

# Összefoglaló a megye kutatás eredményeiről

MTA RKK, Pécs

Kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona

## Előzmények

Az MTA Regionális Kutatások Központja a MÖOSZ megbízásából a kilencvenes évtizedben több alkalommal (1992, 1994) már végzett empirikus kutatásokat, azt elemezve, hogyan igyekeztek a megyei önkormányzatok a számukra biztosított meglehetősen szűk mozgástérben betölteni a középszintű kormányzási funkciókat, illetve hogyan viszonyulnak az újra és újra megfogalmazódó területi közigazgatási reform elképzelésekhez.

Az akkori kutatások rámutattak arra, hogy a meglehetősen mostoha jogi, pénzügyi és politikai környezet ellenére a megyék nagyon sok olyan feladatot látnak el kötelező és önkéntes módon, amelyek nélkül mind a települési önkormányzatok, mind pedig a kormányzat teljesítménye rosszabb lett volna. Az akkortájt regisztrált szerepfelfogás,

- egyrészt igyekezett pótolni, kiegészíteni a települési önkormányzatok által el nem látott közszolgáltatásokat,
- másrészt igyekezett integrálni, koordinálni a már akkor is szaporodó középszintű szereplők tevékenységét,
- harmadrészt politikai szempontból is fontos funkciókat jelentett a nemzetközi kapcsolatok, az országos érdekképviselet terén,
- negyedrészt a fejlesztéspolitikában, ebben az időszakban lényegében a megyei önkormányzatok voltak a meghatározó szereplők.

## A megváltozott helyzet

A majd egy évtizeddel későbbi helyzet jelentősen megváltozott, már ami a megyei önkormányzatok működésének külső körülményeit illeti. E változások trendjét egyértelműen a további romlásban lehet megjelölni:

- Egyrészt a jogi szabályozási környezet, másrészt és különösen a finanszírozási rendszer a megyei önkormányzatok számára nagyon sok negatív változást hozott.
- A rendszerváltást követően középszinten keletkezett vákuumot a dekoncentrált szervek és a fejlesztéspolitikai intézmények, kiegészülve más, gyakran nehezen meghatározható jogi természetű szervezetek dzsungelével mára

kitöltötték, kiszorítva a megyei önkormányzatok integráló és fejlesztéspolitikai szerepvállalását.

- Nem csak szervezeti értelemben történik meg a megyei önkormányzatok kiváltása, hanem földrajzi értelemben is, amennyiben a középszintű funkciók telepítése egyre inkább kistérségi illetve regionális léptékben zajlik.
- A megyéket körülvevő politikai légkör is tovább romlott azzal, hogy a kormányzat *expressis verbis* is „bevállalta” a regionális reformot, s ettől kezdődően a megyei önkormányzatok direkt és indirekt kiszorítása hivatalos politikává vált, gyengítve a megyék legitimációját.

### **A feladat**

Kutatásunk arra vállalkozott, hogy regisztrálja, értékelje a jelenlegi helyzetet a megyei önkormányzatok által folytatott működési gyakorlaton keresztül. Tekintettel arra, hogy a munkára a korábbi kutatáshoz képest lényegesen kevesebb idő és forrás állt rendelkezésre, jelenlegi elemzésünk nem tekinthető mélyfúrásnak. Miközben a megyei önkormányzatok apparátusainak és politikusaink jóvoltából nagyon sok információt sikerült összegyűjteni (amiért ezúton is köszönetet mondunk), e dokumentumoknak a szisztematikus feldolgozása sokkal nagyobb kapacitásokat igényelt volna. A tanulmány arra vállalkozik csupán, hogy átfogó képet alkosson madártávlatból a megyei önkormányzatok helyzetéről, ebbe a képbe beleszöve a megyei politikusok saját véleményét is.

Azt reméljük, hogy tanulmányunk hozzájárul a megyei önkormányzatok helyzetének, rendkívül színes működési gyakorlatának az objektív megítéléséhez, s ezzel a középszintű kormányzás kérdésében várható kormányzati reformlépések szakmai megalapozásához.

