szempontok szerint is megoszlik. A hét település 3 plébánia területe, összevonások miatt azonban jelenleg csak két plébános látja el a feladatokat.

A sort még számos dimenzió kapcsán lehetne folytatni, de a fentiekből is látszik a fragmentált állapot. Mind a hét településre kiterjedő intézményként jelenleg csak a közös önkormányzati hivatal áll rendelkezésre. Ugyanakkor deklarált kohéziós feladatvállalása egy helyi közigazgatási egységnek nincsen és nem is feltétlenül tudna vele élni. Ebből kifolyólag a gyakorlatban a székhelytelepülés sem tud olyan mikrotérségi központként működni, amely átfogóan lenne képes megszervezni a térséget.

A közös hivatal illetékességi területe mint igazgatási tér, és az egyéb társadalmi térkonstrukciók között, legalábbis a vizsgált példánk között, csak korlátozott az átfedés. Ebből ki folyólag a hét települést sem tudjuk teljes körűen egy egységes mikrotérsként értelmezni. Mindennek természetes visszaható hozadéka, hogy a közös hivatal sem tud teljes hatékonysággal igazgatást szervezni.

A széttöredezett rendszerek okán a településvezetők részéről sokkal inkább a saját településeik ügyeinek koordinálása van a fókuszban, ámbár az egymásra utaltság felismerése egyértelmű. A közös múlt, a közös érdekek fontosak, ahogy elhangzott egyik interjúban: „Egységet alkotunk valamilyen szinten”. Ez azonban a mindennapi tevékenységekben kevésbé jelenik meg.

A polgármesterek részéről néhány javaslat is érkezett arra, hogy szükség lenne további kooperációkra. Akár a beruházások, az aktív civil szervezetek, a településeket összefogó közösségfejlesztő, kulturális területen, természetvédelmi, turisztikai kérdésekben, vagy akár településüzemeltetéssel járó karbantartási feladatok közös megoldására és finanszírozására, mezőéri szolgálat elindítására lehetne teret teremteni a települések között.

A lakossági kérdőívünkben kitérünk arra is, hogy a helyi társadalom körében miként jelenik meg a települések összetartozása, közös identitása, valamint miként látják az érintett községek együttműködését. Egészében a kérdőívünk e moduljában magas volt a bizonytalank aránya, amely már önmagában is sokat elárul az együttműködés társadalmi elvárásairól.

A megkérdezettek túlnyomó többsége szerint (76%) jelenleg is kiváló vagy megfelelő a környező települések együttműködése. Mindösszesen a válaszadók 14%-a nyilatkozott akként, hogy gyenge a kooperáció, azonban arra, hogy rendkívül rossz lenne, nem válaszolt senki.

Ugyanakkor a válaszadók többsége (54%) nem tudta megítélni, hogy a jelenleginél szorosabb együttműködésre lenne-e szükség. 16% szerint a jelenlegi együttműködési szint is elegendő, míg 30% szerint indokolt lenne, hogy tovább erősödjön a települések közötti összefogás.

Arra kérdésre azonban, hogy milyen területeken látnák ezt szívesen, csak néhányan válaszoltak. Javaslatok érkeztek a kultúra és szociális gondoskodás területére, valamint a gazdaság és a digitalizáció témakörére.

Arra is kíváncsiak voltunk, hogy a válaszadók hogyan látják, mely településekkel a legaktívabb a kapcsolata a lakhelyüknek. A főnyediek és tikosiaiak részéről nem érkezett válasz, a holládiak Balatonszentgyörgyöt, Vörsöt és Szőkedencset említették, Szegerdő lakosai meglepő összhanggal Szőkedencset határozták meg. Szőkedencs esetében viszont a közös hivatalon kívülről Csákány község jelent meg. Vörs lakossága viszont úgy tapasztalja, hogy Holláddal és Balatonszentgyörggyel a legaktívabb a kooperáció.

