

Szent István Egyetem  
Gödöllő

Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola

**A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS  
SZERKEZETI KÉRDÉSEI**

DOKTORI ÉRTÉKEZÉS TÉZISEI

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

# ***1. BEVEZETÉS***

## ***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.

## **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. ANYAG ÉS MÓDSZER: A FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM ÉS AZ ALKALMAZOTT MÓDSZER ÁTTEKINTÉSE**

### **2.1. A felhasznált szakirodalom áttekintése**

Kutatásom során először a téma szervezeti és alkotmányjogi kereteit dolgoztam fel, amely során áttekintettem az István-féle államalapítástól a területi közigazgatás fejlődéstörténetét napjainkig bezárólag, elsősorban a középszint (mezo-szint) alakulásán keresztül. A vizsgálódásaim során azt tapasztaltam, hogy a megyék még ma is léteznek, gyökereik erősek, sőt e rendszer eddig sikeresen formálta önmagát az adott korok elvárásaihoz, s a történelem viharai során területi és hatásköri változások révén is képes volt alkalmazkodni a kor követelményeihez. A megyerendszer legnagyobb jelentősége történeti szempontból abban rejlik, hogy mindig formálódni tudott a változó közjogi, igazgatási, politikai struktúrához és térbelileg minden vagy a megyébe, vagy pedig a megyére épült rá. Így a megye a történeti-területi folyamatok meghatározó kerete lehetett hosszú századokon keresztül.

A középszint vonatkozásában napjaink gazdálkodására is jelentős hatással bíró alapvető változásokat hozott az önkormányzati törvény megszületése. A legélesebb politikai viták a megyék közigazgatási szerepével kapcsolatban dúltak, s végül minden korábbtól eltérő mértékben megnyirbálták azt. A 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. 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 területen újabb változást a területfejlesztési modellváltás és az erre a célra elfogadott külön törvény hozott. Hosszú előkészületek után született meg a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény. Összességében egy EU-konform jogszabállyal megteremtette a hazai regionális politikai intézményi kereteket és alapot adott a tervező-programalkotó munkához. 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, azaz az eddig létező szintek mellé létrejött a regionális szint is.

A dolgozat készítése során megvizsgáltam az Európai Unió álláspontját is a kérdésről, ahol a regionális politika hosszú éveken keresztül a nemzeti politika határain belül működött, egészen egy közösségi pénzalap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund, ERFA) létrehozásáig, amely termelő beruházásokat, infrastruktúrafejlesztést, a belső potenciál erősítését célzó programokat támogatja. A következő jelentős lépcsőfok 1988-ban, a regionális politika pénzügyi eszközeinek első átfogóbb reformja mellett következett be, ugyanis ettől kezdve használják a közösségi politikákban az EU területi beosztásának jegyzékét, az úgy nevezett NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) rendszert.

Mindazonáltal az Európai Unió nem rendelkezik egységesen kialakult és elfogadott közigazgatási szerkezettel, melyet a tagállamoknak is el kellene fogadni, illetve be kellene vezetni. Az unió tagállami hatáskörben hagyta a kérdéskört, egy ilyen irányú normatív szabályozás súlyosan érintené a szuverenitásukat, azaz 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 közép szint igazgatásszervezési dilemmájára tehát az *acquis communautaire*-től nem várhatunk választ, azonban a másodlagos jogforrások szintjén kialakult egy új dimenzió, melynek trendjei

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

Az Európai Unióban az egyes tagállami gyakorlatot vizsgálva két jellemző iránnyal találkozhatunk, egyrészt vannak azok az országok, amelyek kisszámú, de nagy területű, komoly hatáskörű, anyagilag is erős települési önkormányzatokkal és emellett (ehhez viszonyítva) gyenge középszinttel rendelkeznek („északi-modell”, pl.: Svédország, Dánia). Másrészt azok az országok, amelyek nagyszámú, de alacsony lélekszámú, igazából csak az alapszintű közszolgáltatást biztosító települési önkormányzatokkal és – ehhez viszonyítva – erős középszinttel rendelkeznek („déli-modell”, pl.: Franciaország, Ausztria stb.).

Ezt követően elemeztem a magyar középszint jelenlegi szerkezetét, megvizsgálva azt, hogy milyen a forrásgazdálkodás, finanszírozás a területen, milyen bevételekből gazdálkodhatnak a megyei önkormányzatok. E mellett két európai uniós ország önkormányzati finanszírozási rendszerét is részletesebben bemutatom (a két jellemző iránynak megfelelően; Franciaország és Svédország)

Értekezésem során két kutatási területen végeztem vizsgálatokat:

## **2.2. A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (külső környezetelemzés)**

### *2.2.1. A kutatás célja*

A kutatás célja a magyarországi megyék gazdasági helyzetének bemutatása, egyfajta versenyképességi rangsor felállításával. A kutatás során gyűjtött adatok az alábbiak voltak

1. számú táblázat: A magyarországi megyék foglalkoztatási és gazdasági adatai<sup>1</sup>

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

### 2.2.2. 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.

<sup>1</sup> Forrás: KSH és MTA adatbázis, 2006.



