

ZONGOR GÁBOR

## A közös önkormányzati hivatalok önkormányzati és térségi nézőpontból

*The local governments' common municipal offices  
from the local and regional perspective*

### SZERZŐ:

ZONGOR GÁBOR, jogász, nyugdíjas önkormányzati érdekvédő, az NKE TKP2021-NKTA-51 „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” projekt közös önkormányzati hivatali kutatás vezetője, zongor53@gmail.com, ORCID: 0009-0009-4269-4243

### JEL kód: H83

**Kulcsszavak:** kötelező önkormányzati társulás • önkormányzati hivatal  
• jegyző • polgármester

**Absztrakt:** A 2010-es kétharmados parlamenti többséget biztosító választásokat követően az Orbán kormány átfogó közjogi átrendezést hajtott végre, amely érintette az önkormányzati szférát is. Immáron több, mint tíz esztendeje jött létre a közös önkormányzati hivatali rendszer. A tanulmány első része az elmúlt évtizedre kitekintve mutatja be a jelenlegi helyzetet, döntően a térségi szempontok figyelembevételével. A második részben a 2023 szeptemberében az érintett polgármesterek és jegyzők körében végzett online kérdőíves kutatás eredményének vázlatos bemutatására kerül sor. A harmadik, befejező rész javaslatokat fogalmaz meg a kutatás eredményeinek felhasználásával.

### AUTHOR:

GÁBOR ZONGOR, lawyer, retired local government advocate, head of the local governments' common municipal offices research, Ludovika University of Public Service project TKP2021-NKTA-51 "Sustainable public governance and innovative public services", zongor53@gmail.com, ORCID: 0009-0009-4269-4243

*JEL code: H83*

*Keywords: mandatory association of local governments • municipal office  
• chief clerk of municipal office • mayor*

***Abstract:** Following the 2010 elections, which secured a two-thirds majority in parliament, the Orbán government carried out a comprehensive overhaul of public law, which also affected local government. It is now more than ten years since the establishment of system of local governments' common municipal offices. The first part of this study looks back over the last decade and presents the current situation, mainly from a regional perspective. The second part outlines the results of an online questionnaire survey of the mayors and chief clerks of municipal offices concerned, carried out in September 2023. The third and final part makes recommendations based on the results of the survey.*

## 1. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK FŐBB JELLEMZŐI

### 1.1. Bevezető

A települési önkormányzatok hivatali feladatainak közös szervezésben való ellátása Magyarországon jelentős hagyományokkal rendelkezik. Ugyanakkor az egyes történelmi korszakokban eltérő megoldásokat alkalmaztak. Az önkormányzati rendszert megelőző tanácsrendszerben jellemzően a kisebb lakosságú községek esetében nem csupán a hivatal volt közös, hanem maga a településközösség is egy, a székhelyközség uralma alatt álló közös tanácsba szerveződött.

Az 1990-es önkormányzati választásokat követően önálló önkormányzatként és ennek következtében azonos hatáskörrel és egyenjogúsággal rendelkező községek is felszabadultak a sokszor kényszerként megélt közös tanácsi együttműködések alól. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény liberális szabályozásának köszönhetően az ezer lakosnál népesebb települések jogosultak voltak önállóan polgármesteri hivatal létrehozatalára. Amennyiben az ennél kisebb népességű község tudott jegyzői tevékenységhez szükséges képzéssel rendelkező személyt kinevezni, akkor is létrejöhetett a polgármesteri hivatal.

Mivel a szabadság élménye még gyakran azzal a feltételezéssel is együtt járt, hogy az önálló önkormányzatiság záloga az önálló hivatal fenntartása, így jelentősen megnőtt az önkormányzatok, köztük a polgármesteri hivatalok száma.

Az önkormányzatok szabad társulásának egyik jellemző típusa volt kezdetektől a körjegyzőségek közös fenntartása. Elsődlegesen az aprófalvas vidékeken, ahol sok esetben soha nem volt a kisközségnek saját hivatala, jöttek létre a körjegyzőségek. A társulások összetételét elsődlegesen a pénzügyi racionalitás, másrészt a történelmi hagyomány befolyásolta. Az észszerű döntést gyakorta viszont felülírták a tanácsrendszerben megélt negatív élmények. A józan ész sokszor háttérbe szorult az érzelmi megközelítés mögött, így a szakmai szempontok kevésbé érvényesültek.

A kezdeti önállósági élményt az évek és kormányok múltával egyre erőteljesebben kezdte felváltani a pénzügyi forrás szűke és a mindennapi túlélésért vívott küzdelem. Ennek következtében, ha hullámzóan is, de nőtt a közös összefogáson alapuló körjegyzőségek és a körjegyzőségeket alkotó önkormányzatok száma. A felismerést jelentősen befolyásolta a célzott pénzügyi ösztönzés rendszerének a kiépülése, amelynek révén költségvetési szabályozással sarkallták az önkormányzatokat a körjegyzőségben való részvételre. Ebben a folyamatban további lökést jelentett 2004-től a többcélú kistérségi társulási rendszer létrehozatala. Az együttműködések többféle területén belül a körjegyzőségek működése fontos támasztékot jelentett elsődlegesen a nem hivatali székhelyközségek számára. A körjegyzőségek létrehozatalánál megjelenő törvényi korlátok továbbra is megengedőek voltak, így nagyon sokféle, a kívülről számára sokszor nehezen értelmezhető összetételű körjegyzőség is létrejött.

Ennek a gyakran változó, de végső soron önálló döntésen alapuló társulási rendszernek vetett véget a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) szabályozása. A köztársasági alkotmányt felváltó Magyarország Alaptörvénye lehetővé tette a kötelező társulás törvényi előírását. Ennek eredményeként 2013. január elsejével jöttek létre – a járásokkal és járási hivatalokkal egyidejűleg – a közös önkormányzati hivatalok.

A közös hivatalban való részvétel szükségszerűségét a törvény objektíven a lakosság számától, illetve a települések számától tette függővé. Ennek következtében az érintett települések tárgyalásán és hozzáállásán múlt, hogy miképpen tudtak a törvényi kötelezettségek megfelelő közös önkormányzati hivatalokat létrehozni. Amennyiben nem sikerült megállapodni, akkor a kormány megbízott joga volt határozatban kijelölni a közös hivatalt alkotó települések körét.

Az önkormányzati rendszer átalakítása szempontjából a 2013. esztendő meghatározó volt, mivel a 2011-ben megalkotott Möt.v. önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseinek érdemi részei ekkortól léptek hatályba.

## 1.2. Az átalakítás előtti helyzetről

Az átalakítás előtti év végéig a vidéki településeken összesen 1012 önálló polgármesteri hivatal és 786 körjegyzőség, vagyis mindösszesen 1798 hivatal tevékenykedett. Ez azt jelentette, hogy a települések 57%-ában működött hivatali székhely. Az egyes megyékre bontva látható, hogy míg Pest megyében a települések 91%-ában, addig Baranya megyében csak minden harmadik településen volt hivatal. Az ország településszerkezetének megfelelően, jellemzően az aprófalvas megyékben (Baranya, Nógrád, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém és Zala) a körjegyzőségek voltak túlsúlyban, míg döntően az alföldi térségekben (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), valamint a Dunántúlról Győr-Moson-Sopron, Fejér és Komárom-Esztergom megyékben az önálló polgármesteri hivatalok voltak nagyobb arányban. Bár alapvetően aprófalvas Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye, ezekben a térségekben a polgármesteri hivatalok száma meghaladta a körjegyzőségekét.

A körjegyzőséget alkotó települések átlagszáma országosan 2,7 volt. Ugyanezt az arányt találhattuk három (Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron és Veszprém) megyében. Az átlagot meghaladó településszámú hivatali társulás mindössze négy (Baranya -3,3, Somogy -2,9, Vas -2,9 és Zala -3,2) megyében volt. Az ország legtöbb települését (12) magába foglaló körjegyzőség ekkor a Zala megyei Rédics székhelyű hivatali társulás volt.

### 1.3. Az átalakítás utáni helyzetről

A megváltozott, szigorított feltételek eredményeként az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 1798-ról – 528-cal, csaknem 30%-kal – csökkent 1270-re.

Értelemszerűen, köszönhetően a törvényben rögzített kétezres lakossági számnak, a korábban működő 1012 polgármesteri hivatal száma – csaknem felével, 490-nel – csökkent 522-re.

A 2012-ben még működő 786 körjegyzőség helyére 2013-ban 748 közös önkormányzati hivatal lépett. Ez összességében azt is jelentette, hogy több mint 500 jegyzői állás szűnt meg az átalakítás következtében, valamint a települések több mint felében (60%) már nem működött hivatal.

A legnagyobb arányú hivatalszám csökkenésre Vas (48%), Veszprém (41%), Baranya (40%), Zala (39%) és Borsod-Abaúj-Zemplén (37%) megyékben került sor. Míg 20%, illetve ez alatti hivatalcsökkenés csupán Csongrád (20%), Fejér (17%) és Pest (12%) megyékben történt.

### 1.4. A 2013 óta kialakult helyzetről

A nagy önkormányzati hivatali átrendezés óta több mint tíz esztendő telt el. A törvényi szabályozásnak megfelelően a hivatali státuszon, illetve a közös hivatal fenntartó együttműködési körön az általános önkormányzati választást követően lehet változtatni, így erre a 2014-es és a 2019-es választásokat követően került sor. Ennek következtében a jelenlegi, 2023-as helyzet kismértékben eltér a 2013-ban kialakult állapottól.

#### 1.4.1. Az önkormányzati hivatalokról általában

Az önkormányzati hivatalok típusai és belső összetételük az elmúlt évtizedekben folyamatosan változtak, a leglényegesebb számokról egy rövid áttekintést az 1. számú táblázat nyújt.

1. táblázat: Önkormányzati hivatalok típusai és arányai 1991–2023  
 Table 1: Types and proportions of local government's municipal offices 1991–2023

Év	Összes település száma	Körjegyzőségek száma	Körjegyzőségek %	Körjegyzőségekhez tartozó tag települések száma	Közös összes száma	Közös aránya %	Polgármesteri hivatal száma	Polgármesteri hivatal aránya %
1991	3 067	529	17	1 006	1 535	50	1 532	50
1995	3 124	493	16	879	1 372	44	1 752	56
2000	3 130	536	17	922	1 458	47	1 672	53
2005	3 150	631	20	1 060	1 691	54	1 459	46
2010	3 151	768	24	1 181	1 949	62	1 202	38
		Közös önk. hiv. száma		Közös önk. hivatalokhoz tartozó tag települések száma				
2013	3 153	749	24	1 883	2 632	84	521	16
2019	3 154	738	23	1 895	2 633	84	521	16
2023	3 154	712	23	1 913	2 625	83	529	17

*Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján.  
 Source: own editing based on KSH data.*

A jelenlegi önkormányzati hivatali rendszer bemutatásánál a 2023. évi adatokat vettem figyelembe. 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. (A továbbiakban a BM frissített adatai alapján.)