A fentiekkel összefüggésben érintőlegesen néhány térségi identitásra utaló dimenziót is próbáltunk feltárni.

Arra kértük a válaszadókat, hogy próbáljanak egy-egy szót, kifejezést megfogalmazni a lakhelyük és környezetükkel kapcsolatban. Jellemző, hogy a megkérdezettek 68%-a nem tud ilyet, a többiek azonban megpróbálták ezt megfogalmazni.

A válaszok nagyobb része a természeti- és lakókörnyezethez kapcsolódik, mint erdők, Balaton, természet, Kis-Balaton, rendezettség, nyugalom, tisztaság. Néhány válasz pedig rendkívül optimistán az együttműködés és a fejlődés kulcsszavakkal írta le a kérdést.

Pár válaszadó elsősorban negatív képzetekkel bír, így jelent meg a válaszok között a szegénység és több esetben a szolgáltatások hiánya.

Míg, ha a mindennapi gyakorlatban ezek a települések közötti együttműködések nem is feltétlenül aktívak, de helyi társadalomban kétségkívül jelen van nem csak az összetartozás tudata, hanem az igény is arra, hogy erősebb összekapcsolódások valósuljanak meg.

„NINCS ÉLŐ KAPCSOLAT A FALVAKKAL...” – A LAKOSSÁGI KAPCSOLATOK ÉS A KÖZÖS HIVATAL TÁRSADALMI BEÁGYAZOTTSÁGA

E témakör kapcsán azzal a feltételezéssel élünk, hogy a helyi közigazgatási egység akkor tud igazán hatékonyan, a települések és a lakosság érdekeit szolgálva működni, ha megfelelő társadalmi beágyazottsággal rendelkezik.

Ez a beépültség véleményünk szerint több, egymással is összefüggő szempontból is értelmezhető. Egyrészt ide tartozik az ügyintézésnek mikéntje, azaz, hogy a lakosok milyen lehetőségek mellett kapnak segítséget. Másrészt e kérdéskör része a személyes kapcsolaton alapuló bizalom, azaz, hogy működnek-e azok az informális kapcsolatok, amelyek jelentősen növelhetik a hatékonyságot és elégedettséget. Harmadrészt pedig a problémacsoport része, hogy egyáltalán a végfelhasználó lakosság mennyire igazodik ki a közigazgatás jelenlegi rendszerében, rendelkezik-e kellő tudatossággal ahhoz, hogy ismerje és tudja, hogy mit és hol tud elintézni.

A hivatal jelenleg heti négy napon, péntek kivételével összesen 18 órában biztosít lehetőséget lakossági ügyintézésre a székhelyén, Balatonszentgyörgyön. Tulajdonképpen az elérhető szolgáltatás alapvetően elégséges a potenciális ügyfelek szempontjából, ugyanakkor a lakosság irányában történő elérhetőség mégis rendkívül gyenge.

A közös hivatal által lefedett településhálózat belső közlekedési viszonyai elsősorban csak a gépjárművel történő megközelítést teszik lehetővé. A hét érintett településről átlagosan 12 perc alatt lehet beérni a közös hivatalhoz, amely kimondottan kedvező adottságot mutat.

Ugyanakkor, akik nem rendelkeznek saját gépjárművel, számukra a közös hivatal megközelítése rendkívül nehézkes. (Pl. Hollád község esetében a háztartások 40%-a nem rendelkezik saját gépjárművel.) Ennek oka, hogy a mikrotérség belső közösségi közlekedési lehetőségei rendkívül gyengék. Kötőpályás közlekedés csak Vörsöt és Balatonszentgyörgyöt köti össze. Minden más település esetében kizárólag csak a buszjáratok jöhetnek szóba, amelyek járatszáma meglehetősen ritka. A helyi társadalom jelentős rétegeinek gyakorlatilag nincs reális lehetősége a hivatali ügyeinek önálló intézésére.