### *2.2.3. 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.

## **2.3. A megyei önkormányzatok gazdálkodásának vizsgálata**

### *2.3.1. 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.

### *2.3.2. 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.

### *2.3.3. Módszertan*

A kutatásom során kérdőíves adatgyűjtést végeztem 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.

### 3. EREDMÉNYEK

#### 3.1. A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (külső környezetelemzés)

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.

##### 3.1.1. 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.

2. számú táblázat: A szórásvizsgálat eredménye (I. változat, forrás: saját munka)

	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.

3. számú táblázat: Correlation Matrix(a) (I. változat, forrás: saját munka)

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

4. számú táblázat: KMO and Bartlett's Test(I. változat, forrás: saját munka)

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

A kommunalítások 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 elvesz.)

5. számú táblázat: Communalities (I. változat, forrás: saját munka)

	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.

6. számú táblázat: Total Variance Explained (I. változat, forrás: saját munka)

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			

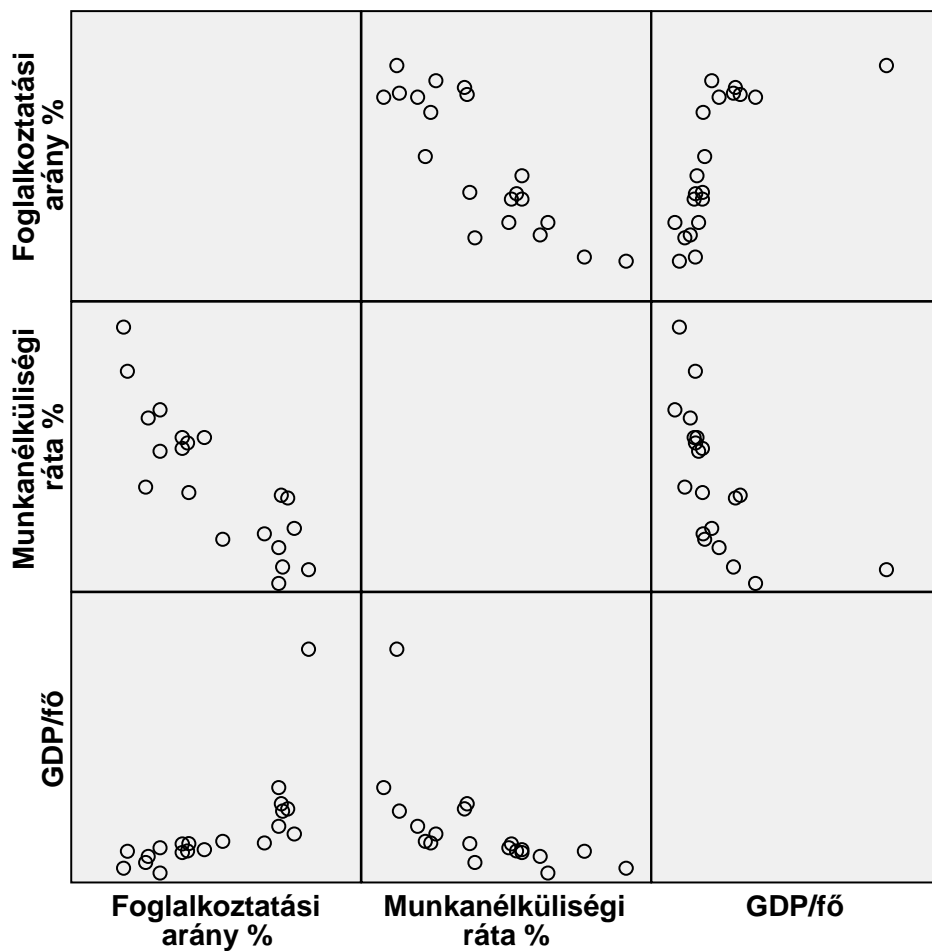
Extraction Method: Principal Component Analysis.

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

7. számú táblázat: Component Matrix(a) (I. változat, forrás: saját munka)

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

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 korrelációk (forrás: saját munka)

### 3.1.2. 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. Az előző vizsgálathoz képest magasabb korrelációk és jobb szignifikancia szintek adódtak a változtatás következtében. Tovább javult a Kaiser-Meyer-Alkin féle teszt is. Összességében közel 5% pontot javult a magyarázott variancia.

