

Szent István Egyetem
Gödöllő

Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola

A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS SZERKEZETI KÉRDÉSEI

Doktori (Ph.D) értekezés

Készítette:
Dr. Kovács Mihály

Gödöllő
2010.

A doktori iskola megnevezése: Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola

A doktori iskola tudományága: Gazdálkodás- és Szervezéstudományok

A doktori iskola vezetője: Dr. Szűcs István
egyetemi tanár, MTA doktora
SZIE Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Gazdaságelemzési és Módszertani Intézet

Témavezető: Dr. Puskás János
egyetemi docens, a közgazdaságtudomány
kandidátusa
SZIE Tessedik Sámuel Egyetemi Központ

.....
Az iskolavezető jóváhagyása

.....
A témavezető jóváhagyása

TARTALOMJEGYZÉK

1. PROBLÉMAFELVETÉS, CÉLKITŰZÉSEK	5
1.1. A téma jelentősége és aktualitása	5
1.2. Célkitűzések és megoldandó feladatok.....	6
2. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS ÉS ÉRTÉKELÉS.....	9
2.1 Történeti áttekintés.....	9
2.1.1. A megyerendszer kialakulása Magyarországon	9
2.1.2 A megye helyzetének megváltozása, a régiók megjelenése a magyar történelemben.....	11
2.1.3. A sztálini modell megjelenése a magyar közigazgatásban.....	17
2.1.4. Az 1968-as fordulat.....	21
2.1.5. A rendszerváltást megelőző évek.....	23
2.1.6. A rendszerváltás	24
2.1.7. Az 1994-es kormányváltás következményei	28
2.2. A területfejlesztési modellváltás Magyarországon.....	30
2.2.1. A regionális politika új intézményrendszere Magyarországon	30
2.3. A régiós elképzelések	39
2.3.1 A területfejlesztési törvény régiói	40
2.3.2 A közigazgatási régiók esélyei.....	42
2.4. Az EU regionális politikája	45
2.4.1. A regionális politika történeti áttekintése.....	45
2.4.2 Az EU regionális politikája napjainkban	48
2.4.3. Az Európai közigazgatási tér	52
2.4.4. A regionális Charta	56
3. A JELENLEGI SZERKEZET BEMUTATÁSA.....	61
3.1.. A magyar mezo szint jelenlegi helyzete.....	61
3.1.1. A megyék számokban	61
3.1.2. Az önkormányzatok finanszírozása	62
3.2. Önkormányzati finanszírozás – Európai Unió kitekintés.....	74
3.2.1. Franciaország önkormányzati finanszírozása.....	74
3.2.2. A svéd önkormányzati rendszer finanszírozása	80
4. ANYAG ÉS MÓDSZER	85
4.1. A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (külső környezetelemzés).....	85
4.1.1. A kutatás célja.....	85
4.1.2. Hipotézis(ek).....	87
4.1.3. Módszertan.....	87

4.1.4. Az adatfeldolgozás eredményének bemutatása.....	87
4.2. A megyei önkormányzatok gazdálkodásának vizsgálata	94
4.2.1. A kutatás célja.....	94
4.2.2. Hipotézis(ek).....	95
4.2.3. Módszertan.....	95
4.2.4. Az adatfeldolgozás eredményének bemutatása.....	95
4.3. A vizsgálat eredményeinek összegzése, megállapítások.....	101
5. A KUTATÁS SORÁN LEVONT FŐBB KÖVETKEZTETÉSEK; A KÖZÉPSZINT TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI	103
5.1. Stratégiai-strukturális kérdések.....	103
5.2. A megyei önkormányzatok működtetésének lehetőségei.....	104
5.3. Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének vetületei.....	108
5.3.1. A szerkezeti-strukturális átalakítás meghatározó elemei	108
5.3.2. A működés megújítása	112
5.3.3. A finanszírozási, gazdálkodási rendszer átalakítása.....	116
6. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK.....	123
7. ÖSSZEFOGLALÁS	125
8. ABSTRACT	127
MELLÉKLETEK	129
1. melléklet - Irodalomjegyzék.....	130
2. melléklet – A szerző az értekezés témaköréhez kapcsolódó publikációi	135
3. melléklet – Táblázatok és ábrák jegyzéke.....	136
4. melléklet: Kérdőív	137
5. melléklet - az értekezésben felhasznált adatgyűjtés részletes eredménye (1-7. táblázat)	139

1. PROBLÉMAFELVETÉS, CÉLKITŰZÉSEK

1.1. A téma jelentősége és aktualitása

Az utóbbi években megkülönböztetett figyelem kísérte a közigazgatás területi szerkezetének változását, a változással kapcsolatos közgazdasági nézőpontokat, véleményeket, miközben a véleményeket alátámasztó közgazdasági vizsgálatok elmaradtak. A mai magyar közigazgatás jövőjével kapcsolatban gyakran csak mint a „megye vagy régió” leegyszerűsített kérdéssel találkozunk, azonban az ezen a területen tapasztalható nagy érdeklődésnek és esetenként kiélezett vitáknak jóval összetettebb és mélyebb okai vannak.

A magyar közigazgatás-tudomány negatív meghatározással élve általában területi közigazgatásnak tekint minden olyan igazgatási szférát, amely nem a központi (köz)igazgatás része. Így amikor területi közigazgatásról beszélünk, minden olyan igazgatási intézmény érintve van, ahol valamilyen meghatározott területhez – akár megyéhez, akár régióhoz – kapcsolható hatáskör, közszolgáltatás, vagy területfejlesztési feladat létezik. Az értekezés kitér a vizsgálat szempontjából fontos területi közigazgatás lehatárolására, értelmezésre.

A közigazgatás területi rendszerének megreformálásával kapcsolatos igény legutóbb hazánk európai uniós csatlakozásával összefüggésben merült fel, hiszen az integráció kapcsán került előtérbe, hogy az ún. „Régiók Európájához” csatlakozik az ország, amely ekképpen feltételezi az addig hiányzó regionális beosztás meglétét Magyarországon. A régiók ötlete komoly vitákat gerjesztett, mivel egyúttal felmerült a megyék megszüntetésének, de legalábbis hatáskörei jelentős megnyirbálásának szándéka is. Ugyanakkor hosszú évszázadokon keresztül a megye volt az önkormányzatiság, a társadalmi, politikai közélet színtere, valamint a közigazgatás legfontosabb szintje és kerete is, amelynek

következtében túlságosan erősek és beágyazottak lettek a megyei gyökerek ahhoz, hogy egyszerűen kiiktathatóak legyenek.

A régiók fogalmának számtalan értelmezési kerete ismert, hasonlóan nagyszámú a regionalizációs elképzelések tárháza is. Szerepelnek közöttük olyanok is, amelyek a megyei szintű igazgatást megtartanák bizonyos feladatokra. Maguk a regionalizációs koncepciók nem új keletűek, hanem végig kísérik történelmünket. A tudományos, szakmai háttér tehát igen differenciált, amely mellett nem meglepő, hogy jelenleg nem beszélhetünk egységes politikai koncepcióról a mezo szint szerepét illetően. A tisztánlátást tovább nehezíti, hogy a napi politikai csatározások színterén egybemosódnak a területfejlesztés és általános közigazgatás intézményi kérdései, így a hangoztatott uniós normákból fakadó elvárások a valóságban sok esetben más tartalommal, vagy egyáltalán nem is léteznek.

1.2. Célkitűzések és megoldandó feladatok

Az értekezés célja megvizsgálni hogyan alakult történelmünkben a középszintű igazgatás, melyek voltak a főbb regionalizációs törekvések. Mindezekből a jövő számára értékes következtetéseket lehet levonni, hiszen számos intő példa van arra nézve, hogy például felülről kialakított, „szervetlen” struktúrák nem tudtak tartósan fennmaradni és integrálódni a hazai közigazgatásba.

A vonatkozó uniós normaanyag ismerete elengedhetetlen, mind általánosságban a közigazgatás, mind specifikusan a területfejlesztés irányainak pontos meghatározásában. Álláspontom szerint csak ilyen átfogó elemzéssel lehetséges megérteni a jelenlegi középszintet, majd ezek alapján felvázolni az optimális jövőképeket, amelyek kiindulási pontjai lehetnek a területi közigazgatási reformtörekvéseknek.

Dolgozatomban emellett vizsgálom azt is, hogy milyen a jelenlegi finanszírozás szerkezete a középszinten Magyarországon, illetve bemutatom két (eltérő típusú modellel rendelkező) Európai Unió ország önkormányzati finanszírozási rendszerét is.

Hipotézisem, hogy a források egyre inkább szűkülnek, mind nagyobb jelentősége van a saját bevételek/források növelésének, illetve, hogy a megyei szintű önkormányzati kör egyre inkább eladósodik.

Az értekezésben kitérek arra, hogy milyen az általam ideálisnak vélt középszint, ehhez milyen szerkezeti és finanszírozási változásokra lenne szükség.

2. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

2.1 Történeti áttekintés

2.1.1. A megyerendszer kialakulása Magyarországon

Hazánkban – a legtöbb európai országhoz hasonlóan - a területi beosztás alapjai régi történelmi hagyományokhoz kötődnek. Államalapításunk óta a megyei és azon belül a járási közigazgatási beosztás a jellemző. A RÉVAI NAGY LEXIKON (1912) is így fogalmazott: „A comitatus a magyar állam legjelentősebb közigazgatási tagosulása történelmének egész folyamán, Szent István óta, mind a mai napig. A vármegye a magyar lélek és jogi felfogás egyik legeredetibb alkotása, amelynek története szinte egybe esik a függetlenségéért és szabadságáért folyton harcoló nemzet történetével¹”.

A mindenkori belső határok kialakulásában kisebb mértékben játszott szerepet a közigazgatási racionalitás, sokkal inkább e múltbéli hagyományok voltak meghatározóak. Véleményem szerint a hosszú évek óta zajló közigazgatási-, és területpolitikai racionalizálási viták legelemibb forrása ezen „történelmi töből” fakad. Hiszen a magyar tradíciók e téren közel ezer évesek - az angol beosztás mellett Európában ez tekinthető a legrégebbi közigazgatási területi egységrendszernek.

A magyar királyi vármegye a maga korában az egyik legszervezettebb közigazgatási intézmény volt. Tisztán közjogi jellegű, országos kiterjedésű és egyetemleges – azaz a közigazgatási ügyek minden ágára kiterjedő hatáskörű – kizárólagos középhatóság volt. A vármegye kormányhatósági jellege nálunk

¹ Révai Nagy Lexikon (1912), Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest

századokon át annyira előtérben állt, hogy a sokszor idegen központi hatóságokkal szemben ez volt az egyetlen magyar állami szervezet.

A kezdetben kizárólag királyi vármegye már a 13. században autonóm irányú fejlődést vett, és a politikai jogokkal rendelkezők, a nemesség önkormányzata lett. E folyamat első fennmaradt írásos emléke az úgynevezett Kehidai Oklevél (1232), amelyben a Zala megyei szerviensek írásba foglalták: a királytól ők engedélyt kaptak arra, hogy a „hatalmasoktól igaztalan elnyomást” szenvedők ügyeiben maguk bíraskodjanak. A királyi vármegye helyén így a 13. század második felében mindenütt létrejönnek a nemességnek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a nemesi vármegyék. Ekkortól – vagyis az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítjuk a megyei önkormányzatok történetét, s így a magyar önkormányzatiság egyik pilléréként a megyei önkormányzatok is több mint 750 éves múltra tekinthetnek vissza.

A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiság fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezetrendszer akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett.

A Habsburgok trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító szerepe, mivel a megyék jogosultságot kaptak arra, hogy a részükre kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket megvizsgálják törvényességi szempontból, és félretehették azokat, amelyeket a törvénnyel szemben állónak ítélték meg. Ez egy igen kivételes jogosítvány volt, amely útján kvázi normakontrollt gyakorolhattak a megyei jogszabályok felett. Minthogy a magyarság alkotmányos felfogása az idegen uralkodónál és a kormánynál nem mindig talált kellő megértésre, ezért a közélet az országgyűlés működésének szüneteltetésének idején a vármegyei szervezet keretei közé szorult, és ott folytatta nemzeti életét. Így lett az idegen kormány abszolutisztikus törekvései ellen

rendületlenül küzdő vármegye a nemzeti élet központja és a jogfolytonosság megtestesítője.

A megyei keretek mind a napig fennmaradtak, hagyományaik tehát erősek, sőt ez a területi rendszer ez idáig sikeresen formálta önmagát az adott korok elvárásaihoz, s a történelem viharai során területi és hatásköri változások révén is képes volt alkalmazkodni a kor követelményeihez (DR. KOVÁCS, 2006)². Így nem volt szükség a közigazgatási keretek teljes szétverésére a nagyobb történelmi fordulópontokban sem, hogy például a polgári átalakulás folyamata megindulhasson. A megyerendszer legnagyobb jelentősége tértörténelmi szempontból abban rejlik, hogy mindig formálódni tudott a változó közjogi, igazgatási, politikai struktúrához. Így a megye a történelmi-területi folyamatok meghatározó kerete lehetett hosszú századokon keresztül. Holott története során csak rövid ideig volt kizárólagos és egyetemleges területi képződmény.

2.1.2 A megye helyzetének megváltozása, a régiók megjelenése a magyar történelemben

A vármegye régi helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg. Egyre erősödtek vármegye-ellenes hangok, amelyek a megyékben csak a rendi kiváltságok védbástyáit látták. A reformok ádáz harcot vívtak a nemesség avitt előjogai ellen. 1848-ban általános követelmény volt a rendi kiváltságok megszüntetése, amely meg is történt. Az egyik legfontosabb és legérzékenyebb feladat volt a vármegyék demokratikus módon történő átszervezése. Kibékíthetetlennek tűnő vita dúlt a liberális táboron belül a municipalisták és a centristák között. A municipalisták – köztük Kossuth – a megyét népképviseleti alapú önkormányzattá kívánták továbbfejleszteni, a centralisták – élükön Deákkal – nem óhajtottak közbülső szintet a központi kormányzat és az önkormányzattal rendelkező városok, községek

² DR. KOVÁCS M. (2006.): A megyerendszer áttekintése az európai integráció tükrében, (Kitekintés-Perspective, 2006. X. évfolyam, 11.szám: 92-99. old.)

között. A rendkívüli állapotok közepette nem tudtak megegyezni, és végül kompromisszumos megoldás született, amelyben megállapodtak, hogy az „új vármegyével” foglalkozó 1848. évi 16. törvénycikk csak a megyei hatóság ideiglenes gyakorlásáról rendelkezik. Bár abban egyezség volt a két oldal között, hogy az adott megyerendszert elutasították, erre a félmegoldásra csak azért kényszerültek rá, mert nem akarták elveszíteni a köznemesség támogatását

A 16. törvénycikk alapján megszűnt a megye rendi jellege, és népképviselési alapon szerveződött újjá. Ezzel felszámolták a megye követküldési és utasítási jogát, s így jóformán elveszett az ország politikai életében betöltött hatalmas politikai jelentősége. 1871-ben a királyi bíróságok létrehozását követően a vármegye a politikai hatáskör után elveszítette igazságszolgáltatási jogkörét is, és tisztán közigazgatási hatóság maradt. Később ez a közigazgatási hatáskör is csorbult a külön állami intézményrendszer létrehozása, a közigazgatás államosítása folytán.

Hazánkban nehéz lenne régmúltra visszavezetni a regionalizmus gyökereit, mivel lényegében nem beszélhetünk róla. Nem hogy az alulról felfelé történő régióépítkezésnek, de a regionalizációnak sincsenek kifejezetten erős hagyományai. A megyék feletti regionális igazgatás a magyar közigazgatás- és történet máig legproblémásabb része. A korai "állami szakigazgatásban" már létjogosultságot kapott, ugyanakkor az általános igazgatásban csak ideiglenes jelleggel, elsősorban a diktatórikus jellegű törekvések időszakában érvényesült.

A régió fogalmán a magyar politikai és tudományos gondolkodásban elsősorban a megye és a központi igazgatás közé illeszkedő területi szintet értjük. A történeti, társadalmi, gazdasági, politikai változásokkal mindenkor más-más formát ölthetett a regionális problematika, de a berendezkedés alapkérdése változatlan maradt: milyen módon, milyen hatáskörrel, milyen területi keretek között jöjjön létre és működjön a központi szint alatti és a megyék fölötti területi-funkcionális egység.

Valódi politikai, önkormányzati régiókra gyakorlatilag nincs példa a történelmünkben. Legfeljebb néhány, regionális jellegű entitást említhetünk a Trianon előtti Magyarországról.

Ilyen volt a XI-XII. században jellemző sajátos területi egység és igazgatási intézmény, az ún. „*dukátus*”. „Ez természetesen nem értelmezhető régióként, de mindenestre egy olyan, területileg valamelyest elkülönülő országrész volt, amelyet – az uralkodó egyfajta „helytartójaként” – a mindenkori „kisebb király” uralt, az ezzel járó jogokkal és kötelezettségekkel együtt.

„Az Árpád-ház kihalása (1301) utáni zavaros időkben hatalmi vákuum keletkezett, s az ország különböző részein híres-hírhedt zászlósurak emelkedtek fel, akik egész országrészeket hajtottak fennhatóságuk alá. Ezen területi egységek sem értékelhetők azonban igazi régiókként, hiszen a főúri hatalom elsősorban a birtokszervezés területén mutatkozott meg, s a közjogi alapon álló (nemesi) vármegye a főúri hatalom mindenkori ellensúlyát, így a királyi (központi) hatalom támaszát is jelentette.” (KOVÁCS T., 2003)³

A szakirodalom a *közép-európai regionális együttműködés* csírájának 1335-öt tekinti, amikor Károly Róbert meghívta Csehország és Lengyelország királyait az ún. „visegrádi királytalálkozóra”. A „visegrádiak” szövetsége ma is fennáll, de ez a laza formájú politikai, kereskedelmi együttműködés természetesen sosem vont közigazgatási relevanciát maga után. Legfeljebb csak abban a tekintetben, hogy a közigazgatás mai modernizálásában is hasonló problémákkal kell szembe néznie a

³ KOVÁCS T. (2003.): A régióalkotás kérdései, problémái és jelenlegi állása Magyarországon c. tanulmány, a Terület- és településfejlesztés alapjai c. kötetből, szerk.: Süli-Zakar István, 2003, 148. o.

Visegrádi Négyeknek⁴, így ez egy hasznos platform a reformfolyamatok tapasztalatainak cseréjére, valamint az európai uniós közös érdekérvényesítésre.

Az országhatárokon belüli, a megyék méretét meghaladó egységek kialakításának legillusztrisabb középkori példájának a mohácsi vést követő „ország-feldarabolás” tekinthető. Ám a két-, majd három részre szakadt Magyarország az aktuál(katonai)politika „kényszer szülöttje” volt. Az elkülönült részekben más-más államszervezési elmélet és gyakorlat alakult ki: Az addig is sok sajátossággal bíró Erdély külön államfejlődési pályára lépett; a török hódoltsági területen a megyerendszert felszámolták, és a török igazgatási szisztémát telepítették a helyére. Itt a vilajet volt egyfajta közigazgatási-funkcionális regionális szintnek tekinthető. Az ún. királyi Magyarország változó térbeli keretek között ingadozva fenntartotta a megyerendszert, valamint a katonai erőfeszítések fokozása érdekében létrehozta a megyék fölötti, elsősorban katonai jellegű, de a polgári közigazgatás felett is rendelkezési joggal bíró főkapitánysági intézményt. Ezen országrész és a „Hódoltság” csupán átmenetileg álltak fenn. Határaik közel sem estek egybe a természeti tájak határaival, illetve nem voltak megfeleltethetőek az etnikai-kulturális-vallási határoknak sem, ezért sem tudtak tartósan fennmaradni. Innen is eredeztethető, hogy a „felülről” kialakított megyénél nagyobb területeket összefogó régiókhöz összességében mindig negatívan viszonyult az ország függetlensége iránt elkötelezett politikai közvélemény.

Nem volt ez másként az újkori első határozott regionalizációs kísérletekkel sem. A "nemzeti" feudális-önkormányzati területi struktúrák tudatos, átgondolt reformjára először II. József kerített sort. Az 1784. évi rendeletében megszüntette a nemesi vármegye autonómiáját és Magyarországot tíz, Erdélyt pedig három közigazgatási egységre osztotta. Gyökeresen átalakította tehát a megyei területbeosztást és annak funkcióit, illetve az új megyék fölé regionális közigazgatási szintet épített ki. A

⁴ Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Magyarország

felvilágosult uralkodó felismerte, hogy centralizációs törekvéseinek a nemesség és vármegyei gátat szabnának. Ezért több vármegyét egyesített, és beiktatta a központi és megyei szint közé a „kerületeket”, élükön a királyi hatalmat demonstráló biztosokkal. A modern, térracionalizálási szándékkal megalkotott reform túl radikálisnak hatott és megbukott a nemesség ellenállásán, így végül II. József ezt rendeletét is visszavonta.

Hasonlóan centralizációs törekvésekkel, ám teljesen más mögöttes tartalommal osztották fel az országot öt kerületre 1850-ben. A hírhedten erősen központosított Bach korszak indítékaként távolról sem modernizációs okok szerepeltek, sokkal inkább a megtorlás a rebellis magyarok számára. A katonai közigazgatás rendszerét beépítették a polgári közigazgatásba. Önkormányzásról még a legalsóbb szinteken sem lehetett szó, minden szint e központosított birodalom egy-egy láncszeme volt, a legcsekélyebb önállóságot is nélkülözve.

A Habsburg önkényuralom megszűntével, a kiegyezést követően rögvest visszaállt a megyerendszer. Az addigi magyar állami szuverenitás őrzője, Erdély önállósága megszűnt. Az állam azonban föderatív jellegűvé vált, az alábbi egységekkel: Magyarország, Horvát-Szlavónország és Fiume. (KOVÁCS T., 2003) A századforduló lendületében a regionalizmus is erőre kapott, a biztató kezdeményezéseknek azonban gátat szabott az I. világháború. Trianon után a revíziós törekvések mögött másodlagossá vált a belső közigazgatási reform kérdésköre.

Az új államterületen belül a régió és a regionalizmus problematikája új módon vetődött fel, s természetesen más területi konfigurációban fogalmazódott meg. A kialakuló makro regionális-statisztikai szemléletben az ország új területét három régióra: Dunántúl, Alföld és Észak osztották. A három makro régió minden tekintetben (terület, népesség, településállomány stb.) aránytalannak volt tekinthető.

„Az 1930-as évek elején a közigazgatás racionalizálása keretében ismét felvetődött a regionális közigazgatás kialakításának kérdésköre. Gömbös Gyula kormányprogramban fogalmazta meg a megyék feletti, de a történeti megyerendszert tiszteletben tartó regionális közigazgatás kialakításának szükségességét. Hantos Gyula minden korábbinál árnyaltabban és részletesebben tárta fel és mutatta be a "hivatali regionalizmus" átláthatatlan és ésszerűtlen központ- és területi struktúráit, s fogalmazta meg az ország új területén a "hét természetes központ" (Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Szombathely) vonzáskörzetét. A széleskörű és éles viták ellenére a közigazgatási reformra nem került sor” (HAJDÚ, 2004)⁵.

1944 előtt számos regionalizációs koncepció született, ezek közül a legismertebb, és legnagyobb utóéletű Erdei Ferenc városmegyei koncepciója volt. Az 1938-as Magyarországra vonatkozóan Budapest mellett hét ún. tartományi középvárost határozott meg, mint egyes földrajzilag is külön egységet alkotó országrészek központjait és ezekre kívánta telepíteni a regionális közigazgatást. E hét város: Győr, Szombathely, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Kassa.

A II. világháború után 1944-1948 között ismét felvetődött a közigazgatás reformjának kérdésköre, értelemszerűen az ország területi fejlesztésének és újjáépítésének problematikájával egybekötve. Minden politikai párt a saját társadalom- és jövőképeinek megfelelően fogalmazta meg a közigazgatási reform céljait, az új közigazgatás funkcionális és területi struktúráját.

Témám szempontjából a legnagyobb elméleti és politikai jelentőséggel a Nemzeti Parasztpárt 1946-os tervezete bírt, melynek fontos eleme volt az önkormányzati

⁵ HAJDÚ Z. (2004.): A közigazgatási régió történeti funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon, Magyar Tudomány, 2004/ 9.

jellegű városmegyék feletti kerületi szintű közigazgatás kialakítása is. A reformterv szerint a már korábban is gyakran felmerült „hét természetes központ” (HANTOS, 1931)⁶ székhelyével jöttek volna létre kerületek.

2.1.3. A sztálini modell megjelenése a magyar közigazgatásban

A szocializmus negyven éve alatt számos kísérlet történt a hazai regionális térstruktúra átalakítására. Ezen próbálkozások a megyerendszerben meglévő aránytalanságok kiküszöbölésére és a megyéknél nagyobb területű, de még középszintű igazgatási egységek létrehozására irányultak. Ezen törekvések nagyrészt megvalósulatlanok maradtak, melynek okai nem is a korábban részletezett regionalizációval kapcsolatos negatív attitűddel hozhatók összefüggésbe. Sokkal inkább a szocialista politikával volt összeférhetetlen a központi hatalmat veszélyeztető decentralizáció. A megyénél nagyobb egységek létrehozása a hatalom megosztására indukálta volna a kormányzatot, s ez a társadalom egésze feletti kontroll fokozatos elvesztéséhez vezetett volna, mely idegen a „proletárdiktatúra” lényegétől.

1948-49-től a sztálinista politikai és gazdasági modell vált egyeduralkodóvá, gazdasági célkitűzése az anyagi termelés mennyiségi növelése volt. *Területfejlesztésről*, mint olyanról, ebben az időszakban nem beszélhetünk. Nem létezett önálló részpolitikaként, tulajdonképpen a vidék iparosítási politikájával volt megfeleltethető. Ekkortájt épültek sorra az erőltetetten nehézipari profilú szocialista városok. Az első öt éves terv célul tűzte ki az ország elmaradt területeinek fejlesztését, a beruházások, ipartelepítések decentralizálását, annak érdekében, hogy erősítse a helyi szervek gazdasági bázisát. Követendő elvként fogalmazódott meg, hogy a megyei tanácsok törekedjenek a megyék önálló,

6 HANTOS GY. (1931.): A magyar közigazgatás területi alapjai. Athenaeum, Budapest, 1931.

komplex gazdasági egységekké fejlesztésére. Mindez nem jelenthette a népgazdasági célkitűzésekkel való szembefordulást, hanem a helyi erőforrások hatékonyabb kihasználására ösztönzött.

Részletezőbben megvizsgálva a *közigazgatás* szerkezetét 1945 után egy átmeneti stabilizáció állapítható meg. A háború zűrzavarát követően januárban visszaállították az addigi önkormányzati rendszert. Felszínen maradt a közigazgatási reform ügye, de eleinte általános tendencia volt, hogy senki sem kérdőjelezte meg a területi igazgatás önkormányzati tartalmát. Megbukott a Nemzeti Parasztpárt közigazgatási reformjavaslata, amely a területi beosztást gyökeresen meg kívánta változtatni. Az MKP közigazgatás-politikáját tartalmazó nyilatkozata is megfogalmazta, hogy az ország demokráciája annál egészségesebb, minél erősebbek a helyi önkormányzatok.

Az ország irányítása a gyakorlatban viszont egyre inkább a centralizmus felé hajlott. Az államhatalmi ágak megosztásának modellje és az államhatalom egységének lenini elve innentől kezdve egészen a rendszerváltásig éles ellentétben álltak egymással. Beér János találó meghatározással állította szembe a szovjet tanácsmodell és az önkormányzati modell ellentétes logikáját: „a helyi tanácsok nem a helyi államhatalom szervei, hanem a hatalom helyi szervei”(BEÉR, 1951)⁷ A tanácsrendszer bevezetését Magyarországon végül is a külső meghatározottságok és a belső voluntarisztikus gazdaság- és társadalom átalakítási célok tették szükségessé az új politikai elit számára. Az 1949-es alkotmány lényegében már alapjaiban meghatározta az állam új struktúráját, benne a közigazgatás, s azon belül a megyék új helyzetét és szerepét. Így az 1950-es tanácstörvény csak részletszabályokat hozott.

⁷ BEÉR J. (1951.): Helyi tanácsaink államhatalmi jellege. Állam és Igazgatás. 11-12-sz. 1951

Az *első tanács törvény* (1950. évi I. törvény) tehát bevezették a *tanácsrendszert*. A megye „népképviseleti szerve” a megyei tanács lett, mely az országgyűléshez hasonlóan megszűnt egyfajta autonóm intézménynek lenni. Jogosítványai azonban még így is nagyobbak voltak mai „társaiénál”, hiszen felettes szerve volt a területén működő községi, járási és városi tanácsoknak.

A tanács törvény erősen centralizált igazgatási, irányítási viszonyokat teremtett. A központi igazgatási szervek folyamatosan építették közvetlen szervezeti vonalaikat helyi szinten. A tanácsai tervezés erősen centralizált rendben történt: A megyei tervek keretszámait addig a központi szervek határozták meg, amelyek alapján a tanács testület irányította terv- és statisztikai osztályok készítették el a terveket. A tanácsok megerősödését a gazdaságpolitika is akadályozta, hiszen így elsődleges feladatukká vált a begyűjtési tervek teljesítése. S ezzel háttérbe kerültek a helyi fejlesztésekkel, kommunális beruházásokkal kapcsolatos ügyeik. Az ezekkel kapcsolatos tervek a minisztériumi tervekben szerepeltek, melyek keretszámait önhatalmúlag, elsősorban a tanácsok rovására év közben is gyakran módosították. Ilyen feltételek mellett a tanácsok nem voltak képesek érdemben alakítani területük gazdasági, társadalmi folyamatait.

Az állami struktúra reformja után sor került a területbeosztás átalakítására is, de a korábbi struktúrát az új hatalom érdekében igyekeztek felhasználni. Ennek eredményeként a megyék száma huszonöttről tizenkilencre csökkent.

A megyebeosztás radikális reformjára 1953-ban és 1956-ban tervek születtek, de végül is nem került sor az alapvető reformra. Az államszocializmus időszakában a megyei beosztás stabil maradt és relatíve felértékelődött.

