

**A megyei önkormányzatok szerepének változása a rendszerváltástól
napjainkig**

Jelige: Megye-e a megye?

2014. november 28.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	4
1.Történeti kitekintés	4
2.Tanácsrendszer	5
2.1. A három tanács törvény	5
2.2. Az 1971. évi I. törvény	5
2.3. A megyék alapvető három funkciója a tanácsrendszerben	6
II. Egy kor lezárása – rendszerváltás	7
1. A tanácsrendszer megszűnése	7
1.1. Változások kezdete	7
1.2. Régiók	8
2. A térbeli megosztás következményei	8
III. Változások 1996-tól 2012-ig	9
1. Feladat- és hatáskör elvétele	9
1.1. Csatlakozási probléma	9
1.2. 2198/2003 (IX.01.) Kormány határozat	9
2. Pénzügyi problémák	10
2.1. Az állam megoldása	10
2.2. Törvényjavaslat	11
3. Reformok	11
3.1. Az országgyűlési választás után	11
3.2. Változások összegzése	12
IV. A megyei önkormányzatok szabályozása	12
1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990.évi LXV. törvény	12
1.1. Kötelező feladatok	13
1.2. Szabadon vállalható feladatok és korlátai	14
1.3. Megyei népszavazás	14
1.4. Átengedett feladatok	15
1.5. Át nem ruházható feladatok	16
2.1. Előzmények	17
2.2. A törvény tartalma	18
2.3. Állami átvétel	19
2.4. A foglalkoztatottak helyzete	20

2.5. Gazdálkodás	21
2.6. A törvény következménye	22
3. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény	23
3.1. A jelenlegi szabályozás előzményei	23
3.2. Változások 2012. január 1-jétől	24
3.3. A kötelező feladatok sorsa	25
3.4. Állami feladatellátás.....	27
3.5. Társulás	27
3.6. Speciális feladatok.....	28
3.7. Területfejlesztés	28
3.8. A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai	29
3.9. Területrendezés	33
3.10. Területrendezési feladatok.....	33
3.11. Vidékfejlesztési feladatok.....	34
3.12. Koordinációs feladatok	38
3.13. Törvényben meghatározott egyéb feladatok	39
3.14. A megyék tervei a 2014-2020-as időszakra	40
V. Záró gondolatok.....	41
IRODALOMJEGYZÉK.....	44
Melléklet: A megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési feladatai.....	47

I. Bevezetés

A megyei önkormányzatok a rendszerváltásig fontos szerepet töltöttek be Magyarország közigazgatásában. Ehhez kapcsolódóan korábban számos könyv, cikk jelent meg, azonban teljesen átfogó mű a mai napig nem készült róluk. Az 1990. évi LXV. törvényt követően számtalan változás történt a megyék életében, azonban rengeteg megválaszolandó kérdés maradt. Talán – ha kis mértékben is, de – ez is közrejátszott abban, hogy időközben elkerülhetetlenné vált egy újabb jogszabály megalkotása. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Mötv.) a megyei önkormányzatok hatásköreinek döntő többségét elvette, így a közép fokú közszolgáltatásokért elsősorban az államigazgatás vált felelőssé. A területfejlesztés, területrendezés, vidékfejlesztés és a törvényben meghatározott koordinációs feladatok a megyéhez kerültek, azonban a területfejlesztésben a hatáskörök bővülése csak korlátozott volt. A megyei önkormányzatok a mai napig a helyüket keresik, befolyásuk jelentősen csökkent. Ennek kapcsán úgy gondoltuk, érdemes és aktuális a „lebegő” helyzetű területi önkormányzattal foglalkozni.

Dolgozatunkban fontosnak tartottuk, hogy röviden ismertessük a történeti előzményeket, bemutassuk – témakörünk vonatkozásában – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban Ötv.) és az Mötv.-t, illetve külön figyelmet fordítottunk a megyei önkormányzatok konszolidációjáról szóló 2011. évi CLIV. törvényre. A jogszabályokon túl igyekeztünk a gyakorlati tapasztalatokat is összegyűjteni és ismertetni.

Célunk a megyei önkormányzatok bemutatása, szerepének változása az elmúlt negyed évszázadban és megválaszolni a mindenkit foglalkoztató kérdést: szükség van-e a megyei önkormányzatra?

1. Történeti kitekintés

A megye a magyar államiságnak, a magyar alkotmánynak egy évezredes védelmezője, sarokköve és tartó pillére. Alapját képezte a köz- és önigazgatásnak, évszázadokon keresztül csírájában hordozta a modern önkormányzatiság alapelveit. Magyarországon a megyerendszer több mint ezer éves múltra tekint vissza, ennek kapcsán rövid történeti ismertetéssel kell kezdenünk írásunkat.

Szent István uralkodása idején jelent meg először az ország közigazgatásában a megye szintű felosztás, királyi vármegyék formájában. A **XIII-XIV. századtól** a vármegyék közigazgatási funkcióik megtartása mellett a nemesi önkormányzat területi alapegységeivé váltak. A XIX. századig megőrizték fontos pozíciójukat a megyék, igaz az évszázadok során sokszor

változott feladat- és hatáskörük. Az **1867.** évi osztrák-magyar kiegyezést követően polgári megyék jöttek létre. A Trianoni- békeszerződést követően a területcsökkenés maga után vonta a megyék számának csökkenését is, viszont a megyerendszer megmaradt. A **II. világháború** után a kommunizmus idején kialakult a tanácsrendszer, ami magával vonta a megyék számának csökkenését, ekkor alakult ki a ma is meglévő 19 területi-önkormányzati egység.¹

2. Tanácsrendszer

2.1. A három tanácstörvény

Magyarországon, a szocialista alapokon nyugvó tanácsrendszer 1950-1990 közötti időszakra tehető. **Három tanácstörvényt** alkottak ez idő alatt: az 1950. évi I. törvényt, az 1954. évi X. törvényt és az 1971. évi I. törvényt.² Utóbbi bizonyult a legjelentősebbnek és legtartósabbnak. Ebben a kontextusban először jelent meg az önkormányzatiság fogalma. Elkezdődött a feladat- és hatáskörök törvényi szabályozása, amely nagy előrelépés volt. Továbbá tanácsok között megszűnt az alá-fölérendeltségi viszony, azaz a megyei tanács már nem utasíthatta a városi tanácsot.³ Azonban a megyei tanácsok többféleképpen is tudták érvényesíteni akaratukat a helyi tanácsok felett, például jogszabály útján befolyásolhatta tevékenységüket, továbbá a megyei végrehajtó bizottság irányította a helyi tanácsok végrehajtó bizottságainak tevékenységét.⁴

2.2. Az 1971. évi I. törvény

Az **1971. évi I. törvény** már jól elkülönítette egymástól a szintek szerinti szabályozást. A jogszabály ezt úgy oldotta meg, hogy először a minden szintre vonatkozó feladat és hatásköröket szabályozta, majd ezt követően tért ki az egyes szintek egyéni feladataira. A **megyei tanácsok** hatásköre mind mennyiségileg, mind minőségileg is eltért a helyi tanácsokétól, hiszen szerepük jóval nagyobb területet érintett. A tanácstörvény a korábbinál nagyobb mozgásteret biztosított a megyei tanácsok számára. A tanácsokat megillető bevételek megyei szintű szabályozásával, és az állami támogatás szétosztásának jogával élve a megyei tanácsok **döntő befolyással bírtak a településfejlesztésre.**⁵

¹ Esztergomi Forrásközpont Sorozat: Halász Iván: Regionalizmus, Kisebbségek, Önkormányzatok, Szent István Társulat az Apostoli Szentsek Könyvkiadója, Budapest, 2008 22-23. old

² Agg Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer. Comitatus kiadó, 2005. 14. o.

³ Agg Zoltán: i.m. 18. o.

⁴ Agg Zoltán: i.m. 25. o.

⁵ A megyei tanácsok eltérő szabályozási technikáját elemzi Szegő Andrea: A redisztribúció típusai és az érdekviszonyok című tanulmányban. Szociológia, 1977/3. szám

Ez alapján megállapíthatjuk, hogy a törvény olyan változtatásokat hozott, amely az előző szabályozáshoz képest nagyobb szerepet és felelősséget adott a megyei tanácsoknak, továbbá növelte jogosítványait is.⁶

2.3. A megyék alapvető három funkciója a tanácsrendszerben

1. Irányítás	2. Koordináció	3. Ellátás
• központi célkitűzések közvetítése a helyi tanácsokhoz a végrehajtó bizottságon, ágazati szakigazgatási szerveken, a tisztviselők informális irányításán keresztül • központi irányítás és ágazati politika érvényesítése • szervezői és koordinációs funkció, konkrét irányítási feladatok • A megyei tanács szakigazgatási szervei a központi szervek területi szerveiként is tevékenykedtek	• érdekképviselő a központi szervek előtt • érdekek összehangolását, megfelelő koordinációt is jelentett a központi célkitűzések és a helyi területi érdekek között • helyi tanácsi tevékenységek fő irányvonalának meghatározása is	• ellátási funkciókat csak annyiban gyakorolt, amennyiben ezt helyi szinten, egy települési tanácson belül gazdaságosan nem lehetett megoldani. • feladataik jó részt valóban a megyére kiterjedően látták el (például gyermek- és ifjúságvédő intézet, megyei kórház, megyei művelődési központ) • speciális tevékenység (elmeszociális otthonok, egészségügyi gyermekotthonok, levéltár)

„Az *első és második funkció sohasem különült el élesen*, hiszen a megyei irányítás és koordinációs munka alapvető célja a helyi érdekek hatékony képviselete volt oly módon, hogy egyidejűleg érvényesüljenek a központi célkitűzések is.”⁸

A megyei tanácsok működésükig rengeteg feladatkört elláttak, azonban ebből már csak az ellátó szerepkört örökölték meg a megyei önkormányzatok. A települési önkormányzatok a középfokú intézményeit átadhatták a megye fenntartásába ezzel is erősítve a **megye intézményfenntartó funkcióját**. Ennek gazdasági célja volt, ugyanis csak azok az

⁶ Agg Zoltán: i.m. 19. o.