### **A megyei önkormányzati működés főbb jellemzői**

Miközben az önkormányzati rendszer egésze szenved a permanensen meghirdetett majd elhalasztott, irányait váltó közigazgatási reformok, korszerűsítések okozta bizonytalanságtól, nyilvánvaló, hogy a megyei önkormányzatok vannak ebből a szempontból a legrosszabb helyzetben. A létüket újra meg újra megkérdőjelező reformelképzelések nyomán a közigazgatás-szervezési lépések, a finanszírozási, hatáskör-telepítési gyakorlat cikk-cakkjai egyben voltak csak következetesek, a megyei szint illetve a megyei önkormányzatok mellőzésében, háttérbe szorításában. Ez az általános bizonytalanság párosul a települési önkormányzatok (beleértve a megyei jogú városokat és a fővárost is) jogi lehetőségével arra, hogy a megyei szerepvállalást, mozgástér körét befolyásolja egyrészt az általános

együttműködési készséggel, illetve annak hiányával, másrészt konkrétan intézmények, feladatok átadásával. Ebben a környezetben kell a megyék által ellátott feladatok körét értékelni:

- A megyék jövőjének és konkrét egzisztenciájának bizonytalansága együttesen szinte teljesen illuzórikussá teszi a *megyék tervező, stratégiai szerepkörét*, miközben státuszukból következően ez a funkció lenne a legfontosabb. Tiszteletre méltó, hogy ebben a helyzetben is komolyan veszik e feladatukat, olyannyira, hogy megkockáztatható, a megyei önkormányzatok a leginkább „tervező” önkormányzatok, visszatükrözve a területi, középszintű önkormányzás szükségszerűen stratégiai jellegét. A paradoxon ebben a jelenségben az, hogy a megyék önmaguk számára képesek a legkevésbé végrehajtható, számon kérhető terveket készíteni. A megyei önkormányzatok ennek ellenére stratégiákkal rendelkeznek az adott térség életének számtalan területén: mezőgazdaság, foglalkoztatás, infrastruktúra (különösen közlekedés, kommunális szolgáltatások széles köre), ifjúság és kisebbség/romapolitika, turizmus, árvízvédelem, közbiztonság stb. Természetesen tervek születnek minden olyan területen, ahol közzolgáltatási feladataik, intézményeik vannak, illetve ahol ez kifejezetten kötelező: szociálpolitika, gyermekvédelem, kultúra, művészetek, egészségügy, területrendezés, oktatás, környezetvédelem, sport, stb.
- A megyék másik alapvető feladata *a középszintű szolgáltatások megszervezése*. E feladatrendszer a növekvő szakmai elvárások, és a szűkülő kondíciók ellentmondását tükrözi. Miközben a kötelező feladatok területén nem mondhatnak le a jogszabályokban előírt szakmai, minőségi követelmények teljesítésének az igényéről, az is egyértelmű, hogy a szűkülő források erre nem adnak lehetőséget. A megyék által működtetett szociális, gyermekvédelmi, oktatási intézmények többsége hivatalosan nem felel meg a szakmai minőségi és mennyiségi feltételeknek, s ezért ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik. A csapdából a kiutat gyakran a befogadó kapacitások csökkentésében jelölik meg, míg az előremenekülés, a fejlesztés, lényegében a forrásbevonás, azaz szinte kizárólag a benyújtott pályázatok sikerétől, tehát a központi újraelosztás akaratától függ. Ez utóbbi bizonytalanság tetéződik a kizárólag a megyei önkormányzatok dolgát nehezítő intézmény, illetve feladatmozgatás gyakorlatával. Van ugyan olyan megyei önkormányzat,

amelyik ügyesen korlátozza a települési önkormányzatok intézmény átadási törekvéseit, sőt olyan is van, ahol sikerült elérni az intézmény, illetve feladat átadást a tulajdon átruházásával összekötni, összességében azonban a feladatok, intézmények mozgatása komoly bizonytalansági tényező a megyei önkormányzatok működésében, de egyben az egyes ellátási rendszerek hosszú távú racionalizálásában is. A tudatos és tervszerű szolgáltatás-szervezésnek alapvető akadályát képezi a települések kiszámíthatatlan, ciklusról, ciklusra változó magatartása (ami persze a kormányzati finanszírozás függvényében alakul). A megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatai jellemzően rendkívüli szakértelmet, koordinációs ráfordításokat igényelnek, amit a finanszírozás többnyire nem vesz figyelembe.