Az 1954. évi X., ún. második tanács törvény csekély módosításaival jelentősen nem növelte a tanácsok presztízsét. Államhatalmi jellegük erőteljesebb kidomborítását az alkotmánymódosítás alapozta meg, mely szerint a tanácsok jogot kaptak arra,

hogy a helyi népgazdasági tervet és költségvetést az állami népgazdasági terv és költségvetés keretén belül önállóan állapítsák meg. Rögzítették, hogy a tanácsok hatáskörébe tartozó szakigazgatási feladatokat a minisztériumoknak nem alárendelt tanácsi végrehajtó bizottságok szakigazgatási szervei önálló hatóságként látják el, valamint megszűnt a központi államigazgatási szerveknek az a joga, hogy a végrehajtó bizottságok mellett ágazatonként külön szervezetet létesítsenek.

Az új tanácstörvény valamelyest mégis bővítette a tanácsok gazdasági természetű jogosultságait, enyhültek a merev költségvetési gazdálkodás szabályai. A „területfejlesztési” aspektust tekintve előrelépés, hogy biztosított lett a város- és községfejlesztési terv meghatározásához való joguk.

Megállapítható, hogy 1954 után erőteljesebben differenciálódott az egyes tanácsi szintek hatásköre. A fővárosi, megyei és megyei jogú városi tanácsok hatásköre jelentősen bővült, míg a helyi (városi és községi) szinteké változatlan maradt. A községi tanácsok elsősorban a mezőgazdasági magánszektor irányításáért feleltek. A városok szintjén nagy újítás volt, hogy többségüket kiemelték a járási igazgatás alól.

A területi tervezés az '50-es évek második felében erőre kapott, ám sajnos megrekedt az „írásztali” szinten. A reformer tervek papíron maradtak, hiszen a legszűkebb pártvezetés sem tudott megegyezni azok gyakorlati megvalósításában, vagy a forradalom vihara sodorta el azokat. Így pl. hiába váltott ki rendkívüli várakozást az 1956. évi közigazgatási terület beosztási reformterv is. A több változatban elkészült tervezet tizenegy, illetve tizenkét *nagymegye* létrehozásával számolt.

A hatvanas évek közepe a tanácsigazgatás struktúrájának és egyben a terület- és településfejlesztésben betöltött szerepének átalakulásával jellemezhető. A népesség átstrukturálódása, a mezőgazdaság nagyüzemi átszervezése szükségessé tette a

tanácsi integrációs folyamat felgyorsulását, amely egyrészt a községek körzetesítését jelentette, másrészt az erőteljes városiasodást. Az MSZMP IX. kongresszusa elfogadta a KB álláspontját a gazdasági mechanizmus átfogó reformjára, amely egyben kiindulópont volt az állami irányítás, tanácsrendszer továbbfejlesztéséhez is. A reformról széles körű társadalmi, politikai tudományos vita keretében már 1965-ben felmerült az új gazdaságirányítási rendszerhez idomuló igazgatási modell kialakításának igénye, a tanácsrendszer átfogó továbbfejlesztésének gondolata. (BIHARI, 1965)⁸

2.1.4. Az 1968-as fordulat

Az 1968-hoz köthető „új gazdasági mechanizmus” közvetett állami szabályozással váltotta fel a tervutasításos rendszert. A terület- és településfejlesztés középpontjába a lakosság életkörülményének javítása, és az infrastruktúra fejlesztése került. A 60-as, 70-es évek fő irányvonala a nagytérségek, a megyék és a főbb településtípusok viszonylatában kibontakozó közeledés volt, s a folyamat fontos eleme volt a lakossági jövedelmek nivellálódása.

Az ország régiókra való felosztásának gondolata az 1960-70-es évek fordulóján vetődött fel ismét. Ebben az időszakban is több kísérlet született, ám azok –az eddigiekhez hasonlóan- vagy felülről vezéreltek voltak, vagy csak elméleti síkon, tudományos műhelyekben születtek meg, így nem voltak hosszú életűek, a gyakorlatba pedig nem sikerült átültetni őket.

A korszak legmeghatározóbb településfejlesztési dokumentuma az ún. OTK, vagyis az Országos Település-hálózatfejlesztési Koncepció volt. Lényegében infrastrukturális és ellátottsági fejlesztési célokat határozott meg a hierarchikus

⁸ BIHARI O. (1965.): A képviseleti demokrácia, Társadalmi Szemle, 8-9. 1965

települési szintekre vonatkozólag. A területfejlesztésnek tehát kettős célja volt: Egyrészt a népgazdaság és az egyes területek erőforrásainak hatékony kihasználása, másrészt a területek foglalkoztatottsági, termelékenységi és a települések ellátottsági színvonalának közelítése. A településtípusonként meghatározott gazdasági szerepkörök közül kiemelt szerep jutott a városoknak. A településfejlesztési eszközök városcentrikus elosztása a későbbiekben is meghatározó volt.

A területi politika gazdasági- és irányítási kereteinek másik meghatározó pillére az 1971-ben hatályba lépett *harmadik tanáctörvény* volt, mely a decentralizáció felé való éles elmozdulással gyökeres változást hozott a tanácsi rendben. Már a szóhasználatban is tükrözték e szándékot, hiszen az addigi államhatalmi jelző helyett a népképviseleti, önkormányzati és államigazgatási jelzőkkel operáltak.

Hivatalosan megszüntették a tanácsi szintek közötti hierarchiát. Az addig létező négy megyei jogú város betagozott a megye szervezetébe. A megyén belül pedig két területi igazgatási forma létezett, a járási és városkörnyéki státusz.

A megyeszékhelyek látványos fejlődésnek indultak, ugyanakkor a településhálózatban súlyos periferizálódás következett be. A városcentrikus fejlesztéshez kapcsolódóan 6 kiemelt *tervezési-gazdasági körzetet* alakítottak ki⁹: Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs és Győr központtal, ám ezek köré az elgyengített településekkel nem alakulhattak ki igazi régiók. A tervezési-gazdasági körzetek hosszú távú életképtelenségének egyéb okai is voltak, miszerint általuk nem valósult meg valódi decentralizáció és nem volt megfelelő intézményrendszerük sem.

⁹ 101/1971. OT-ÉVM közös rendelet

A korszakban több *regionális felosztási terv* is született, mely a korábban ismertetett, és ekkortájt is jellemző hozzáállás miatt megrekedt az elméleti síkon:

Bibó István 1975-ös javaslata értékelte az 1971-es tervezési-gazdasági körzetbeosztást, s ennek kapcsán egy központi szuperrégió, valamint öt vidéki régió kialakítását javasolta. *Bibó* a megoldások keresésében visszanyúl *Erdei Ferenc városmegye koncepciójához*, ami azt jelenti, hogy a jelentős városok és azok vonzáskörzetei alkotnák a megyéket. A városközpontok fejlődése és a történelmileg örökölt közigazgatási rendszer között feszülő ellentmondások megoldására tett kísérlet napjaink megyevitájában is érdekes tanulságokkal szolgál. Különösen megjegyzendő az alábbi négy, méltatlanul mellőzött alapelve:

- székhelyek optimális megközelíthetősége
- egységek arányosságának elve
- igazgatási terület rendezésének elve
- alsóbb és felsőbb szintű területi egységek egymásba illeszthetőségének elve.

Az államszocializmus időszaka - bár több kísérlet történt a regionális struktúrák kialakítására - a megye tekintetében valójában továbbvitte a magyar közigazgatás hosszú távú fejlődési tendenciáit.

2.1.5. A rendszerváltást megelőző évek

Ebben az időszakban indult el, majd a rendszerváltást követően teljesedett ki az a kettős tendencia, melynek során a termelési válság egyre egyenletesebben söpört végig, azaz a gazdasági növekedés lassulása általánosan kiterjedt az egész országra; míg a megújulás egyre erősödő koncentrációt mutatott egyes térségi-települési viszonylatokban. Afféle „bumeráng reakció” alakult ki- éppen a szovjet korszakban preferált és erőltetetten iparosított „tündöklő területek” indultak hanyatlásnak (pl.

észak-magyarországi megyék). Ám pl. javult a jó mezőgazdasági adottságokkal rendelkező megyék pozíciója.

Igazgatási szempontból az 1984-ben bevezetett reformmal háttérbe szorultak a járások és (a rendszerváltásig) a városkörnyéki szisztéma vált általánossá. Az új szabályozás funkcióiban és perspektíváiban megerősítette a megyét. Ám ez továbbra sem decentralizációs ellenpontként jelent meg, sokkal inkább az állami célok végrehajtását szolgálta. Továbbra is központosított elosztási mechanizmus, a fejlesztések és ágazatok szerinti erős determináltság volt a jellemző, melyben kitüntetett szerep jutott a megyei irányításnak. A központi szintű döntésekben azonban nem volt határozott és befolyásos képviselője a területi szempontoknak, sőt ennek garanciái az összkormányzati szférában is hiányoztak, mivel a területpolitikai döntések legnagyobb része ágazati minisztériumi szinten született.

A kibontakozó válság viszont az anomáliák ellenpólusaként előrevetítette az új területpolitika irányvonalait. A tapasztalatokból egyértelmű lett például, hogy a hatékony területpolitikai modell alapja egy „egészséges” mértékű forrás-decentralizációban rejlik (ui. a teljes decentralizáció nem képzelhető el, hiszen a tőkehiányos térségek fejlődése állami támogatás nélkül nem lehetséges) és egy szintén decentralizált elosztási mechanizmusban lelhető fel. A gyökeres regionális politikai váltáshoz ekkor azonban még hiányoztak a makro politikai és strukturális feltételek .

2.1.6. A rendszerváltás

1990-ben tehát megérették a szakmai és társadalompolitikai alapok egy decentralizációs reformhoz, s megszületett az önkormányzati törvény.¹⁰ A tanácsrendszer intézményének be kellett fogadnia az önkormányzati modellt.

¹⁰ 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról. (Ötv.)

Felszámolták a települési és a megyei szint közötti hierarchiát és szervezeti önállósághoz jutottak az egyes önkormányzatok. A legélesebb politikai viták a megyék közigazgatási szerepével kapcsolatban dúltak, s végül minden korábbtól eltérő mértékben megnyirbálták azt. A törvény értékelése során a szakértői vélemények széles skálán oszlanak meg a „teljesen rossztól” a „korszakalkotóan jó” jelzőig. Néhány állítás azonban határozottan leszögezhető. Az önkormányzati törvény szubszidiárius szerepet adott a megyéknek, a kizárólagosan nekik címzett feladatok körét leszűkítette és azon körzeti jellegű közszolgáltatásokra korlátozta, amelyeket a települések nem szándékoznak, vagy nem képesek ellátni. Habár a települési önkormányzatok számára is adott volt a lehetőség, hogy körzeti intézményeik működtetését a megyei önkormányzatokra bízzák - ám ezzel nem igazán éltek. A települések örvendtek újonnan kapott „jelentőségüknek”, első választási ciklusban szinte alig jutottak feladathoz a megyék. A törvény a tanácsrendszerben felhalmozott rossz tapasztalatok alapján rögzítette, hogy a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony¹¹ - a rendszert ezzel is átpozícionálta a települések irányába. A szabad feladatvállalás terét szűkíti továbbá a kötelezően ellátandó feladatok köre, melyekhez a központi költségvetés elvileg támogatást kellene, hogy nyújtson. Ami viszont a gyakorlatban nem kielégítő mértékű, ez a megyei önkormányzatok egy kardinális problémája napjainkban is: a forráshiány.

A maradékelvű feladatrendszerhez „ráadásként” gyenge politikai legitimitás kapcsolódott. 1990-94 között a megyei önkormányzati testületeket közvetve, bonyolult elektori rendszerben választották. Az így választott képviselők politikai súlya csekély volt. A megyei önkormányzatok így szinte teljesen elvesztették kapcsolatukat a települési önkormányzatokkal, ezáltal is alkalmatlanok lettek arra, hogy egyfajta területi integrációs szerepet töltsenek be. A feladatok megnyirbálása mellett értelemszerűen az ezt szolgáló eszközrendszerük is megfogyatkozott. Ekkor

¹¹ Ötv. 6 § (3)

iktatódtk ki a területi integrációhoz esszenciális fogalmak- mint a tervezés, koordináció, szakmai segítség vagy a megyei szintű újraelosztás.

A megyéktől elvett és egyéb feladatokra sorra alakultak a dekoncentrált állami szervek- pl. fogyasztóvédelmi felügyelőségek, földművelésügyi hivatalok. Sokszor tisztázatlan közjogi státusszal jöttek létre, ami napjaink jogalkotására is jellemző. Átgondolatlanul, az aktuális politikai helyzetnek alárendelten születnek döntések. (Ilyen volt például a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat) Az efféle dekoncentráció a súlypontot az önkormányzatoktól a tárcák, a központi kormányzati politika felé helyezte át.

Mindezek hátrányos következményeket vontak maguk után. A területi irányítás túlbürokratizált és szétagolt lett, több olyan feladatot is birtokoltak a dekoncentrált szervek, amelyeknek ellátására egy önkormányzat alkalmasabb lett volna. A megosztott ügykörök és területi illetékességek lehetetlenné tették a következetes jogalkalmazást. Összességében tehát elmondható, hogy hiányzott a területi integráció.

Egyet értek azzal az állásponttal, amely úgy véli, hogy az önkormányzati törvény nagy hibája, hogy elhanyagolta a középszintet, azóta beszélhetünk Zongor Gábor találó fordulatával élve „lebegő megyéről”. A törvény, mint említettem nem határozott meg integrációs pontokat, holott azok nélkül, a tapasztalat azt igazolja, nem működőképes egy rendszer. A megye alkalmas lett volna ilyen integrációs szerepkör betöltésére, mivel a megye egy megfelelő közeg, átlátható, szerves egység, alkalmas a kistérségek koordinálására, de akár a régiók megszervezésében is közreműködhetett volna.

A területi integráció igénye megjelent a kormányzat oldalán- melynek regionális kulcspozícióiba értelemszerűen saját dekoncentrált szervezeteit kívánta tenni. 1992-ben a kormány a *köztársasági megbízottakat* kívánta megtenni területi

koordinátorokká és kiterjesztette hatáskörüket-melyeket eredetileg az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére szántak.¹² Erre a feladatra azonban nem volt alkalmas az 1990-ben felállított testület, amely tehát eleinte kizárólag közigazgatási funkciókat testesített meg, s létrehozásukkor a politikai konszenzus alapján kifejezetten gyenge, korlátozott funkcióval rendelkező szervezet keretében szolgáltak. A 8 hozzájuk kötődő „régiónál” az önkormányzattól való távolságtartást vagy éppen a kormányzathoz való közelséget kívánták szimbolizálni. Sajnos nem csak feladatkörüket, hanem földrajzi határukat tekintve is átgondolatlanok voltak, így 1994-ben meg is szüntették ezen intézményeket. A középszint összességében tehát kissé eklektikussá vált, kiépülését nem alapozta meg semmi nemű általános közigazgatás-fejlesztési koncepció.

A kilencvenes évtized első felének regionalizációs kísérleteire vonatkozóan az állapítható meg, hogy ezek egyikeként is fel lehet fogni a köztársasági megbízotti elképzelést. Ezzel ezen időszak ilyen irányú kísérletei nagyjából ki is merültek. A gyökeres területi reform igényéhez és annak megvalósíthatóságához sem az egyes igazgatási szereplők közötti intézményesített kapcsolatrendszer, sem a kormányzati reformelképzelések, sem a tudományos kutatások nem szolgáltak táptalajul. A megyék stabil határaival szemben sem a kistérségek, sem a régiók nem ígértek a területi közigazgatás átszervezésére stabil keretnek. Ugyanakkor a közigazgatás állami és önkormányzati szektorában egyértelműen kimutathatók voltak a dezintegráció hátrányos következményei, különösen a megyei szint mellőzött szerepe okozta bizonytalanságok.”(PÁLNÉ KOVÁCS, 2001)¹³

¹² 77/1992. (IV. 30.) Kormányrendelet a köztársasági megbízott egyes feladatairól

¹³ PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001.): Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2001., 162-163. o.

2.1.7. Az 1994-es kormányváltás következményei

Az 1994-es választások eredményeként egy olyan kormány állhatott fel, melynek magabiztos többségével lehetősége volt (bizonyos aspektusból csak „lett volna”) olyan nagyobb kaliberű reformtörvények elfogadására, melyekre például napjaink „kicövekelt” 2/3-os törvényei és borotva élen táncoló politikai erőviszonyai között nincs kilátásba helyezhető esély.

A közigazgatási rendszer reformjának egyik elemeként 1994-ben *módosították az önkormányzati törvényt*, melynek célja volt a legyengített megyei önkormányzatok újragondolása, a területi szint megerősítése volt. Ezt több ízben kifejezésre is juttatták, deklarálták például, hogy a megyei önkormányzat „települési” önkormányzat: „A középszintű igazgatás elsődlegesen a megyékre, mint területi önkormányzatokra épüljön”¹⁴ ám a gyakorlatban nem volt ekkora konszenzus a megyék szerepének megerősítését illetően, így a módosítás összességében messze nem erősítette meg a megyei szintet a tervezett mértékben.

A legitimációs problémákat azért sikerült orvosolni- bevezették a közvetlen választási rendszert. Ez önmagában helyes döntés volt, ám a választási szisztéma paradox módon éppen hogy gátolta a területi integrációt, a település-megye visszás kapcsolatrendszerének helyreállítását. Mivel két mesterséges választókerületet hoztak létre – a 10 ezer főnél nagyobb ill. kisebb településeket -, ezzel mesterségesen elvágták a régióközpontokat a környéküktől. Így a megyei közgyűlésben általános megyei érdekek helyett az egyes kistépülési és az egyes városi érdekek csatáznak egymással.

Ettől függetlenül politikailag legitim lett a megye, ám a funkciói nem erősödtek meg. A települési önkormányzatok átvételi joga a körzeti feladatokra megmaradt.

¹⁴ A magyar Köztársaság Kormányának programja. 1994-1998. Budapest, 137. o.

A területfejlesztési feladatok ellátására pedig a megyei területfejlesztési tanácsokat kívánták felállítani, azzal a céllal, hogy a tanácsok a címzett és céltámogatások, valamint a kiegyenlítő támogatások meghatározásának előkészítési eljárásában, a területi tervezés összehangolásában, a megyehatáron túl terjedő térségek fejlesztési és rendezési tervezésében, a területi szempontú decentralizált pénzalapok normatív elosztású rendszerének meghatározásában, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok kialakításában és végrehajtásának koordinálásában kapjanak szerepet. Mindennek azért van jelentősége, mert talán ez az a pont, amely alapjaiban meghatározza a mai középszintű közigazgatást, miszerint a megyéknek nem jut szerep a területfejlesztésben, arra külön intézményt létesítettek. Ez egyébként magyar specialitás, ugyanis ahol működnek területi önkormányzatok, ott valamilyen mértékben van beleszólásuk a területi tervezésbe, és településfejlesztésbe.

A területi dekoncentrált szektor racionalizálására külön program készült. Ennek eredményeként csökkentették az „elszaporodott” dekoncentrált szervek számát, és a területi koordináció számára pedig az ún. megyei államigazgatási kollégiumokat (MÁK) állították fel. A valódi lendületes reform megvalósítása azonban megtorpant az ágazati minisztériumok ellenállásán.

A korszakot összegezve elmondható, hogy valós igény lett a területi igazgatás koordinációja, és racionalizálása, amelyre konkrét lépések is kezdődtek, megvalósulásuk azonban többször ellentmondásos volt. Így nem alakulhatott ki egy megfelelő keret a nagyobb térségeket átfogó, összehangolt regionális politika számára sem.

2.2. A területfejlesztési modellváltás Magyarországon

A területfejlesztési modellváltást az erre a célra elfogadott külön törvény alapozta meg. Hosszú és vontatott előkészületek után az országgyűlés 1996 tavaszán fogadta el a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt (Tft.)¹⁵. A napjainkig több ízben módosított jogforrás a hatályos szabályozásban e terület alaptörvényének tekinthető. Az előzményekben ismertetett ellentmondásos szakmai és politikai elvárások előrevetítették, hogy egy erősen kompromisszumos törvény fog megszületni.

A törvény szerencsére tartalmazott konkrét pozitív rendelkezéseket, sőt, regionális politikai modellváltást hozott. Összességében egy EU-konform jogszabállyal megteremtette a hazai regionális politikai intézményi kereteket és alapot adott a tervező-programalkotó munkához. Jogilag intézményesítette az eddig hiányzó integrációt és kooperációt a különböző szintek és szektorok között. A célok és alapelvek között megjelent a fenntartható fejlődés, a méltányosság és kiegyenlítés, a térségi azonosságtudat erősítése. A törvény visszahozta a köztudatba a „tervezés” jelentőségét, és igyekezett új dimenziót adni a rossz emlékű „államszocialista” terv fogalomnak az országos és térségi területrendezési koncepció illetve a területfejlesztési koncepció beemelésével.

2.2.1. A regionális politika új intézményrendszere Magyarországon

A területfejlesztési feladatok végrehajtására önálló területfejlesztési intézmények jöttek létre, emellett a hagyományos közigazgatási szervek is szerephez jutottak. Áttekintve az intézményrendszert beszélhetünk országos-, regionális-, és megyei kistérségi szintről.

¹⁵ a törvényt jelentősebb mértékben módosította az 1999. évi XCII. törvény és a 2004. évi LXXV. törvény.

2.2.1.1. A regionális politika területi szervei

2.2.1.1.1. A megyei önkormányzatok

Megyei szinten a *megyei önkormányzatoknak* a területfejlesztésben elsősorban együttműködési, koordinációs és véleményezési funkciói vannak. Ha első pillantásra mennyiségileg összevetjük a megyei önkormányzat feladatait a területfejlesztési tanácsokéval, azonnal szembetűnő hogy utóbbiaké a meghatározó szerep. A komparatív tartalmi elemzés is ezt igazolja, hiszen az önkormányzatoknál ilyen igékkel találkozhatunk, mint „összehangol”, „együttműködik”, „részt vesz”, „állást foglal”. Törvényileg nevesítve a többi között például elkészítik az országos tervvel összhangban a megyei, térségi területrendezési terveket; területileg összehangolják a kötelezően ellátandó feladatokat a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal, stb.

A megyei önkormányzatok hatásköre a területfejlesztésben tehát nem számottevő, kulcspozíciója a területfejlesztési tanácsoknak lett, azok közül is a megyei szintűeknek, a törvény 1999-es módosításáig. Ennek oka, hogy 1996-ban a területfejlesztési politika térbeli kereteit illetően érezhető bizonytalanság tükröződött. Mivel a regionális beosztás hazánkban néhány próbálkozástól eltekintve összességében gyökértelen volt, nem tudtak „hirtelen” dűlőre jutni azok számát és határait illetően. Így a rendszer területi „stratégiává” és ténylegesen működő szereplőivé az első években ezért a megyei területfejlesztési tanácsok váltak, hiszen azok beosztása évezredes múlttra tekint vissza.

2.2.1.1.2. A megyei területfejlesztési tanácsok

A legjelentősebb változást tehát a területfejlesztés alakulásában az a szemléletváltás hozta, amely azt tükrözte, hogy egy, decentralizált döntési feladatkörrel rendelkező speciális intézményrendszert gyökeresítsenek meg. Ennek elérésére mára kistérségi, megyei és regionális szinten is kiépítették a

területfejlesztési tanácsokat. Ezek modern, uniós partnerségi, együttműködési elveken alapuló szervezetek; a kormányzat, a helyi önkormányzatok és azok területfejlesztési társulásai, más területfejlesztési tanácsok és a gazdasági szervezetek, polgárok fejlesztési elképzeléseinek összehangolására, a decentralizált források elosztására pályázati rendszerben.

A megyei területfejlesztési tanács „feladata, hogy a megye területén összehangolja a Kormányzat, a helyi önkormányzatok, valamint a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit, vizsgálja és értékeli a megyei társadalmi, gazdasági helyzetét, adottságait, kidolgozza és elfogadja a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját és fejlesztési programját”¹⁶.

Részt vesz a források elosztásában, melyek mértéke 1996-tól fokozatosan csökkent a regionális szint preferálásával. Mára csak az önkormányzatok által pályázható területi kiegyenlítő és decentralizált céljellegű támogatások kezelése maradt megyei szinten. A tanácsok által létrehozható és mellettük munkaszervezetként szolgáló *megyei fejlesztési ügynökségek* jelentősége szintén csökkent a régiók előretörésével. A tanács és munkaszervezete jogi személy, székhelye a megyeszékhely

Ha közelebbről megvizsgáljuk a megyei területfejlesztési tanácsokat, és azok közjogi alapjait, megállapítható, hogy azok ehhez a tág feladatkörhöz alkotmányosan nem elég szilárdak, holott gyakorlatilag erősebb felhatalmazáshoz jutottak, mint a megyék, sok tekintetben átvették a területi önkormányzás szerepét. Megyei területfejlesztési tanácsokként delegációs elven működő testületek kötelező felállítását rendelték el. Ez a gyakorlatban meglehetősen negatív visszhangot keltett, hiszen megyei szinten már legitímen működő, közvetlenül megválasztott önkormányzati képviselő-testületek voltak. A fejlett európai államok tendenciája

¹⁶ Békés megye területi jellemzői az Európai Unió csatlakozáskor (2004), KSH Békés Megyei Igazgatósága, Békéscsaba, 86. old.

szerint az önkormányzatok nincsenek kizorítva egy ilyen jelentős döntéskörből, mint a területfejlesztés. Egy ilyen sajátos jogállású szervre ilyen mértékű hatáskört telepíteni szilárd szabályozási alapok hiányában alkotmányjogilag aggályos. Később beépült az államháztartási törvénybe, majd 1999-ben a területfejlesztési törvénybe, hogy a tanácsok és munkaszervezeteik működésükkel kapcsolatos gazdálkodására a költségvetési szabályok vonatkoznak. Ez a rendelkezés azonban nem dönti el véglegesen és ténylegesen a jogi státusz kérdését. A mai napig nehéz megállapítani, hogy a tanácsoknak milyen szervezeti státusza van.

A közjogi kérdések mellett a megyei tanácsok bizonyos politológiai kérdéseket is felvetnek, amelyre érdemes röviden kitérni. Ugyanis a gyakorlatban a megyei közgyűlés elnökei, mint a megyei területfejlesztési tanácsnak is elnökei-váltak a területi érdekegyeztetés kulcsfiguráivá. Mivel ex lege tagjai vagy elnökei a testületeknek, illetve többnyire ők képviselik megyéjüket más grémiumokon. Kiegészítőben van tehát egy informális középszintű elit. Ez azért is érdekes, mert az őket megválasztó megyei közgyűlés a megyei hatalmi szerkezetben csekély súllyal van jelen. A megyei elnökök személye még azért is kiemelésre méltó, mert illusztris példája annak, hogy a mai magyar közgondolkodásban és szabályozásban nem teljesen érvényesül a területfejlesztési feladatok klasszikus közigazgatási feladatoktól való elhatárolása, ezek határai összemosódnak, melyeket az elnök egy személyben testesít meg.

A megyei területfejlesztési tanácsok működését összegezve megállapítható, hogy illetékességi területük, léptékük és összetételük miatt - hiszen zömmel települési polgármesterek ülnek a megyei tanácsokban - a területfejlesztési források felhasználását, a méltányosság, "egyenlőség" irányába tolták el. Így viszont a regionális politika hatékonysági, gazdaságfejlesztési, innovatív oldala kevésbé érvényesülhetett. Vitathatatlanul sikere azonban a rendszernek, hogy a forrásszerzés reményében a kistérségi társulásokban sikerült összetereelni a

kistélepüléseket és részben a városokat is. A gazdaság szereplői pedig, különösen a kamarák, a partnerségi kapcsolatrendszerek kiépítésében nagyot léptek előre.

2.2.1.2.3. A regionális fejlesztési tanácsok

Az 1999-es területfejlesztési törvény módosítása során a módosították a súlypontokat és a területfejlesztés kulcsdöntési kompetenciáit a *regionális területfejlesztési tanácsok* irányába helyezték át. Számos problémát szült, hogy egyáltalán mit tekintünk Magyarországon régióknak, amelyekhez hozzá lehet rendelni a regionális fejlesztési tanácsokat. Mivel a törvényalkotók 1996-ban maguk sem tudták eldönteni a régióhatárokat, az ún. „bottom up” modellnek engedtek teret. Ennek lényege az önkéntes, alulról építkező regionális szervezkedés. Amely véleményem szerint elviekben egy kiváló, demokratikus gondolat, lényegében a regionalizmust és nem a „felülről” alakított, mesterséges, sokszor szervesen regionalizáció elvét támogatja. Ennek fényében az 1996. évi XXI. törvény kimondta, hogy a megyehatárokat meghaladó területfejlesztési feladatok ellátására a megyei területfejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot hozhatnak létre, és egyúttal dönthettek arról is, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok feladatai közül melyeket kívánják ellátni a regionális szinten. Tehát ez csak egy felhatalmazás volt a regionális önkéntes szerveződésre. Az ösztönzők ellenére a regionális fejlesztési tanácsok működése több térségben nem érte el a kívánatos szintet, már az alapoknál, a működési területek lehatárolásában is nagy bizonytalanság volt érzékelhető. A tanácsok funkcióinak tisztázatlansága, a megyerendszer erős tradíciói és az akkori szűkös források folytán változatos formájú régiók jöttek létre. Azonban az ország sok megyéje nem csatlakozott ezen fejlesztési régiókhoz, nem sikerült országos lefedettséget elérni. A rugalmasan változó határok, és a foghíjas regionális keretek sajnos nem jelenthettek stabil, szilárd alapot a tervezéshez és a programok megvalósításához. E kusza helyzetet oldotta fel az 1999. évi XCII. törvény, mely a regionális tanácsokat a hét NUTS II szinttel kompatibilis régiókban rendelte kialakítani. Ezzel

rögzítette az állandó szervezetrendszer, hézag- és átfedés-mentesen kialakította az egész országra kiterjedő működési területet, és megfelelő munkaszervezetet hozott létre számukra.

Végeredményben tehát a hét tervezési-statisztikai régióban felállították a regionális fejlesztési tanácsokat. A regionális fejlesztési tanácsokra (hasonlóan a megyei tanácsokhoz), és munkaszervezeteikre a gazdálkodási szabályok tekintetében a költségvetési szervekre vonatkozó előírásokat kell alapul venni. Gazdálkodásukat az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Beszámolási kötelezettséggel tartoznak a területfejlesztésért felelős miniszternek. Státuszát tekintve a tanács és munkaszervezete jogi személy, működésének törvényességi felügyeletét a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el. Működéséhez a kormányzati hozzájárulás pénzügyi fedezetét a költségvetési törvényben kell biztosítani.