A települési önkormányzatok a törvényi szabályozásnak megfelelően kétféle hivatalt hozhatnak létre. Egyrészt polgármesteri hivatalt, amelyet egy település önállóan működtet, másrészt közös önkormányzati hivatalt, amelyet értelem szerűen minimum két települési önkormányzat működtet. Budapest e tekintetben nem az elemzés tárgya, mivel itt a Főpolgármesteri Hivatalon túl mind a 23 fővárosi kerületi önkormányzat önálló polgármesteri hivatalt működtet.

A 3154 települési önkormányzatot magába foglaló vidék Magyarország 19 vármegyéje a települési struktúrájának, méretének és jellegének következtében meglehetősen sokrétű helyzetet mutat. Az aprófalvas térségekben a 2000 fős lakosságszám meglehetősen magas elvárást jelent, így ezekben a vármegyékben a közös önkormányzati hivatalok vannak túlsúlyban. Ezzel szemben az alföldi térségekben az önálló, polgármesteri hivatalok a jellemzőek.

A tíz éve kialakított hivatali rendszer következtében a települési önkormányzatok 40%-ában működik helyben komplex önkormányzati hivatal, vagyis 23%-ukban közös önkormányzati hivatal, míg 17%-ukban polgármesteri hivatal. Ugyanakkor a települések 60%-a közvetlen komplex hivatali jelenlét és elérhetőség nélkül éli önkormányzati életét.

A hivatal nélküli települések a legnagyobb arányban Baranya (81%), Vas (80%), Zala (80%), Somogy (75%) és Veszprém (73%) vármegyékben találhatóak. Többségben vannak még a hivatal nélküli települések Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Tolna vármegyékben. Heves vármegyében 60 településnek nincs, míg 61-nek viszont van hivatala, így itt minden második településen található valamilyen típusú önkormányzati hivatal. A hivatallal rendelkező települések többségében jellemzően az alföldi térségben találhatóak. A települések csupán 20%-ában nincsen hivatal Pest vármegyében. Az önkormányzati hivatalban „gazdag” alföldi vármegyéken – Bács-Kiskun, Békés, Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok – túl még két dunántúli vármegyében – Fejér (61%) és Komárom-Esztergom (58%) – van a települések többségében valamilyen, jellemzően polgármesteri hivatal. (Lásd a 2. számú táblázatot.)

2. táblázat: Közös önkormányzati és polgármesteri hivatalok száma vármegyénként, 2023  
 Table 2: Number of local governments' common municipal offices and local government's autonomous municipal offices (mayor's offices) by counties, 2023

Vármegye	Települések száma	Közös önkormányzati hivatal székhelyek száma	Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó tag települések száma	Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma	Polgármesteri hivatalok száma
Bács-Kiskun	119	34	43	77	42
Baranya	301	50	245	295	6
Békés	75	19	30	49	26
Borsod-Aba-új-Zemplén	358	81	240	321	37
Csongrád-Csanád	60	13	20	33	27
Fejér	108	25	42	67	41
Győr-Moson-Sopron	183	46	113	159	24
Hajdú-Bihar	82	19	29	48	34
Heves	121	39	60	99	22
Jász-Nagykun-Szolnok	78	20	26	46	32
Komárom-Esztergom	76	21	32	53	23
Nógrád	131	40	82	122	9
Pest	187	27	38	65	122
Somogy	246	53	183	236	10
Szabolcs-Szatmár-Bereg	229	64	120	184	45
Tolna	109	28	72	100	9
Vas	216	39	173	212	4
Veszprém	217	47	160	207	10
Zala	258	47	205	252	6
Összesen	3 154	712	1 913	2 625	529

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.  
 Source: own editing based on updated data from the BM.*

A hivatalok száma és a települések számának egymáshoz való viszonya ugyancsak leképezi az adott térség településstruktúrájának a jellemzőit. E tekintetben is jól demonstrálható a nagytelepülés Alföld és az aprófalvas Dunántúl, illetve Észak-Magyarország közötti különbség.

Az egy önkormányzati hivatalra jutó települések száma országos átlagban 2,5. Ezzel szemben Pest vármegyében egy hivatalra 1,3 település jut, míg a másik véglet Baranya vármegye, ahol ez a szám 5,4. A vármegyék eltérő mutatóit a 3. számú táblázat jeleníti meg.

*3. táblázat: Egy önkormányzati hivatalra jutó települések száma vármegyénként, 2023*  
*Table 3: Number of settlements per local governments' municipal offices by counties, 2023*

Vármegye	Település szám	Közös önkormányzati hivatalok száma	Polgármesteri hivatalok száma	Összes hivatal száma	Egy hivatalra jutó települések száma
Bács-Kiskun	119	34	42	76	1,6
Baranya	301	50	6	56	5,4
Békés	75	19	26	45	1,7
Borsod-Abaúj-Zemplén	358	81	37	118	3,0
Csongrád-Csanád	60	13	27	40	1,5
Fejér	108	25	41	66	1,6
Győr-Moson-Sopron	183	46	24	70	2,6
Hajdú-Bihar	82	19	34	53	1,5
Heves	121	39	22	61	2,0
Jász-Nagykun-Szolnok	78	20	32	52	1,5
Komárom-Esztergom	76	21	23	44	1,7
Nógrád	131	40	9	49	2,7
Pest	187	27	122	149	1,3
Somogy	246	53	10	63	3,9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	229	64	45	109	2,1
Tolna	109	28	9	37	2,9
Vas	216	39	4	43	5,0
Veszprém	217	47	10	57	3,8
Zala	258	47	6	53	4,9
Összesen	3 154	712	529	1241	2,5

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.*  
*Source: own editing based on updated data from the BM.*



A hivatallal való ellátottság területi különbségein túl érdemes áttekinteni, hogy az egyes vármegyékben lévő önkormányzati hivatalokon belül milyen arányt képviselnek a közös és az önálló, polgármesteri hivatalok. A településnagyság térségi különbözőségeinek köszönhetően lényegében ugyanazok a vármegyék alkotják az eltérő csoportokat, mint amilyet az előzőekben láttunk. Ugyanakkor itt is jelentős különbségek figyelhetők meg. Míg Pest vármegyében lévő önkormányzati hivatalok 82%-a polgármesteri hivatal, ezzel szemben Vas vármegyében a közös önkormányzati hivatalok alkotják a munkaszervezetek 91%-át. A vármegyék eltérő helyzetét a 4. számú táblázat mutatja be. Az országos átlag arányokat egyedül Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye számai közelítik meg.

4. táblázat: Önkormányzati hivatalok típusainak száma és aránya vármegyénként, 2023  
 Table 4: Number of proportion of types of local governments' municipal offices by counties, 2023

Vármegye	Önkormányzati hivatalok száma	Közös önkormányzati hivatalok száma	Aránya %	Polgármesteri hivatalok száma	Aránya %
Bács-Kiskun	76	34	45	42	55
Baranya	56	50	89	6	11
Békés	45	19	42	26	58
Borsod-Abaúj-Zemplén	118	81	69	37	31
Csongrád-Csanád	40	13	32	27	68
Fejér	66	25	38	41	62
Győr-Moson-Sopron	70	46	66	24	34
Hajdú-Bihar	53	19	36	34	64
Heves	61	39	64	22	36
Jász-Nagykun-Szolnok	52	20	38	32	62
Komárom-Esztergom	44	21	48	23	52
Nógrád	49	40	82	9	18
Pest	149	27	18	122	82
Somogy	63	53	84	10	16
Szabolcs-Szatmár-Bereg	109	64	59	45	41
Tolna	37	28	76	9	24
Vas	43	39	91	4	9
Veszprém	57	47	82	10	18
Zala	53	47	89	6	11
Összesen	1241	712	58	529	42

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.  
 Source: own editing based on updated data from the BM.*

Az önkormányzati hivatalok települési önkormányzati típus szerinti összetetéséből ki-tűnik, hogy mind a polgármesteri, mind pedig a közös önkormányzati hivatalok esetében a községek vannak túlsúlyban. Ugyanakkor értelemszerűen a városok 62%-a önálló, polgár-mesteri hivatalt tart fenn. Ezzel szemben a községek 32%-ban van valamilyen hivatalköz-pont. A községek 11%-ában működik polgármesteri hivatal. (Lásd az 5. számú táblázatot.)

5. táblázat: Önkormányzati hivatalok megoszlása önkormányzati típus alapján, 2023  
Table 5: Distribution of local governments' municipal offices by types of local governments, 2023

Település típusa	Száma	Polgármesteri hivatal száma	Aránya %	Közös hivatal székhely száma	Aránya %
Megyei jogú város	25	21	4	4	1
Járászhely város	149	86	16	63	9
Város	173	109	21	64	9
Nagy/község	2 807	313	59	581	82
Összesen	3 154	529	100	712	100

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.  
Source: own editing based on updated data from the BM.*

#### 1.4.2. A közös önkormányzati hivatalokról

Lássuk ezek után a 712 közös önkormányzati hivatal főbb jellemzőit. Amennyiben a közös önkormányzati hivatal székhely településének jogállását vizsgáljuk, megállapítható, hogy 82%-ban nagyközségben vagy községben található a központ.

A közös hivatalok több mint 90%-a községben található Nógrád (95%), Fejér (92%) és Győr-Moson-Sopron (91%) vármegyékben. Ennek következtében ezen közigazgatási egységekben a legalacsonyabb, 10% alatti a városi székhelyek aránya a közös hivatalok központ-jaként.

Ezzel szemben város a központja a közös hivatalok több mint 30%-ában Hajdú-Bihar (42%), Békés (32%) és Csongrád-Csanád (31%) vármegyékben, ahol értelemszerűen a köz-ségközpontok aránya a legalacsonyabb.

A városi központú közös hivatalok között négy megyei jogú várossal – Esztergom, Hódmezővásárhely, Szekszárd és Veszprém – találkozhatunk. Mint ahogy az a 6. számú táblázatból is jól látható, a járászhely és az egyéb városok részvétele a közös hivatalokban hasonló arányú.

6. táblázat: Közös önkormányzati hivatal székhelyének jogállása  
 Table 6: Legal status of the centre of the local governments' common municipal offices

Vármegye	Közös hivatal székhelye összesen	Megyei jogú város	Járás székhely város	Város	Városi székhely aránya %	Nagy/község	Nagy/község székhely aránya
Bács-Kiskun	34		2	4	18	28	82
Baranya	50		7	3	20	40	80
Békés	19		1	5	32	13	68
Borsod-Abaúj-Zemplén	81		8	4	15	69	85
Csongrád-Csanád	13	1	1	2	31	9	69
Fejér	25		0	2	8	23	92
Győr-Moson-Sopron	46		1	3	9	42	91
Hajdú-Bihar	19		4	4	42	11	58
Heves	39		4	1	13	34	87
Jász-Nagykun-Szolnok	20		3	3	30	14	70
Komárom-Esztergom	21	1	3	2	29	15	71
Nógrád	40		2	0	5	38	95
Pest	27		2	3	19	22	81
Somogy	53		4	6	19	43	81
Szabolcs-Szatmár-Bereg	64		5	7	19	52	81
Tolna	28	1	3	3	25	21	75
Vas	39		5	6	28	28	72
Veszprém	47	1	6	3	21	37	79
Zala	47		2	3	11	42	89
Összesen	712	4	63	64	18	581	82

*Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.  
 Source: own editing based on updated data from the BM.*

A közös önkormányzati hivatalokat alkotó települések számát tekintve is meglehetősen jelentős különbségek tapasztalhatók vármegyénként és térségenként. Országos összesítésben a közös hivatalok 40%-a kettő, míg 24%-a 3 tagú. Kettőtől hat tagig terjedő összetételű közös hivatalok alkotják az összes közös hivatal 88%-át.