### 3.1.3. A modell további javítása (III. változat)

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

8. számú táblázat: KMO and Bartlett's Test (III. változat, forrás: saját munka)

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

9. számú táblázat: Total Variance Explained (III. változat, forrás: saját munka)

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			

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

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

<b>Rang sor</b>	<b>Megye</b>	<b>Foglalkoztatási arány (%)</b>	<b>Munka nélküliségi ráta (%)</b>	<b>Egy főre jutó GDP</b>	<b>component -score</b>
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

### 3.2. A megyei önkormányzatok gazdálkodásának vizsgálata

Az adatfeldolgozás során az alábbiakban bemutatom az összesítő táblát, ahol az összes önkormányzat vonatkozásában gyűjtött aggregált adatok láthatók.

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

Megnevezés	2005.	2006.	2007.
<b>Személyi jövedelemadó</b>	43 164 553	48 139 759	31 542 193
Felhalmozási és tőke jellegű bevétel	4 462 331	10 458 030	8 299 186
<b>Önkormányzatok állami támogatása</b>			
- 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
<b>Költségvetési bevételek együtt</b>	<b>426 569 966</b>	<b>439 595 128</b>	<b>402 030 780</b>
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök bevételei	5 958 230	12 195 114	31 546 112
Kiegyenlítő, függő, átfutó bevételek	-1 426 510	1 536 222	0
<b>BEVÉTELEK ÖSSZESEN:</b>	<b>431 101 686</b>	<b>453 326 464</b>	<b>433 576 892</b>
<b>KIADÁSOK</b>			
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
<b>Költségvetési kiadások együtt</b>	<b>410 543 048</b>	<b>430 048 333</b>	<b>426 310 032</b>
Hitelek, értékpapírok, kölcsönök kiadásai	3 291 242	4 587 045	7 266 860
Kiegyenlítő, függő, átfutó kiadások	8 082	-878 237	0
<b>KIADÁSOK ÖSSZESEN:</b>	<b>413 842 372</b>	<b>433 757 141</b>	<b>433 576 892</b>



A kérdőívek feldolgozása során az alábbi eredmények adódtak; az összes megyei önkormányzat költségvetésén belül a bevételi oldal a 2006. évi növekedés után 2007-ben nominál értéken mintegy 4,4%-kal csökkent az előző évhez képest (reálértéken 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.
- 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.

A kiadási oldal 2007-ben az előző évivel közel azonos szintet mutat, azaz nincs jelentős 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 jórészt jogszabályban rögzített), másrészt pedig azt, hogy a vizsgált időszakban jelentősen növekedett az önkormányzatok eladósodottsága.

## **4. KÖVETKEZTETÉSEK**

A magyar önkormányzati rendszer jelenlegi legfőbb jellemzője, hogy a középszintű önkormányzat, a megyei önkormányzat relatíve erőtlen. A tradicionálisan erős megyei közigazgatási szint az új önkormányzati rendszerben került az intézményfenntartó állapotába, és mint delegált testülettel működő és saját adókvetési 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. Ezt igényli a központi hatalom ésszerű lebontása, a decentralizáció elvének érvényesítése 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 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.

Én azt gondolom, hogy a többségi szakirodalmi vélekedéssel ellentétben nincs szükség választott politikai régió létrehozására, véleményem szerint a meglévő

megyerendszer megfelelő megerősítésével pótolható a jelenleg itt tapasztalható úr. Az önkormányzati törvényben 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 vezérfonal 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. Ekképpen a települési önkormányzati szinten célszerűen, méretgazdaságosan nem végezhető feladatokat főszabályként a megyei önkormányzatoknak indokolt ellátniuk.

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.

Véleményem szerint a középszintű közigazgatási egységnek továbbra is a megyének kellene lennie, és a régiók pedig a területfejlesztés megvalósítására szolgáló intézmények lennének. Én azt gondolom, hogy a területfejlesztési feladatok, a pályázatás, a beruházások koordinálása és ellenőrzése nem igényelne régiószinten jelentős emberi erőforrás igényt, így nem kellene egyfajta „vízfejeket” létrehozni, egy karcsú, ambár annál hatékonyabb szervezet is képe lenne megfelelni a területfejlesztés feladatrendszerének.

## **5. 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 erőtlén, 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.

## 6. ÖNÉLETRAJZ

### SZEMÉLYI ADATOK

*Név:* dr. Kovács Mihály  
*Születési hely, idő* Békéscsaba, 1976. október 3.  
*Lakcím* 5600 Békéscsaba, Ligeti sor. 15.