A tanács feladata összességében a régió területfejlesztési koncepciójának és programjának kidolgozása, a fejlesztési programok koordinációja, a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök elosztása és azok felhasználásának ellenőrzése. Mára a regionális tanácsok döntenek a legmagasabb összegű decentralizált forrásokról.

A korábbi évekhez képest a regionális tanácsok lényegesen nagyobb hangsúlyt kaptak. Ez regionális politikailag véleményem szerint szintén helyes döntés volt, mivel a fejlesztési potenciál markánsabban megragadható nagyobb, regionális szinten. Azonban 1999-ben a regionális tanácsok nem jutottak normatív módon garantált fejlesztési forrásokhoz. Ezt azóta sem sikerült érdemben korrigálni. Feladatrendszerük törvényi megfogalmazása nem jelölte ki világosan sem a szintek közötti munka-, illetve feladatmegosztást, sem a speciális regionális eszközrendszerét. Így ennek meghatározása a mindenkori kormányzatra hárult, amely tény szakmai szempontból megalapozatlan koncepciókhoz vezethet, és vezetett is.

2.2.1.2.4. Egyéb területi szervek

Regionális szinten is létrehozhatók *fejlesztési ügynökségek* a fejlesztési tanácsokhoz kapcsolódóan, melyeknek ezen a szinten, a források nagyobb volumene miatt is, jóval nagyobb jelentősége van. Talán ennek köszönhető, hogy ma már mind a 7 régióban működnek. Aktívan részt vesznek a tanácsi döntés-előkészítési, információgyűjtési feladatokban valamint e közhasznú társaság formájában működő szervezetek a titkárság feladatait is elláthatják.

Egyes, a régió határain túlterjedő-, illetve kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására a regionális és a megyei fejlesztési tanácsok *térségi fejlesztési tanácsokat* hozhatnak létre. Ezzel a törvény meghagyta a lehetőséget 1999 után is, hogy megállapodással önállóan szerveződhessenek. A megállapodásnak tartalmaznia kell, hogy a regionális illetőleg megyei fejlesztési tanácsok mely feladataikat látják el a térségi fejlesztési tanács keretében. Tagjai az érintett megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, a regionális fejlesztési tanács képviselője és a kistérségi fejlesztési tanácsok legfeljebb három képviselője, rajtuk kívül több szervezet delegál tagokat állandó meghívottként. A térségi fejlesztési tanácsokkal kettős arculatú jogi szabályozásról beszélhetünk, amely egyrészt biztosítja az alulról építkezés lehetőségét, másrészt finoman kényszerpályákra terelte a régiók kialakítását, felismerve, hogy az Európai Unió célrendszerének és strukturális politikájának nem megfelelőek ezek az alulról építkező egységek.

Regionális szinten külön említést érdemelnek az ún. *regionális vidékfejlesztési irodák*. Ezek a Földművelésügyi- és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz tartozó, elsősorban a vidékfejlesztés nem uniós pályázatainak lebonyolításában, monitoringjában tevékenykedő irodák. A közösségi kezdeményezések közül a LEADER+ vidékfejlesztő program helyi akciócsoportjait segítik.

A 2004-es módosítás beemelte a területfejlesztési alaptörvénybe az önkormányzati társulásokat, *területfejlesztési önkormányzati társulás* néven. „A települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.”¹⁷

A kistérségeknek is sokáig a területfejlesztési önkormányzati társulás szervezeti keretei között tevékenykedhettek. Tehát itt érdekes módon nem a fejlesztési tanácsok partnerségi modelljének engedtek teret, és ezáltal kiszorult a gazdasági szektor a döntéshozatalból ezen a szinten. Csak 2004-ben sikerült ezt a hiányosságot orvosolni, a Tft. nevesítette a *kistérségi fejlesztési tanácsok* intézményét is. E tanács együttműködik a kistérségben a területfejlesztésben érintett intézményekkel, felméri a kistérségi gazdasági-társadalmi helyzetet, véleményezi a megyei és regionális fejlesztési koncepciót. „A kistérségi fejlesztési tanács a szervezeti és működési szabályzatában szabályozhatja a kisebbségi önkormányzatok részvételét a tanács munkájában. Konzultációs joggal rendelkeznek a kistérségben működő mindazon bírósági nyilvántartásba vett társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, és a kistérségi fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat. Az egyeztető fórum véleményét az adott napirend tárgyalásakor ismertetni kell.”¹⁸ A kistérségi fejlesztési tanácsokat helyi önkormányzatok hozzák létre a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására. Az elvégzendő feladatokról és a működéshez szükséges pénzügyi hozzájárulásról önállóan határoznak. A társulásban részt vevő önkormányzatok területére elkészített koncepciót csak a megyei területfejlesztési tanács véleménye után hagyják jóvá. Beszámolóval és gazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeik megegyeznek a helyi önkormányzatokéval. Törvényességi felügyeletüket az illetékes megyei közigazgatási hivatal végzi.

¹⁷ Tft. 10.§

¹⁸ Tft. 10/D (1)-(2)

Az önkormányzati társulások egy speciális formája 2004-től az ún. „*többcélú kistérségi társulás*”. Alapításának feltétele, hogy egy kistérség valamennyi települési önkormányzata vegyen rész benne, és a kistérségi területfejlesztési feladatok mellett legalább három meghatározott közszolgáltatást lásson el.

A területfejlesztés intézményrendszerének legalsó szintjét a *települési önkormányzatok* jelentik. Ők alapvetően saját településük fejlesztésben érdekeltek, a témám szempontjából releváns középszinten a fent említett kistérségi társulási formákban jelennek meg.

Végül, de nem utolsósorban területi szervek között meg kell még említenünk a *területi államigazgatási szerveket*. Ezekre jellemző, újabb és újabb államigazgatási szervezetek jönnek létre regionális illetékességgel. Az államigazgatási régiók illetékességi területe azonban több esetben eltér egymástól. A területi konfúzió újabb forrása lett, hogy a jobb elhelyezést kínáló vagy egyéb okok miatt kedvezményezett városok regionális székhely funkciókat zsákmányolhattak, így az állami régióknak sem a határa, sem a székhelye nem stabil, nem egységes.

Összegezve az intézményrendszert megállapítható, hogy egy igen terjedelmes, sokszor nehezen áttekinthető struktúráról van szó. Mindenképpen pozitívum, hogy a kormányok teret engedtek a programozásnak, illetve, hogy a területi koordináció javításán fáradoznak. Ám úgy érzem az elmúlt több mint 10 évben nem sikerült egy igazán hatékonyan működő rendszert kiépíteni, a hazai fejlesztéspolitikai stratégiában nincs egyértelműen eldöntve, hogy a forrásokat a regionális felzárkóztatás gyorsítására, vagy a makroszintű előrelépésre kell fordítani. Szintén nincs eldöntve, hogy a forrásokat a hatékonysági elv alapján, vagy elmaradottság (elmaradottabb területek felzárkóztatására) alapján kell megosztani (LEHMAN, 2009)¹⁹.

¹⁹ LEHMAN K. (2009): Az I. NFT hatásértékelése – európai tapasztalatok, Halm T. (szerk.): Lisszaboni reformok – magyarországi megvalósítás, Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest 153-160. old.

2.3. A régiós elképzelések

A regionalizálás motivációi Magyarországon a '90-es évek kezdetétől merültek fel. Maga a területfejlesztési törvény is több régió fogalommal operál megszületése óta. Jelen fejezetben igyekszem tisztázni az egyes definíciókat és az ezekkel kapcsolatos új keletű elképzeléseket. A szakma határozottan elkülöníti az egyes régió fogalmakat, melyek a politikai küzdőtéren összemosódnak. Ha ezek kommunikációja és megvalósítási szándéka kormányzati oldalról érkezik, annak viszont súlya van, mint ahogyan korábban ismertettem a Kormány meghatározó szerepét a területfejlesztési politika alakításában.

A másik forráspontja a problémának a megyerendszer híveinek aktív ellenállásában keresendő. Hosszú idők óta dúl a „régió-megye” vita, mivel az utóbbi mellett voksolók ellenzik a megyéknél magasabb szintű struktúra dominanciáját. A megyék évezredek történelmi hagyományaira hivatkozva védik a megyei kereteket, és az EU konformitás jegyében azt hangsúlyozzák, hogy nincs egységesen elfogadott norma e tárgykörben. A megyék méretük alapján beilleszkednek a NUTS III²⁰ szintbe. A nagyobb lakosságszámú NUTS II szint kialakítása nem kötelezettség, illetőleg annak feladatait a megye is képes lenne ellátni. A régió pártiak pedig a NUTS II szint mellett törnek lándzsát, miszerint ez jelenti az európai regionális politikai fejlesztési programok és támogatások preferált szintjét, illetve az EU számára túl sok egyenként tárgyalni 19 megyével. A megyei szint európai viszonylatban elaprózottnak tekinthető (DR. KOVÁCS, 2007)²¹.

²⁰ NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics), az Európai Unió területi beosztásának jegyzéke. A NUTS rendszer öt szintű hierarchikus osztályozással dolgozik, három ebből a regionális, kettő pedig a helyi szintre vonatkozik.

²¹ DR. KOVÁCS M (2007.): A területi közigazgatás hatékonysági kérdései (Kitekintés-Perspective, 2007. XI. évfolyam, 12. szám, 154-157. old.)

2.3.1 A területfejlesztési törvény régiói

Többek között az éles „megyevitára” való tekintettel született meg a korábban említett „bottom up” modelles első szabályozás, amely csak két kiemelten fontos térségben –Budapest és Balaton- tette kötelezővé a regionális tanácsok kialakítását. De a törvény természetesen nem hagyhatta figyelmen kívül az EU terület beosztási rendszerét, és bevezette hazánkban a NUTS II szintnek megfelelő régióbeosztást is. Ezzel szemben alapvető követelmény volt a stabilitás, vagyis hogy hosszú távon egzisztáljanak; a teljes országos lefedettség, valamint hogy az így kialakított régiók rendszeres statisztikai információ-szolgáltatásra legyenek kötelezve. Éppen ezért az alapfogalmak között nem alkottak egy egységes definíciót a régióra, hanem két fogalmat különböztettek meg, egy kötöttebb és egy szabadabb változatút. Egyrészt az ún. *tervezési-statisztikai (nagy) régiót*, amely több megye területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai terület. Másrészt a *fejlesztési régiót*, amely egy vagy több megyére, vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység.

1996-ban a törvény megszületése után a NUTS II szintű régiók kijelölését az ún. Országos Területfejlesztési Konceptióban kellett meghatározni. Míg ez meg nem történt, tovább folytatódott a régiós beosztás vitája. Abban egyetértés volt, hogy hat régiót fognak kialakítani, a különbségtétel a központi régió kijelölésében volt –miszerint egy méretileg kisebb, ám gazdaságilag túlhangsúlyos „Budapest régió” jöjjön létre Pest megyéből, vagy pedig egy nagyobb, Fejér, Komárom-Esztergom és Nógrád megyéket is átölelő régió. Ennek különösen a forrásszerzés szempontjából volt jelentősége, hiszen a több megye „lenyomta” volna Budapest kiugró gazdasági mutatóit, viszont így eséllyel pályázhatott volna a Strukturális Alapok támogatásaira.

A regionális átalakítás kérdése nem szűkíthető le kizárólag az optimális forrásszerzési rendszer kialakítására. A számos figyelembe veendő szempont közül kiemelkedően fontos a gazdasági racionalizálás, tekintettel az ország fokozódó külgazdasági orientációjára, a nemzetközi munkamegosztásba történő jobb integrációjára.

A fenti érveket is figyelembe véve rögzítették a törvény 1999-es módosításánál, hogy az Országos Területfejlesztési Konceptióban²² meghatározott hét tervezési-statisztikai régiót veszik alapul. A legtöbb vitát kiváltó központi régió végül csak Budapestet és Pest megyét öleli fel, Közép-Magyarországi régió néven. Az ország többi régiója:

- Nyugat -Dunántúl: Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye;
- Közép-Dunántúl: Veszprém megye, Fejér megye, Komárom-Esztergom megye;
- Dél -Dunántúl: Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye;
- Észak-Magyarország: Heves megye, Nógrád megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye;
- Észak-Alföld: Jász-Nagykun-Szolnok megye, Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye
- Dél-Alföld: Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye.

E beosztás vannak jó, ám vannak nem túl előnyös oldalai is, például a Közép-Dunántúli régió ilyenén meghatározása korábban egyetlen tudományos kutatás tervezetében sem szerepelt, a Nyugat-Magyarországi régióba is idegennek tűnik a korábbiakban következetesen Dél-Dunántúlhoz sorolt Zala besorolása. Veszprém megye vezetői már több ízben megfogalmazták azt a javaslatukat, hogy a jelenlegi nyugat-dunántúli és közép-dunántúli régióból inkább egy közös észak-dunántúli régiót kellene létrehozni. Elvégre a régióhatár olyan gazdasági és természeti

²² Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) OGY határozat

tájegységeket is kettévág, mint a Kisalföld, vagy a Marcal-medence. Jász-Nagykun Szolnok megyében különösen a Jászság képviselői elégedetlenek, inkább Pest megyéhez tartozónak érzik magukat, mint a Tiszántúlhoz. Nógrád megye szintén a központi megyéhez kötődik jobban.(AGG, 2002)²³ Ilyenképpen tehát a tervezési-statisztikai régiók nem nevezhetők szerves egységeknek, holott ma már „nem divat” felülről regionalizálni. A fejlett országokban egyre dominánsabbak az olyan elvek, mint a partnerség, a döntésekben való szélesebb részvétel-melyekkel összeférhetetlen egy ilyen súlyú, „felülről” meghozott döntés.

Ennek ellenére úgy látszik, meg kell hogy gyökeresednie ennek a beosztásnak. Idén például döntés született arra nézve, hogy a következő 2007-2013 között időszakban mind a hét régiónak önálló operatív programja lesz a Nemzeti Fejlesztési Tervben. Ezzel mindenképpen megszilárdulnak ezek a régiók, amely tény hosszú távú programozási, tervezési, előreláthatósági szempontból természetesen pozitívum.

2.3.2 A közigazgatási régiók esélyei

A fent vázolt fejlesztési, illetve tervezési statisztikai régiók elsősorban tehát a területfejlesztési feladatok szolgálatára jöttek létre. Ezen egységek szükségességével kapcsolatban is számos ellenérv látott napvilágot az elmúlt években, melyek főként azt vallották, hogy a megyei önkormányzatok alkalmasabbak lennének e feladatok ellátására. Ismerve az uniós regionális politikai preferenciákat, és a versenyképességi kihívásokat-ezzel a nézettel nem értek egyet, és egyértelműen támogatom a területfejlesztési céllal kialakított régiók elvét. Azonban ez nem vonatkozik az ún. *politikai régiók*, lényegében a regionális önkormányzatok létrehozására.

²³ AGG Z. (2002.): Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? Comitatus, 2002. november-december, 32-33. o.

Ez jelenleg Magyarországon semmiképpen sem időszerű, kialakítására nincs uniós kötelezettség, és hogy szükség van-e rá, arról megoszlanak a vélemények. A szakma leginkább nemmel, a vezető politikai elit jelenleg igennel voksol a regionális önkormányzatokra. Az tényként leszögezhető, hogy a legélesebb vita és ellenállás a választott testülettel rendelkező regionális önkormányzatok létjogosultsága tekintetében van.

2002-ben, az *IDEA program* keretében fogalmazódott meg egy határozott szándék ennek kialakítására. A kormányzat fő érvei között szerepelt, hogy a településen kívül szükség van egy erős önkormányzati szintre, mivel vannak olyan nagytérségi feladatok, amelyeket általánosan választott testületek által hozott döntések alapján, decentralizált módon célszerű megoldani. A program célja ennek a közigazgatás-szervezési megoldásnak az intézményi és eszközrendszeri kereteinek megteremtése volt. Emellett célkitűzése volt a kistérségi (NUTS IV) szint megerősítése, a megyei szint intézményfenntartó testületté redukálása, és a régiókhoz széles körű területi kormányzási feladatok telepítése az eddigi területfejlesztési funkció mellett. A regionális önkormányzatokat általános választásokon megválasztott testület vezetése alatt álló közhatalmi szervnek képelték el, amely saját hatáskörrel és költségvetéssel rendelkezne. Az IDEA elkötelezte magát amellett, hogy ne kettőződjön meg az önkormányzati rendszer.

A 2007-es tervezési időszaknak már a megreformált területi rendszerrel kívántak nekivágni. Az átfogó reform több két harmados törvény illetve magának az Alkotmánynak a módosítását is igényelte volna. Ez azonban a jelenlegi politikai helyzetben szinte kivitelezhetetlen. Így a reformkoncepció megmaradt a terv szintjén, hasonlóan az első fejezetben bemutatott több regionalizációs elképzeléshez - nem jutott a megvalósítás szakaszába.

A reformcsomag, annak ellenére, hogy egyszintű középigazgatást képelt el, valójában indokolatlanul sok területi közigazgatási szintet iktat be. Holott a szintek

száma, a közigazgatási egységek mérete szorosan összefügg az egész rendszer működési racionalitásával és demokratikus tartalmával. Az IDEA szerint a megyék többfajta közfunkció számára továbbra is földrajzi keretül szolgálnának, még akkor is, ha a leggyengébb elemei lennének a jövő közigazgatásának. A kistérség társulásként intézményesülne, így lényegében a korábbi egy középszint helyébe három (kistérség, megye, régió) lépne. A sok szint a nemzetközi viszonylatban is aggályos, elvégre a hozzánk hasonló területű, illetve népességű országok többsége csupán egyetlen önkormányzati jellegű közép szinttel rendelkezik.

Vitatható a szintek alkotmányossága is. A magyar régiók mesterséges képződmények, a magyar társadalom regionális identitása gyenge, a civil társadalom, a politikai intézményrendszer egyáltalán nem épült ki regionálisan. Így ezen testületek feletti jövőbeni demokratikus kontroll, illetve kapcsolatrendszerük a választókkal és a társadalmi, politikai intézményekkel nem lesz erős. A politikai bizonytalanság, az érdekképviselési esélyek csökkentése azonban jelentősen rombolja a területi identitást, a települések közötti kohéziót, a közigazgatási és szolgáltatás szervezési munka hatékonyságát és színvonalát. A regionális önkormányzatok létrehozása hatékony előkészítést, a régió belüli identitás erősítését kívánja meg. Jelenleg az ország erre még felkészületlen.

Tovább kérdéses lehet az is, hogy a választott regionális önkormányzatokkal önmagában valóban megindul-e a decentralizáció. Érdeemes megfigyelni, hogy a megyei önkormányzatok, bár közvetlenül választott testületek, mégsem jutottak valódi hatalomhoz, befolyáshoz és különösen forrásokhoz. Ha nem garantált, hogy a reform a kormányzati hatalom és források "rovására" történik, akkor fennáll a veszély, hogy a régiók kialakítása a központi kormányzat befolyását növeli, ahogy erre a magyar történelemben és a nemzetközi gyakorlatban egyaránt bőven találunk példákat. Valódi decentralizációs szándék nélkül tehát nem érdemes egy ilyen nagy ívű átalakításba belekezdeni.

A regionális önkormányzatok kialakításának van még egy a fentihez kapcsolódó kerékkötője, amely meglehetősen bagatellnek tűnhet, ám a gyakorlatban egyelőre megkerülhetetlen akadályt képez. A törvények módosításáról ugyanis azok a képviselők szavaznak, akik többségükben maguk is tagjai egy megyei képviselő-testületnek. A helyzet hasonló az országgyűlés létszáma csökkentésének kísérleteihez, megszavazásuk kívül esik a képviselők érdekkörén.

Ezért is bizonyos, hogy a regionális önkormányzatok hazánkban nem a közeljövőben fognak megvalósulni. A politikai régiók kialakításában nincs semmiféle külső, rövid határidős „kényszer”, mint a fejlesztési régiók esetében (DR. KOVÁCS, 2007)²⁴.

2.4. Az EU regionális politikája

A rendszerváltást követően a mindenkor magyar kormányzatok követendő irányként az európai integrációt jelölték meg. A területfejlesztés kérdésköre regionális politika elnevezéssel az Unió egyik magasan preferált politikája. Ismernünk kell jelentőségét, szabályozásának főbb fordulópontjait, cél- és eszközrendszerét, hiszen a magyar szabályozást is ezzel kompatibilis módon törekedtek kialakítani a '90-es évek második felétől, illetve uniós tagállamként természetesen napjainkban és a jövőben is ez jelenti a zsinórmértéket a területfejlesztési politika alakításában.

2.4.1. A regionális politika történeti áttekintése

A regionális politika hosszú ideig a nemzeti politika keretein belül működött. Bekövetkezett azonban egy fordulat, amikor is felismerték, hogy az egyes

²⁴ DR. KOVÁCS M. (2007.): Efficiency Questions of the Local Administration (Vasile Goldis University, Arad, 2007. 17.szám: 171-178. old)

regionális különbségek jelentős versenyhátrányt okoznak a Közösség egésze számára is, és az integráció megerősítésének gátjait jelentik. A regionális fejlesztés közösségi szintre emelésének első lépése egy közösségi pénzalap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA, European Regional Development Fund) létrehozása volt 1975-ben. Az ERFA termelő beruházásokat, infrastruktúrafejlesztést, a belső potenciál erősítését célzó programokat, az ún. kísérleti projekteket támogatja.

1988-ban volt a regionális politika pénzügyi eszközeinek első átfogóbb reformja. Az Európai Tanács felülvizsgálta az ERFA, valamint a másik két ágazati alap (ESZA - Európai Szociális Alap és EMOGA - Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap), akkori közös nevükön Szolidaritási Alapok működését²⁵, és 68 milliárd ECU-t különített el számukra.²⁶ Utóbbi két alap még 1958-ban jött létre, az ESZA ma a foglalkoztatás-fejlesztéssel, átképzésekkel, vállalkozásalapításokkal, innovatív fejlesztésekkel, hátrányos helyzetűek újbóli beilleszkedésével kapcsolatos projekteket finanszíroz. Az EMOGA egy kettős alap, Orientáció Szekciója vidékfejlesztési intézkedéseket és termelői támogatásokat finanszíroz, elsősorban az elmaradott régiókban. Az Unió minden más területén a Közös Agrárpolitika keretén belüli vidékfejlesztési projekteket a Garancia Szekció forrásai finanszírozzák. A '88-as reform célja a regionális politikai eszközök hatékonyabb összehangolása, az erőforrások legsúlyosabb szerkezeti problémákra való összpontosítása volt. Ennek keretében meghatároztak bizonyos szervezési elveket, melyek ma is a regionális politika alapelveinek tekinthetők. Ezek az alábbiak: partnerség, programozás, koncentráció és adicionalitás.

E reformtól kezdődően kezdték el használni a közösségi politikákban az EU területi beosztásának jegyzékét, az úgy nevezett *NUTS*²⁷ rendszert. Ennek oka az volt,

²⁵ Council Regulation [EEC] No 2052/88

²⁶ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_hu.htm

²⁷ The Nomenclature of Territorial Units for Statistics

hogy a hivatkozott tanácsi rendelet két regionális szintet a regionális támogatások célterületeivé tett, és ez azért volt nagy jelentőségű, mert a korábbiakban a támogatandó régiók lehatárolása a tagállamok feladata volt. Az egyes államok természetesen más-más lehatárolási, mérési elveket alkalmaztak, így ezek nem voltak összemérhetőek a források elosztásakor. A beavatkozási térségek objektív lehatárolása miatt kezdték el használni a területi statisztikai egységek kategóriáját. A NUTS rendszer öt szintű hierarchikus osztályozással dolgozik, három ebből a regionális, kettő pedig a helyi szintre vonatkozik. A NUTS I szintben 78 nagyrégiót határoztak meg. (Pl. kelet német tartományok, Skócia). A NUTS II szintet (pl. osztrák tartományok, francia autonóm régiók) tekintik a regionális politika akció területének, amely szinten az összes Strukturális Alap elvileg igénybe vehető. A NUTS III az olyan a kisebb területi egységek kategóriája, mint a francia megyék.

A NUTS II szint preferálása nem új keletű, már egy 1961-es brüsszeli integrációs konferencián is kimondták, hogy a NUTS II szintet tekintik „basic regions”-nek, vagyis a tagállamok regionális politikájának általában ez az alapja, s így ez a szint a legalkalmasabb a regionális problémák nemzeti szintű vizsgálatára. Ezen kívül a NUTS II szintre épít az ún. „periodic” és „progress report” is, amely egy tanácsi rendelet alapján 3 évente illetve évente mutatja be az unión belüli társadalmi és regionális folyamatokat és egyenlőtlenségeket. A NUTS III szint túl kicsi a komplex analízisekhez.

A regionális politika fejlődésének következő állomása a *Maastrichti Szerződés*, mely létrehozott egy újabb alapot, elsősorban a szegényebb tagállamok környezetvédelmi és közlekedési projektjeinek támogatására- ez volt a Kohéziós Alap.

1993-ban a tanács már közel 177 milliárd ECU-t különített el a kohéziós politikára, amely az akkori költségvetés harmadát jelentette. Később egy újabb ágazati alapot

is életre hívtak-Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) néven. A '97-es Amszterdami Szerződés is megerősítette a kohézió fontosságát.

Az Unió az 1994-1999 közötti időszakra a fejlesztési prioritások figyelembevételével hat támogatandó célkitűzést határozott meg, abból a célból, hogy közösségi szinten jelezze a források koncentrált felhasználását. A célkitűzések egy része földrajzilag meghatározható hátrányos helyzetű régiókra vonatkozik, másik része viszont a szerkezeti problémákhoz kapcsolódik. Ennek következtében az egy célhoz rendelt forrásokat az Unió bármely területi egységében, legyen az akár régió, kistérség vagy település, fel lehetett használni.

2.4.2 Az EU regionális politikája napjainkban

1999 a regionális politika reformsorozatának kulcs állomása volt. Márciusban az Európai Tanács döntött a Strukturális Alapok reformjáról, és módosította a Kohéziós Alap működését. A 2000-2006 közötti költségvetési időszakra vonatkozóan évi 30 milliárd eurót terveztek elkülöníteni. Ezen kívül az 1989-ben bevezetett Phare program mellé két új előcsatlakozási alapot vezettek be a tagjelölt országok számára az *Agenda 2000* keretében. Strukturális politikai eszközként, a Kohéziós Alap mintájára az ISPA, az EMOGA mintájára pedig a SAPARD programot.

Koncentrálták az eddigi hat célkitűzést, és három újban határozták meg. Az *első célkitűzés* a legelmaradottabb régiók támogatását szolgálja. Ennek területi kereteit a NUTS II szintű régiók jelentik. Ezen régiók közül azok részesülhetnek támogatásban, amelyekben egy főre jutó GDP nem éri el a közösségi átlag 75%, valamint a legtávolabbi tengerentúli régiók és a ritkán lakott északi területek. A *második célkitűzés* a gazdasági, társadalmi átalakulás, szerkezetváltás alatt lévő, strukturális nehézségekkel küzdő régiókat támogatja. Az Unió legfeljebb 18%-a tartozhat ezen célkitűzés alá. Az ipar vonatkozásában azok a NUTS III szintű

területek tartoznak ide, amelyekben a munkanélküliség, illetve az ipari foglalkoztatottság aránya a közösségi szint fölött van. A mezőgazdaság vonatkozásában azok a NUTS III területek, amelyeken a népsűrűség kevesebb, mint $100\text{fő}/\text{km}^2$, vagy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma a közösségi átlag kétszerese, vagy ennél magasabb, illetve a munkanélküliség a közösségi átlagnál magasabb. A *harmadik célkitűzés* az oktatás, képzés és foglalkoztatás rendszerének és politikáinak modernizációját támogatja az első célkitűzésen kívül eső területeken.

Az unió célkitűzési prioritásai eléréséhez hozzárendelte az egyes regionális politikai támogatási eszközeit. Az első célkitűzésre mind a négy Strukturális Alap igénybe vehető, a másodikra csak az ERFA és az ESZA, a harmadikra pedig csak az Európai Szociális Alap. A lényegi érv, hogy az egyes országok, így hazánk is rendelkezzen NUTS II szintű régiókkal ebben a támogatási struktúrában keresendő, hiszen a leginkább támogatott első célkitűzés a NUTS II szinthez köthető.

A három célkitűzéssel nem lefedett területekre az ún. Községi kezdeményezéseket lehet igénybe venni, melyek a Bizottság saját hatáskörben felosztott pénzeszközei.²⁸ Az Agenda 2000 óta három ilyen program van: INTERREG, a határon átnyúló, ún. „cross-border” nemzetek és régiók közötti együttműködések támogatására; EQUAL, a munkaerőpiaci esélyegyenlőség, és egyenlő bánásmód megvalósítása érdekében; valamint a LEADER+ program, amely a vidékfejlesztés szolgálatában áll.

A 2003-as év a *NUTS reform* évének tekinthető. Az eddigi „gentlemen’s agreement” alapján működő rendszert legitimé tette az 1059/2003 tanácsi rendelet²⁹. Ebben rögzítik az országokénti NUTS felosztást, de csak a NUTS I-III

²⁸ Forrásai a Strukturális Alapok bizonyos százalékából származnak.

²⁹ Regulation [EC] No 1059/2003

szintre vonatkozóan szabályozzák. Ez egy átlagos népességméretre vonatkozó kategorizálás az alábbiak szerint:

- NUTS I szint: 3-7 millió
- NUTS II szint: 800 000-3 millió
- NUTS III szint: 150 000-800 000

Ezeknek a régióknak nem kell feltétlenül egybe esni az adott ország közigazgatási egységeinek határaival. A rendelet *expressis verbis* meg is különbözteti a „közigazgatási funkciójú” és a „nem közigazgatási funkciójú” területi egységeket. Hazánkban a NUTS III szinten vannak közigazgatási funkciójú egységek, ezek a megyei önkormányzatok. A NUTS II szinten azonban nem rendelkezünk ilyenekkel. Az utóbbi évek feladata volt a NUTS II szintű területi beosztás elkészítése, és ehhez a szinthez egy olyan apparátus hozzárendelése, amely nem feltétlenül rendelkezik általános közigazgatási relevanciával (hiszen e követelmény a regionális politikai szabályokból egyáltalán nem következik), de alkalmas a hatékony uniós forrásmenedzsment megvalósítására.