⁷ Agg Zoltán: i.m. 19-20. o.

⁸ Agg Zoltán: i.m. 20. o.

intézmények kerültek át, amelyeket adott település nem tudott fenntartani. A központi irányítás saját megyei szervezetrendszer hozott létre, ennek következtében a hatósági irányító és ellenőrző feladatok a dekoncentrált szervek intézményrendszerébe kerültek (például a tisztiorvosi szolgálat).

II. Egy kor lezárása – rendszerváltás

1. A tanácsrendszer megszűnése

Az 1971.évi I. törvény idején a megyei tanácsok megfelelő jogosítványokkal rendelkeztek ahhoz, hogy erős területpolitikai tényezőkké váljanak és így hatékonyan tudták közvetíteni a központi akaratot.⁹ A magyar tanácsrendszer közel négy évtizedes működése alatt a megyei tanácsokat csak kis mértékben érintették a különféle, egyébként jelentős változások.

1.1. Változások kezdete

1989-ben egyre határozottabban fogalmazódott meg, a már '80-as évek végén kialakult kíváncsi, mi szerint a **megyéket meg kell szüntetni**. Szakmai berkekben is felmerült már ez az elképzelés; a megyei tanácsok nem maradhatnak tovább, hisz a gyakorlat is azt mutatta, hogy csak formális szerepet töltenek be. A tényleges döntések a végrehajtó bizottságokban, hova tovább a megyei pártbizottságok titkári szobáiban jöttek létre. „Ennek a hivatalos jogosítványokkal is alátámasztott, de valójában csak informális főhatalomnak volt engedelmes eszköze a megyei szakigazgatás.”¹⁰

1990-re több önkormányzati törvénykonceptió tervezet készült, amelyekben a megyei önkormányzatok szerepe nyitott kérdés maradt. Az egyik változat szerint erős jogosítványokat kapott volna, de végül nem szavazták meg. Ennek is betudható, hogy a megye „**lebegő helyzetbe**” került, ahogy Zongor Gábor fogalmazott: „kiherélték” a középszintű önkormányzatot.¹¹

A fentiekből következően előbb **elvették a megyék hatáskörének nagy részét**, majd megerősítették koordináló jellegét, később ismételten megfosztották kompakt jellegétől és belső logikájától.

⁹ Vass György: A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatilag II. Comitatus 2004.

¹⁰ Agg Zoltán: i.m. 31. o

¹¹ Zongor Gábor: A lebegő megye, Társadalmi szemle, 1990. 6. szám

1.2. Régiók

Az 1990-es évek közepétől több kísérlet is volt az ország **regionális átalakítására**. A legnagyobb problémát azonban az jelentette, hogy a régióknak nincs történelmi gyökerük (a **18-19. században** is voltak próbálkozások **régiók** kialakítására, de egyik megoldás sem bizonyult tartósnak).

Európai mintát követve a térbeli megosztást alulról építkezve valósították meg. Múltjuk miatt a megyékkel szemben nagy volt a bizalmatlanság, viszont nem volt bátorság ahhoz, hogy végleg felszámolják őket, de úgy érezhették a településeket megmentették a megyék egy évezredes gyámkodásától.

2. A térbeli megosztás következményei

A fent említett megoldás sem bizonyult tökéletesnek, ugyan is a **településekre túl sok feladat hárult**, amihez nem rendelkeztek megfelelő apparátussal. A legyengített közép szint a községi decentralizáció helyett, a centralizációt erősítette. „A megyei önkormányzatok hatalomból kizorítása több irányban indított el „kompenzációs” mechanizmusokat: a területi államigazgatás terjeszkedett, párhuzamos szervezési-intézményi struktúrák jöttek létre (területfejlesztés, idegenforgalom stb.), különböző tércategóriák jelentek meg „középszinten” (különböző körzetek, kistérségek, régiók).” **Együttműködés nem valósult meg**, sőt inkább verseny alakult ki a szintek között. A helyi önkormányzatok problémáit társulási rendszerekkel igyekeztek megoldani, de ahogy a regionalizmus kísérletei, ezek sem vezettek a végső sikerhez. Az új térbeli szerkezet három területi szintje a magyarországi viszonylatokban sok és drága, továbbá a szintek között versenyt gerjeszt, amelyekből konfliktusok alakulnak ki.¹² **A cél az lenne, hogy a szintek segítsék, támogassák egymást**, összedolgozzanak és ne széthúzzanak. Ez a rendszer 1994-ig működött, amelyet felváltottak a megyei közigazgatási hivatalok.

¹² Pálné Dr. Kovács Ilona: *Útfüggőség és területi reformok Magyarországon*. Magyar Napok 2014: Megújítás és megújulás, Konferenciakiadvány, Szerkesztő: Horváth Attila, Budapest, 2014. 20. oldal

III. Változások 1996-tól 2012-ig

1. Feladat- és hatáskör elvétele

A megyei önkormányzatok feladatköre továbbra sem bővült, jóformán *csak vegetáltak*. Az 1996-ban megalkotott területfejlesztési törvény a fejlesztési tanácsokat nem megyei önkormányzat bizottságaként hozta létre, hanem külön speciális szervként. Ismételten a régiók kialakítása és megerősítése lett a cél.¹³ Az **1996-os program** fő elképzelése volt a **feladat- és hatáskör felülvizsgálata** és tisztítása úgy, hogy csak azok a feladatok maradjanak meg, amelyek speciális szakértelmet, intézményi háttérrel és helyi befolyástól mentes intézést igényelnek.

A legcélszerűbbnek az tűnt, ha az államigazgatásban megmaradnak azok a feladatok, amelyek eleve meghaladják az önkormányzatok illetékességét, természetföldrajzi határokhoz kapcsolódnak, esetleg társadalmi szempontok érvényesítését szolgálják. Az ezen felül lévő **feladatok** esetében meg kell vizsgálni, hogy **szükség van-e arra, hogy a közigazgatás megtartsa**, és ha igen, akkor nem lehetne-e például a megyei önkormányzatok főjegyzőjéhez áthelyezni. Ha bizonyos feladatokat a közigazgatástól el kell vonni, akkor megfelelő vizsgálat alapján lehetséges közalapítványokhoz, közhasznú társaságokhoz, kft.-khez telepíteni.¹⁴ 1999-től kötelezővé vált a regionális tanácsok létrehozása.

1.1. Csatlakozási probléma

Az Európai Unióhoz való csatlakozás közeledtével egyre nagyobb **víták** alakultak ki a megyei és regionális rendszer hívei között. Az utóbbiak hét nagy régiót szerettek volna létrehozni. A megye mellett érvelők a kialakult helyi identitásokra, a megyei központok könnyebb elérhetőségére és az „ezeréves” hagyományra hivatkoztak.

1.2. 2198/2003 (IX.01.) Kormány határozat

2003-ban muszáj volt **változásokat** eszközölni a közigazgatási rendszer bizonyos funkcióinak korszerűsítése érdekében, ilyen volt például a területfejlesztés. Ennek megvalósítására a Kormány hozott egy határozatot a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról. „A **korszerűsítési program** feladata, hogy összhangot teremtsen a közigazgatás

¹³ Esztergomi Forrásközpont Sorozat: Halász Iván: Regionalizmus, Kisebbségek, Önkormányzatok, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2008 25-26. oldal

¹⁴ dr. Vadál Ildikó: A területi államigazgatás rendszer a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. Új Magyar Közigazgatás 2012/2. 11-20. o.

modernizálása és a közszolgáltatások (egészségügy, oktatás, szociális ellátás, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás) intézményi hátterének fejlesztése, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásból eredő követelmények között.” Mindezen fejlesztés csak úgy hajtható végre eredményesen, ha ezek a változtatások egymásra épülve jönnek létre. Ez egyaránt érinti a település és területi önkormányzatokat is. Ez a **hosszú távú fejlesztési** program más irányú feladatok rendezését is megköveteli, például számos gazdasági, politikai feladatát. Illetve ezen kívül tartalmaznia kell rövidtávú célokat is, amelyek az egyének számára is érzékelhetőek, hiszen csak így lehet sikeres a koncepció. A határozatban megjelölt feladatok többek között, hogy készítsenek egy szempontrendszert az ágazatok fejlesztésére, mindezt a különböző szintekre figyelemmel. Ezen kívül **felül kell vizsgálni a feladat és hatáskörök elosztását**, szintek közötti átcsoportosítását is. Illetve amire még hangsúlyt fordít a rendelet, az az, hogy szükséges egy **önkormányzati finanszírozási korszerűsítés**, amelynek összhangban kell lenni a feladat- és költségarányos finanszírozás követelményeivel, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozási szándék miatt az Unió nyújtotta támogatási lehetőségekkel.¹⁵