### TANULMÁNYOK

1995-2000 Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest  
Gazdálkodási Kar - Számvitel, Gazdaságpolitika szakirányok  
okleveles közgazdász

2001-2006 Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest  
jogász

2003-2006 Magyar Könyvvizsgálói Kamara, Budapest  
okleveles könyvvizsgáló

2006- Szent István Egyetem, Gödöllő, Gazdálkodás- és Szervezéstudományi  
Doktori Iskola,

### OKTATÁSI, TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG

2004- Szent István Egyetem Gazdasági Kar (korábban TSF GFK), Békéscsaba  
főiskolai adjunktus – vállalati pénzügyek, költségvetési pénzügyek

2002-2004 Perfekt Közgazdasági Szakközépiskola, Békéscsaba  
tanár – pénzügy, vállalatgazdaságtan

2007-2009 Békés Megyei Területfejlesztési Tanács és a TSF GFK együttműködése  
keretében megvalósított kutatás a Békés megyei vállalkozók körében

### SZAKMAI TAPASZTALAT

2007- Réthy Pál Kórház-Rendelőintézet, Békéscsaba  
gazdasági igazgató

2002-2007 Móra Kiadó Zrt, Budapest  
gazdasági igazgató

2000-2002 OTP Bank Stratégiai és Üzletpolitikai Osztály, Budapest  
stratégiai elemző

### EGYÉB KÉPESSÉGEK

*Nyelvtudás* Angol és német közgazdasági szakanyaggal bővített középfokú nyelvvizsga

*Számítógépes ismeretek* Word, Excel, PowerPoint, Access

*Jogosítvány* B, C kategória

*Érdeklődés* Fallabda, lovaglás, színház

## **7. KÖZLEMÉNYEK JEGYZÉKE**

### **Tudományos folyóirat:**

- A megyerendszer áttekintése az európai integráció tükrében, (Kitekintés-Perspective, 2006. X. évfolyam, 11.szám: 92-99. old.) ISSN-szám: 1454-9921
- 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.) ISSN-szám: 1843-3723
- Efficiency Questions of the Local Administration (Vasile Goldis University, Arad, 2007. 17.szám: 171-178. old) ISSN-szám: 158-2339
- A területi közigazgatás hatékonysági kérdései (Kitekintés-Perspective, 2007. XI. évfolyam, 12. szám, 154-157. old.) ISSN-szám: 1454-9921
- A középszint gazdálkodásának vetületei (Kitekintés-Perspective, 2008. XIII. évfolyam, 14. szám, 152-158. old.) ISSN-szám: 1454-9921
- Borzán Anita – Kovács Mihály – Krajcsóné Kraszkó Ilona – Simon Imre – Szabóné Bohus Márta: A vállalkozások versenyképességi helyzetének, innovációs és tökevonzó képességének térségi különbségei Békés megyében (Körös Tanulmányok, 2009. 24-49.old.) ISSN-szám:1589-908-X
- A magyarországi megyék versenyképességi rangsora (Kitekintés-Perspective, 2009, XIV. évfolyam, 16 szám, 51-58. old.) ISSN-szám: 1454-9921

### **Tudományos konferencia előadás:**

- Future of the Local Administration (Tudomány Napja TSF GFK, 2008. november 6-7.), megjelenés: Kitekintés-Perspective, 2008. XIII. évfolyam, 14. szám 217-224. old.) ISSN-szám: 1454-9921
- 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.) ISBN: 978-963-269-104-6



- Területi közigazgatás gazdasági vetületei (Kautz Emlékkonferencia, 2009. május 18.,) megjelenés: Kautz Gyula Emlékkötet, 2009., Kiadó: Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar ISBN: 978-963-7175-53-4 (90-96. oldal)

### **Szakkönyv:**

- Dr. Kovács Mihály – Nyári Csaba – Dr. Túróczi Imre: Vállalati pénzügyek példatár Tessedik Sámuel Főiskola, Gazdasági Főiskolai Kar, Békéscsaba, 2007. (II., III., X., XII. fejezet, 19-39, 116-128, 138-146 oldal)
- Bujáki Gábor (szerk.): Vállalkozásfejlesztés (dr. Kovács Mihály: Közbeszerzés fejezet, 138-167. old) ISBN: 978-963-269-082-7, 2009.

### **Kutatási jelentés:**

- A differenciált vállalkozásösztönzés megalapozása Békés megyében, Kutatási jelentés, A Békés megyei vállalkozók körében végzett interjúk és kérdőíves fölmérés alapján, Készült a Békés Megyei Területfejlesztési Tanács és a TSF GFK együttműködése keretében, Békéscsaba, 2008. március
- A vállalkozások versenyképességi helyzetének, innovációs és tökevonzó képességének térségi különbségei Békés megyében, Kutatási jelentés, Készült a Békés Megyei Területfejlesztési Tanács és SZIE Gazdasági Karának együttműködése keretében, Békéscsaba, 2009. június