A regionális európai integrációhoz a megfelelő területi intézményrendszer felállítása szükséges de nem elégséges feltétel. Tekintettel kell lenni a regionális politika alapelveire, és azok komplex érvényesítésére kell törekedni. Ezek az elvek az alábbiak³⁰:

A szubszidiaritás és decentralizáció elve: Az Unió regionális politikájának meghatározó alapelvei. A lényegük, hogy a döntéseket és a végrehajtást arra a területi szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához. Magasabb szintű szerv nem intézkedhet olyan esetben, amikor az adott célkitűzést alacsonyabb szinten optimálisabban lehet elérni.

³⁰ Az elvek összegzése a Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája c. tanulmány alapján készült, 4-6. o., ill. a Magyar közigazgatási jog - Különös rész európai uniós kitekintéssel, szerk. Ficzer Lajos-Forgács Imre, Budapest 2004, 236-238. o.

A partnerség elve: Együtműködést, folyamatos párbeszédet jelent a célkitűzésektől a programok megvalósításáig, a különféle szintek (EU, ország, terület-régió, település) szereplői között. Megkülönböztethetünk vertikális együtműködést, amely során az Unió, a tagországok, a régiók, és a települések a célkitűzéseket és az azokra épülő terveiket az érintett szereplők bevonásával közösen dolgozzák ki. Az alsó szint a kezdeményező, a magasabb szint az orientáció és koordináció színtere. A horizontális együtműködés azt jelenti, hogy a helyi, térségi szereplők együtműködnek a jövőképük kialakításától, annak megvalósítási programjain, és finanszírozásán át, egészen az utólagos értékelésig. A regionális támogatások címzettjei ugyanis a régiók.

A programozás elve: A fejlesztési stratégiák partnerségen alapuló kidolgozása, megvalósításának egyértelmű célkitűzési rendszere, a fejlesztések egymásra épülése, időbeli ütemezése jelenti a programozást. Célja, hogy a támogatások odaítélése ne egyedi projektek alapján történjen, hanem átfogó, komplex programok alapján, melyek a területrendszer egészének vagy annak meghatározott alrendszerének fejlődését befolyásoló célokat tartalmaznak. A programozás egy célorientált folyamat, melyekben a lépések (helyzetelemzés- pl. SWOT analízis-, célok, eszközök, források meghatározása, pénzügyi ütemezés, monitoring, stb.) szigorú sorrendje követi egymást a célkitűzéstől a megvalósításig. A programokban való gondolkodás minden szinten érvényesül, amelyet az is kifejez, hogy a támogatásra igényt tartó államoknak nemzeti fejlesztési tervekkel, és azon belül operatív programokkal kell rendelkezniük az adott hét éves költségvetési ciklusokra vonatkozóan. Az ezek alapján kiírt pályázatokkal lehetséges az egyes projektekre igénybe venni a támogatási pénzeszegeket.

A koncentráció elve: Ez az elv elsősorban a források felhasználására vonatkozik, miszerint ezeket az átfogóan meghatározott célrendszerre koncentráltan kell felhasználni. A támogatásokat a leginkább elmaradott régiókban kell felhasználni, s

ezeket a támogatásokat be kell illeszteni az Unió adott tervidőszakra meghatározott támogatási rendszerébe, összhangban az integráció elveinek érvényesítésével.

Az adicionalitás elve: Ez az elv a támogatások kiegészítő jellegére utal, miszerint azokat az adott országnak vagy területi egységének ki kell egészítenie saját hozzájárulásával. Az uniós támogatások feltételeznek tehát valamennyi tagállami önerőt, a strukturális alapokból nyújtott támogatás nem válthatja ki a tagállam részvételét „saját” problémái kezelésében.

A transzparencia és monitoring elve: Ezen elvek az átláthatósággal és az ellenőrzéssel kapcsolatosak, konkrétan a programok végrehajtásának és a támogatások felhasználásának folyamatos ellenőrzését jelentik, beleértve az utólagos ellenőrzést is.

A hazai területfejlesztési modellváltásnál tehát szem előtt kellett tartani ezeket az elveket egy megfelelő intézményrendszer kialakításánál, valamint azt a követelményt, hogy a középszinten szükség van egy NUTS II szintű beosztás kialakítására a NUTS III szintű megyei beosztás mellé.

2.4.3. Az Európai közigazgatási tér

Arra a kérdésre, hogy létezik-e valamiféle „európai közigazgatási modell”, melynek 2004. május 1. után meg kellene felelnünk - a válasz egyértelmű: nem. Az unió tagállami kompetenciában hagyta a kérdéskört, egy ilyen irányú normatív szabályozás súlyosan érintené a szuverenitásukat, sőt egész egyszerűen meg is bukna azon. (Így tehát ez a harmadik pillér, vagyis a bel- és igazságügyi együttműködés hatásköre alá esik.) Ebből fakadóan közigazgatási szintek számára, elnevezésükre, hatásköreikre sincs semmiféle követendő normaanyag. A magyar középszint igazgatásszervezési dilemmájára tehát az *acquis communautaire*-től nem várhatunk választ, azonban a *soft law* szintjén kialakult egy új dimenzió, melynek

trendjei vitathatatlanul alakítják a jelen közigazgatási struktúráját, működését; valamint iránymutatással kell, hogy szolgáljanak egy jövőbeli közigazgatási reformhoz is.

Amióta megalkották a fogalmát, „európai közigazgatási tér” (*European administrativ space*), nem teljesen egyértelmű, és a mai napig szakmai viták tárgya, hogy tulajdonképpen mit is értünk alatta. Vannak, akik szerint egyáltalán nem létezik, a bizonyos európaizálódást kiváltó folyamatok általánosan köthetők a társadalom modernizálódáshoz kapcsolódó követelményekhez.

Lényegében az Európai Közösség által vallott és gyakorolt értékek, alapelvek alkotják. Ilyenek a közszféra- és a magánszféra elválasztása, a politikai és a közigazgatási terület megkülönböztetése, a közszféra magasabb szintű foglalkoztatási védelme, stabilitása kiszámíthatósága, a területi igazgatással kapcsolatban a decentralizáció követelménye. A „koppenhágai kritériumoktól” kezdve folyamatosan fogalmaztak meg irányadó elveket az egyes csúcstalálkozókon. Ezek az alábbiak: jó térségi megközelíthetőség, átláthatóság, hatékonyság, eredményesség, méltányosság, stabilizáció, legitimáció, fenntarthatóság, versenyképesség, innováció.

A 2000-ben tartott Lisszaboni Csúcstalálkozón az Európai Tanács már leszögezte: A közigazgatás és szabályozásának javítása meghatározó tényezője annak, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. A nemzeti közigazgatások közötti egyszerű tapasztalatcsere és együttműködés ma már a közös eszközök és megoldások fejlesztésének stádiumába lépett.

Az együttműködés kereteit 2001 óta két éves *középtávú programokban* határozzák meg a szakminiszterek. A jelenleg érvényben lévő 2004-2005-re szóló középtávú programot 2003. júliusában fogadták el a rodoszi találkozón. A program főbb

területei a következők: e-kormányzás (A), innovatív közszolgálat (B), emberi erőforrás menedzsment (C). A témák elemzésével munkacsoportok foglalkoznak, az elfogadott elvek és irányok gyakorlati megvalósításáról a főigazgatók gondoskodnak.

A) Az *e-kormányzás* már 2002-ben valósággá vált a sevillai értekezleten, az eEurope program elfogadásával. A programnak jelenleg az eEurope 2005 elnevezésű változata fut. Az Unió a versenyképesség növelése érdekében, a lisszaboni célkitűzés jegyében hirdette meg ezt a programot, mert a tagországok is felismerték az IT szektor általános gazdaság-kiszolgáló és gazdaságélénkítő hatását.

Magyarország az újonnan csatlakozott országok eEurope+ programja révén integrálódott az európai információs társadalom programokba. Ugyanakkor, eddigi erőfeszítései kevésnek bizonyultak ahhoz, hogy a csatlakozó országok között vezető szerepe legyen, vagy hogy az EU tagállamokhoz felzárkózzon. Az önkormányzati szférában jelentős lemaradás tapasztalható.

B) Az *innovatív közszolgálat* kulcsfogalmai a „quality” és a „benchmarking”, vagyis a minőség és összehasonlíthatóság. Az általános célkitűzés nem a tagállami közigazgatások innovatív standardizálása, hanem a közigazgatási szolgáltatások színvonalának egymáshoz közelítése - melynek „mérésére” szolgál a Közös Értékelési Keretrendszer (Common Assesment Framework, CAF). A közigazgatás szervezeteinek európai működés-értékelő rendszerét az Európai Közigazgatási Intézet (European Institute of Public Administration, EIPA) dolgozta ki, melynek két fő elve egy részről a közigazgatás szervezeti sajátosságainak való megfelelés és jó alkalmazkodás, másrészt az Európában létező legfőbb szervezeti modellekkel való összehasonlíthatóság a közigazgatásban, és a magánszektorban egyaránt.

A CAF azáltal, hogy összehasonlíthatóvá teszi az európai közigazgatási intézmények szolgáltatásainak színvonalát, és lehetővé teszi a tapasztalatcserét

(hivatalos fóruma a kétévente megrendezendő ún. Európai Minőségkonferencia)-jelentős szerepet tölthet be közigazgatási szervezetek minőség- és szervezet fejlesztésében. Éppen ezért a középtávú programban is hangsúlyozottan szerepel a CAF minél szélesebb körben történő alkalmazásának serkentése. Magyarországon a megyei intézményeknél kezdték el először alkalmazni. Nem lehet azt állítani, hogy mára például minden önkormányzati hivatalnál használják. A hazai gyakorlati viszonylatban egyelőre részben bürokratikus, sok adminisztrációval járó, és ezért költséges teherként fogják fel, de tény, hogy egyre nagyobb mértékben igyekeznek alkalmazni.

Az eredményes működés feltétele, hogy a tagállami közigazgatások minél szélesebb körben megismerjék az Európai Közigazgatási Hálózat (EPAN) eredményeit és tevékenységeit, elsősorban a különféle ajánlott módszerek alkalmazásán keresztül. Ennek érdekében középtávú cél tehát a *kommunikáció* erősítése, egy a nagyközönség számára is elérhető honlapon keresztül, mely az EIPA gondozásában készül majd el. Adatbázisában így fellelhetők lesznek az egyes kutatási jelentések, programok és az európai szintű együttműködés keretében megszületett döntések.

C) A fenti célkitűzések szolgálatában álló emberi *erőforrás menedzsment* fejlesztési célkitűzés sarkalatos pontja a közigazgatási együttműködésnek, és elsősorban a köztisztviselő továbbképzésére, teljesítmény alapú bérezésére és mobilitására koncentrál. Ez a terület csak igen áttételesen érinti szakdolgozati témákat, így részletezésére nem térnek ki.

A fenti uniós elvárásokat a hazai gyakorlattal összevetve arra juthatunk, hogy lemaradásunk e téren igen jelentős. Ugyanis még újak, idegenek, és sokszor feleslegesnek érzik ezek teljesítését, különösen az elmaradottabb térségekben. De ez érthető is egy olyan rendszerben, amelynek az alapjai hiányosak, hiszen nincsen egy olyan integráló intézmény, amely a tervezésre lenne „szakosodva”. A modern

uniós közigazgatási hatékonysági kívánalmak pedig kvázi a hajtásai egy képzeletbeli fának, melyek stabil gyökerek illetve ágak hiányában nem virágozhatnak. Magyarország mégsem maradhat le az „európai közigazgatási versenyben”, fel kell készülni a fent vázolt kritériumok teljesítésére. A forráshiányos kistérségek különösen nem képesek önállóan megfelelni az elvárásoknak, szükség van valamiféle együttműködésre. Véleményem szerint a megoldás –egy „konceptiózusabb, felső-tervezési szint” kialakítása mellett- az alsó-középszint: a kistérségi szint megerősítésében rejlik. A kistérségek koordinálására a földrajzi közelség és az erős hagyományok miatt a megyei szint a legalkalmasabb. Az uniós közigazgatási versenyképességgel kapcsolatos kihívásoknak való megfelelés érdekében nem szükséges, sőt egyenesen felesleges beiktatni egy további, regionális szintet a közigazgatásba- a megyei önkormányzatok intenzívebb központi támogatás mellett képesek lennének megfelelni az elvárásoknak.

2.4.4. A regionális Charta

A *Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját* (a továbbiakban Charta) 1997-ben fogadta el a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa³¹. Ez a szerv az Európa Tanácson belüli fórum, mely a tagországok (és nem régiók) képviselőit tömöríti. Célkitűzése a helyi és regionális demokrácia elősegítése, működésében kevésbé markánsan jelenik meg a regionalizmus erősítése, inkább az „országképviseleti” szempont hangsúlyosabb.

A Charta tartalma: első cikkelyében rögzíti, hogy a régiókat alkotmányos elismerésben illetve védelemben kell rögzíteni. Majd részletezi, hogy a régiók határa hozzájárulásuk nélkül nem módosítható, jogaik védelmében bírósághoz

³¹ Congress of Local and Regional Authorities in Europe, CLRAE

fordulhatnak, tevékenységük felett csak utólagos törvényességi ellenőrzés gyakorolható. Mindezeknek a magyar megyei önkormányzatok megfelelnek³²

Ezt követően a régió fogalmát is megadja a Charta: az állam legnagyobb területi egysége, amelyik a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik. A mai szabályozásunkban ez a megyei szint, mivel pl. a tervezési statisztikai régiók már az előző kritériumoknak sem felelnek meg, hasonlóan a regionális fejlesztési tanácsokhoz, amelyek tagjait ráadásul delegálják, nem közvetlenül választják.

A régióknak saját és átruházott feladataik megvalósításához megfelelő szabályozási és végrehajtási eszközzel kell rendelkezniük. A régiókat általános hatásköri felhatalmazással kell ellátni, a szubszidiaritás elvét követve, mind a településekkel, mind a nemzeti állammal való viszonyrendszerben. Ez a megyék tekintetében hiányosság, hiszen a szűkre szabott célfeladatokra rendeltettek, amelyek közel sem nevezhetők valódi, erős, általános hatáskörnek.

A következőkben a Charta az egyfajta finanszírozási kiegyenlítő szerepet javasol a helyi önkormányzatok irányában. Ez egyfajta hierarchiát feltételezne a helyi és a középszint irányába, ami sértené a helyi önkormányzatok autonómiáját. Sem Magyarországon, sem a legtöbb európai országban nem tesznek ennek eleget, ebből a passzusból is fakad az, hogy a Charta immáron nyolc éve csak tervezet formájában létezik, maradéktalan elfogadásához hiányzik az összeurópai konszenzus.

A charta külön kiemeli az interregionális kapcsolatokat, a határon túli együttműködés jelentőségét. A gyakorlatban főleg utóbbi mutat növekvő tendenciát, az elmúlt években számos határon átnyúló együttműködés jött létre egész Európában, melyek

³² 1949. évi XX. tv., A Magyar Köztársaság Alkotmánya, IX. fejezet

igen eltérő természetűek, de átfogóan „eurorégióknak” nevezzük őket. Nem rendelkeznek önálló önkormányzattal, nincs politikai hatalmuk, tevékenységük az őket alkotó helyi és területi hatóságok hatáskörébe tartozik. Az eurorégiók tehát nem képeznek adminisztratív szintet egyik országban sem, csak az egyes államok közigazgatási egységeinek megállapodása hozza létre őket. Ilyen például a DKMT Duna-Körös- Maros-Tisza Eurorégiós Fejlesztési Ügynökség- Közhasznú Társaság, melyek tagjai az Arad Megyei Önkormányzat, a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat, a Csongrád Megyei Önkormányzat, a Hunyad Megyei Önkormányzat, a Kassó-Szörény Megyei Önkormányzat, a Temes Megyei Önkormányzat és Vajdaság Autonóm Tartomány. Inkább a regionális fejlesztésben fontosak, ezért ott bővebben visszatérek az eurorégiókra. Közigazgatási aspektusból ehelyütt annyiban van jelentőségük, hogy szintén nincs előírás, milyen szintű közigazgatási egységek foghatnak/fogjanak össze, tehát a Charta ezen kitételénél nem kaphatunk támpontot a „régió vagy megye?” kérdés eldöntéséhez. A magyar gyakorlati tapasztalatok általában a megyék együttműködését mutatják, hiszen az eurorégiók jellemzője, hogy alulról építkezve, bottom up” módon alakulnak ki, főbb egyesítő tényezői közé tartoznak a közös kulturális gyökerek, közös történelmi periódusok- melyek hazánkban a megyék szintjén alkotnak szerves egységeket.

A folytatásban a Charta kiköti a *régiók részvételi jogát az őket érintő nemzeti döntéshozási eljárásban*. A Charta deklarálja a *régiók részvételi jogát az európai intézményekben* és a nemzetközi kapcsolatok alakításában. Uniós szinten ennek konzultatív fóruma az *Európai Régiók Bizottsága*. 1994. márciusában jött létre, s azóta a régiók, városok és a helyi települések hangadó szerepét tölti be- politikai képviselőiken keresztül- a közösségi döntéshozatal folyamatában, Megalakulása jelentős lépés volt a szubszidiaritás elvének érvényesítésében illetve a tagállamok és alsóbb szintű egységeik közötti gazdasági és szociális kohézió elősegítésében. Az eltelt több, mint tíz év alatt valamelyest megerősítette helyzetét az uniós döntéshozatal folyamatában, azonban még nem rendelkezik intézményi ranggal,

még az Unió jogalkotásában sem elég jelentős a szerepe, és nincs joga arra sem, hogy írásban, vagy szóban kérdéseket intézzon az Európai Bizottsághoz. A Bázeli Nyilatkozatnak egyébként ez a fajta konzultatív szerepkör egyáltalán nem felel meg, sokkal nagyobb beleszólási jogosultságot találna megfelelőnek.

A következő cikkely a régiók szervezetük önálló alakításának jogáról szól, de a Charta szerint mindenképpen rendelkezniük kell közvetlenül választott testülettel és végrehajtó szervezettel. Ennek a megyei önkormányzatok jelenleg eleget tesznek. Ellentétben a következő kritériummal, mely a finanszírozásról szól.

Deklarálják, hogy a régióknak *saját forrásokkal* kell rendelkezniük, amely magában foglalja az adó-megállapítási és kivetési jog biztosítását. Hazánkban csak a helyi önkormányzatok rendelkeznek ilyen jogosítványokkal, a megyék döntően átengedett központi adókból, forrásokból gazdálkodnak. A megyei költségvetés főbb bevételi: az intézményi működési bevételek, az önkormányzatok sajátos működési bevételei és működésre átengedett SZJA (személyi jövedelemadó) valamint a normatív állami támogatás, működési célú pénzeszköz átvétel, felhalmozási és tőke jellegű bevétel és felhalmozási célú pénzeszköz átvétel, előző évi pénzmaradvány átvétel és a felhalmozási kölcsön visszatérülése. Jól látható, hogy elenyésző a saját forrás aránya.

Mivel újabb adónemek bevezetésére a lakosság közteher-viselőképessége gátat szabna, több szakértő szerint megoldást jelenthetne például a helyi iparüzési adó áttelepítése megyei kompetenciába. Ezzel jelentősen növekedhetne a saját bevételi oldaluk, és csökkenne az egyes települések közötti differencia, amit az iparüzési adó helyenként eltérő mértéke, vagy néhol hiánya okoz. Az EU részéről egyébként is sok vád érte ezen adónemet, mivel sérti az európai versenysemlegesség elvét. Ha azonban középszintre áthelyeznék, illetve kötelezővé tennék bevezetését, és nem engednék ekkora szabadságot a mérték megválasztásával kapcsolatban-

Magyarország egyaránt eleget tenne a versenyszabályoknak és az önkormányzati Charta saját forrásra irányuló követelményeinek is (DR. KOVÁCS, 2007)³³.

Kérdéses, hogy mikorra várható a Charta elfogadása. Hiszen egyrészt nem érintheti az államok szuverenitását, másrészt ha áttekintjük az egyes tagállamokban lezajlott, vagy éppen zajló regionalizációs folyamatokat, igen sok kudarcnak lehetünk szemtanúi. Nagy-Britanniában megtorpant a regionalizáció, a régiókban a meghirdetett választási és kormányprogram ellenére nem került sor önkormányzatok kialakítására, illetve megválasztására (leszámítva Nagy-London Tanácsát és a Skót Parlamentet) csupán ügynökségek, kormányhivatalok illetve regionális delegált gyűlések működnek (PÁLNÉ KOVÁCS, 2001), *Svédországban* évekig folyt egy regionális kísérleti program, végül is lekerültek a kísérleti régiók a közigazgatási térképről. *Görögországban* ugyan létrejöttek a régiók, ám a hatalom a prefektus és a választott testületek között egyelőre jelentős viták tárgya, így a decentralizációs út hosszadalmasnak és rögösnek látszik (PÁLNÉ KOVÁCS, 2001)

³³ DR. KOVÁCS M. (2007.): The Situation of the Local Government in Hungary from the Aspect of the European Integration (Annals of the University of Craiova, 2007. XXXV. évf. 35. szám, román nyelven: 1366-1370 old., angolul: 1371-1376 old.)

3. A JELENLEGI SZERKEZET BEMUTATÁSA

3.1.. A magyar mezo szint jelenlegi helyzete

3.1.1. A megyék számokban

1. számú táblázat: A magyarországi megyék számokban³⁴

Magyarország megyéi	Terület (km ²)	Népesség (fő)	Népsűrűség (fő/km ²)	Települések száma	Kistérségek száma
Budapest	525	1 702 297	3 242		
Bács-Kiskun megye	8 445	533 710	63	119	10
Baranya megye	4 430	396 633	90	301	9
Békés megye	5 631	376 657	67	75	8
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	7 247	709 634	98	358	15
Csongrád megye	4 263	424 139	99	60	7
Fejér megye	4 359	428 572	98	108	10
Győr-Moson-Sopron megye	4 208	444 384	106	182	7
Hajdú-Bihar megye	6 211	543 802	88	82	9
Heves megye	3 637	316 874	87	121	7
Jász-Nagykun-Szolnok megye	5 582	399 200	72	78	7
Komárom-Esztergom megye	2 265	314 649	139	76	7
Nógrád megye	2 546	210 182	83	131	6
Pest megye	6 393	1 195 020	187	187	16
Somogy megye	6 036	325 024	54	245	11
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	5 936	571 018	96	229	12
Tolna megye	3 703	238 431	64	109	5
Vas megye	3 336	261 877	79	216	9
Veszprém megye	4 493	361 620	80	217	9
Zala megye	3 784	291 678	77	257	9

³⁴ Forrás: KSH honlap, 2008.

Magyarországon jelenleg a hatályos szabályozás alapján a megyék jelentik a közigazgatási mezo-szintet. Az 1. számú táblázatból látható, hogy a megyék jelenleg eltérő területi szerkezettel és eltérő településszámmal rendelkeznek, ennek ellenére - ahogy a dolgozat korábbi részében elemeztem - továbbra is ezek jelentik a közép-szint közigazgatási egységét.

*3.1.2. Az önkormányzatok finanszírozása*³⁵

Az önkormányzatok finanszírozásának jelenlegi rendszere – a rendszerváltáskor - 1990-1991. években került kialakításra. A korábbi – tanácsokra jellemző – kiadásorientált finanszírozást felváltotta a forrásorientált finanszírozás. Az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges forrást egyrészt saját maguk teremtik elő, másrészt – és ez a nagyobb mértékű – támogatásban részesülnek a központi költségvetésből. A forrásorientált szabályozási rendszer megosztja a szükségletek kielégítésének felelősséget az állam és a helyi szervek között, ugyanakkor megteremti a bevételi érdekeltséget, ami által a helyi bevételek növekedése, nem a központi támogatást csökkenti, hanem lehetővé teszi a kiadások növelését. Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati finanszírozásnak forráselosztó, és nem feladatfinanszírozó szerepe van.

³⁵ A fejezet az alábbi forrásjegyzék feldolgozásán alapszik:

- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. (Ötv.),
- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról,
- 217/1998. (XII.30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről,
- DR. CSANÁDY Á. – DR. TÓTH J. (2002): Az önkormányzatok pénzügyei, Perfekt Kiadó, Budapest
- FARKAS S. – JUHÁSZ G. (2005): Önkormányzati költségvetési szervek pénzgazdálkodásának szabályai, Saldo, Budapest, 67 p
- KUSZTOSNÉ NYITRAI E. (Szerk.) (1998): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, Consulting, Budapest

Az említett forrásorientált szabályozás az eltelt évek során fokozatos fejlődésen és átalakuláson ment keresztül. Ennek fő célja az volt, hogy a szabályozás hozzájáruljon a kötelező állami feladatok finanszírozásához és fokozza a normativitást. További fontos szempont a szabályozás átalakításánál, hogy az önkormányzatok egyre növekvő jövedelmi különbségeinek mérséklése érdekében – a szolidaritás jegyében – erősítse a területi kiegyenlítési elemeket, egyre nagyobb teret biztosítson a döntési hatáskörök decentralizálásának. Kiemelendő továbbá, hogy gazdaságosabb, hatékonyabb és színvonalasabb feladatellátás érdekében társulásra szükséges ösztönözni a helyi önkormányzatokat.

3.1.2.1. Az önkormányzati bevételek jellemzője

A helyi önkormányzatok bevételi forrásszerkezete három fő finanszírozási pilléren alapszik:

1. Központi költségvetési támogatások
2. Megosztott és/vagy átengedett adóból és más fizetési kötelezettségből származó közbevételek
3. Saját jogú bevételek

A központi költségvetési támogatásokon belül igen lényeges e forráscsoport belső felépítése. A két legfontosabb szempont, hogy a támogatások normatív alapon vagy anélkül (normatív vagy pedig individuális támogatások felhasználási kötöttséggel (pántlikázott vagy specifikus állami támogatások) vagy anélkül (szabad felhasználású vagy általános támogatások) kerülnek szétosztásra. Ez a két indikátor egyben jelzi az önkormányzatok központi kormányzattól való függőségének mértékét is, megmutatva azt, hogy mekkora azoknak a forrásoknak az aránya, amelyek felhasználásáról a helyi önkormányzatok saját hatáskörben döntenek.

A megosztott és/vagy átengedett bevételek minden esetben valamely, az államháztartás részére központilag előírt (országosan egységesen szabályozott)

fizetési kötelezettségből való – meghatározott mértékű – helyi önkormányzati részesedést jelentenek. Ezek a közterhek tipikusan adók, de előfordulhatnak más elnevezésű fizetési kötelezettségek is (pl. illeték, járulék, hozzájárulás). E jövedelemfajtának két alapvető típusa különböztethető meg:

- megosztott közbevételek – valamely központi adóbevétel (pl.: Szja) törvényben meghatározott részét az állam az önkormányzatokkal megosztja.
- átengedett közbevételek –. ez esetben az önkormányzat szedi be a pénzt és elosztja azt a központi költségvetéssel (tehát az állam által átengedett hatáskörben jár el)

A saját jogú (sui generis) bevételek csoportja már önmagában véve meglehetősen heterogén, jellemzően az alábbi bevételi forrásokat és jogcímekeket foglalja magába:

- helyi adók
- működési bevételek
- helyi önkormányzati vagyomból fakadó bevételek
- kölcsönbevételek

E források legfontosabb közös ismérve az, hogy ezek a bevételek az önkormányzatok szuverén döntése alapján keletkeznek.

Fontos még azt is megemlíteni, hogy az Ötv³⁶ szerint a helyi önkormányzat „hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki; ennek fedezetéül az önkormányzati törzsvagyon és - a likvid hitel kivételével - a normatív állami hozzájárulás, az állami támogatás, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartáson belülről működési célra átvett bevételei nem használhatók fel”.

³⁶ Ötv. 88. § (1) bek. b.)

3.1.2.1.1. Központi támogatások

- Normatív támogatások

Az általános normatív állami támogatások rendszere kettős célt szolgál:

- helyi önkormányzatok által végzett állami közfeladatok forrásigényének kielégítése (normatív és alanyi alapon)
- területi pénzügyi egyenlőtlenségek mérséklése

A gyakorlatban a két cél megvalósítása nem különül el egymástól, a támogatás egy összegben (természetesen változó mértékben) érkezik meg az önkormányzatokhoz.

A területi és településtípus szerinti egyenlőtlenségek mérséklésének eszköztára alapvetően három támogatási formán alapszik.

Az önkormányzatok sajátos feladatainak megvalósítását segítik a költségvetési törvény rendelkezései szerint igénybe vehető és felhasználható központosított előirányzatok. A központosítottan megtervezett állami támogatások átutalása többnyire a feladatok ellátása és az önkormányzat igénylése alapján történik. A helyi önkormányzatok központosított és egyéb előirányzatai terhére megállapított támogatások utalványozója a Belügyminisztérium. Az utalványozás teljesítményarányosan és elszámolási kötelezettséggel történik.

A költségvetési törvény finanszírozási előleget biztosító rendelkezése az önkormányzat meghatározott feladatellátásának folyamatos finanszírozását hivatott biztosítani. A megelőlegezésre leginkább a szociális feladatok (pl. rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka, az önkormányzat által szervezett közcélú foglalkoztatás támogatása stb.) teljesítése során van szükség. Az önkormányzat az öt megillető havi összeg legfeljebb kétszeresét igényelheti. Az előleggel a költségvetési éven belül a folyamatos igénylés során el kell számolni.

A költségvetési törvény az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok számára kiegészítő állami támogatási keretet állapít meg, amelyhez az arra jogosult

önkormányzatok pályázat útján juthatnak hozzá. Előleg igénylésére az önkormányzat elfogadott költségvetési rendelete alapján van lehetőség – utólagos elszámolási kötelezettség mellett.

- Cél- és címzett támogatások

Az önkormányzatok felhalmozási, fejlesztési feladataira rendelkezésre álló források körét a költségvetési törvény jelöli meg: címzett és céltámogatás, területi kiegyenlítő támogatás, illetve céljellegű decentralizált támogatás formájában.