A korszerűsítési terv megvolt, azonban 2006 előtt semmilyen nagy és átfogó regionális közigazgatási reform nem indult el.¹⁶

2. Pénzügyi problémák

A megyei önkormányzatok 2006 utáni megszorítások idején kénytelenek voltak **hitelből** és svájci frankos kötvénykibocsátásból finanszírozni fejlesztéseiket és részben működésüket. 2007-re ez az adósság megduplázódott. A kormány nem fektetett elegendő figyelmet az eladósodásra, ez is közrejátszott a megyei önkormányzatok több mint 100 milliárdos adósságához.¹⁷

2.1. Az állam megoldása

2011 októberében jelentette be a miniszterelnök, hogy a megyei önkormányzatok **adósságát az állam átveszi**. Ez a bejelentés éles vitákat szült. Az ellenzők legfőbb érve volt, hogy ha ezt a javaslatot a kormány elfogadja és az önkormányzati tulajdont az állam vagy más önkormányzat ingyen megkapja a megyei önkormányzatokra nem is lesz szükség.¹⁸

¹⁵ 2198/2003 (IX.01) Kormány határozat

¹⁶ Esztergomi Forrásközpont Sorozat: Halász Iván: Regionalizmus, Kisebbségek, Önkormányzatok, Szent István Társulat az Apostoli Szentsek Könyvkiadója, Budapest, 2008 23-27. oldal

¹⁷ http://hvg.hu/velemeney/20110404_lengyel_laszlo_onkormanyzatok_autonomia

¹⁸ http://hvg.hu/itthon/20111017_mszp_allamositas :

Továbbá több szakértő szerint, hogyha mindezt bevezetik, például államosítják a finanszírozást megalapozó adókat, akkor teljesen megszűnik az autonómia és úgymond, visszaköszön a tanácsrendszer.¹⁹

2.2. Törvényjavaslat

A törvényjavaslat rögzítette, hogy a konszolidáció során **2012. január elsejével az állam átveszi** a megyei önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi, oktatási, szociális, ifjúságvédelmi, közművelődési intézményeket és gazdasági társaságokat, alapítványokat, azok adósságállományával együtt. „Az átvett adósságok kezelését az államháztartásért felelős miniszter az Államadósság Kezelő Központ Részvénytársaság útján végzi majd el.”²⁰

A megyei kormány megbízottak irányítása alatt álló intézményfenntartó központok feladata lesz a megyéktől átvett, összesen 475 oktatási, 132 szociális és ifjúságvédelmi, 74 közművelődési és 25 egyéb intézmény, gazdasági társaság, alapítvány működtetése.

A javaslat egyik fontos következménye a közalkalmazottak helyzete, akiknek a munkája nem lesz veszélyben, az átvétel a munkajogviszonyukat nem fogja érinteni.²¹

3. Reformok

3.1. Az országgyűlési választás után

2010-es országgyűlési választást követően vált lehetővé a területi államigazgatás szétagozódásának megállítása és a szervezeti integráció megindítása. A változások gyors ütemben és rövid idő alatt valósultak meg.

2011-2012-ben új reformot már az Alaptörvény és az Mötv. alapján alkották meg. Az elmúlt húsz évben meghatározó féloldalas decentralizációt, **nyílt centralizáció** váltotta fel. A reformok jelentős változásokat hoztak a térbeli szerkezetben. A helyi feladatok nagy része az államhoz került. „A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járások bevezetése „rendet tett” a túlzásúfolt közigazgatási térképen.”²²

¹⁹ http://hvg.hu/velemen/20110404_lengyel_laszlo_onkormanyzatok_autonomia

²⁰ http://hvg.hu/itthon/20111014_intezmenyatveti_torveny_beadasa

²¹ http://hvg.hu/itthon/20111014_intezmenyatveti_torveny_beadasa

²² Pálné Dr. Kovács Ilona: i.m. 21. oldal

3.2. Változások összefoglalása

A megyei kormányhivatalok kialakításával és folyamatos funkció bővítésével a **megyei önkormányzatok feladatköre leszűkült** a területfejlesztésre, amibe az uniós források egy részének elosztása is beletartozik. „A parlamenti választási rendszernek nincsenek területi dimenziói (megyei listák eltörlése, polgármesterek kizárása a parlamentből, függetlenek egyéni választókerületi megválasztásának esélytelensége), a hierarchikus államigazgatás dominanciájával elszakította magát a polgároktól, a közszolgáltatások jelentős részét uniformizált hivatalokba szervezte.”²³ A jövőben meghatározó centralizáció várható a fejlesztéspolitikában.

„A 2010-ben megválasztott kormány centralizációs reformjainak sikerét mélyebb gyökerek és feltételek biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest. A korábbi időszakban felhalmozódott problémák, sikertelen reformkísérletek bőven szolgáltattak érveket a gyökeres váltás szükségességéhez, de a reform nem járt erős konfliktusokkal sem.” Ennek egyik oka a parlamenti kétharmad, a másik pedig az önkormányzatok „hálája” az adósságok eltörlése miatt. Ebből következően nem volt ellenállás a reformmal szemben.”²⁴

IV. A megyei önkormányzatok szabályozása

Jelentősebb változások 2010 után következtek be az önkormányzatok életében. A több mint 20 évet megélt Ötv.-t 2012. január elsején váltotta az Möt. Mielőtt az utóbb említett jogszabállyal foglalkoznánk, megvizsgáljuk, hogy a korábbi helyi önkormányzatokról szóló törvényben milyen feladatokat látott el a megyei önkormányzat és hogyan változott ez a kör az évek során.

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990.évi LXV. törvény

A rendszerváltást követően **több törvénykoncepció is napvilágot látott**, míg végül elkészült a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény. A korábbi szabályozáshoz képest a **megyék feladatai leszűkültek**.

²³ Pálné Dr. Kovács Ilona: i.m. 21. oldal

²⁴ Pálné Dr. Kovács Ilona: i.m. 22. oldal

1.1. Kötelező feladatok

A megyei önkormányzat kötelezően ellátja mindazokat a feladatokat, amelyekre a **települési önkormányzatok nem kötelezhetők**.

Törvény a megyei önkormányzat **kötelező feladatává teheti** az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed. Törvény kötelező megyei feladatként írhatja elő az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.

Az Ötv. 1994. évi módosítása után a törvénybe belekerültek azok a feladatok, amelyekről a megyei önkormányzat **kötelező feladatként** gondoskodik:

- középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás;
- megyében levő muzeális emlékek, történeti iratok gyűjtése, őrzése, tudományos feldolgozása;
- megyei könyvtári szolgáltatások, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatások;
- a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatok;
- az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatása, fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése, gondozása;
- az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátása, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátás;
- a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolása;
- egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatok;
- épített és természeti környezet védelme, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolása, a megyei idegenforgalmi értékek feltárása és a célkitűzések meghatározása, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolása;
- a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolása, területi információs rendszer kialakítása.

Az utolsó két pont kivételével, ha a többiben meghatározott feladatot ellátó megyei intézmény a települési önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörébe tartozó, vagy általa önként vállalt közszolgáltatást is biztosít, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat

kezdeményezésére, a **megyei önkormányzat** az intézmény közös fenntartására, fejlesztésére és irányítására **megállapodást köt**, vagy **társulást hozhat létre**.

A fentiekből következően számos esetben nélkülözhetetlen a területi és megyei önkormányzatok együttműködése.

A területfejlesztési feladatok, illetve a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását a megyei területfejlesztési tanács végzi.

1.2. Szabadon vállalható feladatok és korlátai

Az Ötv. kimondta, hogy a megyei önkormányzat kötelező és szabadon **vállalható feladatokat** lát el, azonban a törvény **korlátot** is tartalmaz. Amely szerint nem vállalhat olyan feladatot, amelyet a törvény más szerv illetve szint hatáskörébe utalt, ezen felül csak olyan feladatot vállalhat el, amely gyakorlása nem sérti a megye által képviselt városok és községek érdekeit. Az Ötv. 71. §-a alapján „[a] megyei önkormányzat a saját terve és költségvetése alapján bevételeivel szabadon gazdálkodik, rendelkezik a törvényben meghatározott megyei önkormányzati tulajdonnal és vállalkozási tevékenységet folytathat. Feladatainak eredményesebb ellátása érdekében szabadon társulhat más megye és bármely település önkormányzatával.”

1.3. Megyei népszavazás

A megyei önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján **rendeletet alkothat** és a megyében **népszavazást rendelhet el**.

Ezt a feladatot külön kiemelnénk és tárgyalnánk, ugyanis ez egy mai napig meglévő feladat a megyei önkormányzatoknál, de soha nem került arra sor, hogy éltek volna e jogukkal.