Jelenleg kihelyezett ügyfélszolgálatot a Balatonszentgyörgyi Közös Önkormányzati Hivatal egyetlen érintett településen sem működtet, erre a múltban csak rövid ideig volt példa, és sokak szerint nem valós kapacitáshiányokra hivatkozva a gyakorlat megszüntetésre került.

A korábbi körjegyzőségi rendszerben szinte minden településen gyakorlat volt a kihelyezett ügyfélfogadás, amely így sokkal kézzelfoghatóbbá tette az ügyfelek részére a közigazgatást. A rendszer 2000-es évek vége felé, akkori személyzeti váltásokból eredő szemléletváltás következtében, lényegében kiüresítésre került. A visszaemlékezések szerint hiába vették fel az ügyeket a helyszínen, azok jellemzően elintézésre sosem kerültek. A gyakorlat 2014-ben, már a közös hivatal idejében Vörsön szűnt meg véglegesen.

Napjainkban Tikos, Vörs, Hollád, Szegedő, Szőkedencs településeken már működik falugondnoki szolgálat. Nekik rendkívül nagy szerepük van a lakosság és a közös hivatal közötti kapcsolattartás működtetésében, mind az információszolgáltatás, mind a kézbesítések, vagy akár a mindennapi tényleges beszállítás területén. Ez a feladatellátás nem kis terhet jelent a szolgálatok részére és működésük jelentős kapacitásait köti le, más kötelező feladatok hátrányára.

Minden településen 2023. év elejéig működtetett a Marcali Járási Hivatal heti, majd végül havi gyakoriságú kihelyezett ügyfélfogadást. Ezt végül erőforrások hiányában a kormányhivatal megszüntette, pedig a lakossági ügyintézésnek egyik legfontosabb bázisa volt.

A polgármesteri tapasztalatok alapján a jelenlegi közös hivatali rendszer jelentős viszálypést jelentett a helyi társadalmi kapcsolatok terén. A korábbi helyi közigazgatási gyakorlatban, bár kevesebb település tartozott egy hivatal alá, de az ügyintézők, munkatársak sokkal aktívabb társadalmi kapcsolatokkal rendelkeztek. *„A régi ügyintézők szinte mindent tudtak a helyi lakosokról”,* amely jelentős előnyt és rugalmasságot jelentett. A felgyorsult demográfiai változások miatt ez ma már részben megvalósíthatatlan lenne, de a jelenlegi társadalmi kapcsolatok gyakorlatilag esetlegesek. *„Bezárkóznak az irodába, nincs élő kapcsolat a falvakkal.”* – sommázta véleményét az egyik megkérdezett.

A helyi társadalom egy jelentős része minden önállóság nélkül mozog a közigazgatás rendszerében, amelyet csak a személyes kapcsolatokon alapuló segítséggel lehetne feloldani.

„Régen volt kapcsolatuk és helyismeretük az ügyintézőknek, aztán ezek az új rendszerben mind elsikkadtak. Lehet, a gyorsaságot rontja, de mindenben látni kellene az embert. Régen ilyen nem volt, hogy a lakosok helyett szinte mindent el kell intézni, mert önmaga nem tudja. Sok egyéb ügy mellett ez is mind a polgármesterre maradt, aki kénytelen a személyes problémákat közvetíteni a hivatal felé.” – foglalta össze az egyik településvezető.

(A kérdést tovább árnyalja, hogy a hivatal dolgozóinak több mint a fele a székhelytelepülésen él, 40%-uk azonban a hivatal illetékességi területén kívülről érkezik, egyetlen munkatárs az egyik társulttelepülés lakosa.)

A közös hivatal társadalmi beágyazottságával kapcsolatban a lakossági adatfelvételünk eredményei tovább árnyalják az összetett helyzetet, de jól tükrözik az előzőekben részletezett problémákat is.