- A címzett támogatás a jelentős költségigényű, több önkormányzat közigazgatási területén megvalósuló, illetve több önkormányzatot érintő fejlesztések finanszírozására állapítható meg. A támogatás célhoz kötött, másra nem fordítható.
- A céltámogatás olyan finanszírozási forma, amely az előre meghatározott céloknak megfelelő igénylés alapján nyerhető el. A finanszírozás elnyerésének egyetlen feltétele, hogy a forrás odaítélési kritériumainak a pályázat megfeleljen. E támogatás is felhasználási kötöttséggel folyósítható. A célonkénti támogatás mértékét és feltételeit a cél- és címzett támogatásokról szóló törvény tartalmazza.
- A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás a Kormány által a megyei területfejlesztési tanácsok részére meghatározott szempontok szerint kerül odaítélésre. A megyei területfejlesztési tanácsok a támogatást a felosztható keretösszeg erejéig a termelő, illetve humán infrastrukturális feltételekben meglévő területi fejlettségi különbségek mérséklésére ítélik oda a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek helyi önkormányzatai részére.
- Céljellegű, decentralizált támogatás biztosított – a költségvetési törvény rendelkezései szerint – felhalmozási és vis maior célokra. Ezen támogatások

felhasználása is a megyei területfejlesztési tanácsok és a Fővárosi Közgyűlés döntési jogosultsága, amelyet a “cél- és címzett támogatásokról” szóló törvény, valamint a vonatkozó kormányrendelet szabályoz.

3.1.2.1.2. Megosztott és átengedett bevételek

- Megosztott adók

A központi adók az állami költségvetés bevételeit képezik. Az államháztartás rendszerében a központi költségvetés és az önkormányzatok között feladatmegosztás van, így indokolt lehet ezen adók megosztása. Magyarországon a legjelentősebb tétel a magánszemélyek jövedelemadója, illetve a gépjárműadó részbeni átengedése az önkormányzatok részére.

- Átengedett adók

Az átengedett adók klasszikus példája a gépjárműadó, amely ugyan jelenleg 100%-ban helyben marad, azonban a szakirodalomban ez a legelterjedtebb hivatkozás, így én is maradtam ennél a példánál. A gépjárműadó az önkormányzat által helyben beszedett adó, amelynek az előző évben meghatározott része – a törvény által meghatározott alsó adótétellel számított összeg 50%-a – az önkormányzat bevétele marad. Ha a képviselő-testület, illetve a közgyűlés az alsó adótételnél magasabb mértéket állapít meg, a különbözetből származó bevétel 100%-ban az önkormányzatot illette meg. Ezen túl a települési önkormányzatot illette meg a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságokból, pótlékokból és végrehajtási költségekből származó bevétel is.

3.1.2.1.3. Saját jogú bevételek

A saját jogú bevételek körét az alábbi négy alcsoportra indokolt felosztani:

1. helyi adóbevételek (az önkormányzat által megállapított adó típusú, azaz egyoldalú fizetési kötelezettség; az adott helyi önkormányzat döntése alapján bevezetett adónem, amely esetében az önkormányzat kiterjedt diszkrecionális jogkörrel rendelkezik)
2. működési bevételek (az önkormányzat által megállapított díj típusú, azaz valamilyen helyi szolgáltatásért járó fizetési kötelezettség; ezek rendszerint az adott helyi önkormányzat által ellátott közigazgatási feladatok, illetve nyújtott közszolgáltatások jellemzően nem piaci jellegű ellenértékeként befolyt pénzeszközök)
3. kölcsönfelvételből eredő bevételek (amikor az adott helyi önkormányzat a pénzszükségletének kielégítése céljából a pénzpiacon vagy a tőkepiacon szerez többletforrásokat)
4. vagyoni bevételek (ezek a helyi önkormányzati vagyon működtetéséből, hasznosításából, vagy végső esetben egyes vagyontárgyak értékesítéséből befolyó pénzeszközök).

Természetesen a fenti főcsoportokon túl előfordulhatnak még más, az előbbi csoportok egyikébe sem illeszthető saját jogú pénzbevételi források is. Ilyenek lehetnek például a különböző – akár objektív, akár szubjektív felelősségi alapú – bírságok (helyi környezetvédelmi bírság, szabálysértési bírság), az önkormányzati érdekszövetségtől kapott – segítségnyújtási, szolidaritási jellegű - pénzek, illetőleg az adományok és segélyek.

1. Helyi adók

A helyi adó az önkormányzati önállóság szempontjából megfelelőbb eszköznek tekinthető, mint a megosztott és/vagy átengedett központi adó. Egyfelől a helyi önkormányzatnak csak a helyi adónemek vonatkozásában van adóhatalma, ezzel szemben a megosztott és/vagy átengedett központi adók esetében sem mérlegelési, sem egyéb közvetlen ráhatási jogosultsága nincsen (csupán közvetett módon, az általános helyi önkormányzati érdekérvényesítési mechanizmusban tudja hallatni a hangját). Másfelől pedig a központi kormányzat gyakran hajlamos arra, hogy a megosztott és/vagy átengedett központi adóbevételeket mintegy az állami támogatási rendszer részeként fogja fel, s ezáltal az állami támogatásoknál alkalmazott kontroll-mechanizmusát, ellenőrzési eszközeit ezen önkormányzati bevételi csoportra is kiterjessze - ilyen gondolat a helyi adók esetében még véletlenül sem merülhet fel.

Az államháztartás szintjei közötti feladatmegosztásnak megfelelően az önkormányzatok fő feladata a helyi szolgáltatási igények pontos ismerete és ezek kielégítése, jelentős állami támogatás igénybevétele mellett. Ez nem zárja ki, hogy az önkormányzat saját bevételei növelésére törekedjen. A függetlenség lényeges eleme, hogy e bevételek nagyságrendje ne befolyásolja a központi költségvetésből juttatott források mértékét.

Ugyanakkor a legújabb szabályozás szerint (amely ugyan pillanatnyilag még a Parlament előtt van, de a szándék határozottnak tűnik) a források elosztásánál egyre jelentősebb szerepet kap az adóerő-képesség. Ez azt mutatja meg, hogy az egyes települések arányosan milyen mértékű helyi adóbevétellel számolhatnak, melynek keretében a helyben maradó SZJA 10%-a és a számított iparüzési adó együttes összegének egy lakosra jutó hányada jelenti a viszonyítási alapot. Amennyiben ez a mutató meghaladja a költségvetési törvényben szabályozott értéket, akkor a többlet sávosan elvonásra kerül a normatív támogatások törvény által meghatározott

jogcímeiből (a levonás a meghatározott jogcímek együttes összegének 90%-áig terjedhet); amennyiben viszont az összevont mutató nem éri el a költségvetési törvényben rögzített értéket, úgy az érintett önkormányzatok kiegészítésre jogosultak. Ez, bár kétségkívül hatékonyan kezeli a jövedelemkülönbségek problematikáját, tovább csökkenti az önkormányzatok pénzügyi függetlenségének mértékét.

A helyi adó alkalmazása jelenleg teljes mértékben önkormányzati hatáskörbe van utalva, annak kivetése a helyhatóság belátására van bízva. Ez a tényező ez EU szempontjából is lényeges kérdés lehet, amennyiben ez akár meg nem engedett támogatás is lehet. Az önkormányzat helyi gazdaságfejlesztési szempontoktól vezérelve mellőzheti a helyi adó kivetését ill. annak mértékét alacsony szinten tarthatja, így ösztönözve a működő tőke beáramlást.

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény jelenleg hatályos paragrafusai szerinti adókedvezményeket (beruházási adókedvezmény) az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatályba lépését követően megkezdett beruházásokra nem lehet igénybe venni.

A fejlett demokráciák önkormányzati gazdálkodásának tapasztalatai azt mutatják, hogy a saját bevételek meghatározó eleme a helyi adó, így a hazai viszonyok között is ezek növelése a cél.

2. Működési bevételek

A helyi önkormányzatok díjbevételeinek az a legfontosabb közös vonása, hogy – eltérően a helyi adófizetési kötelezettségektől – itt a fizetésre kötelezett természetes vagy jogi személy a díj (ennek elnevezése adott esetben szólhat másként is, pl. eljárási illeték) fizetése ellenében közvetlen ellenszolgáltatásban részesül (pl. elszállítják a háztartási hulladékát, építési engedélyt kap, vezetékes

vízszolgáltatásban részesül, óvodai ellátást vesz igénybe), azaz e bevételi kör közvetlenül meghatározott kiadási körhöz kapcsolódik. Ennek a kapcsolódásnak a mértéke, nagysága elsősorban attól függ, hogy a szóban forgó díj konkrét mértéke milyen arányban van a közvetlen ellenszolgáltatásra fordított költségekkel. Feltétlenül meg kell viszont jegyezni, hogy a helyi önkormányzati díjnak általában nincsen osztalék képzését célzó nyereségtartalma, azonban tartalmazhatnak olyan nyereségelemet, amely teljes egészében visszaforgatásra kerül (az adott közszolgáltatás körében például ingatlanok fenntartása, eszközök pótlása, minőségi fejlesztés, rekonstrukció, vagy akár új beruházás céljára).

A ráfordítási költségekhez való kapcsolódásuk alapján a díjakat két kategóriába szokás sorolni, egyfelől a piaci alapú díjakra, másfelől pedig támogatás alapú díjakra (a szakirodalmi források egy része ez utóbbi kört nevezi jelképes díjnak is).

- A piaci alapú díjak esetében az igénybevevőt (fogyasztót) terhelő fizetési kötelezettség egyértelműen tükrözi a ráfordítási költségeket – ez jellemzi általában a közüzemi díjakat (az Európai Unió több országában egyes energia-, illetve vezetékes közszolgáltatás helyi önkormányzati közvetítéssel jut el a fogyasztókhoz).
- A támogatás alapú díjknál ezzel szemben a fizetendő összeg legfeljebb csak arányaiban (vagy még abban sem) mutatja a fogyasztó felé az adott közszolgáltatás önkormányzati oldalon felmerülő költségeit, a hiányzó költségrészt – elsődlegesen valamilyen szociálpolitikai megfontolásból – maga a szolgáltatást nyújtó helyi önkormányzat, esetleg (fogyasztói árkiegészítés vagy ehhez hasonló formában) a központi állam viseli. Ilyen típusú díjakat alkalmaznak különösen a humánszférába tartozó helyi önkormányzati intézmények (közoktatás, gyermeknevelés, szociálpolitika, egészségügyi ellátás, közművelődés, stb.) által nyújtott közszolgáltatásoknál.

3. Kölcsön bevételek

Az önkormányzatok számára több lehetőség is van arra, hogy kölcsönhöz jussanak, amelyek közül az alábbiak a legmeghatározóbbak:

- 1) Kötvénykibocsátás
- 2) Bankhitel hazai bankból
- 3) Szindikált hitelek
- 4) Nemzetközi hitelintézetek forrásai

4. Vagyoni bevételek

A helyi önkormányzatok saját jogú (sui generis) bevételeinek szóban forgó része a helyi önkormányzat vagyonához – ingatlan és ingó tulajdonához és vagyoni értékű jogaihoz – kapcsolódóan befolyt pénzeszközöket involvál. E bevételi kör összetétele természetesen nagymértékben függ a helyi önkormányzati tulajdon nagyságától, struktúrájától.

Az egyes bevételi források az alábbiak lehetnek (példaszerű felsorolás):

- bérleti jogviszonyból származó bevétel – valamely helyi önkormányzati tulajdonba tartozó ingatlan (jellemzően iroda vagy üzlethelyiség, egyes országokban bérlakás is) használatának fejében a használó természetes vagy jogi személy által bérleti díj (a „díj” elnevezés itt kissé megtévesztő, minthogy a fizetendő összeg nem valamely közszolgáltatás nyújtásához, hanem az önkormányzati tulajdon tényéhez kötődik),
- koncessziós díjbevétel - itt valamely kizárólagos önkormányzati tulajdonú vagyontárgyhoz (pl. közutak, közterek) kötődő valamely tevékenység magánjogi személy (koncessziós társaság) általi ellátása keletkeztet a

koncesszionárius számára a koncessziós szerződésben meghatározott mértékű fizetési kötelezettséget

- osztalék-bevétel – a helyi önkormányzat (százszázalékos, többségi, esetleg kisebbségi) tulajdonában álló gazdasági társaság nyereségéből képzett osztalék (osztalékrész) összege,
- kamatbevétel – a helyi önkormányzat szabad pénzeszközeinek pénzügyintézethez (bankhoz) történő kihelyezéséből, illetőleg valamely (hitelezői jogviszonyt megtestesítő) értékpapír (pl. államkötvény, gazdálkodó szervezet által kibocsátott kötvény, letéti jegy) megvásárlásából származó „pénzhasználati díj”,
- árfolyamnyereségből származó bevétel – valamely (akár hitelezői jogviszonyt, akár tagsági-részesedési jogviszonyt megtestesítő) értékpapír megvásárlásának és értékesítésének összege közötti az utóbbi javára való pozitív eltéréstől fakadó nyereség típusú bevétel.

3.2. *Önkormányzati finanszírozás – Európai Unió kitékintés*

A fejezetben két ország önkormányzati finanszírozási szerkezetét vizsgáltam meg, mégpedig a kétféle – Európai Unióban fellelhető – jellemző önkormányzati rendszernek megfelelően. Először a Franciaországban alkalmazott finanszírozást tekintem át, mely önkormányzati rendszer az ún. déli országok közé sorolható, azaz sokszámú, így gyengébb települési önkormányzatokkal, ehhez viszonyítottan pedig egy erősebb közép-szinttel jellemezhető.

A második vizsgált ország pedig az ún. északi országok közé tartozó önkormányzati rendszert működtet (Svédország); azaz kevés számú, de erős települési (helyi) önkormányzat, de – ehhez viszonyítottan - gyenge közép-szinttel.

3.2.1. *Franciaország önkormányzati finanszírozása*³⁷

3.2.1.1. *A francia önkormányzati rendszer*

Franciaországban az önkormányzatok autonómiával rendelkező közjogi jogi személyek. A területi közigazgatás rendszerében öt szintet különböztethetünk

³⁷ A fejezet az alábbi szakirodalmak feldolgozásával készült:

- VARGA S. – SZLOVÁK J. (1995.): Ilyennek láttuk a francia kincstári és önkormányzati rendszert I. Pénzügyi szemle, Budapest, 1995. 1. szám
- FURMENNÉ DR. HORVÁTH N. – DR. KÁDÁR A. (2004.): A francia önkormányzatok és társulásaik pénzügyi szabályozása. Pénzügyi Szemle, 2004. 7. szám
- KUSZTOSNÉ NYITRAI E. (1999.): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, Consulting Kiadó, Budapest,
- TEMESI I. (2001): Az önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban, Régió, Közigazgatás, Önkormányzat, MAKI Budapest, 18-22.old
- DR. SZABÓ M. (2005.): A francia decentralizáció a 2003-as reformok tükrében, Regionalizmus és önkormányzatiság (szerk.: Mező István és Wiener György), Gondolat 2005, 163-176. o.
- COLE A. – JOHN P. (2001.): Local Governance in England and France, Routledge Studies in Governance and Public Policy, Taylor and Francis Ltd.
- WOLLMAN H. (2004.): Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations, Local Government Studies, Taylor and Francis Ltd.

meg: region, department, arrondissement, canton és a comun. Az arrondissement és a canton feladat- és hatásköre korlátozottabb, az előbbi a prefektusok földrajzi alapegysége, az utóbbi pedig választási egység, illetve rendőrségi körzet.

A decentralizált hatóságok három főbb szintjének (régió, megye, település) felépítése és a hatáskörök megosztását több törvény szabályozza. A közigazgatás rendszere - szűkebb értelemben tehát - régiókból, „department”-ekből (a továbbiakban: megye) és „commun”-okból (a továbbiakban: település) áll.

Franciaországban területi önkormányzatként 22 régió működik, amelyek megfelelnek a NUTS 2 szint egységeinek. A NUTS 3-as kategóriába sorolt 96 francia megye (département) egyidejűleg területi önkormányzat és az állami dekoncentrált szervek működési területe, míg NUTS-1 szinten - statisztikai számbavételi egységként - 9 makrorégiót (ZEAT) hoztak létre a NUTS-2 szintű (közigazgatási) régiók összevonásával.

A francia régiók decentralizált, önkormányzati autonómiával rendelkező területi egységek, amelyek autonómiája sokkal kisebb, mint más, ugyancsak a déli országok csoportjába tartozó országé, mint pl. a spanyol vagy olasz régióké. A francia jog is ún. területi közösségnek (collectivité territoriale) nevezi őket, emellett rájuk vonatkozólag nincs olyan alkotmányos szabályozás, mint a regionalizált államokban.

Az 1982-es reform jelentősen átalakította a korábbi hierarchikus centralizált rendszert és megnövelte az önkormányzatok önállóságát. Az állam erős befolyást gyakorol az önkormányzatokra, szigorú személyi és intézményi ellenőrzést tart, de az önkormányzati döntések szabadok.

Az állam dekoncentrált szervei közé tartozik egyrészt a prefektus, melynek fontos ellenőrzési, esetenként beavatkozási lehetősége van, másrészt a kincstár, melynek az önkormányzatok ellenőrzésében és a pénzügyi (háttér) műveletek elvégzésében van kiemelt szerepe.

Franciaországban fontos szerepet tölt be az állami és a regionális számvevőszék, amely a szakmai ellenőrzés önálló, nem államigazgatási szerve. Ezen kívül működnek még a szakminisztériumok területi ellenőrző szervei.

A közszolgáltatási feladatokat a három francia önkormányzati egység (régión, megye, település) és az állam egymást kiegészítve, mellérendelt viszonyban látja el.

- *A települési önkormányzatok* feladata a településrendezés, helyi infrastruktúra, lakásügy, helyi közszolgáltatások, egészségügyi és szociális ellátás, közoktatási intézmények fenntartása, helyi rendészet
- *A megyei önkormányzatok* feladatköre alapvetően a megyei utak fenntartása, a vidékfejlesztés, a tömegközlekedés, a munkanélküli-ellátórendszer működtetése, a felsőfokú oktatás és a szociális ellátás biztosítása. A megye jelentősége abban áll, hogy egyensúlyt teremtsen a központi kormány és az önkormányzati rendszer alapegységeit jelentő települések között.
- *A régió(k)* által gyakorolt hatáskörök kiegészítő jellegűek, melyek elsősorban irányító vagy koordinációs szerepet jelentenek. A községek és a megyék felett nem gyakorol adminisztratív felügyeletet. A régió főbb feladatai a területrendezés, gazdaságfejlesztésre, a regionális tervezés, a középfokú oktatás és a szakmai képzés.

3.2.1.2 Az önkormányzatok finanszírozása

A francia önkormányzatok öt fő forrással rendelkeznek:

- állami támogatás,
- helyi adók és illetékek,
- szolgáltatási díjbevételek
- felsőbb szintű önkormányzati támogatás (régiók a megyéknek, megyék a településeknek)
- egyéb, pl.: hitelfelvétel.

Az önkormányzatok költségvetése – mint általában mindenhol – két fő részből áll, a folyó (működési) kiadásokból és a fejlesztési (beruházási) költségekből, melyek között egyirányú az átjárhatóság, azaz a folyó költségvetési megtakarításokból át lehet csoportosítani fejlesztési célra pénzeszközöket, ugyanakkora fordított átcsoportosítás nem lehetséges.

A költségvetésnek fedeznie kell a kötelező feladatok ellátását, úgy hogy a költségvetés mindenkor egyensúlyban legyen. Egyensúlytalanság esetén a prefektus egyszemélyes döntéssel, pl. költségcsökkentéssel, helyi adó emelésével köteles az egyensúlyt helyreállítani. A kötelező (alap)költségvetés az önkormányzat, valamint a közvetlen önkormányzati intézmények költségvetését tartalmazza (mint Magyarországon). Készülhet még szükség szerint kiegészítő költségvetés, ami összesíti a pénzügyi önállósággal nem rendelkező önkormányzati bizottság felügyelete alatt működő intézmények költségvetését.

3.2.1.2.1 Az önkormányzatok bevételei

1) Állami támogatás

Az állami támogatások a globális működési támogatásból, a globális ellátási és decentralizációs támogatásból állnak. Az állami támogatások nagyságrendileg az összes bevétel 50%-át teszik ki.

- A transferek többsége ún. globális dotáció, de néhány sajátos transzfer is van, mint pl. a gyengébb adottságú területek kiegészítő támogatására nyújtott szolidaritási dotáció.
- Egyéb szubvenciók: Ide tartoznak az állami feladat önkormányzatoknak történő átadásával kapcsolatos, vagy az olyan támogatások, amelyek a törvényből eredő helyi adómentesség vagy csökkentés miatti önkormányzati bevételkiesés kompenzálását szolgálják.
- Működési célú globális támogatás, melyet az önkormányzatok szabadon felhasználhatnak.
- Fejlesztési szubvenciók:
 - Globális beruházási támogatás (DGE): a prefektus választott képviselőkből álló megyei bizottság bevonásával dönt az elosztásról évente. A bizottságban önkormányzati és megyei képviselők vesznek részt.
 - Áfa visszatérítés (FCTVA): Az önkormányzatok nem számítanak végső fogyasztónak, ezért az áfát a beruházási kiadásaik után – bár kétéves késéssel, de – visszaigényelhetik.
- Az egyes szakminisztériumok, mint például a vízügyi, erdészeti, sportfejlesztési stb. céltámogatásokat juttatnak a települési önkormányzatoknak.

- A régiók és a megyék is kapnak globális, valamint céltámogatásokat, ezek egy részét a területükön belüli településeknek továbbadják.

2) *Az önkormányzatok saját bevételei*

Az önkormányzatok saját bevételei a közszolgáltatások alapján beszedett díjak, koncessziós díjak, parkolási és egyéb bevételek, adók, hitelek.

Főbb közvetlen adók:

- tulajdonosi adó (házadó)
- lakhatási adó,
- vagyoadó (beépített telek után)
- kommunális adó
- iparüzési adó, az utóbbi években mértéke jelentős növekedést mutatott a helyi adókon belül.

Helyi adó kivetése kötelező. Helyi szinten csak az adó mértékét határozza meg a törvény, az adó alapját az állam állapítja meg, valamint az adót is ő szedi be.

Főbb közvetett adók:

- Gépjárművek éves és elidegenítési adója
- Elektromos fogyasztás után kivetett adó
- Illetékek

3) *Hitel:*

Hitelfelvétel tekintetében az önkormányzat teljes mértékben önálló. A hitelfelvétellel kapcsolatos törvényi szabályozás meglehetősen laza, hiszen a hitelfelvétel mértékét nem rögzíti, azonban korlátozás, hogy újabb hitel felvételével nem lehet a korábban felvett hitelt törleszteni.

3.2.2. A svéd önkormányzati rendszer finanszírozása³⁸

3.2.2.1. A svéd önkormányzati rendszer

A svéd önkormányzati rendszer törvényi alapjai a XIX. század második felében jöttek létre, amikor a helyi önkormányzati jogszabály választóvonalat húzott a vallási és világi ügyek között, és az utóbbiak megvalósítását helyi szinten a települések feladat- és hatáskörébe utalta. Ekkor jött létre a megye, mint regionális – területi - egység, olyan feladatokkal, mint az egészségügyi ellátás vagy a mezőgazdasági viszonyok fejlesztése. A svéd önkormányzati rendszernek ez a felépítése lényegében napjainkig változatlan maradt. Svédországban jelenleg 23 megyei önkormányzati és 289 települési önkormányzat működik.

A megyei önkormányzatok feladatai hasonlóak a településekéhez. A funkciókat részben az egyes ágazati jogszabályok határozzák meg, másrészt a helyi önkormányzatok általános hatáskörrel rendelkeznek illetékességi területükön. Így többek között felelősek az egészségügyi és oktatási szolgáltatások színvonalas megvalósításáért, a regionális tömegközlekedés működtetéséért, és a térség vállalkozásainak fejlesztéséért. Ezzel szemben az állami megyei adminisztráció elsődlegesen a szociális viszonyok fejlesztését kapta feladatául, együttműködve mind a központi, mind pedig az önkormányzati szektorral.

³⁸ A fejezet az alábbi szakirodalmak feldolgozásával készült:

- BENDE-SZABÓ G.(2001.): Svédország és a regionalizmus, Magyar Közigazgatás 2001/2
- Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő lényeges kérdései (IM-KÜM:IM/EUR/2000/TERVEZET/228/8., 7. Függelék: Az egyes tagállamok közigazgatási rendszerének felépítése és specialitásai) Budapest, 2001
- WOLLMAN H. (2004.): Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations, Local Government Studies, Taylor and Francis Ltd.

A megyei szintű egységek között nincs hierarchikus, alá-fölé rendeltségi kapcsolat, és ugyanez elmondható a települések és a megyék viszonylatában is. Az állami megyei adminisztratív testületeknek azonban felügyeleti jogosítványai vannak a települések területfejlesztési programjai vonatkozásában.

A helyi önkormányzat élén – választásokon megválasztott – képviselő-testület áll, amely (jövedelem)adót vet ki, és közszolgálati feladatokat (iskolaügy, közművek, lakásügy, gyermekek és idősek gondozása, kultúra, stb.) lát el. A települési önkormányzatok tehát elsődlegesen felelősek minden olyan funkció megvalósításáért, amelyek közvetlenül érintik az egyént (állampolgár), elsődlegesen az oktatás területén és a szociális szférában. Feladatukba tartozik még a közszolgáltatási rendszerek (víz, gáz, csatorna) működtetése, valamint a környezetvédelmi és egészségvédelmi programok megvalósítása.

Svédországban az utóbbi harminc évben végbement decentralizációs folyamatoknak köszönhetően a helyi és megyei önkormányzati feladatok ugrásszerűen megnövekedtek. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok szerepe is fokozatosan egyre jelentősebbé vált. A decentralizált "északi modell"³⁹ különlegessége abban áll, hogy számos olyan területen is a helyi hatóság az illetékes, amely más államokban a régió jogkörébe tartozik. Ma az önkormányzatok a legnagyobb munkáltatók között vannak számon tartva, jelentős a részesedésük a bruttó nemzeti termékből, s az egészségügyi és oktatási szférán túl egyre növekvő a szerepük és a befolyásuk a gazdasági élet fejlesztésében is. Az utóbbi években a helyi önkormányzatok még inkább megerősítették autonómiájukat. A fenti

³⁹ Az Európai Unióban jellemzően kétféle irány létezik a területi közigazgatás besorolására, az ún. északi és déli modell. Előbbi jellemzője a kisszámú, de erős, jelentős feladat- és hatáskörrel bíró, jelentős erőforrást allokáló települési önkormányzat és ehhez mérten gyengébb, középszintű önkormányzattal.

folyamatoknak köszönhetően a helyhatóságok rendkívül erős intézményekké váltak, komoly pénzügyi, politikai, szakmai erőforrásokkal. A többi skandináv államhoz hasonlóan a svéd helyhatóságok erős alkotmányi státusszal rendelkeznek, viszonylag magas az autonómiájuk a politikai döntések tekintetében, és számottevő a pénzügyi függetlenségük is.

A fő szabály, hogy a helyi önkormányzatok általában bármilyen feladatot elvégezhetnek, ami nem tartozik az állam vagy más helyi illetve megyei önkormányzat hatáskörébe.

A svéd önkormányzati rendszer működése tehát az állam, a település és a megyei önkormányzatok együttműködésén alapul. A helyi önkormányzatok a svéd társadalom alappillérei, melyeknek törvény adta joga, hogy szabadon intézik saját ügyeiket. Svédországban nincsenek polgármesterek, az önkormányzatokat képviselő testület és adminisztratív apparátus irányítja. Az önkormányzatok operatív tevékenysége a különböző szakbizottságokon keresztül folyik, melyek tetszőleges számban létrehozhatók attól függően, hogy milyenek a helyi igények, elképzelések, szokások. Közvetlenül felelnek a helyi közszolgáltatásokért és az állami előírások betartásáért.

Az önkormányzatok feladatát két részre oszthatjuk:

1. Az önkormányzati törvény által rendelt – kötelező - feladatok, mint jóléti infrastruktúra működtetése, kulturális ügyek, úthálózat, telekommunikáció, közlekedés, víz, szennyvízhálózat kiépítése, energiaszolgáltatás, stb,

2. Egyéb törvények, rendeletek által megadott feladatok úgy, mint alap és középfokú oktatás, egészségügyi ellátás, gyerek és idős gondozás, egyes környezetvédelmi feladatok, stb.

3.2.2.2 Az önkormányzatok finanszírozása

3.2.2.2.1. Az önkormányzatok saját bevételei

Az önkormányzati költségvetés legfontosabb bevételi forrása a személyi jövedelemadó, amely az összbevétel több mint 60%-át adja. Korábban a helyi adók között szerepelt a társasági jövedelemadó valamint egyéb tőkejövedelmek adója is, ma már a helyi adók teljes egészét a jövedelemadó teszi ki. Eredetileg az önkormányzatok maguk határozták meg az általuk kivetett jövedelemadó rátáját, de az önkormányzatok adóztatási jogát korlátozva a parlament az elmúlt években többször is befagyasztotta az adórátát.

3.2.2.2.2. Állami finanszírozás

Az állami szubvenciók, a helyi közszolgáltatásokért kapott térítési díjak az önkormányzatok számára közel azonos mértékű bevételi forrást jelent az önkormányzatok számára. 1996-tól egy új jövedelem kiegyenlítő rendszer lépett életbe, mely állami támogatások újraelosztása nélkül valósul meg, helyette az adóbevételeket az önkormányzatok között közvetlen csoportosítják át.

Az állami támogatások döntő részét az általános támogatások teszik ki. Ezeket ún. tömb formájában kapják meg, megnövelve az önkormányzatok szabadságát forrásaik felhasználásának terén. Mára már ugyanakkor a beruházásokra adott támogatások mértéke gyakorlatilag a nullára csökkent, ez azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak saját forrásból kell fedezniük fejlesztéseiket.

4. ANYAG ÉS MÓDSZER

4.1. A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (külső környezetelemzés)

4.1.1. A kutatás célja

Jelen kutatás célja a magyarországi megyék gazdasági helyzetének bemutatása, egyfajta versenyképességi rangsor felállításával. A kutatás során gyűjtött adatok az alábbiak voltak (Az adatok 2006-os adatok, mivel ezen év adatai álltak rendelkezésre teljes körűen).