A kéttagú közös hivatalok a Dunántúl kilenc vármegyéjében az összesnek csupán 26%-a, addig az Alföld hat vármegyéjében – Pest vármegye 27 közös hivatalát is beszámítva – ez az arány 59%, viszont Észak-Magyarország három vármegyéje e tekintetben az országos átlaghoz (41%) közelít.

Az Alföld hat vármegyéjéből négyben (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád-Csanád és Jász-Nagykun-Szolnok) csupán 2, 3, illetve kis számban 4 tagú közös hivatalok vannak. Ezzel szemben 8, vagy annál több településből álló közös hivatal a kilenc dunántúli vármegyéből hatban (Baranya, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém és Zala), valamint Borsod-Abaúj-Zemplénben található. (Lásd részletesen a 7. számú táblázatot.)

7. táblázat: Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések száma vármegyénként, 2023  
 Table 7: Number of municipalities belonging to the local governments' common municipal offices by counties, 2023

Vármegye	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Összesen
Bács-Kiskun	28	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34
Baranya	8	6	4	4	7	9	4	2	3	-	1	1	-	1	-	50
Békés	9	9	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Borsod-Abaúj-Zemplén	28	19	13	3	4	6	2	2	3	1	-	-	-	-	-	81
Csongrád-Csanád	8	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Fejér	13	10	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25
Győr-Moson-Sopron	12	17	6	6	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46
Hajdú-Bihar	13	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Heves	22	14	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39
Jász-Nagykun-Szolnok	15	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Komárom-Esztergom	15	3	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21
Nógrád	15	15	6	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40
Pest	21	4	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27
Somogy	12	12	9	6	3	6	1	1	2	-	-	1	-	-	-	53
Szabolcs-Szatmár-Bereg	32	20	5	4	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64
Tolna	9	6	8	2	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	28
Vas	4	5	10	5	4	5	1	-	2	-	2	1	-	-	-	39
Veszprém	13	10	8	5	3	2	3	-	-	2	-	-	-	-	1	47
Zala	8	6	6	8	4	3	5	4	1	1	1	-	-	-	-	47
Összesen	285	169	89	47	38	34	16	9	12	4	4	3	-	1	1	712

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai alapján.  
 Source: own editing based on updated data from the BM.

A közös hivatali rendszer 2013-as bevezetésekor a legnagyobb léptékű hivatali társulás Óriszentpéter székhellyel – összesen 13 települést magába foglalva – jött létre. Tíz, vagy annál több település alkotta a Jánosházai (12), a Kovácshidai (12), a Rédicsei (12), a Gógánfai (11), a Szentlőrinci (11), a Baksai (10), a Csesztregi (10) és a Kővágóörsi (10) közös önkormányzati hivatalokat.

Egy évtized múltával, 2023-ban már tíz vagy annál többtagú közös hivatal összesen 25 van az országban, amelyek hét vármegyében találhatóak. A legtöbb településből álló közös hivatal közül 12 tagú négy van, kettő Vas (Jánosházai 2 és Kámi 3), egy-egy Baranya (Sellyei 4) és Zala (Rédicsei 5), míg 13 tagú közös hivatalból egy-egy Baranya (Kovácsvidai 6), Somogy (Csokonyavisontai 7) és Vas (Óriszentpéteri 8), valamint egy 15 tagú Baranya (Nagyharsányi 9) vármegyében található.

A legtöbb tagú közös hivatalt alkotó együttműködés a Veszprém vármegyei Tüskevár község központú, 16 községgel. A társulás tagjai: Apácatorna, Dabrony, Iszkáz, Kamond, Karakószörcsök, Kerta, Kisberzseny, Kiscsősz, Kispirt, Kolontár, Nagyalósony, Nagypirt, Pusztamiske, Somlóvecse, Tüskevár és Vid. A Tüskevári közös önkormányzati hivatalt alkotó 16 községnek összesen 5346 lakosa van. Közülük a legkisebb lakosságú Kispirt (79 fő), a legnagyobb lakosú Kolontár (759 fő), míg a központ Tüskevár községnek 559 lakosa van. Az átlagos település népességszáma ebben az együttműködésben: 334 fő.

A kilenc legtöbb tagot számláló közös hivatal összetételének vizsgálata során (lásd a 7. számú táblázatot) megállapítható, hogy három társulásnak (a Jánosházi, az Óriszentpéteri és a Sellyei) város a központja, míg a többinek község. A legkisebb lakosságú hivatali központ Kovácshida (248 fő) község.

A központi település a legnépesebb a három városi központi közös önkormányzati hivatal és a Nagyharsányi, a Csokonyavisontai és a Rédicsei hivatal esetében.

A központnál egy község népesebb a Tüskevári, míg három másik község is népesebb a Kovácshidai és a Kámi együttműködésben.

A 12 tagú Rédicsei központú együttműködésben tíz község lakosságúja nem éri el a 100 főt, így nem meglepő, hogy ebben a társulásban a tagok átlagos lakosságúja mindössze 150 fő. (Lásd a 8. számú táblázatot.)

8. táblázat: A legtöbb tagot számláló közös önkormányzati hivatalok főbb jellemzői, 2023  
 Figure 8: Main characteristics of the local governments' common municipal offices with the largest number of member local governments, 2023

KÖH neve	Tagok száma	Központ lakosság száma	Összes lakos száma	Átlagos lakosság szám
Jánosházi	12	2 474	5 726	477
Kámi	12	476	5 288	441
Rédicsi	12	946	1 795	150
Sellyei	12	2 600	5 608	467
Csokonyavisontai	13	1 577	6 735	518
Kovácsvidai	13	248	3 514	270
Óriszentpéteri	13	1 120	3 588	276
Nagyharsányi	15	1 478	6 270	418
Tüskevári	16	559	5 346	334

Forrás: saját szerkesztés a BM frissített adatai, valamint a <https://stat.dbbir.com/> alapján.  
 Source: own editing based on updated BM data and <https://stat.dbbir.com/>.

Össességében 1913 településen nincsen polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatali székhely, így a települések 60%-ában kell megszervezni az önkormányzatoknak úgy a munkát, hogy az ott élő polgárok számára is megfelelően biztosított legyen a hivatali szolgáltatás. Ezen túlmenően ennyi polgármesternek és képviselő-testületnek a munkáját is segítenie kell a 712 közös hivatali székhely apparátusának a jegyző vezetésével. Vagyis jelentős teher hárul az integrált hivatalok munkatársaira, miközben az elismert hivatali létszámuk meglehetősen alacsony és korlátozott.

## 2. KÉRDŐÍVES KUTATÁS A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOKRÓL

### 2.1. A kutatásról

A Magyar Tudományos Akadémia VEAB Gazdaság-, Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága (továbbiakban: Közigazgatási Munkabizottság) a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (továbbiakban: NKE) együttműködésében kutatást indított, amelynek célja, hogy átfogó képet kapjanak a közös önkormányzati hivatalokat működtető települések köréről, az együttműködések tartósságáról, a hivatali munka tartalmáról, jellegéről, az atipikus megoldásokról, valamint a rendszer pozitív és negatív tapasztalatairól, továbbá a jó gyakorlatokról és megoldásokról, valamint a megújításra vonatkozó javaslatokról.

A BM fontosnak tartotta, hogy a kutatás során az érintettek lehető legszélesebb köréből érkezzenek visszajelzések és támogatta a kutatást oly módon, hogy a belső informatikai rendszerükön keresztül értesítették az érintett polgármestereket és jegyzőket. A kérdőívek összeállításában részt vettek a Közigazgatási Munkabizottság és a BM munkatársai.

Az NKE szakértői végezték a kérdőívek programozását és tesztelését, majd véglegesítést, biztosították a kérdőíves adatfelvétel lebonyolításával kapcsolatos tanácsadást, a szükséges szerverhátteret és technikai szupportot, továbbá a nyers adatbázis tisztítását, az előre egyeztetett leíró statisztikák alapján táblakötetek készítését a további elemzésekhez.

A kérdőív online kitöltése önkéntes volt, és a beérkezett válaszokat az NKE munkatársai dolgozták fel.

## 2.2 A kérdőívek jellemzői

Két külön kérdőív került összeállításra az érintett jegyzők és a polgármesterek számára. A kérdőívekben célcsoport-specifikus, illetve egymásnak megfeleltethető kérdések is voltak.

A kérdőívek kitöltésének hossza kb. 15-20 percet vett igénybe, a polgármesteri kérdőív 46, míg a jegyzői 48 kérdést tartalmazott. A kérdőíveket a LimeSurvey program igénybevételeivel programozták és tették alkalmassá az online kitöltésre. Az adatfelvétel önkitöltéses módszerrel, az anonimitást biztosítva valósult meg.

## 2.3. Az adatfelvétel és a kitöltők jellemzői

Az adatfelvételre felkérő leveleket a BM 2023. szeptember 12-én küldte ki. Az adatfelvétel 2023. szeptember 27-én zárult le, így két hét állt rendelkezésre a kitöltésre. A felkérő leveleken kívül emlékeztető levelek kiküldésére is sor került. A kérdőívekre értékelhető válaszokat 233 jegyző és 431 polgármester adott. Lehetőséget biztosítottak arra, hogy az első számú vezető helyettese is válaszolhasson, így 12 aljegyző, illetve 6 alpolgármester véleménye is megjelenik az összesítésben. (Lásd a 9. számú táblázatot.)