A 29/2000. (X. 27.) BM rendelet tartalmazza a helyi népszavazásról szóló szabályokat. E rendelet szerint területi szintű helyi népszavazás és népi kezdeményezés: a megyei és a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozó helyi népszavazás és népi kezdeményezés.²⁵

Az Alaptörvény XXIII. cikke tartalmazza, hogy megyei népszavazáson való részvételre mindazok jogosultak, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választók, továbbá a 31. cikk kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. A 2013. évi CCXXXVIII. törvény rendelkezik a népszavazás kezdeményezéséről és a népszavazási

²⁵ 29/2000. (X. 27.) BM rendelet a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi népszavazáson és a helyi népi kezdeményezésen

eljárásról. A III. fejezet szabályozza a helyi népszavazást ezen belül a területi szintű helyi népszavazást is. A helyi népszavazást csak **olyan ügyben** lehet elrendelni, **amely a képviselő-testület hatáskörébe tartozik**. A törvény felsorolja azokat a tárgyköröket is, amikben **nem lehet helyi népszavazást tartani**, ezek a következők: költségvetés és zárszámadás, helyi adók, képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdés, illetve a képviselő-testület feloszlásának a kimondása.

A **képviselő-testület köteles** helyi népszavazást **elrendelni** olyan kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet elő írja.

A 2013. évi CCXXXVIII. törvény 34. §-a értelmében **helyi népszavazást kezdeményezhet**:

- a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- a képviselő-testület bizottsága,
- az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

A képviselő-testület abban az esetben, ha az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezi, köteles elrendelni a helyi népszavazást.

A fentiekből következően tehát a jogszabályokban ugyan van rá lehetőség²⁶, de a Nemzeti Választási Iroda tudomása szerint sem tartottak még eddig megyei népszavazást.

A népszavazás az állampolgárok véleménykinyilvánításának egyik fontos alternatívája, így a demokrácia megvalósítója. Egy törvény adta lehetőség, de a gyakorlat is azt mutatja, hogy nem érdemes élni vele, mert olyan kérdésekben alkalmazható, amely területi leosztást érint például, hogy egy település melyik megyéhez szeretne tartozni, erről viszont nem tartanak népszavazást, hiszen meghatározott törvényi menete van egy ilyen folyamatnak.

1.4. Átengedett feladatok

Települési önkormányzat átvállalhat feladatokat a megyei önkormányzattól, így a körzeti jellegű közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti település önkormányzata az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását átvállalhatja.

A megyei önkormányzat a körzeti közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti települési önkormányzatnak az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását átadhatja, ha a megelőző négy év átlagában a településen lakóhellyel rendelkező lakosok

²⁶ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

közül került ki az intézményi szolgáltatást igénybe vevők többsége. Eme intézmény átadását, átvételét megállapodásba kell foglalni.

A törvényben kötelező megyei feladatként előírt közszolgáltatások körében a települési önkormányzat önként vállalt önkormányzati feladatként új körzeti intézményt hozhat létre, új körzeti szolgáltatást szervezhet meg.

Az átvállalt feladatokkal arányosan a települési önkormányzat finanszírozási támogatásban részesülhet. „A székhelytelepülés megyei önkormányzattól, illetve az állami költségvetésből átengedett bevételi támogatáson túl nem igényelhet más kiegészítő állami vagy megyei támogatást, és nem utasíthatja el az általa működtetett közszolgáltatás iránt nem helyben jelentkező igények kielégítését.”²⁷

1.5. Át nem ruházható feladatok

A közgyűlés hatásköréből nem ruházható át:

- a rendeletalkotás;
- szervezetének kialakítása, működésének meghatározása, törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, megbízás;
- a helyi népszavazás kiírása, az önkormányzati jelképek, kitüntetések és elismerő címek meghatározása, használatuk szabályozása, díszpolgári cím adományozása;
- a gazdasági program, a költségvetés megállapítása, döntés a végrehajtásukról szóló beszámoló elfogadásáról, a helyi adó megállapítása, a településrendezési terv jóváhagyása, a képviselő-testület által meghatározott értékhatár feletti hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, továbbá a közösségi célú alapítvány és alapítványi forrás átvétele, és átadása;
- önkormányzati társulás létrehozása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás;
- megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás;
- intézmény alapítása;
- közterület elnevezése, emlékmű állítás;
- eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
- a bíróságok népi ülnökeinek a megválasztása;

²⁷ 1990. LXV. törvény 69. § (6) bek.

- állásfoglalás megyei önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
- véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben törvény az érdekelt önkormányzat álláspontjának a kikérését írja elő;
- amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

Az utolsó pont helyébe a 2001. évi CII. törvény 4. §-a beiktatott egy új pontot: a települési képviselő, a polgármester összeférhetetlenségi ügyében való döntés; a 33/A. § (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott hozzájárulással kapcsolatos döntés; a vagyonyilatkozási eljárással kapcsolatos döntés. Az eredeti pontot, pedig utolsó helyre tette: amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

2. 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

2.1. Előzmények

A törvény létrehozására azért volt szükség, hogy az Országgyűlés a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító Állam működési feltételeit megteremtse, valamint a területi és helyi közigazgatási rendszert megújítsa, alacsony hatékonyságát orvosolja és a struktúráját átláthatóbbá tegye, az ellátási színvonalát emelje, egységessé tegye, valamint a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartást biztosítsa.

A megyei önkormányzatok 2006 utáni megszorítások idején hitelből és svájci frankos kötvénykibocsátásból kezdték finanszírozni fejlesztéseiket és részben működésüket. A kormány nem fektetett elegendő figyelmet az eladósodásra, ez is közrejátszott a **megyei önkormányzatok** több mint 100 milliárdos **adósságához**.²⁸

A felhalmozódott adósságállomány az államadósság újratermelődésének egyik legfőbb oka, így 2011. október 3-án Orbán Viktor kormányfő aláírta a megyei önkormányzatok elnökeivel azt a politikai szándéknyilatkozatot, amelynek értelmében 2012. január elsejétől **az állam átveszi a megyei önkormányzati intézményeket**.²⁹

²⁸ http://hvg.hu/velemen/20110404_lengyel_laszlo_onkormanyzatok_autonomia

²⁹ http://hvg.hu/itthon/20111014_intezmenyatveti_torveny_beadasa

2.2. A törvény tartalma

Kanyarodjunk is vissza a 2011. évi CLIV. törvényhez, ahhoz a törvényhez, amely az amúgy is „lebegő” állapotban lévő megyei önkormányzatokat további feladat- és hatásköröktől fosztotta meg, amelynek következtében jogosan merül fel a kérdés: szükség van-e megyei önkormányzatokra? Van létjogosultságuk?

A megyei önkormányzat intézmény-fenntartó szerepe révén nagy és erős tudott lenni, ennek indoka, hogy mindez a saját területi szintjén szerveződött. Erős szerepe abból adódott, hogy közszolgáltatást, értékmegőrzést nyújtott, ezt a feladatellátást magas színvonalon, hatékonyan tudta véghezvinni, amelyre a települési önkormányzatok sajátosságaikból kifolyólag nem voltak képesek, hiszen sem érdekük, sem anyagi helyzetük, sem pedig lehetőségük nem lett volna ilyen szintű feladatellátáshoz. Példaként említhető erre Gyula város, ahol az egészségügyi intézményt a megye tartotta fenn, az előző okok miatt.

A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények átvételéről szóló törvény a következőket tartalmazza:

- 2012. január 1-jétől az Állam tulajdonjogát képezi a megyei önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű joga, a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények, azok vagyona és vagyoni értékű joga, a megyei önkormányzatok, és az általuk fenntartott intézmények folyószámla-, betét-, és értékpapír-állománya leltár szerint, valamint a megyei önkormányzatok tulajdonában lévő jogi személyiséggel rendelkező vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság;
- a vagyonnal és intézményekkel kapcsolatos alapítói, fenntartói joguk és kötelezettségeik, illetve a megyei önkormányzatok által alapított alapítványok és közalapítványok alapítói joga az e törvényben meghatározott szervekre jelen törvény erejénél fogva száll.
- A költségvetési szerveket az állam a szállítói tartozásukkal együtt veszi át.
- E rendelkezések a települési önkormányzat tulajdonában álló, a megyei önkormányzat által átvállalt feladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzat vagyonkezelésében lévő vagyonelemek tulajdonjogát nem érintik.

Az átvétel alól vannak **kivételek** is, amelyek közé tartozik az a vagyon, amely a megyei önkormányzat európai területi társulásban való részvétele esetén a vagyoni hozzájárulást alkotja, a működéséhez szükséges ingó és ingatlan vagyon, illetve a megyei önkormányzat fenntartásában lévő színház és előadóművészeti szervezet.

Az állami átvételre azzal az indokkal került sor, hogy a megyék nem tudják ellátni a kötelező feladataikat. Ugyanakkor nem hunyhatunk szemet azon tények felett sem, miszerint a megyei önkormányzat konszolidációjával olyan vagyont is elvitt az állam, amelynek semmi köze nem volt a kötelező feladatokhoz. Somogy megye például egy 15 milliárdot érő gyerektáborral rendelkezett, amelynek elvétele egymagában fedezte a 12 milliárdos adósságot.

A megyei önkormányzatok teljesen kiszolgáltatottakká váltak az állami támogatásnak, viszont ez a pénzügyi forrás jóformán csak a bérjellegű juttatásokra elegendő.

2.3. Állami átvétel

A helyi önkormányzatokkal való társulásait a megyei önkormányzat az év végéig köteles felmondani és a vagyonról elszámolni.

Az e törvény alapján állami tulajdonba kerülő vagyon vagyonkezelője az állami tulajdon keletkezésével egyidejűleg e törvény erejénél fogva: a megyei önkormányzatoktól átkerülő egészségügyi intézmények vonatkozásában a kijelölt szerv, az egyéb átvett intézmények vagyona tekintetében a Kormány által rendeletben kijelölt szerv.