2. számú táblázat: A magyarországi megyék foglalkoztatási és gazdasági adatai⁴⁰

Megye	Foglalkoztatott	Munkanélküli	Gazdaságilag nem aktív népesség	Foglalkoztatási arány, %	Munkanélküliségi ráta, %	Bruttó hazai termék (GDP) beszerzési áron	
						milliárd Ft	egy főre, ezer Ft
ezer fő							
Baranya	146,9	12,1	147,9	47,9	7,6	678	1 702
Somogy	112,9	12,9	126,0	44,8	10,3	483	1 469
Tolna	91,6	9,7	85,4	49,1	9,6	385	1 593
Zala	127,9	8,6	92,0	56,0	6,3	552	1 878
Vas	113,4	9,1	81,9	55,5	7,4	615	2 332
Győr-Moson-Sopron	186,7	8,4	145,4	54,8	4,3	1 202	2 719
Fejér	180,7	9,4	137,8	55,1	4,9	982	2 292
Komárom-Esztergom	134,4	10,9	99,2	55,0	7,5	764	2 426
Veszprém	151,3	9,8	120,9	53,7	6,1	624	1 713
Borsod-Abaúj-Zemplén	235,6	32,1	277,1	43,2	12,0	1 129	1 563
Heves	112,3	11,3	122,3	45,7	9,1	520	1 626
Nógrád	74,9	8,9	80,2	45,7	10,6	250	1 169
Bács-Kiskun	196,2	20,4	193,7	47,8	9,4	842	1 567
Békés	130,9	11,1	151,5	44,6	7,8	522	1 359
Csongrád	163,8	10,3	150,5	50,5	5,9	739	1 744
Jász-Nagykun-Szolnok	147	15,7	147,1	47,4	9,6	625	1 542
Hajdú-Bihar	196,4	20,0	197,8	47,4	9,2	928	1 698
Szabolcs-Szatmár-Bereg	186,1	29,4	217,8	42,9	13,6	726	1 257
Pest	491,1	28,9	375,5	54,8	5,6	2 355	2 018
Budapest	750,0	37,8	524,9	57,1	4,8	8 874	5 229

⁴⁰ Forrás: KSH és MTA adatbázis, 2006.

4.1.2. Hipotézis(ek)

A kutatás során azt a hipotézist állítottam fel, hogy három rendelkezésre álló adatból (foglalkoztatási arány, munkanélküliségi ráta, és egy főre jutó GDP) egy főkomponens segítségével versenyképességi rangsor állítható fel a vizsgált megyék vonatkozásában, mellyel bizonyítani lehet, hogy az egyes megyék gazdasági ereje között jelentős különbségek vannak.

4.1.3. Módszertan

A kutatás során gyűjtött adatok teljes körűen, hiánytalanul rendelkezésre állnak, így az adatgyűjtés eredménye teljesnek tekinthető, azaz tényleges, valós adatok statisztikai feldolgozására kerülhetett sor SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) számítástechnikai program segítségével. A munka során a három változóból egy darab főkomponenst épített az SPSS.

4.1.4. Az adatfeldolgozás eredményének bemutatása

A kutatás során az SPSS segítségével egy három dimenziós térből (foglalkoztatási arány, munkanélküliségi ráta, és egy főre jutó GDP) lett egy egy dimenziós, amely mentén lehet ábrázolni a megyék versenyképességi helyzetét (DR. KOVÁCS, 2009)⁴¹

4.1.4.1. Alapmodell (I. változat)

Első lépésben a szórásvizsgálatra került sor, melynek eredménye, hogy a szórás mindenhol kisebb, mint az átlag, ami arra utal, hogy az adathalmaz homogén, nincsenek alminták.

41 DR. KOVÁCS M. (2009): A magyarországi megyék versenyképességi rangsora, Kitekintés-Perspective, 2009, XIV. évfolyam, 16 szám, 51-58. old.

3. számú táblázat: A szórásvizsgálat eredménye (I. változat)⁴²

	Mean (átlag)	Std. Deviation (szórás)	Analysis N
Foglalkoztatási arány %	49,950	4,8180	20
Munkanélküliségi ráta %	8,080	2,5135	20
GDP/fő	1944,80	871,531	20

Az eredeti változókból képzett korrelációs mátrixban a szignifikanciák minden esetben 0,05-nél kisebb értéket mutatnak.

4. számú táblázat: Correlation Matrix(a) (I. változat)⁴³

		Foglalkoztatási arány %	Munkanélküliségi ráta %	GDP/fő
Correlation (korreláció)	Foglalkoztatási arány %	1,000	-,854	,671
	Munkanélküliségi ráta %	-,854	1,000	-,595
	GDP/fő	,671	-,595	1,000
Sig. (1-tailed) (Signifikancia)	Foglalkoztatási arány %		,000	,001
	Munkanélküliségi ráta %	,000		,003
	GDP/fő	,001	,003	

a Determinant = ,148

A Kaiser-Meyer-Olkin teszt 0,676-os értéke alapján az adatok alkalmasak főkomponens elemzésre. A Bartlett-féle khi-négyszet teszt alapján minden szokásos szignifikancia-szinten elvettem a változók függetlenségének hipotézisét. A szignifikancia 0,5 alatti szintjén nem lehetne főkomponenst építeni.

5. számú táblázat: KMO and Bartlett's Test(I. változat)⁴⁴

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,676
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	32,759
	df	3
	Sig.	,000

⁴² Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁴³ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁴⁴ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

A kommunalitások vizsgálata (amely a teljes variancia megőrzött hányadát mutatja) alapján mindhárom érték nagyobb, mint 0,25, ami azt mutatja, hogy minden érték jól beépül a főkomponensbe (pl.: a foglalkoztatási arány 89,1%-ban épül be a modellbe, azaz a 89,1% és 100% közötti információ elvész.)

6. számú táblázat: Communalities (I. változat)⁴⁵

	Initial	Extraction
Foglalkoztatási arány %	1,000	,891
Munkanélküliségi ráta %	1,000	,839
GDP/fő	1,000	,689

A magyarázott varianciák azt mutatják, hogy egy olyan főkomponens van, amelyiknek egynél nagyobb a saját értéke. Ez a főkomponens az összes szórásnégyzet 80,643%-át hordozza, azaz 80,643%-ban őrzik meg az eredeti információt.

7. számú táblázat: Total Variance Explained (I. változat)⁴⁶

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,419	80,643	80,643	2,419	80,643	80,643
2	,442	14,733	95,376			
3	,139	4,624	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

A komponens mátrix azt mutatja, hogy a változók hogyan korrelálnak a komponenssel, jelen esetben az érték megfelelően magas.

8. számú táblázat: Component Matrix(a) (I. változat)⁴⁷

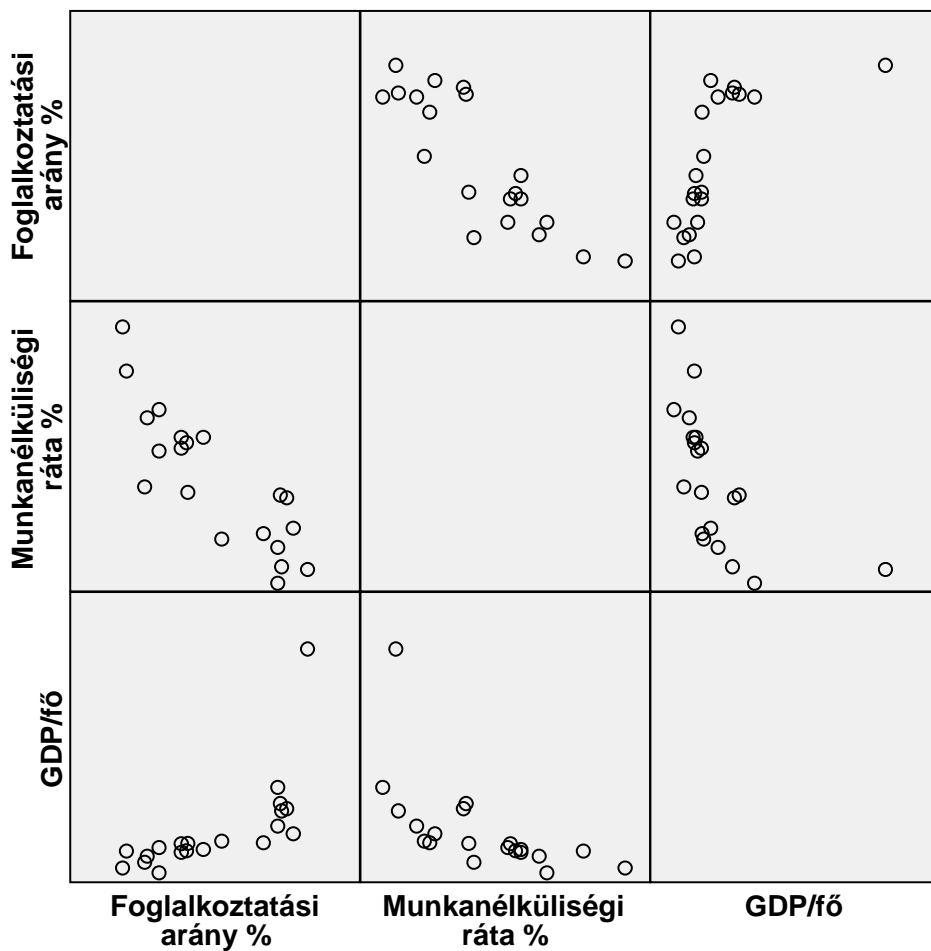
	Component
	1
Foglalkoztatási arány %	,944
Munkanélküliségi ráta %	-,916
GDP/fő	,830

⁴⁵ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁴⁶ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁴⁷ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

A páronkénti korrelációk ábrája az alábbiakat mutatja, ahol az átlagtól (sokaság) eltérő (kilógó) pontok jelzik az extrém eseteket, ezek egyértelműen azonosíthatóan Budapest adatai.



1. számú ábra: Páronkénti korrelációk⁴⁸

⁴⁸ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

4.1.4.2. A modell javítása (II. változat)

Az eredeti modell javítása érdekében az egy főre jutó GDP helyett ennek logaritmusát beválasztva a korábbiakhoz képest jobb modell kaptam, melyet az alábbi táblázatok számszerűsítenek.

Az előzőnél magasabb korrelációk és jobb szignifikancia szintek adódtak a változtatás következtében:

9. számú táblázat: Correlation Matrix(a) (II. változat)⁴⁹

		Foglalkoztatási arány %	Munkanélküliségi ráta %	LnGDP
Correlation	Foglalkoztatási arány %	1,000	-,854	,788
	Munkanélküliségi ráta %	-,854	1,000	-,705
	LnGDP	,788	-,705	1,000
Sig. (1-tailed)	Foglalkoztatási arány %		,000	,000
	Munkanélküliségi ráta %	,000		,000
	LnGDP	,000	,000	

Tovább javult a Kaiser-Meyer-Alkin féle teszt is:

10. számú táblázat: KMO and Bartlett's Test (II. változat)⁵⁰

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,717
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	39,267
	df	3
	Sig.	,000

Össességében közel 5% pontot javult a magyarázott variancia:

⁴⁹ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁵⁰ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

11. számú táblázat: Total Variance Explained (II. változat)⁵¹

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,566	85,550	85,550	2,566	85,550	85,550
2	,303	10,097	95,647			
3	,131	4,353	100,000			

4.1.4.3. A modell további javítása (III. változat)

A modell további javításának egyértelmű útja az volt, hogy az extrém esetet jelentő Budapestet kizártam a vizsgálatból, melynek eredményeként sikerült elérni a további javulást. Ennek szemléltetésére mutatom be a Kaiser-Meyer-Alkin féle tesztet és a magyarázott varianciát.

12. számú táblázat: KMO and Bartlett's Test (III. változat)⁵²

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,737
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	40,529
	df	3
	Sig.	,000

13. számú táblázat: Total Variance Explained (III. változat)⁵³

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2,628	87,606	87,606	2,628	87,606	87,606
2	,245	8,181	95,788			
3	,126	4,212	100,000			

⁵¹ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁵² Forrás: SPSS és saját szerkesztés

⁵³ Forrás: SPSS és saját szerkesztés

A SPSS modell analízis segítségével készített főkomponensből származó *versenyképességi rangsor* az alábbi:

14. számú táblázat: A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (főkomponens analízis eredménye)

Rang sor	Megye	Foglalkoztatási arány (%)	Munkanélküliségi ráta (%)	Egy főre jutó GDP	Component -score
1	Szabolcs-Szatmár-Bereg	42,9	13,6	1 257	-2,77
2	Borsod-Abaúj-Zemplém	43,2	12	1 563	-2
3	Nógrád	45,7	10,6	1 169	-1,86
4	Somogy	44,8	10,3	1 469	-1,52
5	Békés	44,6	7,8	1 359	-1,1
6	Heves	45,7	9,1	1 626	-0,96
7	Jász-Nagykun-Szolnok	47,4	9,6	1 542	-0,95
8	Bács-Kiskun	47,8	9,4	1 567	-0,83
9	Hajdú-Bihar	47,4	9,2	1 698	-0,7
10	Tolna	49,1	9,6	1 593	-0,69
11	Baranya	47,9	7,6	1 702	-0,26
12	Csongrád	50,5	5,9	1 744	0,49
13	Veszprém	53,7	6,1	1 713	0,81
14	Zala	56	6,3	1 878	1,2
15	Komárom-Esztergom	55	7,5	2 426	1,24
16	Vas	55,5	7,4	2 332	1,26
17	Pest	54,8	5,6	2 018	1,34
18	Fejér	55,1	4,9	2 292	1,75
19	Győr-Moson-Sopron	54,8	4,3	2 719	2,14
20	Budapest	57,1	4,8	5 229	3,42

Jelen vizsgálat keretei között tehát a középszint jelenlegi közigazgatási egységének, a megyéknek elemeztem a gazdasági helyzetét, gazdasági erejét. Erre azért volt szükségem, mert kutatásom során a középszintű közigazgatás szerkezeti kérdéssel foglalkozom és ezen kutatások alátámasztására, mélyebb elemzésére vizsgáltam meg a megyék gazdasági helyzetét. Az adatgyűjtés során három jellemző adatot kerestem, melyből hasznos következtetések adódhatnak, ezek a foglalkoztatás, a

munkanélküliség és az egy főre jutó GDP voltak. Jelen vizsgálat során ebből a három adatból építettem főkomponenst, amely segítségével versenyképességi rangsort lehet felállítani a megyék között. Ez végül sikerült is, hiszen az egyes változtatások tovább javították az eredeti eredményeket.

Összességében bizonyítottnak látom az eredeti hipotézisemet, hogy az egyes megyék gazdasági ereje között jelentős különbségek vannak, így amikor a jelenlegi szűkülő finanszírozási lehetőségek között mind nagyobb szerepe van (pontosabban lenne) a saját bevételeknek, mindenképpen figyelembe kellene venni ezt a tényt a finanszírozási szabályok megalkotása során is. Ugyanis az önkormányzati hazai szabályozás jelenlegi rendszerében a saját bevétel legfontosabb eleme a helyi adó bevétel, ezen belül is az iparüzési adó bevétel, amely egyértelműen összefüggésben van egy-egy megye gazdasági erejével.

4.2. A megyei önkormányzatok gazdálkodásának vizsgálata

4.2.1. A kutatás célja

A téma feldolgozása során végzett jelen kutatásom célja annak megismerése volt, hogy a jelenlegi középszintű önkormányzati rendszer milyen bevételi-kiadási forrásszerkezettel működik, az egyes bevételeken, kiadásokon belül az egyes években milyen irányú változások következtek be, milyen mértékű az eladósodottság a területen. Külön elemeztem a legfontosabb források alakulását, így a működési bevételek, az illetékbevételek, a személyi jövedelemadó bevételek, a felhalmozási és tőke jellegű bevételek, a normatív állami támogatások, a hitelekből, értékpapirokból, kölcsönökből származó bevételek alakulását a vizsgált időszakban. A rendelkezésre álló – kutatásom során gyűjtött - adatok a 2005., 2006., illetve 2007. évi előirányzat teljesítés összege.

4.2.2. Hipotézis(ek)

A kutatás során azt a hipotézis állítottam fel, hogy a középszintű önkormányzatok forrásai a teljes önkormányzati rendszerhez hasonlóan egyre inkább szűkülnek, egyre kevesebb pénzből tudnak gazdálkodni, így – feltevésem szerint – mind nagyobb jelentősége van a saját bevételek/források növelésének, ami kitörési pont lehet a jelenleg gyenge középszint megerősítésének. További hipotézisként fogalmaztam meg, hogy az előzőek következményeként a megyei önkormányzatok többségének egyre nagyobb az adósságállománya.

4.2.3. Módszertan

A kutatásom során kérdőíves adatgyűjtést végeztem (kiküldött kérdőív: 4. sz. melléklet) a vizsgálatba bevont valamennyi megyei önkormányzat vonatkozásában. Az önkormányzatok – a hitelállományra vonatkozó kérdést kivéve – teljes körű, hiánytalan válaszokat közöltek, így az adatgyűjtés eredménye teljesnek tekinthető, azaz tényleges, valós adatok statisztikai feldolgozására kerülhetett sor, nem volt tehát szükség mintavételen alapuló elemzés lefolytatására. Az adatok az adatot szolgáltató megyei önkormányzatok információi, az adatgyűjtésre a Békés Megyei Önkormányzat segítségével került sor.

4.2.4. Az adatfeldolgozás eredményének bemutatása

4.2.4.1. Az összes megyei önkormányzatra vonatkozó adatok bemutatása

Az adatfeldolgozás során az alábbiakban bemutatom az összesítő táblát, ahol az összes önkormányzat vonatkozásában gyűjtött aggregált adatok láthatók. A továbbiakban csak az elemzést mutatom itt be, a háttértáblázatok a mellékletekben található (5. sz. melléklet, 1-7. táblázat).

15. számú táblázat: Megyei önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak alakulása
(adatok ezer forintban)

Megnevezés	2005.	2006.	2007.
BEVÉTELEK			
Intézményi működési bevételek	41 257 467	45 461 824	42 961 960
Illetékbevételek	44 113 474	45 797 967	36 726 417
Személyi jövedelemadó	43 164 553	48 139 759	31 542 193
Felhalmozási és tőke jellegű bevétel	4 462 331	10 458 030	8 299 186
Önkormányzatok állami támogatása			
- Normatív állami hozzájárulás	61 820 823	55 671 282	61 595 830
- Normatív , kötött felhasználású támogatások	3 475 213	2 162 247	2 277 718
- Színház központi támogatása	1 319 676	1 293 300	1 281 300
- Központosított előirányzat	2 361 934	1 985 227	900 127
- Egyéb központi támogatás	1 308 533	1 593 623	744 921
- Fejlesztési célú támogatások	15 628 144	15 008 784	16 592 080
Átvett pénzeszközök			
- OEP-től átvett pénzeszközök	168 301 722	173 027 798	164 564 033
- Felhalmozási célra átvett pénzeszköz	5 978 147	8 742 072	7 368 714
- Működési célra átvett pénzeszköz	8 239 710	9 946 085	6 707 061
Kiegészítések, visszatérülések	2 222 311	1 412 964	346 656
Pénzforgalom nélküli bevételek együtt	22 915 928	18 894 166	20 122 584
Költségvetési bevételek együtt	426 569 966	439 595 128	402 030 780
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök bevételei	5 958 230	12 195 114	31 546 112
Kiegyenlítő, függő, átfutó bevételek	-1 426 510	1 536 222	0
BEVÉTELEK ÖSSZESEN:	431 101 686	453 326 464	433 576 892
KIADÁSOK			
Személyi juttatások	174 655 822	180 756 879	176 839 800
Munkaadókat terhelő járulékok	56 499 791	56 852 814	56 033 482
Dologi kiadások	133 030 603	138 180 916	127 563 090
Pénzeszközök átadása			
- Felhalmozási célra	939 897	1 491 311	1 567 146
- Működési célra	7 125 066	7 435 746	7 433 597
- Előző évi előir. maradvány, pénzmar. átadása	699 968	1 558 490	1 827 891
Ellátottak pénzbeni juttatása	4 433 775	4 711 509	4 633 317
Felújítási kiadások	3 435 090	3 845 011	4 131 618
Felhalmozási kiadások	29 564 928	34 185 107	37 600 682
Pénzforgalom nélküli kiadások	158 108	1 030 550	8 679 409
Költségvetési kiadások együtt	410 543 048	430 048 333	426 310 032
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök kiadásai	3 291 242	4 587 045	7 266 860
Kiegyenlítő, függő, átfutó kiadások	8 082	-878 237	0
KIADÁSOK ÖSSZESEN:	413 842 372	433 757 141	433 576 892

1. A bevételi oldal a 2006. évi növekedés után 2007-ben nominál értéken mintegy 4,4%-kal csökkent az előző évhez képest (reál-értéken még nagyobb a csökkenés mértéke), ami leginkább a központi forrás csökkenésének tudható be.
 - Az intézményi működési bevételek 5,5%-kal csökkentek egy év alatt, de 2005-höz képest így is 4,1%-kal nőttek.
 - Az illetékbevétel 19,8%-kal, a személyi jövedelemadó – még jelentősebben - 34,5%-kal csökkent, e két forrás az összbevétel 15,7%-át teszi ki (korábban 20,7%).
 - A felhalmozási és tőke jellegű bevételek 20,6%-kal csökkentek 2007-ben az előző évhez képest, e csökkenés mögött az előző évi jelentős növekedés áll (134,4%), hiszen a 2007. évi forrás a 2005. évihez képest 86,0%-kal magasabb.
 - Az előző évhez képest az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól érkező – egészségügyi - finanszírozás értéke 4,9%-kal csökkent, miközben ezen forrás a teljes forrásállomány 38,2%-át teszi ki, azaz a legjelentősebb forrásról van szó (bár felhasználása kötött)
 - A korábbi évekhez képest a legjelentősebb változás (növekedés) a hitelek, értékpapírok bevételei soron figyelhető meg, hiszen 2007-ben egy év alatt 158,7%-os a növekedés, míg két év alatt 429,5%-kal emelkedett meg e forrás.

2. A kiadási oldal 2007-ben az előző évi szinten lett betervezve, azaz nincs változás a korábbi évhez képest. Két év alatt (2005-höz képest) a növekedés mértéke 4,8%.
 - A kiadási oldalon a legjelentősebb tételt (40,8%) a személyi jellegű kiadások teszik ki, melyek értéke egy év alatt 2,2%-kal csökkent (két év alatt 1,3%-os növekedés figyelhető meg)

- A munkáltatót terhelő járulékok – hasonlóan a személyi kiadásokhoz – 1,4%-kal csökkentek egy év alatt.
- A dologi kiadások értéke 7,7%-kal csökkent egy év alatt, így ezen kiadások részaránya a 2005. évi 32,1%-ról 2007-ben 29,4%-ra csökkent.
- A hitelekből, értékpapírokból származó bevételek növekedésével párhuzamosan – bár kisebb mértékben – nőtt az ehhez kapcsolódó kiadások értéke is, 2007-ben a 2005. évi kiadáshoz képest 120,8%-os az emelkedés.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált időszakban (2005-2007.) szűkült az önkormányzati finanszírozás mértéke, melyet csak kis mértékben sikerült ellensúlyozni a saját bevételek növelésével, így a gazdálkodásra fordítható összeg csökkent, ami egyrészt azt jelenti, hogy dologi kiadásra kevesebb forrás fordítható (hiszen a személyi jellegű kiadások mértéke jogszabályban rögzített), másrészt pedig azt, hogy a vizsgált időszakban jelentősen növekedett az önkormányzatok eladósodottsága.

Mindezek a megállapítások megmutatkoznak a legjelentősebb bevételt jelentő jogcímek és az adósságállomány – önkormányzatonkénti – külön elemzéséből is.

4.2.4.2. Intézményi működési bevételek (4. melléklet – 1. táblázat)

Az intézményi működési bevételek vizsgálata során megállapítható, hogy a vizsgált időszakban (2007-ben 2006-hoz képest) az egyes megyei önkormányzatok között markáns eltérések tapasztalhatók, a legjelentősebb visszaesés Hajdú-Bihar (27,5%), illetve Pest (20,6%) megyében következett be. A legmagasabb növekedést Fejér (16,9%), illetve Nógrád (11,0%) megye realizálta 2007-ben. Az átlagos csökkenés mértéke 5,5%, ehhez képest 10 megyei önkormányzat teljesített felül.

4.2.4.3. Illetékbevételek alakulása (4. melléklet – 2. táblázat)

Az illetékbevételek mértéke egy év alatt összességében 19,8%-ot esett vissza, a legnagyobb csökkenést Pest (34,9%) illetve Borsod-Abaúj-Zemplén (32,8%) szenvedte el. Növekedés e forrásnál sehol sem figyelhető meg, a legkisebb mértékű csökkenés Vas (2,3%), illetve Komárom-Esztergom megyében volt. Átlag feletti a csökkenés mértéke 8 megyében.

4.2.4.4. Személyi jövedelemadó bevételek (4. melléklet – 3. táblázat)

A bevételi szerkezeten belül a legjelentősebb csökkenés a személyi jövedelemadó bevételnél figyelhető meg, a visszaesés mértéke összességében 34,5%-os. E forrás leginkább Komárom-Esztergom (43,8%) és Heves (43,3%) megyében csökkent, érdekes, hogy Vas megyében egy év alatt 57,3%-kal több értéket terveztek (egyedül ebben a megyében számoltak növekedéssel, e nélkül az összes csökkenés mértéke 36,1%)

4.2.4.5. Felhalmozási és tőke jellegű bevételek (4. melléklet – 4. táblázat)

A felhalmozási és tőke jellegű bevételek összességében 20,6%-kal csökkentek egy év alatt, az egyes önkormányzatok között markáns eltérések figyelhetők meg. Jelentősen növekedett e forrás Fejér (659,9%), Somogy (311,7%), Csongrád (239,9%), Komárom-Esztergom (226,5%) és Győr-Moson-Sopron (175,7%) megyében. A csökkenés leginkább Pest (92,8%), Tolna (90,7%) és Baranya (83,7%) megyére jellemző a vizsgált időszakban.

4.2.4.6. A normatív állami támogatások alakulása (4. melléklet - 5. táblázat)

A normatív állami hozzájárulás összességében 10,6%-kal nőtt egy év alatt valamennyi önkormányzat vonatkozásában. Átlag felett nőtt Szabolcs-Szatmár-Bereg (29,1%), Győr-Moson-Sopron (26,2%), illetve Hajdú-Bihar (26,1%) megyében e forrás, csökkenés három megyében; Vas (34,7%), Komárom-Esztergom (3,0%) és Heves (2,9%) megyében tapasztalható.

4.2.4.7. A hitelekből, értékpapírokból, kölcsönökből származó bevételek alakulása (4. melléklet – 6. táblázat)

Az egyes bevételi források közül a leginkább a hitelek, értékpapírok bevétele nőtt meg, egy év alatt összességében 19,3 mrd forinttal (158,7%). Az egyes önkormányzatok között a különbséget az jelenti, hogy mikor tervezték, illetve mikor valósították meg a szűk finanszírozási források kiegészítésére, illetve az európai uniós pályázatok önrésze céljából megvalósított kötvénykibocsátást.

4.2.4.8. Megyei önkormányzati hitelállomány alakulása (4. melléklet - 7. táblázat)

Az előző ponttal összefüggésben, a szűkülő finanszírozás következményeként, mind több megyei önkormányzat kénytelen a működéshez szükséges forrás biztosítására külső, idegen forrást (jellemzően hitel és kötvény formájában) bevonni. A vizsgálódásaim - és a dolgozat beadását közvetlenül megelőző tájékozódásom - során azt tapasztaltam, hogy a kötvényforrások jelentős része egyelőre nem került felhasználásra (különböző lekötési formációkon keresztül próbálnak meg az önkormányzatok minél több hozamot realizálni), de egyre több önkormányzatnál jelentkezik ezen források – igaz, egyelőre kis mértékű – működési célú igénybevétele, amely jelentősen növeli a visszafizetés kockázatát.

4.3. A vizsgálat eredményeinek összegzése, megállapítások

A kutatásom során felállított hipotéziseket egyértelműen sikerült igazolni, hiszen a központi források csökkenésével párhuzamosan egyre nő a külső, idegen (jellemzően hitel, kötvény) forrás szerepe az önkormányzati finanszírozásban, így az önkormányzatok adósságállománya a középszinten (is) dinamikusán bővül. Tovább lépésként két tényezőt érdemes kiemelni, egyrészt, hogy ezeket a külső, idegen forrásokat mindenképpen termelő, később megtérülő beruházásokhoz célszerű felhasználni, másrészt pedig azt, hogy a jövőben egyértelműen növekednie kell a saját bevételek szerepének, mértékének. A kutatásból következő jövőre vonatkozó javaslataimat, újszerű megállapításaimat a következő fejezetben összegzem

5. A KUTATÁS SORÁN LEVONT FŐBB KÖVETKEZTETÉSEK; A KÖZÉPSZINT TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

5.1. Stratégiai-struktúrális kérdések

A magyar önkormányzati rendszer jelenlegi legfőbb jellemzője, hogy a középszintű önkormányzat, a megyei önkormányzat relatíve erőtlén (a szakértők többségi véleménye (PITTI, 2003), (IDEA, 2003))⁵⁴.

A tradicionálisan erős megyei közigazgatási szint az új önkormányzati rendszerben került az intézményfenntartó állapotába, és mint delegált testülettel működő és saját adókivetési joggal nem rendelkező egység még – ahogy korábban elemeztem - az Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának sem felelt meg.

Bár ez a helyzet később némileg javult, de igazi áttörést csak egy a jelenleginél erősebb, a területi társadalmi-gazdasági reálfolyamatokkal harmonizáló feladatkörű és forrásokkal rendelkező területi önkormányzat létrehozása jelentette volna. Az ehhez szükséges parlamenti többség azonban nem volt biztosítható, a probléma pedig 18 éve változatlanul megoldásra vár. Nagyszámú, alacsony lakosságszámú települési önkormányzattal rendelkező rendszerben ugyanis fokozottan szükség van erős területi önkormányzatra az ésszerű munkamegosztás érdekében. Ezt igényli a központi hatalom ésszerű lebontása, a decentralizáció kiteljesítése is. Ugyanakkor elaprózott településszerkezetünk miatt egyes településeknek a magas színvonalú alapellátás biztosítása is gondot jelent (ez nem pótolható a megyei önkormányzatok által, ahhoz túl messze vannak), másik oldalon, pedig az érdemi decentralizációhoz nagyobb területi egységekre van szükség, mert ezt igényli a területfejlesztési

⁵⁴

- PITTI Z. (2003.): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja, Magyar Közigazgatás, 2003. évi 7. szám
- IDEA Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, Önkormányzati Finanszírozási Projekt: Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése (vitaanyag), Budapest, 2003. április 16.

funkciók ellátása és egyes fontosabb közszolgáltatások biztosítása (pl. közlekedés, szakképzés). Le kell szögezni, hogy erős területi önkormányzat területfejlesztési funkciók nélkül nem képzelhető el, az intézményfenntartás bővítése ehhez kevés. Ezen egymást erősítő érvek szólnak a jelenlegi középszint átalakítása, megerősítése mellett.