9. táblázat: A kérdőívekre adott válaszok számáról és arányáról  
 Table 9: On the number and proportion of responses to the questionnaires

Jellemzők	Célcsoport elemszáma	Kitöltők száma	Kitöltők aránya %	Konfidencia intervallum
Székhelytelepülés (al)jegyzője	712	233	32,7	+/-5,27%
Érintett települési (al)polgármester	2624	431	16,4	+/-4,32%
Tagtelepülési (al)polgármester	1912	174	9,1	+/-7,08%
Székhelytelepülési (al)polgármester	712	157	22,1	+/-6,91%

*Forrás: Demeter Endre NKE vezető szakértő előadása, 2023. október 27. Bábolna.*

*Megjegyzés: A válaszok területi megoszlása a vármegyékre vonatkozó reprezentativitásnak megfelelt.*

*Source: lecture by Endre Demeter, NKE Senior Expert, 27 October 2023, Bábolna.*

*Note: The spatial distribution of the responses was representative of the counties.*

## 2.4. A kérdőíves kutatás néhány kiemelt eredménye

Az összességében több mint 90 kérdésre adott válasz részletes feldolgozása meghaladja e tanulmány kereteit, ezért néhány, az önkormányzati működés szempontjából fontos kérdésre fókuszáltam csak. Ezen túl külön, a záró fejezetben kitértem a polgármesteri és jegyzői javaslatokra a közös önkormányzati hivatali rendszer megújítása tekintetében.

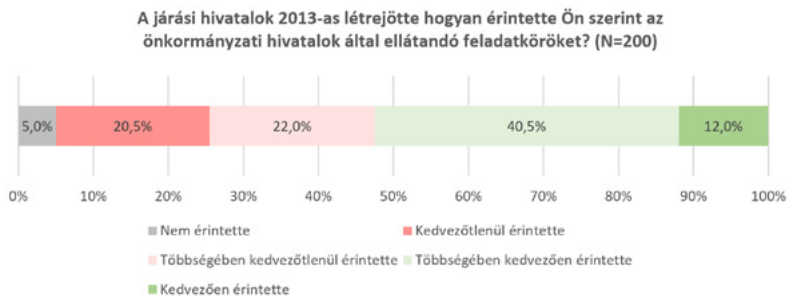
A válaszok területi megoszlását jól jelzi, hogy a 174 járásból ugyan 54-ből nem válaszolt egy jegyző sem, így a járások 69%-ából kaptunk e tekintetben visszajelzést. A polgármesteri válaszok tekintetében már csak 42 járásból nem válaszolt egy településvezető sem, így e tekintetben a járások 76%-ából kaptunk visszajelzést.

A válaszok összevetéséből megállapítható, hogy mindössze 25 járásból (14%) sem polgármesteri, sem jegyzői kérdőívet nem töltöttek ki. Míg Észak-Magyarország valamennyi járásából volt visszajelzés, addig az Alföld 14 és Pest vármegye 7, valamint a Dunántúl 4 járásából nem kaptunk értékelhető választ.

### 2.4.1. Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében<sup>1</sup>

Az egyik leglényegesebb kérdés, hogy a 2013-as változtatás miképpen érintette az önkormányzati hivatali munkát. Országos összesítésben az inkább kedvező minősítés a jellemző, így a változtatást a jegyzők többsége pozitívnak minősítette. (Lásd az 1. ábrát.)

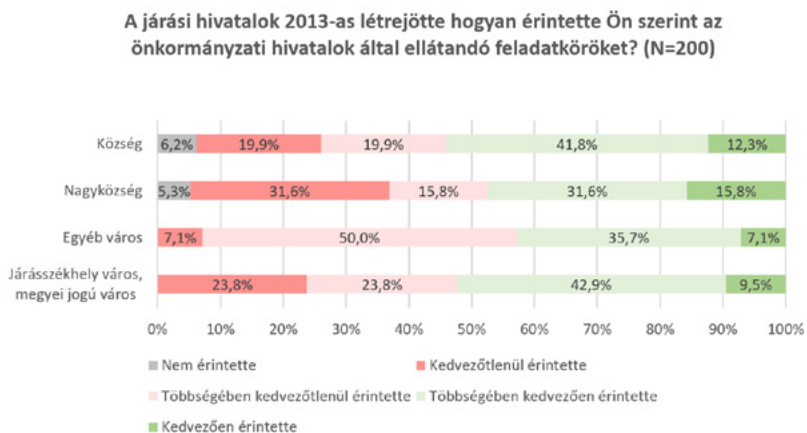
1. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében  
 Figure 1: Survey on the creation of district offices among the local governments' common municipal offices



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Amennyiben az ugyanezen kérdésre adott válaszokat önkormányzati típus szerint vizsgáljuk, jól látható, hogy a községek és a járásszékhely, valamint megyei jogú városi jegyzők többsége pozitív választ adott, addig a nagyközségeknél kiegyenlített a megítélés, viszont az egyéb városok hivatalvezetői, ha kis mértékben is, de többségében negatív módon ítélték meg a váltást. (Lásd a 2. ábrát.)

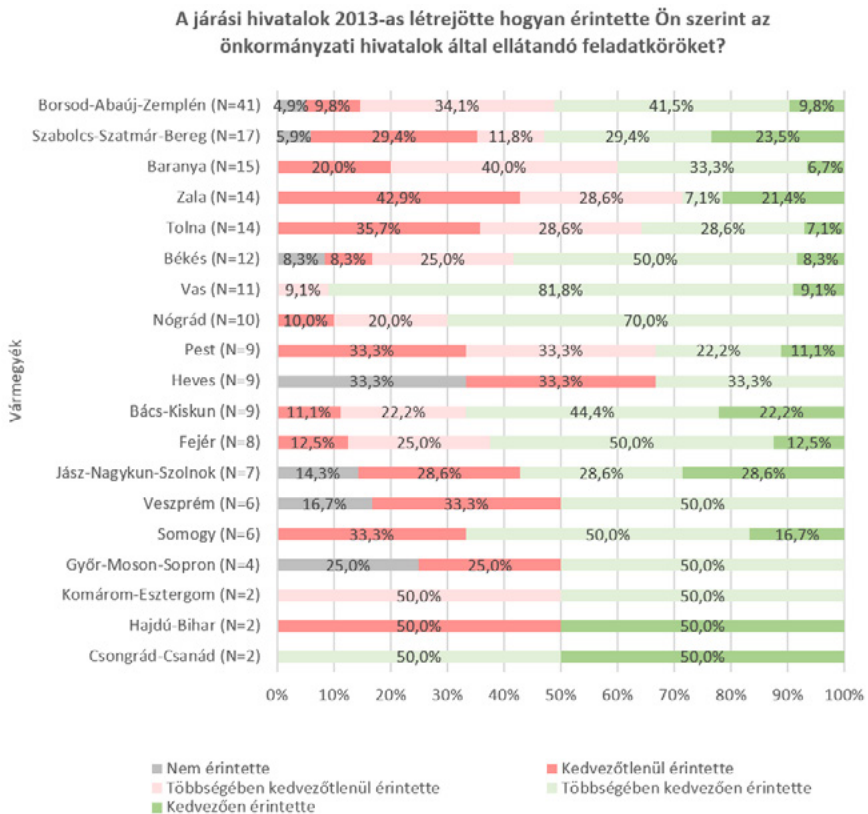
2. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében, önkormányzati típusok bontásában  
 Figure 2: Survey on the creation of district offices among the local governments' common municipal offices by types of local governments



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Vármegyei bontásban vizsgálva a kérdést az érzékelhető, hogy már jelentősebb különbségek figyelhetők meg. Míg Csongrád-Csanád vármegyéből választ adó mindkét jegyző pozitív választ adott, addig összességében negatívnak ítélték meg a változást Baranya (60%), Tolna (64,3%), Pest (66,6%) és Zala (71,5%) vármegyei kollégáik. A jellemzően kistéleplüléses vármegyék esetében a jegyzők kevésbé elégedettek, viszont itt sem egységes a kép. Meglepő, hogy Vas vármegyéből csupán 9,1% volt elégedetlen. (Lásd a 3. ábrát.)

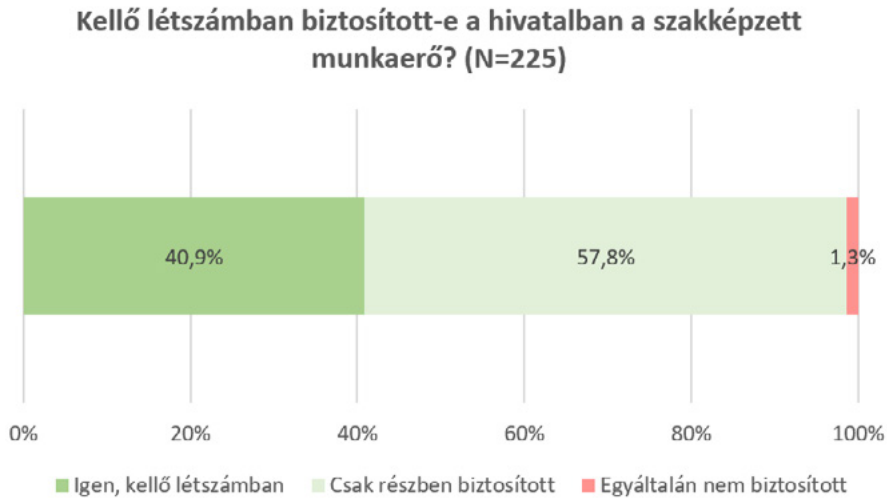
3. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében, jegyzői válaszok vármegyei bontásban  
 Figure 3: Survey on the creation of district offices among the local governments' common municipal offices by counties



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Arra a kérdésre, hogy kellő létszámban biztosított-e a hivatalban a szakképzett munkaerő, a jegyzők csaknem 60%-a írta, hogy csak részben biztosított és elenyésző arányban jelezték, hogy egyáltalán nem. A visszajelzésekből az tűnik ki, hogy mintegy 40%-ban biztosított a munkaerő. (Lásd a 4. ábrát.)