A Magyar Állam 2011. december 30-ai hatállyal **átvállalta a megyei önkormányzatok** 2011. december 30-án fennálló **adósságát** és annak járulékait, amelyek kifejezetten és nevesítetten az átvételre kerülő intézményekhez, az általuk ellátott feladatokhoz kapcsolódóan keletkeztek. A Magyar Állam a megyei önkormányzatoktól az intézményeket oly módon vette át, hogy ehhez megyénként intézmény átadás-átvétel bizottságokat hoztak létre. A megállapodásokat 2011. december 31-ig kellett megkötni. Az egészségügyi szolgáltatók átadására speciális szabályok vonatkoznak.

Az átvett megyei intézmények fenntartási feladatait a Kormány által rendeletben kijelölt szerv látja el, az egészségügyi intézményekkel összefüggő intézmény-fenntartási feladatokat a kijelölt szerv.

Az intézményfenntartásra az volt a jellemző, hogy az **ellátandó feladatok fedezésére három forrás állt rendelkezésre**. Voltak **saját bevételek** az ellátáshoz, **támogatások**, melyeket maga az önkormányzat biztosított illetve voltak célzott feladatokhoz kapcsolódó **pénzeszközök**. Mivel az intézményrendszerek körüli feladatokat elvették a fent említett törvényből kifolyólag, így ezen feladatait a megyei önkormányzatok intézményfenntartó központoknak adták át 2012-től kezdődően.

A konszolidáció során az önkormányzatok megszabadultak adósságállományuktól, ennek ellentételezése a megyei önkormányzatok vagyonának átadása volt, ugyanakkor nem jelentette az önkormányzatok feladatellátásába való nagyobb mértékű beavatkozást.

2.4. A foglalkoztatottak helyzete

Az állami átvétellel, illetve a megyei önkormányzatok feladat számának csökkenésével felmerült egy jelentős probléma, mégpedig az érintett területeken foglalkoztatott **köztisztviselők sorsa**. Természetesen a 2011. évi CLIV. törvényben ezt a problémát is igyekeztek kezelni. Az említett törvény 13. és 14. §-a a következőképpen rendelkezik:

A megyei önkormányzati hivataloknál és gazdasági ellátó szervezeteinél lévő köztisztviselők, munkavállalók annak a szervnek az állományába kerülnek, amelye az állam által átvállalt feladatokat ellátja.

Az egészségügyi intézmények működtetését, irányítását ellátó foglalkoztatottak a kijelölt szerv állományába, az egyéb megyei intézmények működtetését, irányítását, valamint az átvett intézményekkel és az intézmények feladataival összefüggésben szakmai feladatokat ellátó foglalkoztatottak továbbá a megyei önkormányzatok hivatalaiból és gazdasági ellátó szervezeteiből az átvett egészségügyi intézmények fenntartásával összefüggésben funkcionális feladatokat ellátó köztisztviselők és munkavállalók a kijelölt szerv, az egyéb átvett intézmények ezen feladatokat ellátó köztisztviselői és munkavállalói a Kormány által rendeletben kijelölt szerv állományába kerülnek, kivéve, ha a kijelölt szerv vezetője vagy a kormány megbízott az érintett személy foglalkoztatásához nem járul hozzá. Az át nem vett foglalkoztatottak álláshelyei a kijelölt szerv és a Kormány által rendeletben kijelölt szerv állományába kerülnek át.

A tulajdonjog és fenntartói jog átszállása nem érinti az intézmények által foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyát, illetve munkaviszonyát.

A **nem egészségügyi intézmények** esetében a törvény által felsorolt vezetők munkajogviszonya legkésőbb 2012. március 31. napján megszűnik.

Az egészségügyi szolgáltató főigazgatójának és gazdasági igazgatójának e törvény hatálybalépésekor fennálló foglalkoztatásra irányuló jogviszonya, vagy az intézmény vezetésére vagy a gazdasági igazgatói feladatok ellátására kapott vezetői megbízása a főigazgatói, gazdasági igazgatói munkakör, illetve a vezetői megbízás addig fennmarad, amíg a törvényben meghatározott pályázat alapján nem kerül betöltésre. A betöltéssel az addigi megbízás megszűnik, viszont a megszűnéssel egyidejűleg a korábbi vezető beosztású közalkalmazottat a kinevezése szerinti munkakörben kell továbbfoglalkoztatni, vagy új vezető megbízást kell adni számára, vagy új jogviszonyt kell vele létesíteni.

Ha a főigazgatói vagy a gazdasági igazgatói feladatok ellátására határozott időre létesített jogviszony, illetve kapott vezetői megbízás a határozott idő lejártával szűnik meg abban az

esetben, ha a határozott idő lejártáig a főigazgatói vagy gazdasági igazgatói munkakör, illetve vezetői megbízás a fentiek alapján még nem került betöltésre.

A tulajdonjog és fenntartói jog átszállása nem érinti az egészségügyi szolgáltatónál az egészségügyi tevékenység végzésében egyéb jogviszony keretében közreműködő egészségügyi dolgozó munkavégzésére irányuló jogviszonyát.

Az átadásra kerülő egészségügyi szolgáltatóknál működő tulajdonosi felügyelő tanácsok e törvény hatálybalépését követő napon megszűnnek. A megszűnésig a tanácsok tagjait megillető tiszteletdíjat a delegáló önkormányzat fizeti meg.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a konszolidáció következtében nem lett magas a köztisztviselői állományban a munkanélküliség, hiszen az állam **szinte** maradéktalanul átvette az úgymond önkormányzatoknál feleslegessé vált állományt, a jelenlegi létszám pedig **általában** elegendő a feladatok ellátásához. Az idei év bővelkedett választásokban, amelyek lebonyolításához **nagyobb létszámú apparátusra lett volna szükség**. A napi szinten elvégzendő kötelező feladatok mellett a választási feladatok ellátását is meg kellett oldani, amelyhez a jelenlegi létszám csak úgy bizonyult elégségesnek, hogy a köztisztviselők túlóráztak, sok esetben szinte három napot egy huzamban ledolgoztak.

2.5. Gazdálkodás

A gazdálkodási környezet az elmúlt négy évben jelentős változásokon ment keresztül 2012. január 1-től a megyei önkormányzati konszolidációt követően a hivatalok új körülmények között, új feladatokkal és lényegesen kevesebb létszámmal működött tovább, mint a korábbi időszakban.

A pénzügyi munkaterületen a feladatokban a lényegi változás annyi volt, hogy a korábban az önkormányzat által fenntartott intézmények **pénzügyi irányítása** már **nem tartozott a megyei önkormányzatok feladatai közé**, egyéb tekintetben a feladatok jellege nem változott. Jelentősen **módosult** ugyanakkor **a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok** nagy része, többek között az államháztartási törvény, annak végrehajtására vonatkozó kormányrendelet, melyek alapvetően meghatározzák az önkormányzatokra vonatkozó pénzügyi, költségvetési és gazdálkodási szabályokat.

1992. évi XXXVIII. törvény 50/A.§ (4) bekezdése alapján „[a] helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását megelőző 30 nappal a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke részletes jelentést tesz közzé a helyi önkormányzat vagyoni és pénzügyi helyzetéről, valamint a képviselő-testület megalakulását

követően keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.”³⁰ Az új **államháztartási törvény** ilyen jellegű kötelezettségét nem ír elő, ugyanakkor a következetesség elve alapján a beszámolónak tartalmaznia kell a vagyoni, pénzügyi helyzet bemutatását, elemzését.

Az állami átvétel után a megyei önkormányzatok bevétele drasztikusan lecsökkent, ugyanakkor kiadásai is arányosan redukálódtak.

A gazdálkodással összefüggő feladatok mellett a megyében lebonyolított **választások** pénzügyi elszámolásának felülvizsgálata, megyei összesítő elkészítése és azon felterjesztése a Nemzeti Választási Iroda részére szintén a feladatok közé tartozik.

A szokásos feladatokhoz képest folyamatos többletmunkát jelentet az önkormányzatok pályázatainak könyvelésével, **pénzügyi** lebonyolításával összefüggő **munkák ellátása**.

Mivel a saját bevételszerzési lehetőség megszűnt, az állami szerepvállalás csökkenésére elsődlegesen a működés racionalizálásával, valamint fejlesztési céljainak megvalósítására **külső forrásbevonással** reagáltak az önkormányzatok.

A megyei önkormányzatok **főbb célkitűzéseiket** teljesítették, az elmúlt 4 évben biztosított volt a kötelező feladatok ellátása, a működőképesség megőrzése, a likviditási problémák nélküli, takarékos szemléletű gazdálkodás. Ugyanakkor európai uniós támogatás igénybevételével elindultak a térségek infrastruktúrájának fejlesztésében a nagyobb megyei önkormányzati szerepvállalást jelentő fejlesztési stratégiák.

2.6. A törvény következménye

A rendszerváltás óta nem találják helyüket a megyék, pedig az 1990. évi LXV. törvény ellátta feladatokkal és hatáskörrel a megyei önkormányzatokat. A mostani törvény azonban annyit elvett, olyan szinten leredukálta, hogy kijelenthetjük a mostani helyzetben a leggyengébb a megyei önkormányzatok feladatköre. A kormányzati cél az volt, hogy teljesen új feladatkört adjon, ennek kapcsán majd látni fogjuk, az Möt. „csak” **négy speciális feladatot** rendelt a megyei önkormányzatokhoz, amelyek azonban **nem teljesen újak**.