Ehhez kapcsolódik a megyei jogú városok, illetve a nagyvárosok jogállásának rendezése. A megyei jogú városi jogállás idegen az európai megoldásoktól (különösen nem keverendő össze a szövetségi államok tartományi jogú nagyvárosaival), mesterségesen bontja meg az önkormányzati képviselői rendszert (e tekintetben ugyanis a megyei jogú városok nem részei a megyének), ezért további fenntartása szükségtelen. Ezzel szemben a differenciált feladattelepítés jegyében célszerű az európai értelemben vett nagyvárosok és agglomerációjuk igazgatási rendszere specialitásainak vizsgálata és érvényesítése, hiszen ezen lehetőségek kiaknázatlanok, sőt a jelenlegi rendszerben párhuzamos feladatellátás alakulhat ki. Ezt eredményezheti ugyanis az a megoldás, hogy a megyei jogú város saját területén, lakossága számára biztosítja a megyei önkormányzat számára előírt feladatokat (az Ötv.-ben előírt egyeztető bizottság működtetése nem képes az anomáliák kiküszöbölésére).

5.2. A megyei önkormányzatok működtetésének lehetőségei

A legfontosabb kérdés a területi önkormányzatiság jövőjével kapcsolatban egyértelműen a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak kérdése. A rendszerváltó országok, így Magyarország esetében az önkormányzati hatáskörök kialakulása időben koncentráltan jött létre, a korábbi államigazgatási feladatok (bár az Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában foglalt demokratikus standardok mentén) mechanikus módon lettek szétválasztva államigazgatási és önkormányzati feladatokra. Mindez pedig akkor, amikor a nagy ellátó rendszerek

reformja még el sem kezdődött. Ez az egyik fő oka annak, hogy a rendszerváltás óta eltelt 20 évben, annak ellenére, hogy minden kormány megpróbálta, de zömében egyik sem járt sikerrel a torz feladat-szerkezet megváltoztatásában.

A helyi önkormányzatok kötelező feladatai az állami feladatok sajátos típusát képviselik. A közszolgáltatások igen jelentős részének biztosítása a helyhatóságok feladata. Ezek egy része, mintegy kötelező hatásköri minimumként - az akkori túlzott garanciákat kereső politikai légkörben hozott döntésként - magában a 2/3-os önkormányzati törvényben található. Ezek és más hatáskör-telepítési elvek alapján az önkormányzati kötelező feladat- és hatáskörök telepítését az önkormányzati rendszer 1990-ben történt megalakulása után folyamatosan az ágazati törvények végzik.

Egy-egy társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként e törvények alapvetően azokat a feladat- és hatásköröket minősítették önkormányzati feladattá, melyek a lakosság széles körének közszükségleteit elégítik ki és amelyek biztosításában nem szükséges országosan egységes megoldás, erős a helyi érdekeltégi elem, azaz a választópolgárok közössége a helyi szükségletekhez igazodva határozhatja meg a feladatellátás módját.

Az önkormányzati feladatok telepítése az adott ágazati szabályozás (pl. egészségügy, szociális igazgatás, környezetvédelem) szerves része, egyik - az ágazati rendszerbe illő - eleme mely szervesen illeszkedik a jogterületen meghatározott állami feladatokhoz, illetve más szereplők (pl. civil szféra, gazdasági szereplők, állampolgárok) kötelmeihez és jogaihoz. Mindezek alapján az önkormányzati feladat- és hatáskörök felülvizsgálata az egyes ágazati törvények felülvizsgálata során történhet az ágazati rendszer egyéb elemeivel összhangban.

A központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás dinamikusan változó, a társadalmi, gazdasági és politikai feltételek mentén. Bár ebben a

folyamatban a decentralizáció a fő irány, de van példa az ellenkezőre is. A decentralizáció ugyanis nem önmagában való érték, a központi államigazgatási szervek feladatellátásuk során az önkormányzatokhoz hasonlóan ugyanazon demokratikus, szakszerűségi és hatékonysági elveket kell, hogy érvényesítsék.

A polgárokat és szervezeteiket legkevésbé az érdekli, hogy ügyeikben állami, vagy önkormányzati szervek járnak el, hanem az eredmény minősíti a feladat helyességét. Ezért az ágazati felülvizsgálat során az önkormányzati reform alapvető célkitűzéseivel összhangban (decentralizáció, ésszerű koncentráció, hatékonyság, a szolgáltatások színvonalának emelése) együttes figyelembe vétele szükséges. Ezek alapján történhet meg végre az önkormányzati feladat és hatáskörök következetes felülvizsgálata.

Külön indokolt foglalkozni az államigazgatási feladatok ellátásával is. A polgár közeli közigazgatás jegyében (uniós alapelv) az önkormányzati szervezetrendszeren belül a jegyző látja el a jellemzően hatósági hatásköröket. Ezzel elkerülhetővé vált a párhuzamos intézményépítés, a polgárok egy helyen juthatnak hozzá a helyben igénybe vehető önkormányzati és államigazgatási szolgáltatásokhoz is. E megoldás azonban a gyakorlatban több problémát is felvetett. Egyrészt a jegyző státuszánál fogva lényegében a képviselő-testülethez kötődik, az állami szervek a szükségesnél kevesebb befolyással bírnak, annak ellenére, hogy különösen a kis településeken a jegyzői munka többségét az államigazgatási feladatok teszik ki. Másrészt a nagyszámú, jegyző által gyakorolt államigazgatási feladatok egy része nem oldható meg szakszerűen, gazdaságosan minden településen, mert ritkán fordul elő, vagy speciális szakértelmet, illetve kiemelt technikai feltételeket igényel. E területen az ésszerű koncentráció előrelépést jelenthet.

Az önkormányzati rendszerünkben, a jelentősebb számban létező alacsony lélekszámú településeken feltétlenül felvetődik, a szűkösen rendelkezésre álló

források hatékony felhasználása érdekében a polgármesteri tisztség főállásban történő betöltésének újragondolása, az önálló hivatal működtetésének kérdése, illetve a testületek létszáma, valamint a tiszteletdíjak nagyságrendje. Ma a liberális szabályozásból következően, csak az önmérséklet szabhat gátat az ésszerűtlen döntéseknek, de célszerű megfontolni törvényi korlátok felállítását is. A közös polgármesteri hivatalként működő körjegyzőségek száma a pozitív és negatív ösztönzőknek köszönhetően folyamatosan bővül, de célszerűnek mutatkozik törvényi feltételeket szabni az önálló működtetéshez.

A működési kérdések közül az egyik legfontosabb a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeleti típusú eszközökkel történő megerősítése, mindenekelőtt törvénytörő döntés végrehajtása felfüggesztésének azonnali elrendelésével, illetve a kötelező közzolgáltatások nem teljesítése esetén a mulasztásnak a mulasztó önkormányzat veszélyére és költségére történő pótlási lehetőség formájában. Ehhez járul még a gazdálkodás jogszerűségi ellenőrzésének kiterjesztése és intenzívebbé tétele is.

E fontos terület változtatását a választópolgárok érdekei támasztják alá. Az önkormányzati rendszer kialakításának időszakában a helyi önállóság túlhangsúlyozása történt. A törvényesség helyreállítására azonban jelenleg semmilyen eszköz nem áll rendelkezésre abban az esetben, ha a mulasztásos törvénytörést az illetékes szervek megállapították, de az önkormányzat nem hajlandó azt pótolni.

5.3. Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének vetületei

Az önkormányzati rendszer megújításával kapcsolatban az alábbi főbb tézisek megvalósítását tartom szükségesnek:

5.3.1. A szerkezeti-strukturális átalakítás meghatározó elemei

a) Erős önkormányzati középszint létrehozása

A közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásának eredményesebbé tétele és a területi szintű közfeladatok hatékonyabb szervezése érdekében – megfelelő felkészülési időszakot biztosítva – Alkotmányba kell foglalni a megyei önkormányzatok a jelenleginél jelentősen erősebb feladat- és hatáskörét. Én azt gondolom, hogy a többségi szakirodalmi vélekedéssel ellentétben (lásd pl ⁵⁵) nincs szükség választott politikai régió létrehozására, véleményem szerint a meglévő megyerendszer megfelelő megerősítésével pótolható a jelenleg itt tapasztalható űr.

Az önkormányzati törvényben keretjelleggel szükséges meghatározni az ehhez az önkormányzati szinthez telepítendő feladat- és hatásköröket. Éppen ezért különösen fontos a területi hatáskör-telepítés rendező elveinek rögzítése, valamint a legalapvetőbb, a megyei önkormányzati működés szempontjából létfontosságú hatásköri csoportoknak, irányoknak, kereteknek a kijelölése.

A megyei hatáskör-telepítés rendező elvei körében a legfontosabb a megyei léptékben ellátandó feladat- és hatáskörök megyei önkormányzati szintre telepítése lehet. Ennek érdekében a helyi közügy önkormányzati törvénybeni kategóriáját megyei léptékre alkalmazva kell megfogalmazni, lényegében megteremtve a megyei közügyek – eddig lényegében hiányzó - fogalmát. Ekképpen a települési

⁵⁵ A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, Regionális Projekt: A regionális intézményrendszer kiépítése (vitaanyag), Budapest, 2003. április 22.

önkormányzati szinten célszerűen, méretgazdaságosan nem végezhető feladatokat főszabályként a megyei önkormányzatoknak indokolt ellátniuk.

A megyei önkormányzatok esetében is generális szabályként van jelen az, hogy az önkormányzati hatáskörök letéteményese a választott képviselők testülete, esetünkben a megyei közgyűlés. A megyei önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározása az új szabályozás legfontosabb paramétere, ahol olyan önkormányzati szint bevezetéséről lehetne szó, amely bázisa lehet a központi hatalom ésszerű lebontásának: a decentralizációnak.

A megyei önkormányzathoz telepítendő a megye egészét érintő olyan közfeladatok (területi közügyek), melyek közvetlenül kapcsolódnak a térség mindennapos életéhez, amelyekben ésszerű módon alakíthatók ki a területi különbségekhez igazodó, eltérő megoldások. Ide sorolandók továbbá azok is, amelyek közvetlen befolyással járnak az adott megye fejlődésére. Szintén megyei szinten indokolt megszervezni azon közszolgáltatásokat, amelyek – figyelemmel a méretgazdaságossági követelményekre is – települési szinten, illetve a többcélú kistérségi társulások által hatékonyan nem láthatók el.

A megyei önkormányzat feladat- és hatásköri rendszerének meghatározása során az alábbi kiemelt szempontokra célszerű tekintettel lenni:

- érdemi, valós decentralizáció;
- a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában, és az Európa Tanács ajánlásában körvonalazott nemzetközi gyakorlat;
- a megyei választópolgáraihoz kapcsolható megyei közügyek köre.

A hatáskör-telepítés rendszerében a feladat- és hatáskörök mozgása jellemzően felülről lefelé (vertikálisan az egyes minisztériumoktól vagy országos hatáskörű közigazgatási szervektől a megyei önkormányzatokhoz), illetőleg horizontálisan

(valamely területi, nem önkormányzati szervtől a megyei önkormányzatokhoz) történhet. Ily módon meghatározó rendező elvként van jelen a decentralizáció – ideértve annak földrajzi értelmezését (azaz amikor egy felsőbb közigazgatási szintről egy alsóbb közigazgatási szint felé mozog el a feladat), éppúgy, mint tartalmi értelmezését (amikor egy állami szervtől egy választott területi önkormányzati szervhez kerül a feladat).

Ugyanakkor természetesen nem minden, megyei szinten értelmezhető feladat- és hatáskör lehet szükségszerűen az újonnan megerősítendő önkormányzatoké. Nyilvánvalóan számos államigazgatási feladat, hatósági hatáskör tekintetében (pl. adóigazgatási feladatok, honvédelmi igazgatási feladatok) nem beszélhetünk megyei helyi közügyről, ezek megyei önkormányzati telepítése egyáltalán nem lenne célszerű.

A konkrét hatáskörök meghatározása az ágazati törvények feladata. Nem törvényszerű, hogy az adott feladatcsoportba tartozó minden hatáskör a megyei önkormányzathoz tartozzon. A megyei közügyek közé nem sorolható, illetve a speciális kezelést igénylő ügyek maradhatnak állami feladatok, telepíthetők állami, vagy más szervekhez.

b) A törvénnyel létrehozott kötelező önkormányzati társulások típusainak (kötelező kistérségi társulás, kötelező körjegyzőség) kialakítása

A települési önkormányzatok eredményesebb működésének biztosítása érdekében az Alkotmány lehetővé tenné a törvényalkotás számára egyes önkormányzati feladatok esetében a kötelező társulási feladatellátás előírását, illetve módot adna a hivatal szervezetek fenntartásával kapcsolatban törvényi követelmények előírására is.

Részben szakítva az önkormányzati társulás önkéntességének alapelveivel lehetővé válik, hogy törvény kötelezővé tegye társulás megalakítását, amennyiben valamely közszolgáltatás ellátása ilyen módon hatékonyabban megvalósítható. Ki kell emelni azonban, hogy az önkéntes társulás lehetőségét ez a módosítás továbbra sem zárja ki.

A kistelepülések önkormányzatainak fennmaradása olyan érték, amelyet a továbbiakban is mindenképpen meg kell őrizni. Éppen ezért önkormányzati szerveket (képviselő-testületet és polgármestert) változatlanul minden település választópolgárai választhatnának. Tény ugyanakkor, hogy egyes közszolgáltatások színvonalas biztosítása a kistelepülések szintjén még komoly anyagi ráfordítások árán sem mindig biztosítható.

Ezért lehetővé kell tenni, hogy törvény egyes helyi közszolgáltatások ellátására önkormányzati társulás megalakítását írja elő. Az új szabályozás szerint a közszolgáltatások ellátása változatlanul helyi önkormányzati feladat maradna, azt azonban az egyes önkormányzatok társulás útján teljesíthetnék.

A jogi személyiséggel rendelkező többcélú kistérségi társulást, a törvény által meghatározott kistérség települési önkormányzatai hozzák létre, a kistérségben egy többcélú kistérségi társulás működik.

E feladatok meghatározásánál célszerű figyelembe venni, hogy az átruházott feladat igazodjon a többcélú kistérségi társulás funkciójához, elsősorban olyan feladatokat lásson el, amelynek biztosítása a kistérség egészére vagy nagyobb részére indokolt. A települési önkormányzatok egyes feladat- és hatáskörei ellátásáról a kistérségi társulás keretében gondoskodjanak.

A lakossági szolgáltatások színvonalának emelése, a jelenleg meglévő különbségek csökkentése érdekében összehangolt, azonos elveket alapul vevő jogalkotási tevékenység szükséges. Az ágazati törvényekben érvényre kell juttatni a szakmai feltételrendszerek finomítását. A továbbfejlesztés várható eredménye szerint növekszik a közszolgáltatások színvonala, a stabil, kiszámítható ösztönző-rendszer alkalmassá válik a helyi mozgáster bővítésére, valamint a differenciált rendszer képes lesz kiküszöbölni az eltérő gazdasági, földrajzi, természeti adottságokból eredő különbségeket.

A szakirodalomban fellelhető vélemények jelentős része szerint az ezer lélekszám alatti települések általában nem képesek szakszerűen, hatékonyan a polgármesteri hivatalt önállóan működtetni. Ezért fontos e területen a fokozatos továbblépés biztosítása. Főszabályként lenne célszerű alkalmazni, hogy ezer lakos alatt kötelező a körjegyzőség. Az ezer és az ezernél több lakosú község szintén részt vehet a körjegyzőség működtetésében, azonban számukra nem kötelező a részvétel, a kétezernél több lakosú község csak körjegyzőség székhelye lehet. Néhány kiemelt körülmény, pl. a település földrajzi fekvése, az ellátandó feladatok stb. ezernél kevesebb, de ötszáznál több lakosú településeken is indokoltá teheti a körjegyzőség működését. Az ezt megalapozó körülményeket a törvényben szükséges rögzíteni.

5.3.2. A működés megújítása

- a) az önkormányzatok által ellátott közfeladatok felülvizsgálata, a kötelező ágazati feladatok áttekintése, dereguláció.

A változás fontos eleme a települési önkormányzatok számára az ágazati törvényekben meghatározott feladat- és hatásköröknek a jelenleginél differenciáltabb telepítése a különböző nagyságú és teljesítő képességű

önkormányzatok között, továbbá az egyes feladat és hatáskörök tételes áttekintése, a sülykségtelenek hatályon kívül helyezése, egyes feladatok korszerűbb újraszabályozása. Az önkormányzati autonómiát erősíti az indokolatlan jogszabályi kööttségek oldása, amely bővítheti az önkormányzatok mozgásterét. Sülykséges, hogy az önkormányzati törvény csak a feladattelepítés elveit tartalmazza, a konkrét telepítést az ágazati törvények végezzék.

Az ágazati törvényekben foglalt önkormányzati feladat- és hatáskörök tárcák általi felülvizsgálat során alkalmazandó szempontok:

- A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök közül melyeket lehet megszüntetni?
- Mely feladat- és hatásköröket sülykséges tartalmában módosítani?
- Új feladat megállapítása
- Differenciált feladattelepítés (lakosság szám szerint, önkormányzati szintek között)

Meg kell vizsgálni azt is, hogy a jelenlegi önkormányzati szintek (települési, megyei) között sülykség van-e a feladat- és hatáskörök átrendezésére.

- Feladat kistérségi társulásban való ellátása ösztönző rendszer útján
 - Indokolt-e az önkormányzati feladat állami feladatként történő megfogalmazása?
 - A feladatellátás hatékonyságának elősegítése – kiserződés útján, civil szervezetek bevonásával
- b) A jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok felülvizsgálata, koncentrált feladattelepítés a kistérség székhely-település jegyzőjére

A különböző ágazati jogszabályok nagyszámú, közel 2.500 államigazgatási feladat- és hatáskört telepítettek a jegyzőkhöz. A jegyzői hatáskörök kutatásaim alapján négy, világosan elkülöníthető csoportja vázolható fel:

- A kistérség jegyzőjéhez telepíthető feladat- és hatáskörök
 - Speciális szakértelmet igényelő ügyek (pl. hulladékgazdálkodással, zaj- és rezgésvédelemmel, levegőtisztaság-védelemmel, kapcsolatos jegyzői hatáskörök).
 - Magasabb szakmai felkészültséget kívánó ügyek (pl.: szabálysértés, kereskedelemmel, vendéglátással, telepengedélyekkel kapcsolatos ügyek, egyes növényvédelmi és állategészségügyi hatáskörök)
 - Alacsony ügyszám (pl. egyes tűzvédelmi hatáskörök, névváltoztatással, egészségüggyel, oktatással kapcsolatos hatáskörök)

- Továbbra is a települési jegyzőnél maradó hatáskörök
 - A hatáskör ellátása az ügyfélközelség miatt indokolt (pl. pénzbeli és természetbeni szociális ellátások)
 - Egyszerűbb megítélésű, nagy számban jelentkező ügyek (pl. marhalevél, hagyatéki ügyek, egyes nyilvántartások vezetése)
 - Az intézkedés hatékonysága és gyorsasága, illetőleg a helyismeret ezt indokolja (pl. fakivágási ügyek, egyes közegészségügyi, gyámügyi hatáskörök, honvédelmi, polgári védelmi feladatok, azonnali intézkedést igénylő ügyek)

- Más államigazgatási szervhez telepíthető hatáskörök

A hatáskör telepítésének célja a meglévő párhuzamosságok, illetőleg jegyző kizárólagos „formai” szerepének megszüntetése. (Pl. fogyasztóvédelmi felügyelőséghez, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségekhez köthető – szakági jellegű – hatáskörök áttelepítése.)

- Deregulálható feladatok

Az e csoportba sorolt jegyzői hatáskörök tekintetében a következő rendezési elvek kerülhetnek szóba:

- az ügyfajta igényel-e államigazgatási hatósági beavatkozást (pl. tűzszerészeti mentesítéssel, a szerencsejáték szervezésével, valamint a lakások önkényes elfoglalásával kapcsolatos hatáskörök.)
- a hatáskörök deregulációjának indokoltsága az évek óta nem, vagy csak formálisan gyakorolt hatáskörök esetében (pl. megváltozott munkaképességűek rehabilitációja, lobogózással, kárpótlással kapcsolatos hatáskörök.)

A szolgáltató közigazgatás jegyében fontos feladat az, hogy a kistérség központ település polgármesteri hivatalában már működő okmányirodák bázisán jöjjenek létre kistérségi közigazgatási szolgáltató központok. Ezen integrált ügyfélszolgálati központok pedig legyenek alkalmasak arra, hogy államigazgatási és önkormányzati közigazgatási ügyeket elektronikusan intézzenek, továbbá a nagy közszolgáltató vállalatok ügyfélszolgálataihoz is kapcsolódjanak.

5.3.3. A finanszírozási, gazdálkodási rendszer átalakítása

5.3.3.1. Megfelelő gazdálkodási, finanszírozási feltételek megteremtése

A pénzügyi szabályozórendszer változását alapvetően az önkormányzati rendszer, ezen belül az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének átalakítása indukálja. Természetesen kisebb elmozdulások ettől függetlenül is szükségesek a forrásszabályozási (finanszírozási) rendszer egyes elemeiben.

A pénzügyi szabályozó továbbfejlesztése során abból kell kiindulni, hogy ugyanakkora ráfordítással jobb színvonalú közszolgáltatást kell biztosítani. A színvonaljavításra a rendszeren belüli gazdaságos feladat-szervezésből származó megtakarítás adjon lehetőséget.

A pénzügyi szabályozás szempontjából alapvető, hogy a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítése során meghatározásra kerülnek a körzeti, valamint a megyét átfogó közszolgáltatási feladatok, amelyek ellátásának optimális kerete a kistérség, valamint a megye.

A tapasztalatok indokolják annak megvizsgálását, hogy ne csak a kommunális (hulladék-elhelyezés és ártalmatlanítás, a vízellátás, útfenntartás, stb.), valamint az egyes nagy szakértelmet igénylő közigazgatási-, hatósági feladatok, hanem az alapfokú oktatás, a lakossági szociális juttatások egy része (rendszeres segélyezés), az egyes szociális intézményi ellátások is a kistérségi feladatok körébe tartozzanak majd. Ezek kijelölése az elsőrendű feladat. A feladatellátás kistérségi szintre koncentrálása a közszolgáltatás hatékonyabb, olcsóbb, szakszerűbb megvalósítását szolgálja.

A feladat- és hatáskörök koncentráltabb telepítése, ellátása jelenti a kiindulópontját a normatív hozzájárulások mainál racionálisabb, kevésbé differenciált meghatározásának. Ebbe az irányba hathat a térségi feladatok egyértelmű telepítése és a települési önkormányzatok térségi intézmények átadási, majd visszavételi jogának megszüntetése.

Ha koncentrált a feladattelepítés, akkor kevésbé szétaprózott támogatási rendszer is működőképes, vagyis akkor, ha a nagyobb szakértelmet igénylő, valamint a több települést érintő közszolgáltatások a településektől a kistérségi társulásokhoz kerülnek. Ezáltal a közszolgáltatások volumenét képesek kifejezni globális mutatók (a lakosság száma, összetétele és más – az infrastrukturális helyzetet jellemző – tényezők) és az ezek alapján számítandó globális normatív hozzájárulások. Így a jelenleginek töredékére csökkenhet az ágazati feladatokhoz kapcsolódó normatívák száma.

A feladatellátás személyi és tárgyi feltételrendszere a megfelelő méretnagyság révén optimalizálható. A külön-külön kis létszámú intézmények együttes működtetése szakmailag és gazdaságilag már hatékonyá tehető.

A jogszabály erejénél fogva (ipso iure) létrejövő társulás feladatait tekintve „kvázi” önkormányzati szint. Ezért célszerű, ha a törvény meghatározza az ellátandó feladatok tömegétől függően a társulást alanyi jogon megillető bevételek körét, így az állami támogatásokat, hozzájárulásokat, az átengedett központi adókat, a mai vagy jövőbeni helyi adóbevételek megosztását a települések és a kistérség között. Emellett a kistérség a feladatkörével összefüggő más – díj-jellegű – bevételekkel is rendelkezik. A forrásszabályozásban a feladatellátáshoz kapcsolódó normatív hozzájárulás helyébe a kistérség részére néhány „globális” mutató (népesség, korcsoporthoz kapcsolódó lakosság szám, infrastrukturális mutató) alapján számított hozzájárulások léphetnek. Minél több feladat kerül kistérségi szintre, annál több forrás szabályozható „globális” mutatók alapján. Ez annál is inkább

lehetséges, mert a kialakult kistérségi feladatstruktúra országos homogén. Ez esetben nyílik tehát mód az elburjánzott normatív hozzájárulások rendszerének egyszerűsítésére. Meg kell adni természetesen azt a lehetőséget is, hogy a kistérségbe tartozó települések szükség esetén adjanak át pénzeszközt a társulás részére.

Amennyiben a koncentrált feladatellátás önkéntes társulás létrehozásával valósul meg, akkor az önkormányzati szabályozásban döntővé kell tenni a közös feladatellátásra ösztönző elemeket (pozitív ösztönzés).

A társulásra ösztönző elemek hatásának erősítése érdekében indokolt az eddigi, önálló feladatellátást konzerváló normatívák megszüntetése. (pl. a kistéleplések kiegészítő támogatása). Mindemellet a közösen ellátható feladatok esetében fokozatosan szükséges megszüntetni az egyes települések számára az „önhiki” támogatás igénybevételeének lehetőségét (negatív ösztönzés). Ezáltal felszabadulhat további forrás a társult feladatellátáshoz kapcsolódó ösztönző normatívákhoz.

Erős önkormányzati középszint csak úgy jöhet létre, ha megfelelő gazdálkodási, finanszírozási feltételekkel, autonómiával rendelkezik. Az erős önkormányzati középszint a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörének kiszélesítésével képzelhető el, amelyhez az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges. Amennyiben ezen megerősített önkormányzatok létrejöhetnek, úgy meg kell teremteni a gazdálkodásukhoz szükséges feltételeket:

- biztosítani kell a megfelelő mértékű saját bevételi lehetőségeket (pl. helyi adókból való részesedéssel)
- feladat- és hatáskörük ismeretében a központi költségvetési támogatásukat meg kell teremteni.

- forráselosztó szerepet kaphatnak (ez nem csak fejlesztési, hanem működési forrásokra is igaz lehet).

Az önkormányzatok finanszírozási mechanizmusa, a forrásszabályozás már több éve, évtizede a viták keresztjében áll. A nemzetközi gyakorlati példák azt mutatják, hogy erősödőben az önkormányzatok saját bevételi érdekeltsége, normatív feltételek szerint rögzíti az önkormányzatok megosztott bevételekhez és a működési jellegű állami támogatásokhoz való hozzájárulásának szabályait, s mindezek mellett működteti – ugyancsak normatív előírások alapján – a nemzeti és közösségi célokat szolgáló pályázati mechanizmusát.

- Az önkormányzati rendszert érintő fejlődés, fejlesztés neuralgikus pontja a saját források jelentős növelése. A finanszírozás megújítása során figyelembe kell venni, hogy érdemi saját forrás nélkül nem lehet eredményesen a különböző hazai és uniós pályázatokon részt venni, saját forrás nélkül nem lehet kötvényt kibocsátani, illetve hitelt felvenni, valamint a szűkös finanszírozás esetén nincs esély megfelelő saját forrás nélkül a működéshez szükséges forráskiegészítés előteremtésére.

A helyi önkormányzati saját bevételek növelésére – véleményem szerint - a következő lehetőségek jöhetnek számításba:

- 1) helyi adók (a meglévő adófajtákon túl az ingatlanadó, mint saját bevételi forrás bevezetése)
- 2) az önkormányzati vagyon hatékony működtetésében rejlő tartalékok kihasználása

- 3) intézményi tevékenységből származó díjbevételek növelése (a tényleges költségszintnek megfelelő bevételek kalkulálása)
- 4) a jelenleg megosztott forrásként működő adófajták önkormányzati saját bevételként való kezelése.
- 5) Esetlegesen egyéb új adófajták önkormányzati saját bevételként, bár a mai, az adózók szempontjából túlterhelt adórendszerben nehéz újabb adófajták bevezetését elképzelni.

Összességében a saját bevételekkel kapcsolatban a fő cél, hogy egyértelműen növelni kell az összbevételen belüli részarányát az ezen a jogcímen befolyó forrásoknak.

- Az önkormányzati rendszer jövőjével kapcsolatban szintén nagyon fontos kérdés az államháztartás által centralizált jövedelmekből az állam és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás megfelelő szabályozása. Ennél a jövedelemforrásnál kulcskérdés, hogy az érintett önkormányzatok területén keletkező adóbevételt az állam ossza meg a helyi közösségekkel, így a mezo szinten tevékenykedő, ezen állami jövedelemforrások realizálását elősegítő megyei önkormányzatokkal is.

A megosztás igénye azonban nemcsak az állam és önkormányzatok, hanem az önkormányzatok egymás közötti viszonyában is kell, hogy érvényesüljön.

- Az állami támogatások rendszere annak ellenére, hogy a legrégebbi múltra tekint vissza, szintén elég áttekinthetetlen rendszert képez jelenleg, hiszen az önkormányzati törvény megjelenése óta a normatívák száma jelentősen nőtt, így a támogatási feltételek követhetlenné váltak, miközben az állami

támogatásoknak a teljes bevételen belüli aránya fokozatosan csökken. A fejlődés egyik lehetséges eleme, hogy az elosztási jogcímeket (normatívák számát) a minimálisan szükséges számra kell csökkenteni.

- A normatív módon elosztott állami támogatásoktól egyértelműen és határozottan meg kell különböztetni – különösen az Európai Unió támogatásaira tekintettel - a település- és térségfejlesztési normatívát, ami részben az országos, részben a nemzetközi pályázati programok céljaira használható fel. A támogatási mechanizmus kialakításakor leginkább meg kell teremteni az EU-pályázatokon való eredményes szereplés feltételeit. A jelenlegi rendszer helyett az előzőekben felvázolt finanszírozási rendszerben növelni kell az ezen a jogcímen a helyi önkormányzatok számára elérhető forrásokat.
- Az önkormányzati finanszírozás javításában egyre inkább megjelennek a hitelek (vagy kötvényből) származó forrásoknak. Az ilyen jellegű – leginkább kötvénykibocsátásban megjelenő – forrásbevonás fő indoka a minél eredményesebb részvétel az uniós pályázatokon, hiszen más forrásból (a jelenlegi körülmények között) egyre kevésbé elképzelhető a jelentősen megnövekvő saját erő előteremtése. Mindez egyébként a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő irány.