A társadalmi beágyazottságról a legtöbbet árulja el, hogy a válaszadók mindösszesen 2/3-a tudta helyesen megnevezni a közös önkormányzati hivatal székhelyének települését. A többi válaszadó nem tudta, illetve nem helyes ismeretekkel rendelkezett a kérdésről.

Az már egyfajta állampolgári tudatosságot mutat, hogy a többség (54%) egyébként helyesen tudja, hogy az állami támogatás segítségével a települési önkormányzatok tartják fenn a közös önkormányzati hivatalokat.

A helyi társadalmat képviselő megkérdezettek több mint a fele (54%-a) nem tudta megnevezni a települése jegyzőjét, mintegy 38% adott helyes választ a kérdésre.

A válaszadók közel fele (54%) rendelkezik személyes kapcsolattal a közös önkormányzati hivatal dolgozóinak között, akihez közvetlenül is tud fordulni esetleges kérdéseivel, problémáival. Az összes válaszadó mindösszesen 4% volt, aki több olyan munkatársat is megnevezett, akihez fordulhat.

Hiába működnek egy évtizede a közös önkormányzati hivatalok, és a kistérségi polgármesteri hivatalokban régóta nem végeznek semmilyen önálló ügykezelést, a lakosság ré-

szeről az ügyintézés elsődleges színtere töretlenül a helyi hivatal, a községháza.

A válaszadók 68%-a nyilatkozott úgy, hogy leggyakrabban a helyi polgármesteri hivatal keresi fel ügyintézés céljából. 16%-al ezt követi a járási hivatal, a közös önkormányzati hivatal mindösszesen a lakosság 10%-ának jelenti az elsődleges ügyintézési színteret.

Ehhez teljes mértékben kapcsolódik, hogy a megkérdezettek 52%-a évente legfeljebb 1-2 alkalommal intéz bármilyen ügyet a közös hivatalban; 16% sosem, szintén 16% félévente és mindösszesen 12% nyilatkozott úgy, hogy havonta veszi igénybe a közös hivatal ügyfélfogadási lehetőségeit.

A hivatallal történő kapcsolattartásban egyértelműen a személyes ügyintézés dominál. Összesen 67 válasz közül említésgyakoriságot tekintve 42%-ban nyilatkoztak akként, hogy leginkább személyesen, ügyfélfogadási időben keresik fel a közös hivatalt. A legfontosabb kapcsolattartási módok közül a második a telefon (31%), a harmadik a települési önkormányzatok valamelyik munkatársának közbenjárásával történik (19%), amely a gyakorlatban a polgármesterek és falugondnokok segítségét jelenti. A levélben vagy elektronikus úton történő ügyintézés gyakorlatilag elenyésző a helyi lakosság körében.

A székhelyhivatallal történő kapcsolattartás viszonylatában arra is rákérdeztünk, hogy milyen formában jut el a lakos oda. A válaszok 52%-ban a saját gépjárművel történő vagy rokon, ismerős segítségével megvalósuló eljutás került megnevezésre, míg 23%-ban a falugondnoki gépjármű segítségének kérését említették. A belső közlekedési viszonyok nehézségeit jól mutatja, hogy a tömegközlekedés mindösszesen 13%-os arányban jelent meg.

A fentiekkel szoros összefüggésben van, hogy a megkérdezett lakosok pontosan 90%-a szerint szükség lenne a kihelyezett ügyfogadás rendszerének visszaállítására, újbóli bevezetésére, amelynek csak a gyakorisága kapcsán térnek el a vélemények. Az igenlő vélemények 53%-a szerint minimum hetente egy alkalommal, 24% szerint legalább havonta egyszer, 22% álláspontja alapján pedig félévente legalább 1-2 alkalommal szükség lenne kihelyezett ügyfélfogadásra.