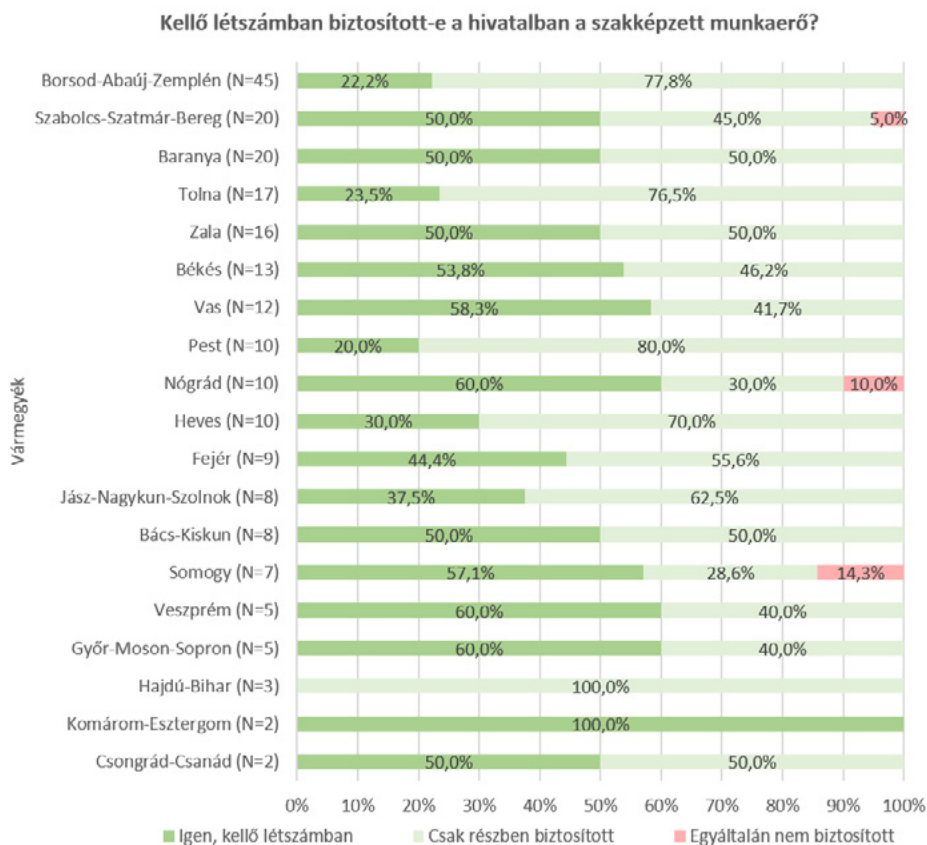
4. ábra: A közös önkormányzati hivatalok szakképzett munkaerővel való ellátottságának értékelése  
Figure 4: Assessment of the supply of qualified staff to the local governments' common municipal offices



*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.*

Amennyiben térségi szempontból elemezzük a kérdésre adott válaszokat, megint csak differenciált képet kapunk. Csupán három (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád és Somogy) vármegyéből jelezték, ha kis mértékben is, hogy egyáltalán nem biztosított a munkaerő. Egyedül Komárom-Esztergom vármegyéből írta mindkét választ adó, hogy teljes mértékben biztosított a munkaerő. A válaszadók többsége biztosítotttnak látja a munkaerő-helyzetet Békés, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Somogy, Vas és Veszprém vármegyékben. (Lásd az 5. ábrát.)

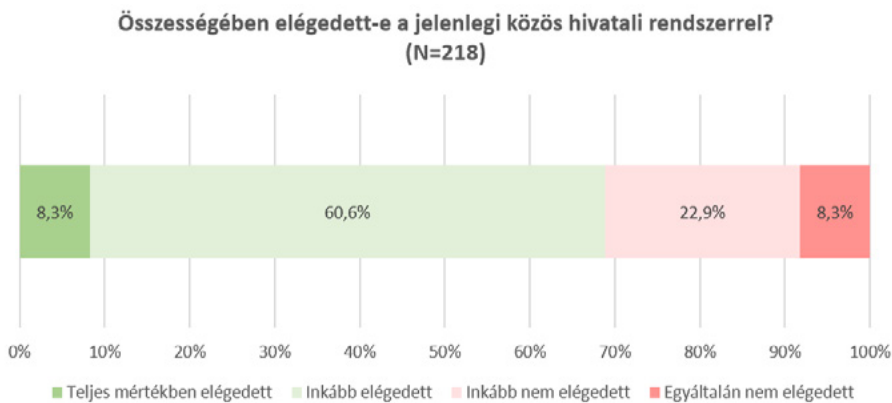
5. ábra: A közös önkormányzati hivatalok szakképzett munkaerővel való ellátottságának értékelése megyei szinten  
 Figur 5: Assessment of the supply of qualified staff to local governments' common municipal offices at county level



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.

Az „Összességében elégedett-e a jelenlegi közös hivatali rendszerrel?” kérdésre meghatározó arányban adtak pozitív választ a jegyzők. A teljes mértékben elégedettek és az egyáltalán nem elégedettek aránya azonos, viszont az inkább elégedettek aránya jelentősen meghaladja az inkább elégedetlenek arányát. (Lásd a 6. ábrát.)

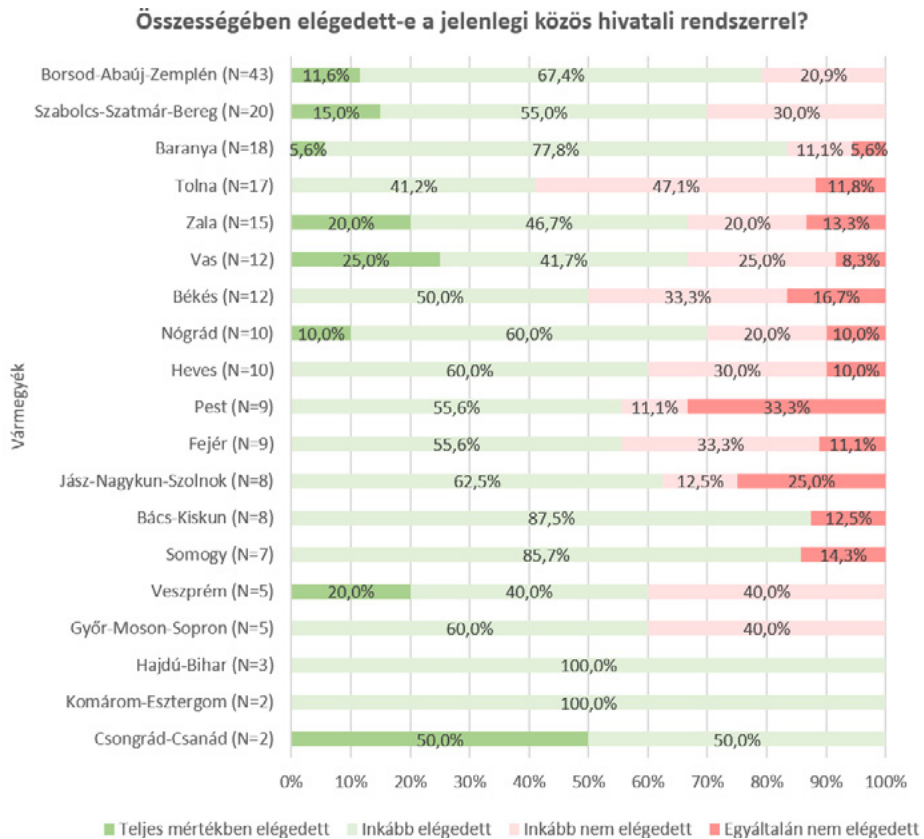
6. ábra: A jegyzők közös hivatali rendszerrel való elégedettségének értékelése  
 Figure 6: Evaluation on satisfaction of chief clerks of municipal offices with the system of local governments' common municipal offices



*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.*

A vármegyei helyzetet áttekintve e tekintetben is láthatóak a térségi különbségek. A vármegyékből 17-ben a pozitív megítélés került többségbe, ha eltérő mértékben is. Csúpan Békésben kiegyenlített a helyzet, míg egyedül Tolna vármegye választ adó jegyzőinek többsége fejezte ki elégedetlenségét. Rajtuk kívül még jelentősebb, 40%, vagy a fölötti az inkább nem elégedett, vagy egyáltalán nem elégedett jegyzői véleménnyel találkozunk Fejér, Győr-Moson-Sopron, Heves, Pest és Veszprém vármegyékben. Míg nyolc vármegyében a jegyzők között vannak teljesen elégedettek, addig 12 vármegyében vannak teljesen elégedetlenek is. Mindkét véglet megtalálható Baranya, Nógrád, Vas és Zala vármegye jegyzői között. (Lásd a 7. számú ábrát.)

7. ábra: A jegyzők közös hivatali rendszerrel való elégedettségének értékelése vármegyei szinten  
 Figure 7: Evaluation on satisfaction of chief clerk of municipal offices with the local governments' common municipal offices at county level

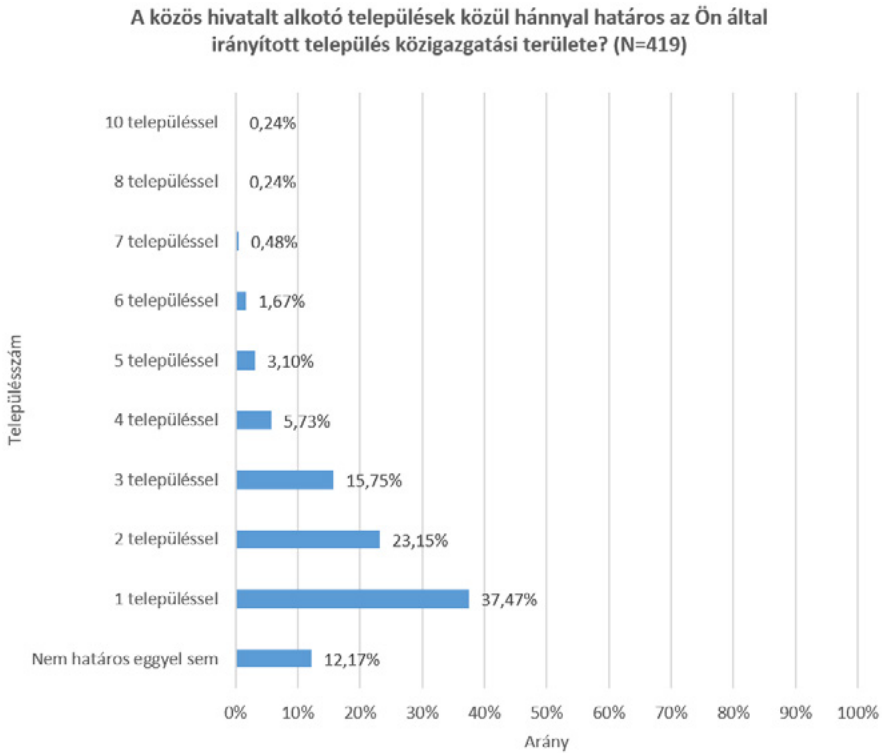


*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief clerks of municipal offices, Ludovika-UPS.*

#### 2.4.2. Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében<sup>2</sup>

Arra a kérdésre, hogy a közös hivatalt alkotó települések közül mennyivel határos a polgármester által irányított település közigazgatási területe, a válaszokból kitűnik, hogy az egy (37,47%), vagy két (23,15%) településsel való szomszédság a meghatározó. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg azokról a településekről sem (12,17%), amelyek egyetlen, a közös társulásban érintett településsel sincsenek közvetlen szomszédságban. (Lásd a 8. számú ábrát.)