³⁰ 1992. évi XXXVIII. törvény 50/A.§ (4) bekezdése

3. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény váltotta a két évtizeden át, az önkormányzatok életét meghatározó **1990. évi LXV. törvényt**. A korábbi szabályozás vitathatatlan érdeme, hogy **megszilárdította az önkormányzatiságot** a magyar államszervezetben. Az Ötv. ideje alatt folyamatosan kerültek felszínre a különböző problémák, nagyon nagy különbségek alakultak ki a település és megyei önkormányzatok **feladatellátási színvonala** között. Továbbá az Alaptörvény is sok helyen átrendezte az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyát és ehhez az önkormányzati szervezetrendszer és feladatellátást is igazítani kellett.³¹ A fentiekben említettek miatt nem lehetett tovább halogatni egy új törvény megalkotását.

3.1. A jelenlegi szabályozás előzményei

Az 1990-es önkormányzati törvény a megyék szerepét az államigazgatásban a korábbiakhoz képest leszűkítette. A rendszerváltást megelőzően a megyék központi szerepet láttak el, amit az 1990. évi LXV. törvény elvett tőlük, ezáltal az önkormányzati rendszer **„lebegő” szint**jeként működtek tovább. Az Ötv.-ben a jogalkotó a megyei önkormányzat feladatait a 70. §-ban taglalta, ahol csak a különös feladatokat szedte össze, a felsorolás nem volt taxatív. Nem is lehetett volna az, hiszen az általános feladat- és hatáskör-megállapítás szabályai között szerepelt, hogy a jogalkotó törvénnyel állapíthat meg a megyei önkormányzat számára feladatot. A megyei önkormányzatok feladatai ellátását nem tudta stabilan végezni, a települési önkormányzatok döntései befolyással bírtak rájuk nézve. „A törvényi szabályozás miatt a megyei fenntartásban működő intézmények köre nem volt állandó.”³² A fenntartó váltás gyakori volt. A megyei önkormányzat elvállalhatott olyan feladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében lévő községek és városok érdekeit. Ezzel a lehetőséggel a többség aktívan élt is.

A **feladatok teljesítése** az állami normatívák és a saját bevételek folyamatos szűkülése és csökkenése miatt nagyon **nehézzé vált**. „A megyei középszint szerepére, helyzetére átfogó

³¹ Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Dankó Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, F. Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Dr. Németh Ildikó, Kecő Gábor, Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2012. 11. oldal

³² Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 112. oldal

válasz nem született.”³³ 2012. január 1-jén mikor az állam átvette a megyei intézményrendszer működtetését egyidejűleg megoldotta a finanszírozási nehézségek kezelését, illetve a megyei önkormányzatok feladataiból kikerült a középszintű intézményrendszer működtetése.

3.2.Változások 2012. január 1-jétől

Ahogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya is, úgy Magyarország Alaptörvényének F) cikk (2) bekezdése is tartalmazza, az ország területi felosztását, amely fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A megye helyi önkormányzat, amely az államszervezet egyik legfontosabb alapintézménye. Ebből következően az Alaptörvény 31-35. cikke részletezi a helyi önkormányzatok általános szabályait.

Az Möt. 3. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.³⁴

Az **Möt. 27. §-a** a következőképpen rendelkezik a megyei önkormányzatokkal kapcsolatban:

27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés.

A megyei önkormányzatok területi típusú önkormányzatok. A 27. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok nem sokszínűek, ugyanakkor nem függenek a települési önkormányzatok akaratától. E bekezdés alapján úgy tűnik, hogy a **megyei önkormányzatok feladata** a következőkre szűkül le: területfejlesztés, vidékfejlesztés, területrendezés, valamint koordinációs feladatok. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni a helyi önkormányzatokra vonatkozó feladat- és hatáskör megállapításokat. Erre a törvény **27. § (4)** bekezdése utal: „[a] megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket az (1)-(3) bekezdésben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

A fentiekből is következik, hogy a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörét megállapító általános szabályok a megyei önkormányzatra is igazak. A Möt. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] helyi önkormányzat - a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben

³³ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 112. oldal

³⁴ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 112. oldal

az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

E definíció alapján *a jogalkotó szélesebb körben határozhat meg feladatokat az önkormányzatok számára*. Eme rendelkezés alapján a megyei önkormányzatok a Mötv. 27. §-án túl, más feladatokat is elláthatnak.

Mivel a megyei önkormányzat is helyi önkormányzat, így az Mötv. 10. § (2) bekezdése vonatkozik rá, azaz *önként vállalhat* olyan *feladatokat*, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.

Az Mötv. 11. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek, ennek függvényében a törvény külön-külön határozza meg az önkormányzatok feladatát, a megyei önkormányzatokét a 27. § tartalmazza. A megyei önkormányzat a kötelező feladatokon túl önkéntes feladatként, helyi közügynek minősülő feladatot magára vállalhat, ha az erre vonatkozó pénzügyi feltételeket teljesíti.³⁵

A felvállalni kívánt feladat előtt meg kell vizsgálni, hogy az helyi közügy-e, illetve nem tartozik-e más szerv feladat- vagy hatáskörébe. „A jogkérdések tisztázása után forráselemzést kell végezni, és meg kell vizsgálni, hogy az Mötv. 10. § (2) bekezdésében írt feltételek teljesülnek-e.”³⁶

3.3. A kötelező feladatok sorsa

Az Ötv.-hez képest az Mötv. kevesebb kötelező feladatot állapít meg a megyei önkormányzatok számára. A következőkben megvizsgáljuk, hogy az Ötv.-ben meghatározott kötelező feladatoknak mi lett a sorsa az új törvény hatályba lépése után, hangsúlyoznánk, hogy nem a teljesség igényével.

- a) A megyei önkormányzatok feladat ellátása nagyban érintette az emberek alapvető jogait. A művelődés kapcsán fontos megemlítenünk a *közoktatási intézményeket*, amelyeket az állam átvett, ami azt eredményezte, hogy 2013. január 1-jével a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartásába kerültek az oktatáshoz kapcsolódó intézmények. Az átvétel sikeres volt és gyorsan lezajlott. A művel

³⁵ Mötv. 10. § (2) „[a]z önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

³⁶ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 113-114. oldal

legfőbb célja, hogy az ország bármely pontján tanuló diák ugyanazon műveltségi javakhoz férhessen hozzá.³⁷ Az átvételt megelőzően az oktatás színvonala az egyes megyékben eltérő volt, Békés megye például kifejezetten törekedett a magas színvonalú szakképzés fejlesztésére, mely megyei és régiós szintű összefogást eredményezett, és országos szintű szakképzési centrumokat hoztak létre.

- b) A **kulturális feladatok**, közülük is kiemelve a megyei múzeumokat, a megyei jogú városokhoz kerültek át. 2012 előtt a **muzeális feladatokat** a megyei önkormányzatoknak kellett ellátniuk, amely feladat az államhoz került, majd a megyei jogú városokhoz. Tehát előbb államosították, majd ismételten önkormányzati feladattá tették. A megyei önkormányzatok levéltárai először a Magyar Országos Levéltár (MOL) szervezetébe olvadtak és annak megyei szintű szervezeti egységeibe működtek tovább. A megyei levéltárak intézményi önállósága a törvénymódosítással megszűnt azonban a közfeladat ellátás tartalmi elemei nem változtak. Az állam ezt a feladatot magának tartotta fenn, így nem a megyeszékhely megyei jogú város kapta meg.

2012-t megelőzően a megyék gyakorlatában jelen volt egy olyan program, amelynek keretében a hátrányos helyzetű gyerekek eljuthattak színházi előadásokra, múzeumokba.

A **megyei könyvtári szolgáltatások** a megyei jogú városokhoz kerültek át. Az állam a könyvtárak tekintetében csak a szakmai irányítást tartotta fenn magának, amely hatáskör címzettje a kultúráért felelős miniszter.

A **közművelődési feladatok** a megyei önkormányzatoktól az államhoz kerültek, ennek kapcsán 2011 óta tart a vita az illetékes minisztériumban, hogy átkerüljenek-e ezek a feladatok az intézményekkel együtt a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzataihoz. Az átadási szándék hol felerősödik, hol elhal, azonban a feladat ellátásának helyéről nem sikerült még döntést hozni.

- c) A **sporttal** kapcsolatos feladatok nem túl széles skálán mozognak. A legtöbb feladat címzettje a megyei önkormányzat, ugyanis a jogalkotónak még nem sikerült átvezetnie az önkormányzati rendszer átszervezéséből adódó feladatváltozásokat a címzeti körbe.
- d) 2011. december 31-ig az **egészségügyi** szakellátások biztosítása a megyei önkormányzat feladatai közé tartoztak, de ezek 2012. január 1-jével a megyei

³⁷ http://index.hu/belfold/2013/01/08/hoffmann_sikertortenet_az_iskolak_allami_atvetele/

intézményfenntartó központok fenntartásába kerültek át. Az átvétel oka, hogy a megyék, mint fenntartók eladósodtak, így finanszírozási nehézségekbe ütköztek.