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy a lakosság mennyire képes eligazodni a közigazgatás rendszerében. A kérdőívben 10 viszonylag mindennapi ügýtípusra kérdeztünk rá, amelyek kapcsán a válaszadó kiválaszthatta, hogy véleménye szerint azt a helyi önkormányzatnál, a közös önkormányzati hivatalban, vagy más szakigazgatási, államigazgatási szervnél, szolgáltatónál kell intézni. Ha tíz felvetést átlagosan vesszük, akkor a kérdésekre mindösszesen a lakosság egyharmada (33%) tudott jellemzően helyesen válaszolni, és valószínűleg ez az a társadalmi réteg, aki viszonylag nagy magabiztossággal boldogul az ügyintézésben. Ugyanakkor van egy átlagosan 25%-os réteg, legalábbis a válaszok alapján, aki jellemzően teljesen bizonytalan és ismerethiányos abban, hogy mit kell tennie, ha intézni szeretné ügyeit. A helyi társadalom mintegy 70%-a eszerint alapvetően ismerethiányos a közigazgatás rejtelmeiben, amelynek kezelésében szintén nagy feladatai lennének a közös hivataloknak, természetesen nem az ismeretterjesztés, hanem a helyes ügyfél-utak kijelölésében.

A kérdéssor végén rákérdeztünk arra is, hogy a lakosság mit javasolna a hivatali munka eredményességének javítására. Erre csak a megkérdezettek 20%-a tudott válaszolni. A válaszok között egyértelműen a kihelyezett ügyfélfogadás a vezető elvárás. Emellett javaslatként megjelent, hogy a közös hivatalban legyen minden önkormányzatnak legalább 1-2 fő olyan dolgozója, aki csak az ő ügyeivel foglalkozik, valamint az is, hogy a közös hivatal gazdálkodása legyen átláthatóbb és a lakosok kapjanak tájékoztatást a működéséről.

„SAJÁT MAGUNKRA MARADTUNK...” – A KISTELEPÜLÉSEK MOZGÁSTERE A KÖZÖS HIVATALOK RENDSZERÉBEN

A megkérdezett polgármesterek egybehangzó véleménye szerint a közös önkormányzati hivatali rendszer létrehozása egyértelmű visszalépés volt. A polgármesterek számára rendkívül sok új feladatot hozott az új intézmény, amelyet kellő rutin vagy szakértelem miatt nem biztos, hogy automatikusan tudnak megoldani és más fontosabb feladatoktól veszi el az időt.

A korábbi gyakorlatban még létező kihelyezett ügyfélszolgálatok megszűnésével kizárólag a településvezetők maradtak az egyetlenek, akikhez a lakosok közvetlenül is fordulni tudnak. Ez azt eredményezte, hogy gyakorlatilag bármilyen igazgatási jellegű kérdés, probléma végül a polgármestereknél jelenik meg, és leginkább ő közvetíti vagy próbálja elintézni ezeket a közös hivatalban vagy a kormányhivatal különböző egységeinél. Mindez aránytalanul nagy mennyiségű elfoglaltságot eredményez.

A közös hivatali rendszerben jellemzően sokkal több település tartozik egy hivatal alá, mint korábban. Egyik településvezető véleménye szerint: *„A nagy kalapban a kicsi községek elvesztek.”* Ennek okán sokkal kevesebb figyelem, erőforrás jut egyes településekre, amely szintén csak a polgármesterek jelentős többletmunkájával kezelhető, mert a megoldandó mindennapi ügyek sehol sem lettek kevesebbek. *„A kiszárvak létének lélegeztetője a polgármester. Nélkülük megszűnik minden.”* – összegezte egyikük.

Általános problémát jelent a hivatali finanszírozása, amely ma már szinte elviselhetetlen teher az önkormányzatok részére. *„A jövőben, ha növekszik, nem fogjuk tudni kifizetni, mert nem lesz miből.”* – foglalta össze egyikük mindenki véleményét.