8. ábra: A közös hivatalt alkotó települések szomszédsági aránya  
 Figure 8: Neighbourhood relations between the member municipalities forming the local governments' common municipal offices



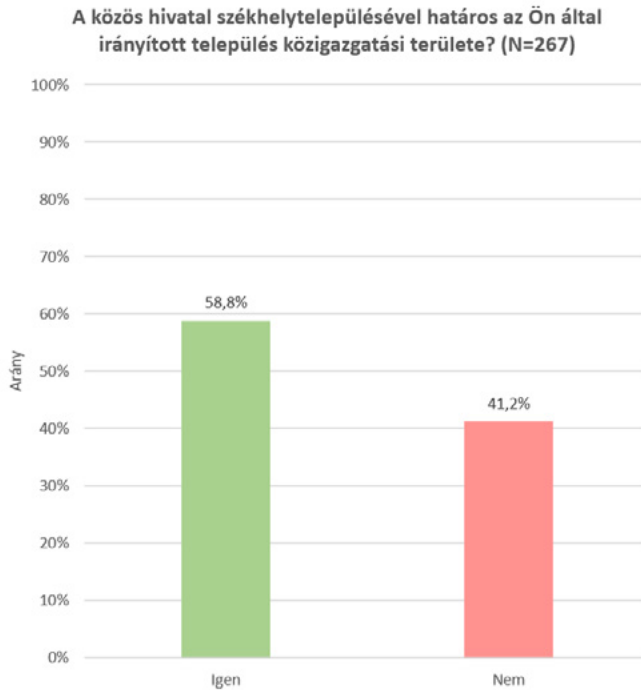
Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

Még fontosabb kérdés, hogy a közös hivatal székhelytelepülésével határos-e a választ adó polgármester által irányított település közigazgatási területe? Mint a 9. számú ábrából látható a többség a székhelytelepülés szomszédságában található, így vélhetően a megközelítés és a közvetlen kapcsolat könnyebben biztosítható.



9. ábra: Közös önkormányzati hivatalok polgármesterei által irányított települések és a közös hivatal székhelytelepüléseinek térbeli kapcsolódása

Figure 9: Spatial link between the municipalities governed by mayors of local governments' common municipal offices and the municipalities where the local governments' common office is located



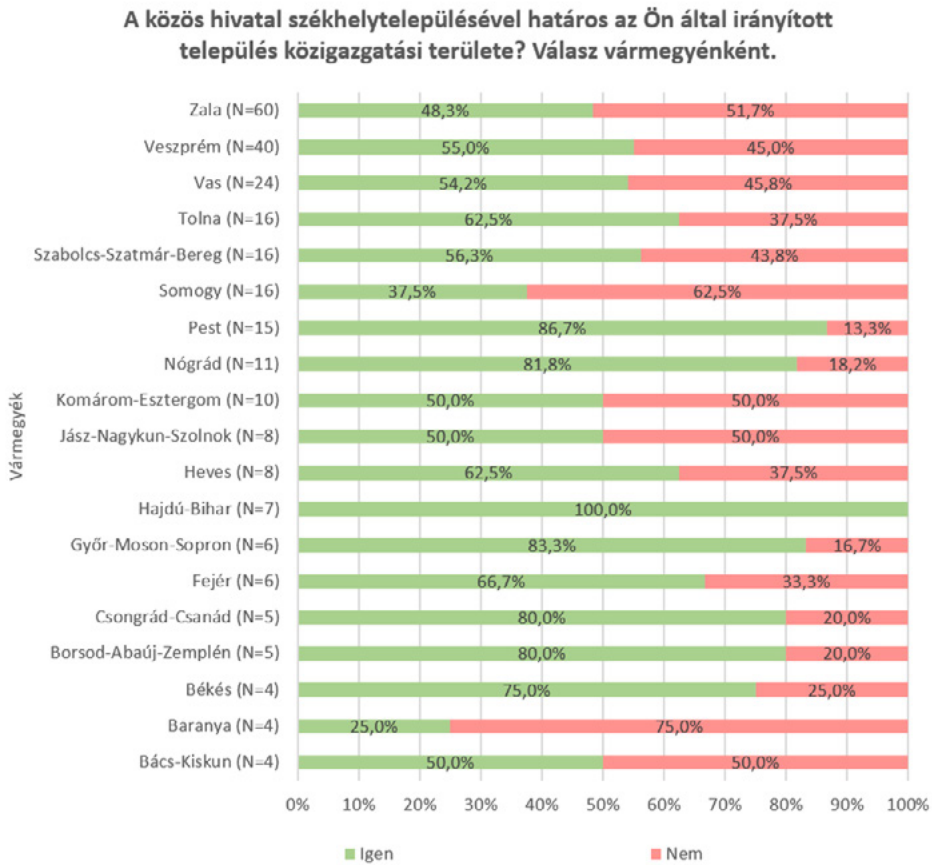
Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.

Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among chief mayors, Ludovika-UPS.

E kérdésre adott válaszok vármegyei vizsgálata alapján megállapítható, hogy mindegyik község határos a székhelytelepüléssel Hajdú-Biharban. A többsége határos a székhelytelepüléssel: Veszprém, Vas, Tolna, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Pest, Nógrád, Heves, Győr-Moson-Sopron, Fejér, Csongrád-Csanád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés vármegyékben.

Többsége nem határos a székhelytelepüléssel Zala, Somogy és leginkább Baranya vármegyékben. Fele határos, fele nem határos a székhelytelepüléssel ugyancsak három – Bács-Kiskun, Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom – vármegyében. (Lásd a 10. számú ábrát.)

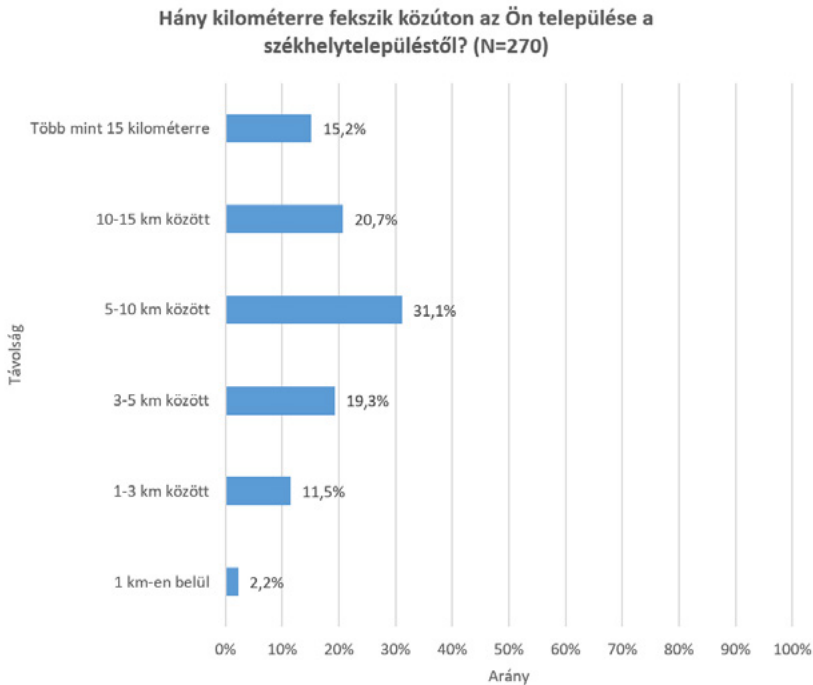
10. ábra: Közös önkormányzati hivatalok polgármesterei által irányított települések és a közös hivatal székhelytelepüléseinek térbeli kapcsolódása, vármegyei bontásban  
 Figure 10: Spatial link between the municipalities governed by mayors of local governments' common municipal offices and the municipalities where the local governments' common municipal office is located by counties



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

Izgalmas kérdés volt, hogy hány kilométerre fekszik közúton a választ adó polgármester települése a székhelytelepüléstől? Mint a 11. számú ábrán látható, a települések 1/3-a 5 kilométeren belül helyezkedik el a székhelytelepüléstől. Ezzel szemben több mint 15%-uk 15 kilométernél messzebb található, így a társközségek többsége 5 és 15 km közötti távolságra található a székhelytelepüléstől.

11. ábra: A felmérésben résztvevő települések és a székhelytelepülések közötti távolság  
 Figure 11: Distance between surveyed municipalities and the headquarters of the local governments' common municipal offices

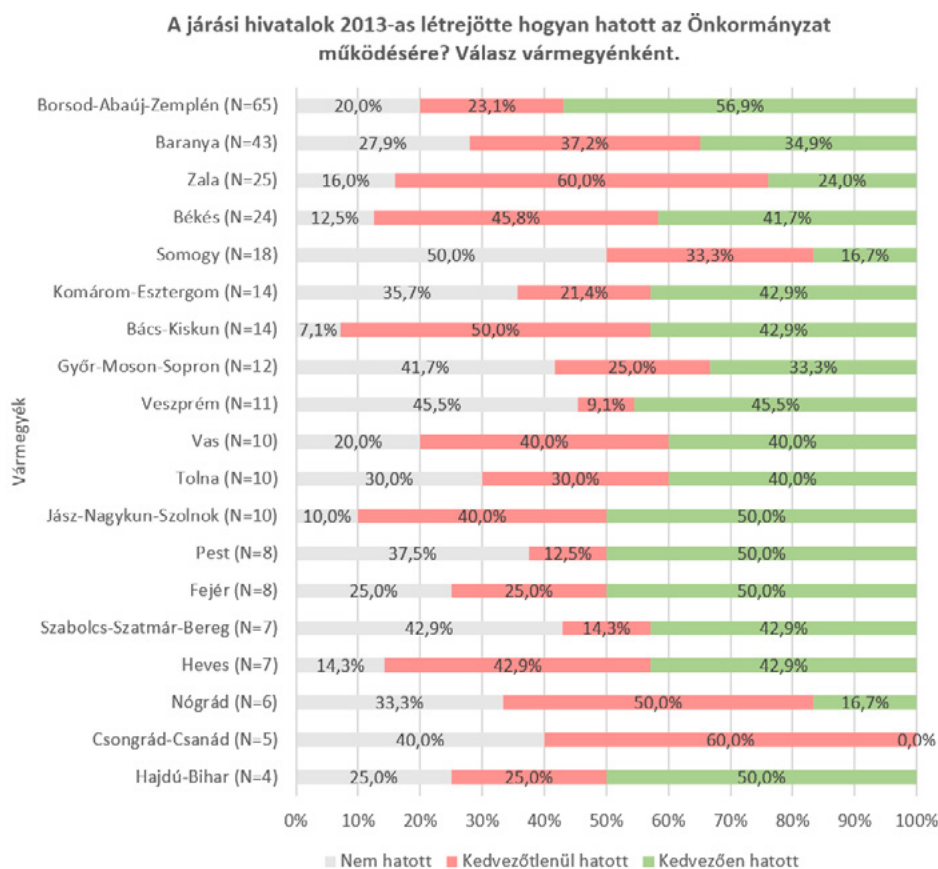


*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.*  
*Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.*

A jegyzői válaszokhoz hasonlóan, ha kisebb mértékben is, de kedvező választ adtak a polgármesterek arra a kérdésre, hogy a járási hivatalok 2013-as létrejötte hogyan hatott az önkormányzat működésére. A válaszadók 25,7%-a szerint nem volt hatása a változtatásnak, míg 34,2%-uk minősítette kedvezőtlennek a változást és 40,1% szerint kedvezően hatott az új rendszer bevezetése.