Összességében tehát én úgy gondolom, hogy a jövőben az önkormányzati források között egyre nagyobb jelentősége lesz a saját bevételeknek, valamint a pályázati úton elnyerhető támogatásoknak, míg a normatív állami támogatások funkciója lényegében az alapellátás normatív jellegű támogatására, illetve a területi felzárkóztatási programok finanszírozására korlátozódik.

6. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. A vizsgálatok igazolták, hogy a megyerendszer legnagyobb jelentősége történeti szempontból abban rejlik, hogy mindig formálódni tudott a változó közjogi, igazgatási, politikai struktúrához és térben minden vagy a megyébe, vagy pedig a megyére épült rá. Így a megye a történeti-területi folyamatok meghatározó kerete lehetett hosszú századokon keresztül, miközben története során csak rövid ideig volt kizárólagos és egyetemleges területi képződmény. Folyamatosan megfigyelhetők a regionalizációs kísérletek, de politikai értelemben vett régiók soha nem jöttek létre.
2. Az összehasonlító elemzés egyértelműen igazolja, hogy az Európai Unióban nincs kötelezően követendő norma a területi közigazgatás beosztását illetően, gyakorlatilag országonként változó a középszintű közigazgatás szerkezete. A jellemző két típus; „északi” és „déli” országok csoportja, de ezen belül számos különbség figyelhető meg (azaz nem homogén csoportokról van szó).
3. A vizsgálatokban a magyarországi megyék versenyképességi rangsorának felállítása során beigazolódott, hogy az egyes megyék gazdasági ereje között jelentős különbségek vannak, így amikor a jelenlegi szűkülő finanszírozási lehetőségek között mind nagyobb szerepe van (pontosabban lenne) a saját bevételeknek, mindenképpen figyelembe kell venni ezt a tényt a finanszírozási szabályok megalkotása során is. A középszintű önkormányzat, a megyei önkormányzat relatíve erőtlenség, egyértelműen szükséges e szint megerősítése.

4. A megyei önkormányzatok gazdálkodásának vizsgálata során felállított hipotézis igaznak bizonyult, mely szerint a központi források csökkenésével párhuzamosan egyre nő a külső, idegen (jellemzően hitel, kötvény) forrás szerepe az önkormányzati finanszírozásban, így az önkormányzatok adósságállománya a középszinten (is) dinamikusán bővül.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Értekezésemben megvizsgáltam a középszint helyzetének történelmi alakulását, egyrészt a megyékhez kapcsolt hatáskörök, területi igazgatás, másrészt pedig a regionalizációs elképzelések irányából. Mindebből arra a következtetésre jutottam, hogy a megye lényegében rugalmasan alakult a különböző korok elvárásaihoz, és megfelelő keretet nyújtott a területi közigazgatási feladatok ellátása számára.

A '90-es önkormányzati törvény láthatóan csorbította a megyei hatásköröket, és nem jelölt meg új integrációs pontokat a középszinten, ezóta jelentenek „problémát” a megyei önkormányzatok. A megyék bizonytalan helyzetét fokozta az európai integrációból fakadó, a megyéknél nagyobb régiók kialakításának igénye. Ez hangsúlyosan első ízben a '90-es évek második felében merült fel, a területfejlesztési törvény elfogadásakor. A területfejlesztés rendszerében még bőven vannak tennivalók, gondolok itt elsősorban a kiépített intézményrendszerrel kapcsolatos problémákra, mint például az egyes hatáskörök átfedése, valamint a megfelelő erőforrások megfelelő szintre helyezésére. Én azt gondolom, hogy a jövőben kiépítendő szerkezet semmiképp nem nélkülözheti a megyéket, hiszen, mint láthattuk az erre a területre vonatkozó Európai Unió ismeretek feldolgozása során, az EU-n belül nincs egységesen elfogadott normarendszer a közigazgatásra vonatkozólag, mindez marad tagállami hatáskörben.

A vizsgálatba bevont két Európai Unió ország területi közigazgatási szerkezetének áttekintése során azt tapasztaltam, hogy az egyes tagállami megoldások között számottevő eltérések tapasztalhatók, a két jellemző iránynak (észak-dél) megfelelően.

Értekezésem során két kutatási területen végeztem vizsgálatokat, egyrészt egy külső környezetelemzést készítettem, amely során versenyképességi rangsort

állítottam fel a magyarországi megyék között. A vizsgálat eredménye alapján szignifikáns (és pontosan mérhető) különbség van az egyes megyék között. A másik kutatás során kérdőíves adatgyűjtést végeztem az összes megyei önkormányzat vonatkozásában, melyben leginkább a főbb bevételi jogcímeket elemeztem. A vizsgálat megerősítette a felállított hipotézisemet, mely szerint a középszintű önkormányzatok forrásai a teljes önkormányzati rendszerhez hasonlóan egyre inkább szűkülnek, egyre kevesebb pénzből tudnak gazdálkodni, így mind nagyobb jelentősége van a saját bevételek növelésének, ami kitörési pontja lehet a jelenleg gyenge középszint megerősítésének. További hipotézisként fogalmaztam meg, hogy az előzőek következményeként a megyei önkormányzatok többségének egyre nagyobb az adósságállománya, ami szintén bizonyítást nyert a kérdőívek feldolgozása során.

A vizsgálataimra alapozva felvázoltam az általam ideálisnak vélt területi közigazgatás szerkezetét; mely szerint a megye megfelelő egysége a mezo szint közigazgatási beosztásának, azonban mindenképp szükséges a középszint jelentős megerősítése.

A mai magyar közigazgatás különösen az államháztartás jövőbeli reformját figyelembe véve számos változás előtt áll. A változásoknak azonban véleményem szerint nem a megyerendszer megszüntetésére vagy teljes elsorvasztására kell törekednie, én azt gondolom ugyanis, hogy a politikai régiók létrehozásának nincsenek meg a megfelelő indokai, alapjai. Vizsgálataim megerősítették azon álláspontomat, mely szerint a középszintű közigazgatási egységnek továbbra is a megyének kellene lennie, a régiók pedig a területfejlesztés megvalósítására szolgáló intézmények lennének. A területfejlesztési feladatok, a pályázatadás, a beruházások koordinálása és ellenőrzése nem igényelne régiószinten jelentős emberi erőforrás igényt, így nem kellene egyfajta „vízfejeket” létrehozni, egy karcsú, ámber annál hatékonyabb szervezet is képes lenne megfelelni a területfejlesztés feladatrendszerének.

8. ABSTRACT

I analyzed the development of the medium level public administration from historical approach, focusing on the scopes of administration rendered to this level as well as regionalisation aspects in my thesis. My conclusion thereof was that the county (in Hungarian: megye) followed flexibly the demands of the different eras and represented an appropriate framework for the management of local administrative duties.

The act on self-government in year 1990 significantly cut the scope of the medium level governments, whereas new integration centers were not assigned in this area. Accordingly since then county level local governments have been deemed to “problematic issues”. The uncertainty at this level was getting higher due to the need for structuring regions with larger territories, which purpose was connected to the European integration. There was special emphasis to this idea at the beginning of the 90’es when Act on Regional Development was passed. In my opinion there are still several open issues in the regional development system, including the problems of the institutional system. In relation thereto I pointed out the overlaps between the scopes and the lack of positioning sources to the appropriate level. I believe that the future structural changes in the medium level administration should not aim to dismiss the county structure since there are any standardized EC law requirements for the administration system. The reason is that administration remained in the Member States’ competence.

Following the analysis of the regional administration structures of two Member States I concluded that there are significant differences between the European systems according to the two main streams i.e. the North and the South.

I carried out researches in two subjects in my thesis. The first was an external environment analysis, by which a competitive ranking of the Hungarian counties

was established. The result of this research reflected a significant (and precisely measurable) difference between the counties. The second research concerned collection of data from each county level local government focusing on key income sources. The finding was in line with my expectations: financing sources are narrowing down, therefore the importance of expanding own sources and revenues is increasing. Growth in the own sources must be an accelerator for strengthening the currently weak medium level administration. My further hypothesis that the county level local governments are getting more and more indebted, was also supported by the responses provided in the questionnaires.

On the basis of my research results I featured my ideal regional administration system, in which the significantly strengthened counties are the appropriate units for the medium level.

The Hungarian public administration – especially local administration - will go through several structural changes in the next few years. In my opinion, the establishment of political regions lack of adequate reasons, therefore changes in public administration should not aim to abolish the current county structure. My researches supported my point of view that counties should remain the actors of medium level public administration, whereas regional centers should be institutions only responsible for regional development. The latter task, including the tendering, investment coordination and control do not require significant human resources at regional level. Therefore, producing unreasonable bureaucratic institutions could be avoided, and a lean and simultaneously more efficient organization could serve the needs of regional development.

MELLÉKLETEK

1. melléklet: Irodalomjegyzék
2. melléklet: A szerző az értekezés témaköréhez kapcsolódó publikációi
3. melléklet: Táblázatok és ábrák jegyzéke
4. melléklet: Kérdőív
5. melléklet: az értekezésben felhasznált adatgyűjtés részletes eredménye (1-7. táblázat)

1. melléklet - Irodalomjegyzék

1. AGG Z. (2002): Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? Comitatus, Budapest, 32-33. o.
2. AGG Z. (2005): Megyék és/vagy régiók Magyarországon, Comitatus különszám
3. BENDE-SZABÓ G. (2001): Svédország és a regionalizmus, Magyar Közigazgatás 2001/2.
4. BERKE B. – BOYTHA GY. – DIENES-OEHM E. – KIRÁLY M. MARTONYI J. (2005): Az Európai Közösség kereskedelmi joga, KJK Kerszöv, Budapest
5. Békés megye területi jellemzői az Európai Unió csatlakozáskor (2004), KSH Békés Megyei Igazgatósága, Békéscsaba, 86. old.
6. BOYTHA GY. – PAPP M. (2005): Az Európai Unió létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai, Szent István Társulat, Budapest
7. COLE A. – JOHN P. (2001.): Local Governance in England and France, Routledge Studies in Governance and Public Policy, Taylor and Francis Ltd.
8. DR. CSANÁDY Á. – DR. TÓTH J. (2002): Az önkormányzatok pénzügyei, Perfekt Kiadó, Budapest
9. CSILLAG I. (1999): Költségvetési reformok nemzetközi összehasonlításban, Budapest
10. CZUCZAI J. - FICZERE L. (Szerk.) (1999): Európa A-tól Z-ig. Az Európai Integráció kézikönyve. ELTE ÁJTK. Budapest
11. Európába megy a megye – Előadások és hozzászólások a 2000. szeptember 21-22-i pécsi konferencián, Pécs, 2000.
12. Európában a megye- „Uniós tagság a közigazgatás tükrében”, Előadások és hozzászólások a 2004. október 21-22-i pécsi konferencián, Pécs, 2005.
13. Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő lényeges kérdései (IM-KÜM:IM/EUR/2000/TERVEZET/228/8., 7.

függelék: Az egyes tagállamok közigazgatási rendszerének felépítése és specialitásai) Budapest, 2001

14. FARKAS S. – JUHÁSZ G. (2005): Önkormányzati költségvetési szervek pénzgazdálkodásának szabályai, Saldo, Budapest, 67 p
15. FENYŐVÁRI N. – LÁSZLÓ CS. (1999): Költségvetési gyakorlat az OECD tagországokban, Budapest
16. FICZERE L. – FORGÁCS I. (Szerk.) (2004): Magyar közigazgatási jog - Különös rész európai kitekintéssel, Osiris-Budapest, 236-238. o
17. FURMENNÉ DR. HORVÁTH N. – DR. KÁDÁR A. (2004): A francia önkormányzatok és társulásaik pénzügyi szabályozása. Pénzügyi Szemle, 2004. 7. szám
18. HAJDÚ Z. (2004): A közigazgatási régió történeti funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon, Magyar Tudomány, 2004/9.
19. HALÁSZ I. (2000): Az új regionális önkormányzatok alkotmányos helye és szerkezete az egyes kelet-közép-európai országokban. Állam és Jogtudomány, Budapest
20. HANTOS GY. (1931): A magyar közigazgatás területi alapjai. Athenaeum, Budapest
21. HORN M. (1995.): The Political Economy of Public Administration, Cambridge University Press
22. HORVÁTH GY. (2003): Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris, Budapest
23. HUNYADI L.- MUNDRUCZÓ GY. –VITA L. (1997): Statisztika, Aula Kiadó
24. IDEA (2003) Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, Önkormányzati Finanszírozási Projekt: Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése (vitaanyag), Budapest
25. KENGYEL Á. (2002): Az EU regionális politikája Aula, Budapest
26. KONCZ J. (2004.): Európai Unió: Térség-, terület- és régiófejlesztés – elvek, struktúrák és módszerek, Európai Műhelytanulmányok, A

Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal kiadványa,
Európai Integrációs Iroda

27. KOVÁCS T. (2003.): A régióalkotás kérdései, problémái és jelenlegi állása Magyarországon c. tanulmány, a Terület- és településfejlesztés alapjai c. kötetből, szerk.: Süli-Zakar István, Budapest, 148. old.
28. A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja (2003), Regionális Projekt: A regionális intézményrendszer kiépítése (vitaanyag), Budapest, 2003.
29. KUKORELLI I. (Szerk.) (1998.) Alkotmánytan. Osiris-Századvég. Budapest
30. KUSZTOSNÉ NYITRAI E. (Szerk.) (1998): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, Consulting, Budapest
31. LEHMAN K. (2009): Az I. NFT hatásértékelése – európai tapasztalatok, Lisszaboni reformok – magyarországi megvalósítás, Halm T. (szerk.), Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 153-160. old.
32. MOLNÁR B. (2005): A strukturális alapok menedzsmentje az Európai Unió tagállamaiban, Comitatus, 2005. november – december, 57-68. o.
33. HIX S. (1999.): The Political System of the European Union, Explaining the EU Political System, 1-17.
34. PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001): Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus-Budapest-Pécs, 66., 70-71., 162-163. o.
35. PÁLNÉ KOVÁCS I. (2003): A területfejlesztés irányítása, 2003, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 5. habilitációs előadás
36. PÁLNÉ KOVÁCS I. (2004): A közigazgatási régiók esélyei hazánkban, Magyar Tudomány, 2004/9
37. PÁLNÉ KOVÁCS I. (2005): A középszintről középtávon, Comitatus, 2005. augusztus-szeptember
38. PITTI Z. (2003.): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja, Magyar Közigazgatás, 2003. évi 7. szám
39. Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája c. tanulmány, 4-6. o.

40. Regionalization and its Effects on Local Self-government (2007), Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No. 64.
41. RÉVAI NAGY LEXIKON (1912), Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest
42. SZABÓ M. (2005): A francia decentralizáció a 2003-as reformok tükrében, MEZŐ I. – WIENER GY. (Szerk.): Regionalizmus és önkormányzatiság, Gondolat-Budapest, 163-176. o.
43. SZABÓ P. (2005): A NUTS rendszer ki- és átalakulása, Comitatus, 2005. augusztus-szeptember
44. SZEGVÁRI P. (1998): Féltsük-e a megyét, a régiót? Comitatus, 1998.
45. TEMESI I (2001): Az önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban, Régió, Közigazgatás, Önkormányzat, MAKI Budapest, 18-22. o.
46. DR. VARGA S. – SZLOVÁK J. (1995): Ilyennek láttuk a francia kincstári és önkormányzati rendszert I. Pénzügyi szemle, 1995. 1. szám
47. DR. VEREBÉLY I. (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, Magyar Közigazgatás, Budapest
48. WALLACE H. – WALLACE W. – POLLACK M. A. (2005.): Policy-Making in the European Union, Oxford University Press
49. WOLLMAN H. (2004.): Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations, Local Government Studies, Taylor and Francis Ltd.

Jogszabályok:

- 1949. évi XX. törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya,
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. (Ötv.)
- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 2008. évi CV. törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról
- 77/1992. (IV. 30.) kormányrendelet a köztársasági megbízott egyes feladatairól
- 217/1998. (XII.30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről
- Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) OGY határozat

2. melléklet – A szerző az értekezés témaköréhez kapcsolódó publikációi

1. DR. KOVÁCS M. (2006): A megyerendszer áttekintése az európai integráció tükrében, Kitekintés-Perspective, 2006. X. évfolyam, 11.szám: 92-99. old.
2. DR. KOVÁCS M. (2007): The Situation of the Local Government in Hungary from the Aspect of the European Integration, Annals of the University of Craiova, 2007. XXXV. évf. 35. szám, 1371-1376 old.
3. DR. KOVÁCS M. (2007): Efficiency Questions of the Local Administration, Vasile Goldis University, Arad, 2007. 17.szám: 171-178. old
4. DR. KOVÁCS M. (2007): A területi közigazgatás hatékonysági kérdései, Kitekintés-Perspective, 2007. XI. évfolyam, 12. szám, 154-157. old.
5. DR. KOVÁCS M. (2008): A középszint gazdálkodásának vetületei, Kitekintés-Perspective, 2008. XIII. évfolyam, 14. szám, 152-158. old.
6. DR. KOVÁCS M (2008): Future of the Local Administration (Tudomány Napja TSF GFK, 2008. november 6-7.), megjelenés: Kitekintés-Perspective, 2008. XIII. évfolyam, 14. szám 217-224. old. (Konferencia kiadvány)
7. DR. KOVÁCS M. (2009): A magyarországi megyék versenyképességi rangsora, Kitekintés-Perspective, 2009, XIV. évfolyam, 16 szám, 51-58. old.
8. DR. KOVÁCS M (2009): Analysis of the Hungarian Local Government System as Institutional Environment of European Citizenship (Working in Multicultural Environment for European Citizenship, International Workshop, Szent István Egyetem, Gödöllő, 2009. március 19.) megjelenés: Working in Multicultural Environment for European Citizenship, Szent István University, Gödöllő, 2009., 97-107. old. (Konferencia kiadvány)
9. DR. KOVÁCS M. (2009): Területi közigazgatás gazdasági vetületei (Kautz Emlékkonferencia, 2009. május 18.,) megjelenés: Kautz Gyula Emlékkötet, 2009., Kiadó: Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, 90-96. old. (Konferencia kiadvány)

3. melléklet – Táblázatok és ábrák jegyzéke

Táblázatok

1. táblázat:	A magyarországi megyék számokban	63
2. táblázat:	A magyarországi megyék foglalkoztatási és gazdasági adatai	88
3. táblázat:	A szórásvizsgálat eredménye	90
4. táblázat:	Correlation Matrix(a) (I. változat)	90
5. táblázat:	KMO and Bartlett's Test (I. változat)	90
6. táblázat:	Communalities (I. változat)	91
7. táblázat:	Total Variance Explained (I. változat)	91
8. táblázat:	Component Matrix(a) (I. változat)	91
9. táblázat:	Correlation Matrix(a) (II. változat)	93
10. táblázat:	KMO and Bartlett's Test (II. változat)	93
11. táblázat:	Total Variance Explained (II. változat)	93
12. táblázat:	KMO and Bartlett's Test (III. változat)	94
13. táblázat:	Total Variance Explained (III. változat)	94
14. táblázat:	A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (főkomponens analízis eredménye)	95
15. táblázat:	Megyei önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak alakulása	98

Ábrák

1. ábra:	Páronkénti korrelációk	92
----------	------------------------	----

4. melléklet: Kérdőív

A megyei önkormányzatoktól az alábbi adatokat gyűjtöttem össze. A kérdésfeltevés során a költségvetési előirányzatok teljesülésére kérdeztem rá.

Megnevezés	2005.	2006.	2007.
BEVÉTELEK			
Intézményi működési bevételek			
Illetékbevételek			
Személyi jövedelemadó			
Felhalmozási és tőke jellegű bevétel			
Önkormányzatok állami támogatása			
- Normatív állami hozzájárulás			
- Normatív, kötött felhasználású támogatások			
- Színház központi támogatása			
- Központosított előirányzat			
- Egyéb központi támogatás			
- Fejlesztési célú támogatások			
Átvett pénzeszközök			
- OEP-től átvett pénzeszközök			
- Felhalmozási célra átvett pénzeszköz			
- Működési célra átvett pénzeszköz			
Kiegészítések, visszatérülések			
Pénzforgalom nélküli bevételek együtt			
Költségvetési bevételek együtt			
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök bevételei			
Kiegyenlítő, függő, átfutó bevételek			
BEVÉTELEK ÖSSZESEN:			
KIADÁSOK			
Személyi juttatások			
Munkaadókat terhelő járulékok			
Dologi kiadások			
Pénzeszközök átadása			
- Felhalmozási célra			
- Működési célra			
- Előző évi előir. maradvány, pénzmar. átadása			
Ellátottak pénzbeni juttatása			
Felújítási kiadások			
Felhalmozási kiadások			
Pénzforgalom nélküli kiadások			
Költségvetési kiadások együtt			
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök kiadásai			
Kiegyenlítő, függő, átfutó kiadások			
KIADÁSOK ÖSSZESEN:			

A hitelállomány alakulását illetően az alábbi adatokra kérdeztem rá:

- Munkabér hitel
- Éven belüli likviditási hitel
- Éven túli működési célú hitel
- Fejlesztési célú hitel
- Kötvény
- Egyéb hitel

5. melléklet - az értekezésben felhasznált adatgyűjtés részletes eredménye (1-7. táblázat)

5. melléklet - 1. táblázat: Intézményi működési bevételek (adatok ezer forintban)

Megyék megnevezése	2005.	2006.	2007.
Bács-Kiskun	2 406 030	2 787 585	2 535 753
Baranya	1 414 937	1 465 442	1 229 276
Békés	2 729 670	2 881 278	2 729 638
Borsod-Abaúj-Zemplén	4 018 517	3 869 552	4 266 410
Csongrád	2 130 001	2 014 045	1 873 894
Fejér	1 890 363	2 237 717	2 615 058
Győr-Moson-Sopron	2 111 021	2 469 924	2 212 187
Hajdú-Bihar	1 597 693	2 120 834	1 536 848
Heves	2 137 085	2 014 730	2 017 425
Jász-Nagykun-Szolnok	1 856 832	1 994 590	1 648 243
Komárom-Esztergom	1 118 168	1 083 279	1 123 824
Nógrád	1 563 072	1 270 172	1 410 039
Pest	3 960 340	3 965 726	3 148 554
Somogy	2 197 392	2 328 699	1 998 142
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2 346 375	2 645 859	2 362 086
Tolna	1 444 047	2 109 018	2 021 517
Vas	1 877 646	3 536 979	3 537 934
Veszprém	2 751 682	3 153 042	3 047 950
Zala	1 706 596	1 513 353	1 647 182
Intézményi működési bevételek összesen:	41 257 467	45 461 824	42 961 960

5. melléklet - 2. táblázat: Illetékbevételek (adatok ezer forintban)

Megyék megnevezése	2005.	2006.	2007.
Bács-Kiskun	2 570 111	2 599 528	2 200 000
Baranya	2 146 413	2 316 697	2 182 007
Békés	2 149 994	2 164 924	1 750 000
Borsod-Abaúj-Zemplén	2 587 948	2 679 313	1 800 000
Csongrád	2 120 548	2 122 556	1 750 000
Fejér	2 385 169	2 411 799	2 150 000
Győr-Moson-Sopron	2 221 554	2 309 693	1 950 000
Hajdú-Bihar	2 383 693	2 442 156	1 752 210
Heves	1 944 182	1 997 421	1 830 000
Jász-Nagykun-Szolnok	2 153 348	2 223 644	1 602 200
Komárom-Esztergom	1 936 991	2 105 360	2 000 000
Nógrád	1 662 368	1 670 053	1 300 000
Pest	5 572 622	5 836 205	3 800 000
Somogy	2 221 570	2 287 363	2 000 000
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2 435 283	2 503 880	2 100 000
Tolna	1 711 173	1 797 321	1 360 000
Vas	1 730 562	1 740 793	1 700 000
Veszprém	2 210 683	2 499 088	2 000 000
Zala	1 969 262	2 090 173	1 500 000
Illetékbevételek összesen:	44 113 474	45 797 967	36 726 417

5. melléklet - 3. táblázat: Személyi jövedelemadó bevételek (adatok ezer forintban)

Megyék megnevezése	2005.	2006.	2007.
Bács-Kiskun	2 516 326	2 876 363	1 909 115
Baranya	2 229 717	2 491 862	1 597 160
Békés	2 491 919	2 847 782	1 802 714
Borsod-Abaúj-Zemplén	4 394 749	4 785 023	3 030 107
Csongrád	1 036 375	1 266 681	725 943
Fejér	2 217 583	2 479 296	1 634 486
Győr-Moson-Sopron	1 878 424	2 075 993	1 394 444
Hajdú-Bihar	2 551 181	2 710 054	1 700 706
Heves	980 273	1 108 923	628 903
Jász-Nagykun-Szolnok	2 227 407	2 461 818	1 615 860
Komárom-Esztergom	897 407	1 094 903	615 076
Nógrád	1 818 433	2 055 321	1 300 270
Pest	4 588 778	4 995 378	3 227 703
Somogy	2 830 460	3 090 585	1 956 924
Szabolcs-Szatmár-Bereg	3 457 771	3 856 203	2 512 189
Tolna	2 026 454	2 286 635	1 459 933
Vas	682 762	834 250	1 312 249
Veszprém	2 447 913	2 712 595	1 763 487
Zala	1 890 621	2 110 094	1 354 924
Személyi jövedelemadó összesen:	43 164 553	48 139 759	31 542 193

5.melléklet – 4. táblázat: Felhalmozási és tőke jellegű bevétel (adatok ezer forintban)

Megyék megnevezése	2005.	2006.	2007.
Bács-Kiskun	89 701	791 763	324 019
Baranya	101 098	1 724 451	281 138
Békés	73 923	241 832	310 899
Borsod-Abaúj-Zemplén	628 533	549 510	829 301
Csongrád	39 210	32 571	110 713
Fejér	149 641	8 041	61 103
Győr-Moson-Sopron	8 798	42 929	118 343
Hajdú-Bihar	1 063 579	2 019 260	1 655 240
Heves	50 304	38 295	30 284
Jász-Nagykun-Szolnok	46 188	42 699	31 667
Komárom-Esztergom	162 619	98 123	320 400
Nógrád	101 132	268 092	90 144
Pest	295 465	433 996	31 318
Somogy	63 548	77 125	317 518
Szabolcs-Szatmár-Bereg	52 466	724 213	905 272
Tolna	16 866	399 029	37 080
Vas	329 517	1 285 787	1 033 547
Veszprém	1 154 499	1 032 203	1 084 952
Zala	35 244	648 111	726 248
Felhalmozási és tőke jellegű bevétel összesen:	4 462 331	10 458 030	8 299 186

5. melléklet - 5. táblázat: Normatív állami támogatás (adatok ezer forintban)

Megyék megnevezése	2005.	2006.	2007.
Bács-Kiskun	2 521 959	2 228 424	2 728 621
Baranya	2 078 706	1 831 478	2 200 830
Békés	3 510 041	3 046 366	3 502 928
Borsod-Abaúj-Zemplén	5 910 847	5 189 207	6 056 583
Csongrád	5 461 294	5 185 774	5 190 972
Fejér	2 086 466	1 810 581	2 188 090
Győr-Moson-Sopron	1 336 214	1 132 979	1 429 267
Hajdú-Bihar	1 674 051	1 339 024	1 688 000
Heves	4 409 245	4 329 792	4 203 029
Jász-Nagykun-Szolnok	1 903 269	1 626 132	2 042 275
Komárom-Esztergom	3 681 762	3 528 905	3 424 467
Nógrád	1 774 982	1 539 887	1 794 908
Pest	7 323 136	6 779 073	7 426 895
Somogy	3 874 317	3 361 431	3 808 435
Szabolcs-Szatmár-Bereg	3 369 943	2 841 619	3 668 072
Tolna	2 148 906	1 893 726	2 267 793
Vas	2 778 865	2 594 047	1 694 567
Veszprém	3 986 809	3 654 568	4 293 884
Zala	1 990 011	1 758 269	1 986 214
Normatív állami hozzájárulás összesen:	61 820 823	55 671 282	61 595 830

5. melléklet – 6. táblázat: Hitelek, értékpapírok, kölcsönök bevételei (adatok ezer forintban)

Megyék megnevezése	2005.	2006.	2007.
Bács-Kiskun	419 589	262 702	893 752
Baranya	682 876	770 091	1 790 282
Békés	408 477	529 175	33 996
Borsod-Abaúj-Zemplén	17 198	326 823	5 704 683
Csongrád		248 637	1 922 466
Fejér	914 073	1 800 000	2 899 186
Győr-Moson-Sopron	91 748	287 513	1 545 897
Hajdú-Bihar	82 403	21 281	610 000
Heves	393 517	231 919	925 434
Jász-Nagykun-Szolnok	15 149	414 699	1 015 070
Komárom-Esztergom	214 262	518 127	734 597
Nógrád	67 868		972 966
Pest	737 623	1 803 521	5 388 608
Somogy	1 370 403	172 410	1 331 492
Szabolcs-Szatmár-Bereg	194 154	131 382	1 202 219
Tolna	210 000	2 098 918	1 011 000
Vas	110 404	2 084 797	595 194
Veszprém		64 165	1 267 120
Zala	28 486	428 954	1 702 150
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök bevételei összesen:	5 958 230	12 195 114	31 546 112

5. melléklet - 7. táblázat: A megyei önkormányzatok hitelállománya (2007.szeptember, millió forint)

Megyék megnevezése	Hitelállomány 2007. szeptember (adatok millió forintban)				
	Munka-bér hitel	éven belüli likviditási hitel	éven túli működési célú hitel	fejlesztési célú hitel	kötvény
Bács-Kiskun	122	389	0	385	0
Baranya				858	
Békés					
Borsod-Abaúj-Zemplén	0	2 315	0	316	0
Csongrád		220		194	
Fejér					
Győr-Moson-Sopron		250			
Hajdú-Bihar				308	
Heves	0	728	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok			388	580	
Komárom-Esztergom	185	676	663	367	0
Nógrád	100	429		5	
Pest	0	2 032	0	467	3 000
Somogy	-	-	981	948	1 200
Szabolcs-Szatmár-Bereg	300	330		1 561	
Tolna					
Vas	0	570	0	1 178	5 000
Veszprém					
Zala					
Összesen:	707	7 939	2 032	7 167	9 200