Többek álláspontja, hogy a közös hivatali rendszer finanszírozása aránytalan és igazságtalan. Az állami működési támogatáson felül befizetett többletfinanszírozás lakosságárányosan kerül elosztásra, amely az eltérő adottságú településeket azonos mértékben terheli. A települések saját bevétele (helyi adók) a legtöbb településen teljes egészében a közös hivatal és részben más kötelező feladatok fenntartására kerülnek beforgatásra, gyakorlatilag semmilyen pénzeszközt felhalmozni, egyéb kiadásokra fordítani nem tudnak.

Többen sérelmezik a közös hivatal pénzügyi átláthatóságát, pontosabban azt, hogy a települések nincsenek kellő mértékben bevonva a folyamatok előkészítésébe, döntéshozatalba, személyügyi kérdésekbe, bérekbe, jutalmakba, amelyben a székhelytelepülés abszolút, lakosságárányos túlsúlya érvényesül. *„Hiába próbálunk változtatni, még mindig nem változott meg”.* Sok olyan fejlesztés, kiadás kerül be az éves költségvetésbe, amely a közvetlen működést nem érinti, de mégis a fenntartó települések állják.

A jelenlegi gazdasági környezetben minden település igyekszik költségsökkentéssel, megszorításokkal élni, de ez a tapasztalatok szerint a közös hivatal működésére nem jellemző.

Általános vélemény a hivatali irányítás alacsony színvonaláé. Ez számos félreértést, félretájékoztatót, elintézhetetlen és megoldatlan kérdések, konfliktusok hosszú sorát hozta a társult települések vezetői felé: *„Itt mindenki felfelé mutogat, meg másra vár.”* Ebből a hozzáállásból kifolyólag máig ható gyakorlat, hogy soha egyetlen hibás döntésnek, elmaradt ügyintézésből eredő anyagi vagy erkölcsi kárnak semmilyen következménye nincsen.

Jelenleg is tapasztalják a polgármesterek, hogy nem minden esetben a megfelelő személyek látják el a hozzájuk rendelt feladatokat. Megoldatlan a helyettesítések kérdése is. Egy-egy munkatárs huzamosabb ideig bekövetkező távolmaradása miatt az ügyek intézése gyakorlatilag teljesen leáll. A közelmúltban volt rá példa, hogy egy tartós betegség miatt a pénztári kifizetések egyes településeken közel két hónapig nem működtek.

Ma sem ritka gyakorlat, hogy a jogszabályváltozásokból eredő kötelezettségek végrehajtását, határozatok és rendeletek előkészítését, jogszabályok értelmezését, pénzügyi, elszámolási kérdések tisztázását a polgármesterek saját kompetenciájukon messze túlmutatva végzik, szereznek információkat és próbálják életben tartani a településüket. Ezzel is olyan feladatokat végeznek, amely alapvetően nem rájuk hárulna.

A hivatal mindennapi működésében a legfőbb probléma, hogy végrehajtó szervként csak rendkívül esetlegesen működik. Hiába hoznak a települések egy döntést vagy alkotnak rendeletet, annak végrehajtása csak a legkritikább esetben van személyekhez, felelősökhöz delegálva, amely azt eredményezi, hogy a döntés rövidtávon elsikkad, sosem kerül végrehajtásra. Ez a települések okszerű vezetését gyakorlatilag lehetetlenné teszi.

A hivatali „osztályok” a tapasztalat szerint eltérő színvonalon működnek. Legnagyobb nehézséget a helyi adó kezelése okozza. A feladatra delegált 1,5 munkatárs a legkevésbé elégséges az éves mintegy 10 ezer ügy kezelésére, ráadásul a szakmai vezetés hiánya itt érvényesül leginkább. Ezek mellett nem meglepő, hogy elsőfokú adóhatóságként a hivatal lényegében nem működik. A kintlévőségek mértéke egyes településeken drasztikus mértékű, amelyeket az eddigi gyakorlat szerint leginkább az elvülés kiváráásával kezeltek. Mindez jelentős pénzügyi károkat okoz az önkormányzatoknak. Minden jószándék ellenére az elmúlt 10 évben ebben semmilyen előrelépés nem történt, a kintlévőségek folyamatosan nőnek. *„Az nem megoldás, hogy azt mondják nekünk, hogy forduljunk ügyvédhez, meg végrehajtókhoz.”*