A kérdésre adott válaszok vármegyei bontásban való vizsgálata is jelzi, hogy területenként és a választ adók megközelítése következtében meglehetősen eltérő helyzetről beszélhetünk. Többségében kedvezőnek minősítették a változást Borsod-Abaúj-Zemplén (56,9%), Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Hajdú-Bihar vármegyében. A kedvezőtlen megítélés, szemben a jegyzők válaszainál tapasztaltakkal, már nem köthetőek a térségek településszerkezeti jellemzőihez. Így egyaránt a polgármestereknek 60%-a kedvezőtlennek ítélte meg a változást Csongrád-Csanád és Zala vármegyékben. Amennyiben a 12. számú ábrát összevetjük a jegyzői válaszokat rögzítő 3. számú ábrával, akkor nagyon jól érzékelhető, hogy a kétféle szerepet betöltő településvezető mennyire másként ítéli meg a helyzetet. Ez különösen látványosan jelenik meg Csongrád-Csanád vármegye esetében.

12. ábra: A járási hivatalok létrejöttére vonatkozó felmérés a közös önkormányzati hivatalok körében, polgármesterei válaszok vármegyei bontásban  
 Figure 12: Survey on the creation of district offices in the circle of mayors of local governments' common municipal offices by counties



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.

A társtelepülések tevékenységét támogató közös hivatali segítség esetében a megkérdezett három tevékenységfajta tekintetében érzékelhető némi különbség, de döntően elégedettek a nyújtott támogatással. (Lásd a 13. számú összegző ábrát.)

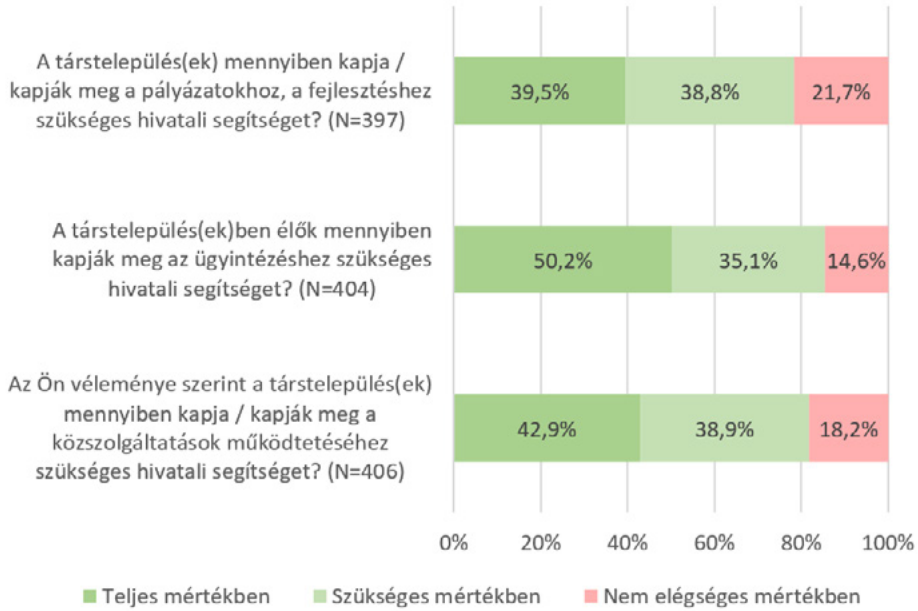
A polgármesterek többsége az ügyintézéshez nyújtott segítséggel teljes mértékben elégedett, és mintegy 15%-a ítélte meg csupán elégtelennek ezt a fajta hivatali támogatást.

Némileg kevésbé kedvezőnek tartják a településvezetők a közzolgáltatások szervezéséhez, működtetéséhez nyújtott hivatali segítséget.

A nem elégséges minősítést a legnagyobb arányban, csaknem 22%-ban a pályázatokhoz, fejlesztésekhez nyújtott hivatali segítség tekintetében jeleztek a választ adók. Ugyanakkor ennél a tevékenységi fajtánál is relatív többségben vannak a teljes mértékben elégedettek.

13. ábra: A társtelepülések tevékenységét támogató közös hivatali segítségnyújtás polgármesterei értékelése  
 Figure 13: Mayors' evaluation on the administrative support of the local governments' common municipal offices to the partner municipalities

### A szükséges hivatali segítség megléte a különböző területeken

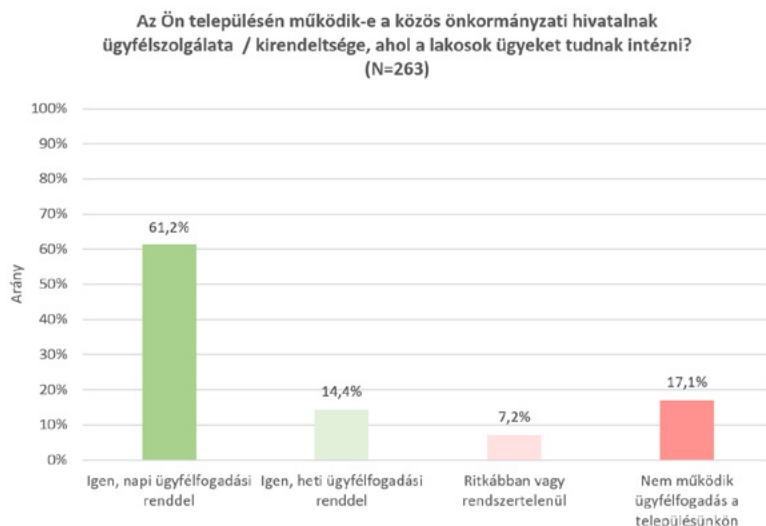


*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.*

*Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.*

Külön részletes elemzést igényelne annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mely településeken működik és milyen gyakorisággal ügyfélszolgálat, illetve kirendeltség. A válaszokból jól érzékelhető, hogy a tagtelepülések jelentős részén van kirendeltség, vagyis helyi rendszeres hivatali szolgáltatás. Ugyanakkor az érintett települések mintegy ¼-ében mind- ez hiányzik. (Lásd a 14. számú ábrát.)

14. ábra: Helyi hivatali ügyfélszolgálatok rendelkezésre állása a tagtelepüléseken  
 Figure 14: Availability of local office customer services in the member municipalities of the local governments' common municipality offices

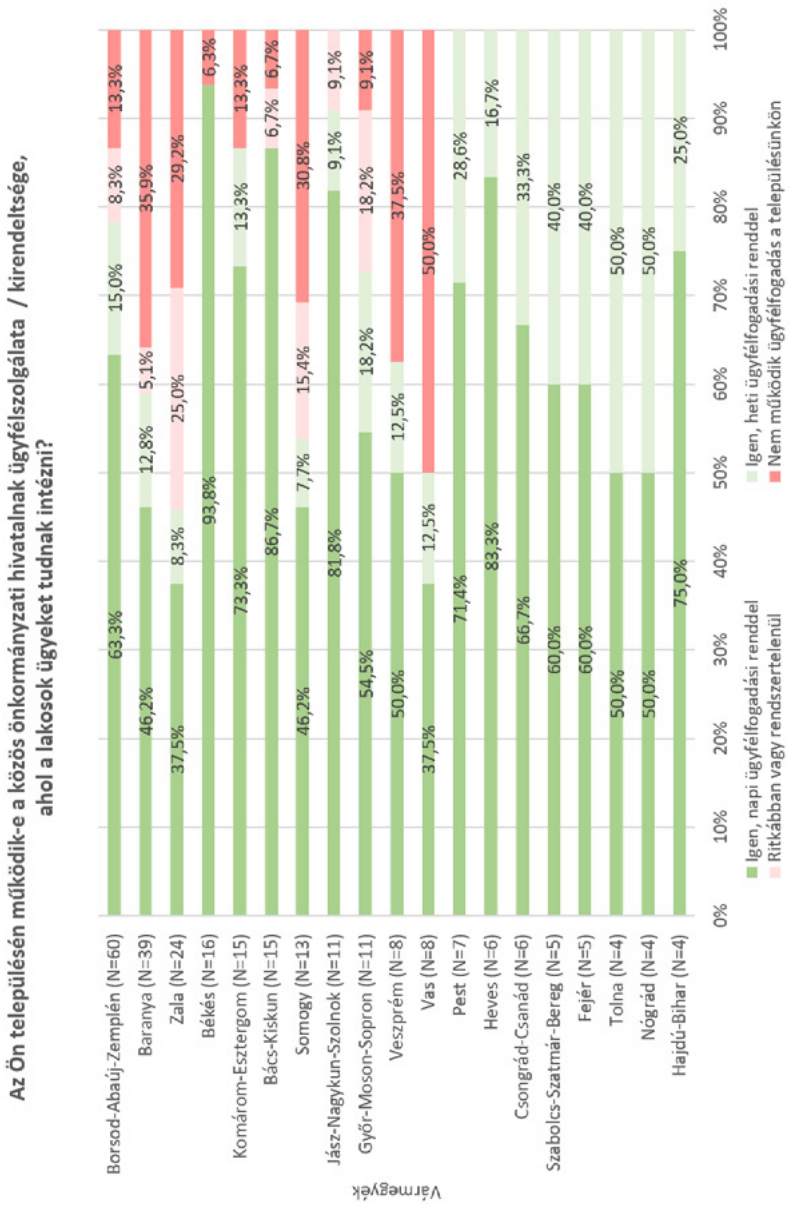


Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében,  
 NKE feldolgozás.  
 Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors,  
 Ludovika-UPS.

A napi ügyfélfogadással működő kirendeltség legalább a társtelepülések felében működik 15 vármegyében. A legnagyobb arányban kirendeltséggel az alföldi vármegyékben (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar), valamint Heves vármegyében találkozhatunk a polgármesteri visszajelzések szerint.

A legtöbb kistélepüléssel rendelkező Baranya, Somogy, Vas és Zala vármegyékben a tagtelepülések többségében nem működnek kirendeltségek, sőt eltérő mértékben még ügyfélfogadás sem. Az előbb említetteken túl, a válaszok alapján nincs továbbá ügyfélfogadás még Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés, Komárom-Esztergom, Bács-Kiskun, Győr-Moson-Sopron és Veszprém vármegyék egyes településein a 15. számú ábra áttekintése alapján.