- Természetszerűen a közszolgáltatások megszervezése a programokban szorosan összekapcsolódik a *gazdálkodás kérdésével*. Az intézményrendszer permanensen jelentkező reform programjai, többnyire a források szűkülésével indokolódnak, ez a tény viszont elnyomja a másik elvileg sokkal fontosabb szempontot és célt, a szolgáltatások minőségének a javítását. Amíg az oktatási-nevelési intézményekben a létszám csökkenés vet fel hatékonysági kérdéseket, addig a szociális intézmények egyre komolyabb kapacitásgondokkal néznek szembe. Vannak megyék, ahol az intézmények gazdálkodási önállóságának növelésével, a helyi leleményességre és érdekeltségre alapozva igyekeznek forrásokat megtakarítani vagy éppen bevonni. Másutt – és ez a jellemző – a centralizáció és integráció a reformok fő iránya, hozzátéve, hogy a földrajzi értelemben is széttagolt intézményi hálózat ilyen jellegű racionalizálásának eleve objektív korlátai vannak.
- A megyei önkormányzatok, és a kormányzat közötti konfliktus fő forrása természetesen a finanszírozás. Több megyei közgyűlés már a korábbi ciklust is hiánnyal kezdte, ez a jelenlegi ciklusra általánossá vált. A hiányok halmozódása a megyei önkormányzatok költségvetéseinek működési oldalát érinti egyre súlyosabban, ami annak köszönhető, hogy a központi támogatások nem tartottak lépést az ellátandó feladatok finanszírozási igényével. Mindeközben a működési célú bevételek is visszaestek, sok megye esetében az illeték-beszedés APEH-hatáskörbe kerülése következtében. A működési mérlegek egyenlegének drasztikus visszaesése figyelhető meg 2004-óta, amit a megyék nem ritkán folyószámla hitelek felvételével igyekeztek kompenzálni.

A hosszú távú fejlesztési források biztosítására 2007-től kezdődően nagy mértékű kötvénykibocsátásra, illetve hosszú lejáratú hitelek felvételére került sor; ezen eszközök valamelyikével a megyék jelentős része élt. A kötvénykibocsátásból származó bevételből jellemzően a jövőbeni beruházásokhoz és a várható uniós pályázatok önerejének biztosításához képeztek tartalékot, de nem elhanyagolható a kötvények bankbetétként lekötött ellenértékéből származó kamatjövedelem sem. A kötvények, illetve hosszú lejáratú hitelek ugyanakkor „időzített bombaként” működnek, és várhatóan a következő utáni ciklusban kell majd először szembesülni a visszafizetés nehézségeivel. A megyei önkormányzatok hosszú távú működését veszélyezteti az is, hogy időről időre a fejlesztési forrásoknak a működés finanszírozásába való átszivárogtatása érhető tetten. A jelentősebb vagyontárgyak, gazdasági érdekeltségek, ingatlanok eladásával párhuzamosan ez a gyakorlat a vagyonfelélés irányába mutat, ugyanakkor a mindenkori működés minőségi színvonalának romlását is maga után vonja. A megyék esetében a legkritikusabb, hogy nincs ráhatás a saját bevételek alakulására, hogy a források túlnyomó többsége pántlikázott, és előre nem kalkulálható, a megyei vagyon átlagosan 90 %-ban forgalomképtelen. Mindeközben az intézményfinanszírozás is évről évre, előre nem kalkulálható módon változik a településektől átvett feladatok aktuális szintjétől függően. A fejlesztési forrásokhoz való jutás tekintetében is ellentmondásosan alakult a helyzet. Az uniós finanszírozás kifejezetten hátrányosan érinti a megyéket, mert sem a prioritásrendszere, sem a pályázati szabályok, a források allokálási rendje nincs tekintettel a megyékre, ráadásul a hazai fejlesztési források szinte teljesen eltűntek, ezért hitelek bevonására volt szükség, bár tény, hogy a megyéknél is jelentős projektek valósulnak meg uniós támogatásokból.