Jelenleg a hivatal két pénzügyi csoporttal dolgozik, amely között a települések és társulásban fenntartott intézmények megoszlának. A pénzügyi irányítás egyik része is nehézkesen működik, egyesek szerint a *„hozzáértés teljes hiányával”*. Sokszor még a települések felé a saját pénzügyeik időben történő kommunikálása sem történik meg, nincsenek tisztában a polgármesterek a tényleges lehetőségeikkel és korlátaikkal, fontos határidős pénzügyi feladatok maradnak el, amelyek szintén a településvezetőknek okoznak nagy nehézségeket.

A fentiekkel összefüggésben a megkérdezettek egyöntetű véleménye, hogy a hivatal legnagyobb problémája, hogy a hatósági feladatok elvégzését nem képes végrehajtani. A helyi hatósági ügyek, kezdve az állattartástól az elhagyott ingatlanokon át a közösségi együttélés szabályaiig, elintézhetetlenné váltak. Ez a lakosság részéről a polgármesterek felé gyakorlatilag kimeríthetetlen konfliktusforrást hozott, pedig nem a településvezetők felelőssége volt. Az elmúlt időszakban, új munkatársaknak és szemléletnek köszönhetően a kérdés kismértékben javult, de évtizedes hátrányokat okozott a településeknek ez a hozzáállás. Eként foglalta össze a kérdést egyik megkérdezett: *„Egy szóval tudnám jellemezni: nulla. Sok év alatt semmit sem sikerült elérni, de legtöbbször még tanácsot sem kaptam. Külső segítséggel, utánajárással tudtam csak néhány kérdést tisztázni. Semmit az ég adta világon nem tudtunk elérni hatósági kérdésekben. Igyekeznek magukat távol tartani a különböző ügyektől, a minimális adminisztratív munkát elvégzik, de azon kívül a kistelepülések nem kapnak segítséget. Végül mindenképpen a polgármesteren csattan az ostor és ő lesz a hibás, és soha nem a hivatal, ha valamit nem tudunk megoldani.”*

Ebben a rendszerben a kistelepülések vezetői jellemzően úgy érzik, hogy az érdekeik elvesznek. A létszámarányos döntéshozatalban, ahol a székhelytelepülés egymagában többséggel bír, lényegében minden érdekegyeztetés hiábavaló, a döntések csak látszatok. „A település kisebb, de a gondok ugyanolyan nagyok és fontosak”, mindezek eredményeként a kistelepülések kezdeményezői gyakorlatilag kivitelezhetetlenek. A régóta működő polgármesterek a rendszerváltást követő évtizedekre úgy emlékeznek, hogy sokkal inkább jellemző volt a konszenzusra törekvés, heti egyeztetések zajlottak a jegyzők és a települések között és minden kérdés részletes megtárgyalásra került.

Az ügyintézők rendkívül leterheltek, gyakori tapasztalat, hogy a székhelytelepülés ügyei elsőbbséget élveznek, míg a kisebbekre kevesebb figyelem, energia jut. Szükség lenne egyfajta munkaidő-leosztásra a települések között. Ez a helyzet is sok többletfeladatot hoz a polgármesterek részére: „Kellő türelemmel és alázattal kivárom a soromat, megértjük, olyan dolgokat is megteszünk, ami nem a polgármester dolga, besegítünk a hivatalnak, mert egyszerűen nem érnek ide időben.” Ugyanakkor a személyes kapcsolat, a jó szándék, a segítség mindenki tapasztalata szerint jelen van mindennapi hivatali ügyintézésben, ami egy pozitívum: „Nem tapasztalok hátrányokat, nem mondhatom azt, hogy kisebb településben hátrányban lennénk a hivatalban, nincs annyi ügy, mint másoknál, a lehetőségekhez és igényeinkhez képest minden rendelkezésre áll.”