15. ábra: *Heblyi hivatali ügyfélszolgálatás rendelőre állása a tagtelepüléseken, vármegyei szinten*  
 Figure 15: *Availability of local office customer services in the member municipalities of the local governments' common municipal offices at county level*



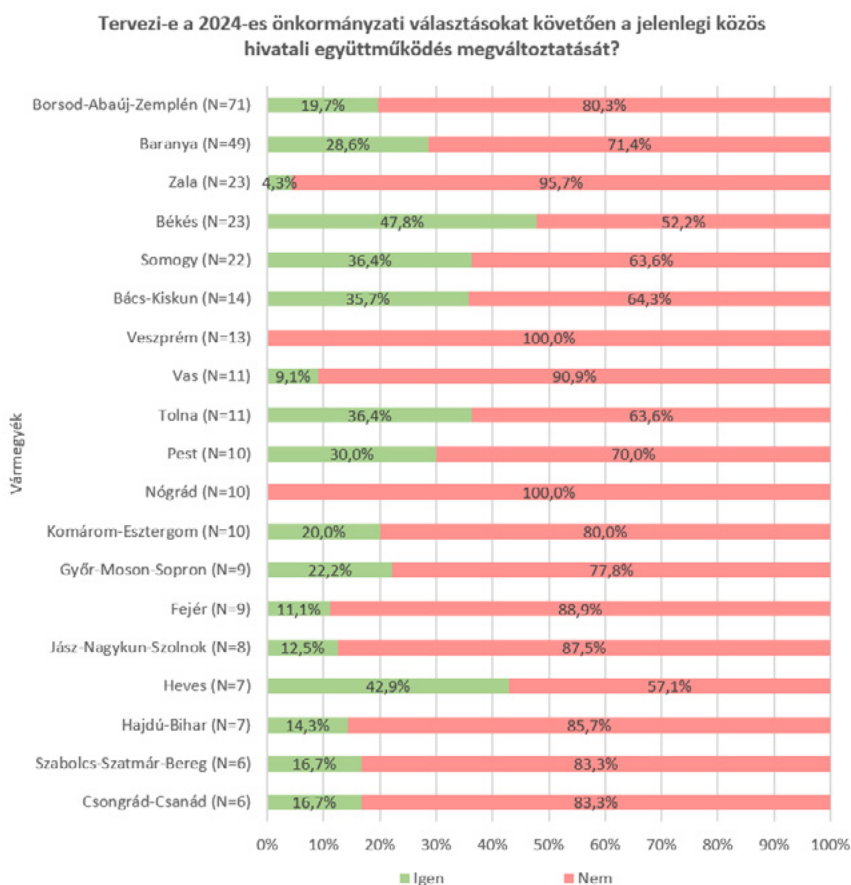
*Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.*  
 Source: *survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.*

A jövőre vonatkozó kérdés volt, hogy tervezi-e a 2024-es önkormányzati választásokat követően a jelenlegi közös hivatali együttműködés megváltoztatását? Az eddigi válaszokból következően nem meglepő, hogy a választ adók 77,3%-a azt jelezte, hogy nem kíván változtatni a jelenlegi helyzetben.

A vármegyék helyzete viszont e tekintetben is változatos képet mutat. (Lásd a 16. számú ábrát.) Míg Nógrád és Veszprém vármegyék települései közül egy sem kíván változtatni, addig 30%, vagy annál nagyobb mértékű a váltási szándék Békés, Heves, Somogy, Tolna, Bács-Kiskun és Pest vármegyékben.

16. ábra: A jelenlegi közös hivatali együttműködés választások utáni megváltoztatására irányuló szándék vármegyei szinten

Figure 16: The intention of the mayors to change the current cooperation in the association of local governments' common municipal offices after the elections, at county level



Forrás: közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében, NKE feldolgozás.  
Source: survey on the operation of local governments' common municipal offices among mayors, Ludovika-UPS.



### 3. JAVASLATOK A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOKKAL KAPCSOLATBAN

A kifejtő kérdéseket mellőző kérdőívek lehetőséget nyújtottak mind a polgármesterek, mind a jegyzők számára, hogy a válaszuk végén kifejtsék álláspontjukat, megfogalmazzák fejlesztési javaslatukat.

A kérdőívet kitöltő 431 polgármester közül 119 (28%) fogalmazott meg javaslatot, míg a 233 jegyzői válaszból 90 (39%) írta meg álláspontját. A legtöbben név nélkül írták le véleményüket, de több esetben névvel is vállalták álláspontjukat. A véleményt megfogalmazók által leírtakból egyértelműen megállapítható, hogy miközben a nagy többség alapvetően elfogadja és megfelelőnek minősíti a jelenlegi közös önkormányzati hivatali rendszert, addig a javaslatot tevők döntően kritikákat, gyakorlati anomáliákat jelenítettek meg. A javaslatok részletes elemzésére ebben a tanulmányban nincsen mód, csak rövid utalásokra.

#### 3.1. Közös javaslatok

Mindkét településvezetői körből a legtöbben a köztisztviselői bér több mint másfél évtizede változatlan mértékének jelentős növelését, a közös önkormányzati hivatalok állami támogatásának emelését, valamint az engedélyezett létszám bővítését szorgalmazták, figyelembe véve a fenntartott intézmények számát és jellegét.

A szakemberhiány jellemzően a pénzügyi területen található, míg az aljegyző hiánya is többféle formában megjelent, amelynek rendezése szükséges lenne a hatékonyabb feladatellátáshoz.

A képzés, továbbképzés szükségességét is többféle formában javasolták a választ adók.

#### 3.2. Polgármesteri javaslatok

A polgármesteri javaslatoknál jól érzékelhető, hogy székhely-, vagy társult település vezetője fogalmazta meg álláspontját. Többen a közös hivatalok finanszírozásánál meglévő anomáliákra hívták fel a figyelmet. Fontosnak tartanak a közös feladatellátás finanszírozásánál átláthatóságát és a megfelelő, kiegyensúlyozott munkamegosztást, valamint a megállapodásban foglaltak érvényre juttatását.

#### 3.3. Jegyzői javaslatok

A javaslatok egy része a jegyző–polgármester viszony átalakítására, illetve a hivatal belső viszonyrendszerére vonatkozik. Többen nagyobb függetlenséget szeretnének a polgármestertől.

Sommásan fogalmazta meg a véleményét névvel vállaló Kis-Fehér Katalin, a Regölyi Közös Önkormányzati Hivatal vezető jegyzője: „A közös önkormányzati hivatalokat vezető

jegyzők kiszolgáltattak a településvezetők akaratának és a költségvetési kereteknek, ami jelentősen megnehezíti a jogszabályoknak megfelelő szintű szakmai munka ellátását.”<sup>3</sup>

A jegyzők egy része részéről a kirendeltségek indokoltságának felülvizsgálatát szorgalmazták.

Konkrét javaslatot fogalmaztak meg a járási hivatali és jegyzői hatáskörök átgondolása tekintetében is. Szemben a kistérségi polgármesteri igényekkel több jegyző is a nagyobb léptékű összefogást szorgalmazza.

## ÖSSZEGZÉS

A magyar önkormányzati rendszer sajátosságai és belső feszültségei jól tükröződnek a közös önkormányzati hivatali rendszerben is. A rövid áttekintés és a kutatási eredmények részleges feldolgozása is egyértelművé teszi, hogy a jelenlegi szabályozás átfogó felülvizsgálatát megelőzően szükség van egy, az eltérő térségi adottságokat, a földrajzi helyzetet, a városodottságot, az országhatárokat is figyelembe vevő, települési szintig hatoló kutatás folytatására annak érdekében, hogy a mostaninál lényegesen differenciáltabb szabályozás jöjjön létre. A cél, hogy valamennyi településen élő polgárok számára biztosítottak legyenek mindazon közigazgatási közszolgáltatások, amelyeket az állam, akár a járási hivatali, akár az önkormányzati hivatali rendszeren keresztül nyújt.

A kutatás arra is rávilágított, hogy mind a polgármesterek, mind a jegyzők részéről van igény és készség a szakmai párbeszéd folytatására, így a változtatásokat megelőzően ezt a szakmai vitát széles körben megfelelően előkészített módon le kell folytatni.

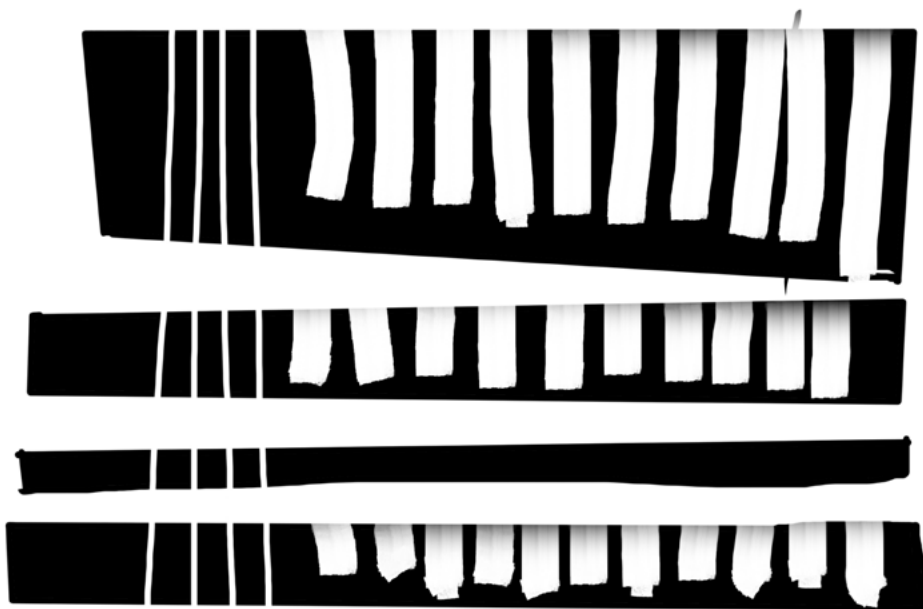
A közös önkormányzati hivatal vizsgálata értelemszerűen felveti a települési önkormányzat részleges újragondolását és a tudatosabb, szakmailag megalapozottabb és pénzügyileg támogatott új strukturális együttműködés megvalósítását, amely túlmutat a közös hivatalok fenntartásán és elmozdul a közös feladatellátás szélesebb köre felé.

## JEGYZETEK

- 1 Az adatok felvétele 2023. évben, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem kutatásának keretében a TKP2021-NKTA-51 azonosítószámú, „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projekt finanszírozásában történt. Az adatfelvétel neve: Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a jegyzők körében 2023.
- 2 Az adatok felvétele 2023. évben, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem kutatásának keretében a TKP2021-NKTA-51 azonosítószámú, „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projekt finanszírozásában történt. Az adatfelvétel neve: Közös önkormányzati hivatalok működésének felmérése a polgármesterek körében 2023.
- 3 Kis-Fehér Katalin jegyző szakmai véleménye a kutatást összegző anyag függelékében teljes terjedelmében olvasható.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Balogh Györgyi: *Párbuzamok és ellenétekek a közös önkormányzati hivatalok világában, avagy közös-e a közös önkormányzati hivatal?*, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány, 2022. Elérhető: [https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/Koh\\_mukodes.pdf](https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/Koh_mukodes.pdf)
- Bekényi József – Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivattalá*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1, 38–40.
- Gyergyák Ferenc: *Kerekasztal-beszélgetés a közös önkormányzati hivatalok felállításának, működésének tapasztalatairól*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 9–99.
- Szabó Tamás: *Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai*, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*, Homo Oecologicus Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 2019, 98–133.
- Zongor Gábor: *A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése*, Új Magyar Közigazgatás, 2011/10, 27–33.
- Zongor Gábor: *Önkormányzati HR, Az önkormányzat humán erőforrásai*, Önszervező önkormányzat 5., Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- Zongor Gábor: *Az új önkormányzati hivatalokról*, Új Magyar Közigazgatás, 2013/9, 37–42.



•  
*Hegyesbalmi László: Rajz 7.*