- A megyei önkormányzatok egyre inkább kiszorulnak a *fejlesztéspolitikából*, annak ellenére, hogy szerepvállalásuk számtalan módon tetten érhető. E tevékenység jó része azonban egyedi megfontolásokon, szerepfelfogásokon alapul, nincs általános felhatalmazási keretbe foglalva, s különösen forrás, illetve garancia rendszere kiszámíthatatlan. S arra sincs sem mechanizmus, sem eszköz, hogy a megyei aktivitások valamilyen módon a régióban összekapcsolódjanak. Erre szolgál látszólag a megyék képvisellete a regionális tanácsokban, ám ismerve a tanácsok összetételét, jelenlegi tevékenységének fókuszát, világos, hogy nem szolgálják a megyei érdekek integrációját.

- A megyei önkormányzatok egyéb *önként vállalt feladatai* terén hasonló változatosság jellemző, összességében visszaszorulóban van, ezzel indirekt módon a középszintű koordináció, integráció funkciója tovább szűkül (gondoljunk a nemzetközi szerepvállalásra, idegenforgalomra, marketingre, közművelődésre stb.).

## **Javaslatok a továbblépésre**

### 1. Meg kell szüntetni a három középszint párhuzamos „versenyzetését”

Pusztán logikai síkon is evidenciának tűnik, hogy Magyarországon luxus három szinten területi kormányzati intézményeket működtetni, úgy pedig különösen nem, hogy ezek a szintek nincsenek világosan szétválasztva egymástól, a kompetenciák időben és térben szeszélyesen változnak, duplikálódnak, a szereplők rivalizálnak, miközben egyik szint sem képes átfogó integráló szerepet betölteni az alap és központi kormányzás között, s egyik sincs ellátva a biztonságos működés stabilan szabályozott feltételeivel.

A szintek közötti döntéshez alapos elemzésekre, modellszámításokra lenne szükség, amelyek segítségével megállapítható, hogy az önkormányzati közszolgáltatások kiépültsége, intézményrendszere és az azokhoz való hozzáférés szempontjából milyen térbeli léptékekben optimális a feladatok ellátásának átfogó irányítása rövid és hosszabb távon. Ezek az elemzések nem spórolhatóak meg, de megelőlegezhető az a feltételezés, hogy a kistérségi lépték általában nem tudja kiváltani a középszintű szolgáltatásokat, és a stratégiai irányító, koordinatív funkciókat hosszabb távon sem. Az is kérdéses, illetve igazolásra szorul, hogy a jelenlegi formájában valóan optimális-e az alapszintű ellátás kistérségi koordinációja, különösen uniformizáltan az egész országban.

A régió esetében különösen annak elemzése indokolt, hogy az államigazgatás regionalizációja milyen eredményekkel járt, s hogy a fejlesztéspolitikában ténylegesen milyen szerepet töltenek be a régiók, tehát a két, már regionalizált területen milyen előnyök és hátrányok tapasztalhatóak.

A megyei lépték és funkció feletti döntéshozás a legnehezebb, miután a középszintű szolgáltatások nagyon jelentős része erről a szintről irányítódik, s mindegyik esetében értékelni kell, hogy lehetséges-e a regionalizálásuk, netán kistérségbe szervezésük. E kérdéseket természetesen csak a megyei jogú városok által fenntartott intézményi, és funkciókörrel, illetve a városok által működtetett intézményekkel együttesen lehet mérlegelni.

De nélkülözhetetlen az igazságszolgáltatás, a rendészet és minden egyéb olyan közpolitikai területen az elemzés, amelyek nélkül nem lehet az átfogó, általános, képviseleti elvű, önkormányzati középszint jövőjét eldönteni!

A három szint közül tehát egyetlen lehet az önkormányzati és átfogó - képviseleti, koordinációs, stratégiai tervezési és elosztási jogosítványokkal feltöltött - egység, a másik kettő legfeljebb speciális feladatkörökkel és intézményekkel működő járulékos lépték, de csak akkor, ha annak indokoltsága igazolható.