- e) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának megfelelő **szociális biztonságot** nyújtson, amelyet az Alaptörvény XIX. cikke tartalmaz is. Ennek megvalósításában a megyei önkormányzatoknak jelentős szerepe volt, mára sajnos ez igencsak lekorlátozódott a feladatátrendezés következtében. A **szociális szolgáltatások** körébe tartozó, a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények a 2011. évi CLIV. törvény értelmében a megyei fenntartókra szálltak át 2012. január 1-jével.³⁸

Összességében elmondhatjuk, hogy a feladatok elvétele az önkormányzatokat olyan helyzetbe hozta, amelynek következtében **létük és működésük megkérdőjelezhetővé vált.**

A feladatok normatív finanszírozása a legfegyelmezettebb gazdálkodás mellett is az önkormányzatok eladósodásához vezetett, amelyet a konszolidáció az adósság megszüntetésével oldott meg. Igazából **nem született jó megoldás**, az állam segített, de ugyanakkor ezzel a lépésével hátrányba kényszerítette a megyei önkormányzatokat.

3.4. Állami feladatellátás

A Mötv. 10. § (3) bekezdése alapján a megyei önkormányzat, mint helyi önkormányzat az állammal megállapodást köthet arra, hogy állami feladatot lásson el. **Az állam is jogosult szerződni az önkormányzatokkal.** Át kell adni a feladatra szolgáló vagyon használatát, állagának megóvását, a feladat végrehajtását szolgáló eszközállomány karbantartását, fejlesztését és a finanszírozást is rendezni kell, továbbá a munkajogi jogviszonyok átadás-átvételéről sem szabad megfeledkezni.

3.5. Társulás

A **megyei önkormányzatok** az általuk ellátandó feladat- és hatáskörökben, az önként vállalt helyi közügyek megvalósítása érdekében **társulhatnak.** 2013. január 1-jétől ez a társulás csak jogi személyiségű lehet.

³⁸ Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/2

3.6. Speciális feladatok

Változott a megyei önkormányzatok **feladatrendszere**. Mivel az intézményfenntartó jogosítványt elvették tőlük – mely magába foglalta a biztonságos működtetés feltételeinek megteremtését, szakmai, pénzügyi és gazdasági felügyeletet, valamint a szükséges segítségnyújtást -, így megkapták helyette a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 2011-es módosításával a területfejlesztési feladatok ellátását. Ennek érdekében a megyei önkormányzatok nagyfokú intézményi és eszközfejlesztésbe kezdtek.

A Mötv. 27. § (1) bekezdése határozza meg azon feladatokat, amelyek csak a megyei önkormányzatokra vonatkoznak. A törvény alapján a megyei önkormányzat kötelezően látja el a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint a koordinációs feladatokat. Mivel a feladatkörök nincsenek taxatívra felsorolva ezért a **Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége** az ágazati jogszabályok alapján összegyűjtötte a feladatokat és ebből összeállított egy listát a megyei önkormányzatok számára.

3.7. Területfejlesztés

A területfejlesztés csak **részben új feladat**. 1996-tól először területfejlesztési tanácsok, később régió, majd kistérségi szintek végezték.

Három szint ellátásához az állam nem tudott elegendő anyagi támogatást nyújtani, ezáltal nem tudták megfelelően ellátni a feladatokat. 2010-ben következet be fordulat, mind **a három szint jogutódja a megyei önkormányzat** lett. **Regionális fejlesztési ügynökségek** a megyékhez kerültek, de a régiókhoz tartozó megyék nem egyenként kapták meg a feladatokat, hanem közösen, így annak ellenére, hogy rendelkeztek a szükséges forrásokkal sok esetben nem született megegyezés, így előrelépés sem.

A **területfejlesztés fogalmának** meghatározására az 1996. évi XXI. törvény 5. § a) pontja ad választ: **területfejlesztés** az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben. A Tftv. 3. § (1)-(2) bekezdésekben a jogalkotó általánosan meghatározta a területfejlesztési feladatokat.

„A területi tervezés a területfejlesztés legfőbb aktív eszköze. A tervezés alapvetően eszköz, de a célok megfogalmazásában, alakításában is fontos szerepe van, így a területpolitikára is

aktívan hat. Amikor egy tervet egy testület elfogad, és az részben vagy egészében normává válik, akkor maga a terv közvetlenül is szabályoz, így a szabályozási alrendszer része. A rendezési tervezés végső fázisában szabályozási terv készül, amelynek az önkormányzati testület által való elfogadása után direkt módon behatárolja a lehetséges fejlesztéseket. A területi koncepciók és tervek indirekt módon is hathatnak a folyamatokra.”³⁹

Fontos megemlíteni, hogy a fejlesztési és a területrendezési vonatkozású stratégiai területi tervezést szorosabbra kell kapcsolni annak érdekében, hogy az egyes területrendszerek céljait a területfejlesztési és a területhasználat-szabályozási eszközök egymással szinergiát eredményezve szolgálják. A jelenlegi területfejlesztési program akkor éri el maradéktalanul célját, ha céljai be tudnak épülni a megyei területrendezési tervbe is, bár ennek legfőbb akadálya éppen a jelenlegi jogszabályi kötöttségekben keresendő. Másrésről a területfejlesztési program a megyei területrendezési tervvel összhangban kell, hogy elkészüljön. Azaz olyan prioritásokat és azokhoz illeszkedően olyan projektsomagokat tervezhet csak, amelyek a hatályos megyei területrendezési terv előírásainak meg tudnak felelni, azokkal nem ellentétesek.⁴⁰

3.8. A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai

Megszüntette az állam mind a regionális fejlesztési tanácsokat, mind pedig a területfejlesztési tanácsokat és ezek feladatát, pedig a megyei önkormányzatoknak kellett átvenniük a Területfejlesztési törvény 28.§ (1) bekezdése értelmében. Ennek következtében a megyei önkormányzatok további feladata lett „a hazai decentralizált területfejlesztési és önkormányzati fejlesztési célú pályázati rendszer szerződésállományához fűződő döntéselőkészítések, döntések”.⁴¹ Ezekkel összefüggő döntési feladatokat pedig a megyei önkormányzatok Bizottsága látja el, amelyet a Szervezeti és Működési Szabályzatban is rögzíteni kellett. Mivel új feladatról lévén szó, így az ellenőrzésekben illetve az erre vonatkozó döntések előkészítésében a Magyar Államkincstár is segítségére volt a megyei önkormányzatoknak.

A **Tftv. 11. §**-a részletesen **felsorolja a** megyei önkormányzat **területfejlesztési hatásköreit**, amelynél már most szeretnénk kiemelni, hogy a gyakorlatban a megyei önkormányzatoknál,

³⁹ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 115. oldal

⁴⁰ Békés megye területfejlesztési programja 2014-2020

⁴¹ Beszámoló Nógrád Megye Önkormányzatának 2010-2014. évi ciklusra szóló gazdasági programjainak végrehajtásáról

jó formán csak a területfejlesztéssel kapcsolatos koncepció- és tervkészítési feladatok maradtak.

A területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátása keretében:

- kidolgozza és határozattal elfogadja a megyei területfejlesztési koncepciót, illetve a megyei területfejlesztési programot, a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően,
- részt vesz az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció, valamint az operatív programnak kidolgozásában
- előzetesen véleményezi az országos, valamint a megyét érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat a megyei jogú városok önkormányzata kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével,
- előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat,
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,
- részt vesz a határ menti megyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában.

A területfejlesztési feladatokkal kapcsolatban probléma, hogy a tervezés során ***nehézséget okoz***, hogy az Operatív Programok az EU és Magyarország között még folyamatban van, az egyeztetések során ***a feltételek és a lehetőségek gyakran változnak***, amely átfogó újratervezést tesz szükségessé.

A megyei önkormányzatok részére ***a Kormány területfejlesztési projekt elkészítését írta elő***, amelyben feltétel volt, hogy dupla mennyiségű tervet készítsenek el, mint amennyi pénzügyi forrás rendelkezésre áll, kiküszöbölve azt, hogyha az egyik projekt nem tud elindulni, legyen helyette másik. Jelenleg a megyei önkormányzatok a Kormány jóváhagyására várnak, hogy a projekteket a javaslatoknak megfelelően el tudják indítani. Országos projekt a mai napig nem készült el.

A területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében:

- nyomon követi és értékeli a megyei területfejlesztési koncepció és a megyei területfejlesztési programok végrehajtását,
- dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról,
- közreműködik a területi operatív programok irányításában, megvalósításuk végrehajtásában,
- figyelemmel kíséri az operatív programok megyében jelentkező feladatainak megvalósítását, beleértve a megyehatáron átnyúló és más nemzetközi programok

végrehajtását a megyei jogú városok önkormányzata kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével,

- más megyei önkormányzatokkal és az államigazgatási szervekkel közösen, közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában,
- dönt a Kutatási és Innovációs Alap felett rendelkezési jogot gyakorló miniszternek a Kutatási és Innovációs Alap megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközeinek felhasználásáról,
- a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében gazdaságfejlesztési, befektetés ösztönző tevékenységet lát el, aminek elősegítése érdekében külön szervezetet hozhat létre vagy megállapodás alapján más szervezettel működhet együtt.

A Tftv. 17. §- alapján az egy régió területén működő megyei önkormányzatok területi operatív programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtásában való közreműködésre a régióban nonprofit gazdasági társasági formában **regionális fejlesztési ügynökséget működtetnek**. Az Európai Unió pénzügyi források az ügynökséghez kerülnek, ennek következtében **kettős helyzet** áll fenn a megyék irányítását illetően.