ÖSSZEGZÉS

Nem tudjuk, hogy mennyiben lehet általános megállapításokat levonni a példánkban vizsgált közös hivatal kapcsán. Valószínűleg azok az eltérő adottságok, hogy hány település tartozik egy hivatalhoz, milyen többletforrásokat tudnak ráfordítani, milyen a humán erőforrás rendelkezésre állása, valamint, hogy milyen vezetői hozzáállással működik, az elmúlt évtizedben jócskán eltérő fejlődési pályákat eredményezett a közös hivatalok között. Tudjuk, hogy vannak olyan hivatalok, amelyek felbomlottak, átalakultak a múltban. Ismerjük azt is, hogy sok helyen a megfelelő munkatársak megtalálása is szinte lehetetlen. Emellett tény az is, hogy számos közös önkormányzati hivatal stabilan, a települések és lakosság megelégedésére eredményesen működött létrehozása óta. Feltételezhetjük, hogy a fentiekben tárgyaltak ebből kifolyólag talán átlagosan tűnnek.

A hivatal, a települések és lakosság hármasságában vizsgált működésről néhány átfogó megállapítást tehetünk.

Egyrészt láttuk, hogy a közös hivatal mint közigazgatási egység nem tudott alapfeladatain túlnyúlva térszervező erővé válni. A más igazgatási, szervezési, fejlesztési, társadalmi, gazdasági terek messze felülírják a mozgásterét, amely elsősorban azért probléma, mert az érintett kistelepülések esetében az önkormányzat mellett egyetlen intézményként kizárólag a közös hivatal van jelen. A meglévő térségi identitásra építkezve kétségkívül a jövőben, ha a kistelepülések felzárkóztatását komolyan vesszük, akkor szükség lesz olyan intézményes keretekre, amelynek térszervező ereje is van. Ennek a csírája a települések közötti együttműködésben jelenleg is megvan.

A közös hivatalok létrehozása 10 évvel ezelőtt a helyi közigazgatás rendszerében egyfajta modernizációt, ezzel együtt centralizációt hozott. Ennek kétségkívül vannak hatékonyság-

növelő hozadékai, de ennek ára volt. A helyi közigazgatás jelentős részben eltávolodott a lakosságtól, a székhelytelepülésen kívüli beágyazottsága rendkívül gyenge, amely elsősorban a településvezetői munka eredményességét korlátozza. Mindez azt hozta magával, hogy a polgármesterek terhei jelentősen nőttek, tudatos állampolgárok hiányában a lakossági ügyintézésben való szerepvállalásuk a kapacitásuk nagy százalékát köti le, más ténylegesen településvezetői feladatoktól vonva el az erőforrásokat.

Harmadrészt pedig a közös önkormányzati hivatalok, legalábbis a példánkban részletezettek szerint, kevésbé hatékony működést tudnak nyújtani ahhoz, hogy a települési ügyek igazán gördülékenyen rendeződjenek. A rendelkezésre álló kapacitások korlátozottsága mellett a szervezetszerűen rosszul kialakított struktúra ismételtelen csak a települések vezetőinek terheit növeli, amely az érdekek megfelelő képviselését szinte lehetetlenné teszi.

A közös önkormányzati hivatal a jelenlegi működés szerint egy olyan moloch a kistérségek életében, amely felé mindennapi küzdelmek mellett is nagy áldozatokat kell hozni, de létezni nélküle nem tudnak.

JEGYZETEK

- 1 KSH Népszámlálási adatok 2022.
- 2 KSH 1949. évi népszámlálás 9. kötet Demográfiai eredmények (1950).
- 3 KSH 1990. évi népszámlálás 17. kötet Somogy megye adatai (1992).
- 4 KSH Népszámlálási adatok 2022.
- 5 NFSZ Munkanélküliségi adatok 2023. október.