## 2. A rövid távú intézkedések és a hosszú távú koncepciók harmonizálása

Álláspontunk a fentiek alapján az, hogy Magyarországon 2010-ben még nem dönthető el, hogy a középszintű kormányzás hosszabb távon milyen területi modellt kövessen. Elmulasztottuk ugyanis az elmúlt tíz évben, mióta a területi reform ambíciójával rendelkezünk, kiszámolni, elemezni a döntéshez szükséges információkat, érveket, ellenérveket. Ez a mulasztás azonban nem jogosítja fel a kormányzatot további mulasztásokra, s különösen nem rögtönzésekre, trükkös „kislépésekre”, a politikai akarat kényszeres igazolására. Amíg megyei önkormányzatok vannak, addig a státuszukat és a közszolgáltatási funkcióikat tiszteletben kell tartani, nem lehet elvitatni tőlük továbbá, a területi érdekképviselő és az integráció funkcióját sem. A megyéket vissza kell helyezni a teljes jogú és, átfogó funkciójú területi önkormányzat státuszába. Ez óhatatlanul az önkormányzati feladatok, és források újraosztását igényli, megszüntetve a középszintű szolgáltatások mozgatásának lehetőségét, a megyei jogú városokkal való párhuzamosságokat, a tulajdon és a működtetés szétválaszthatóságát, a megyei önkormányzatok saját bevételektől való megfosztását, megteremtve a településekkel való partneri együttműködés tervezési, koordinációs és pénzügyi eszközeit.

Felvetődik, hogy a megyék „visszaerősítése” megakadályozza-e a hosszú távú regionalizációt. Véleményünk szerint a regionalizáció elsősorban tartalmi, hatalmi és nem területszervezési kérdés. A rendszerváltás óta nincs Magyarországon erős középszintű kormányzás, erre pedig rövid távon csak a megye tehető alkalmassá. A rehabilitált megyei önkormányzatok működésének tapasztalatai alapján lehet a régiók kérdésében objektíven és előítéletek nélkül dönteni, a regionális és megyei lépték helyét megtalálni. A regionális lépték kínálta ésszerű megoldásokat a megyék együttműködésével lehet kimunkálni, tehát rövid távon sem kell a regionalizáció mérethatékonysági előnyeiről lemondani, erre szolgálnak a modellkísérletek, a megyeék önkéntes társulásai stb..

A fejlesztéspolitikában is tiszta helyzetet kell teremteni. Ha a régió a fejlesztéspolitikában hosszabb távon (tehát a következő uniós fejlesztéspolitikai periódusban is!) kulcsszerepet érdemel, akkor ennek konzekvenciáit le kell vonni a strukturális alapok menedzselésének rendszerében is. Csak a fejlesztéspolitika tényleges regionalizálása esetén mutathatók ki a regionalizáció gazdaságfejlesztési, mérethatékonysági előnyei! Ugyanakkor a megyéktől nem vitatható el, különösen aprófalvas térségekben a vidékfejlesztési, kistelepülési felzárkóztatás missziója.

### **A 2010-es várható reformok margójára**

A korábbi közigazgatási reformtörekvések kudarcaiból végre tanulni kell. Azt kell tudomásul venni, hogy a középszint kérdésében nagyon jelentős érdekellentétek vannak, a veszteségek konfliktusokat, az átgondolatlan lépések pedig jelentős plusz költségeket eredményeznek. A konszenzusnak nem a pártok között, hanem a kormányzat és az önkormányzati szektor viszonylatában kellene megszületnie. Ehhez elodázhatatlan egy stabil érdekegyeztetési keret kialakítása, a kormányzaton belül a reformfolyamat legmagasabb szintű támogatásának intézményesítése, garantálása, és természetesen szakmailag kiérlelt javaslatok kimunkálása. A reformot (már pedig a megyék rehabilitálása is reform!) nem lehet sem az ellenzék, sem az önkormányzatok merev ellenállása esetén végrehajtani. A célokra és a végrehajtásra egyaránt kiterjedő konszenzus szakmai, politikai, és emberi, kulturális kondíciókat igényel, egyik sem spórolható meg.