A megyei önkormányzat testületének ellenőrizni kell a korábbi területfejlesztési döntések megvalósulását, amelyre azonban humán politikai forrást nem kaptak, így a kötelezően elvégzendő monitoring csak a dokumentális elszámolásra terjed ki.

A megyei önkormányzatok az általános feladatok mellett területenként eltérő **programokat** valósítottak meg. A **Baranya Megyei Önkormányzat** például jelentős szerepet vállalt az Ős-Dráva Program kivitelezésében, amelynek célja, hogy az ország egyik leghátrányosabb térségében munkahelyeket teremtsen, javítsa az életkörülményeket, ezen kívül pedig a térség kulturális örökségének megóvása. Ezen vállalkozás 25 milliárd forintba kerül, 45 ezer hektárt és több mint 40 települést érint. Ez is mutatja a program jelentőségét. **Békés megyében** ez a fajta környezet megóvó és támogató tevékenység a Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság által tudott megvalósulni.

A területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében:

- összehangolja illetékességi területén az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit,

- területileg összehangolja a politikai és a területi szerepéből, továbbá a nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját,
- a települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését,
- szakmai kapacitásával segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét,
- a térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a megye területén az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységét, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve,
- vizsgálja és értékeli a megye társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja,
- kölcsönös információcserével segíti a területfejlesztési és területrendezési információs rendszer működését, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez, valamint fogadja a törvényben szereplő megyei szintre delegált feladatok elvégzése érdekében a központi adatbázisok adatait,
- a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében önkormányzati rendeletet alkot a települési önkormányzatok, a megye területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek által a megye vagy a főváros területén uniós, központi vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból megvalósítandó fejlesztéseinek koordinációjáról.

A fentiekre tekintettel a megyei önkormányzatok a **megyei jogú városokkal** is **együtt működnek** bizonyos kérdésekben. Korábban a hangsúly az intézményfenntartó feladatok koordinálásán volt, illetve egyező álláspontok kialakításán. A két önkormányzat próbál minél jobban együtt dolgozni annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló források a leghatékonyabban legyenek felhasználva. Gyakori, hogy a megyei jogú városok a Tftv. 14/B szakaszának értelmében **megyei területfejlesztési konzultációs fórumot** működtetnek.

Fontos megemlítenünk, hogy a megyei önkormányzatok nem csak más megyei önkormányzatokkal működnek együtt bizonyos feladatok ellátásában, hanem szükséges a **nemzetközi kapcsolattartás** is. Baranya megye tekintetében meg kell említeni a horvát, német,

osztrák, francia partnereket, illetve már megindult a románokkal, oroszokkal és a kínaiakkal is egyfajta kapcsolatfelvétel, kapcsolattartás.

Ezen feladatok rövid összegzése az 1. számú mellékletben található.

3.9. Területrendezés

A területrendezés **nem új feladat**, fogalmát a Tftv. 5. § b) pontja határozza meg: *területrendezés* az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, e körben: az erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetősége meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése, a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása, a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerének meghatározása, nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenység összehangolását jelenti.

3.10. Területrendezési feladatok

A törvény V. fejezete a megyei önkormányzatok részére nem határoz meg külön előírásokat a területrendezéssel kapcsolatban. A területi tervezéskor azonban figyelembe kell venni a törvényi előírásokat és szigorúan követni kell az előírt szabályokat. A területrendezés keretében a megyei önkormányzat az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvénnyel (OTrT) összhangban elfogadja a megyei rendezési tervet és jogszabályban biztosított jogánál és kötelezettségénél fogva gondoskodik arról, hogy a települések által elfogadott tervek a megyei tervvel összhangba kerüljenek elfogadásra.

A **megyei területrendezési tervről** a Tftv. 23. § (3) bekezdése rendelkezik, továbbá az említett törvény a 23/B. §-a speciális előírást ad a megyei tervek elkészítésére és kiemelt térségek tervezésére.⁴²

A Tftv. 12. § (1) bekezdése taxatív felsorolja **a megyei önkormányzat területrendezési feladatait**:

- a 6. § d) pontjában meghatározott tervvel összhangban, az érintett települési önkormányzatok véleményeinek kikérésével elfogadja a megye területrendezési tervét, amely nem terjed ki a 6. § d) pontjában meghatározott kiemelt térségek területére,

⁴² Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 118. oldal

- előzetesen véleményezi az országos, valamint a területét érintő területrendezési terveket,
- a megye területére vagy térségére a 6. § d) pontjával meghatározott tervvel összhangban területrendezési tervet készít,
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,
- együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal a 6. § d) pontja alá nem tartozó kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében,
- megküldi az elfogadott területrendezési terv kihirdetésétől számított 15 napon belül a terv elfogadásáról szóló rendeletet a rajzi munkarészek vektoros állományával együtt a dokumentációk gyűjtésére jogszabályban kijelölt szervnek.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok feladatainak nagy része a területfejlesztésben részt vevők **koordinálása és a fejlesztési tevékenység** koordinációja.

A megye területrendezési hatályát a törvény szűkíti, viszont kiterjed a megyei jogú városokra. A megyei közgyűlésekben a megyei jogú városok választópolgárainak nincsenek képviselői, így az egyeztetés miatt létrehozták a megyei területfejlesztési konzultációs fórumot. Ebből is következik, hogy az összehangolt tevékenység megköveteli, hogy különböző fórumok létezzenek.

Ezen feladatok rövid összegzése az 1. számú mellékletben található.

3.11. Vidékfejlesztési feladatok

A vidékfejlesztés rejtély, hogy került a megyei önkormányzatok feladatai közé, eredetileg nem szerepelt a tervekben, az utolsó pillanatba foglalták bele. Pontosan nem tudni, mit takar ez a tevékenységi kör. Ha a gyakorlati szempontokat vesszük figyelembe, akkor a vidékfejlesztésnek a területfejlesztés részét kellene képeznie, a turizmussal és a foglalkoztatással együtt. Vitatható, hogy a területfejlesztés és a vidékfejlesztés elválasztható-e egyáltalán egymástól. Ha ezek a feladatok így együtt vannak, akkor jobban előtérbe kerülne az adott terület érdeke, hogy az embereknek legyen munkalehetőségük és érdekeltek legyenek abban, hogy munkát vállaljanak.

A vidékfejlesztés fogalmi meghatározásához az **Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat** nyújt segítséget. A határozat alapján vidékfejlesztés „[a] vidékies térségek társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatainak értékelése alapján a helyi adottságokat érvényesítő, az adott térségben élő emberek részvételével formálódó programok és beruházások meghatározása és megvalósítása.

Lényegében a helyi erőforrások azonosításán, feltárásán, mobilizálásán keresztül megvalósuló **kisléptékű térségfejlesztés**. Megközelítésében átlagon felüli szerepet kap a fejlesztések környezetintegráltsága, a környezeti alrendszernek a vidékies területi rendszerekben betöltött meghatározó szerepe miatt. A vidékfejlesztés a területfejlesztési politikai célok érvényesülését szolgáló **egyik legfontosabb pillér**, mely a vidékies térségek fejlesztésére koncentrál.⁴³

A vidékfejlesztés az agrárgazdasággal nagyon szoros kapcsolatban van, viszont a vidékfejlesztés ellentétbe is kerülhet az agrárpolitikával (az agrárpolitika a mezőgazdaság tevékenység fenntartását célozza meg, a vidékfejlesztés alternatív gazdaságfejlesztési lehetőségeket támogat).

„A konkrét feladatokat és hatásköröket a megyei önkormányzat számára a Tftv. több szakaszában határozza meg.”⁴⁴

„A vidékfejlesztési feladatok csakis a területfejlesztési feladatokkal összefüggésben értelmezhetők. A területfejlesztési hatáskörök és feladatok gyakorlása során kell a vidékfejlesztési célkitűzéseket is megvalósítani a rendelkezésre álló intézményrendszerrel eszköz valamint forrásrendszerrel.”⁴⁵

A Tftv. 13. §-a következőképpen rendelkezik a megyei önkormányzatok vidékfejlesztési feladatköréről:

- dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról,
- összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat,
- egyetértési jogkört gyakorol,
- szervezeti feladatokat lát el,
- elláthatja a helyi akciócsoportok, szervezetek munkaszervezeti feladatait,
- a helyi akciócsoportok és szervezetek tevékenységében való részvétellel közreműködik azok tevékenységében,
- összehangolja a helyi akciócsoportok,
- koordinációs és döntéshozatali feladatokat lát el,
- nyomon követi és értékeli a vidékfejlesztési akciók lebonyolítását és monitoring bizottsági feladatokat lát el a programok végrehajtásához kapcsolódóan,
- ösztönzi a települési önkormányzatok,
- Feladata végrehajtása érdekében önkormányzati rendeletet alkot.

⁴³ 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat

⁴⁴ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 116. oldal

⁴⁵ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 118. oldal

A **LEADER** közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért. A **Helyi Akciócsoportok** (továbbiakban: HACS) az önkormányzatokból, vállalkozókból és civil szervezetekből, öntevékeny módon szerveződött helyi közösségekből alakultak ki.

A vidékfejlesztéshez a megyei önkormányzatok nem rendelkeznek a megfelelő eszközrendszerrel, mert azt a minisztérium magánál tartotta, a pénzügyi forrásokkal együtt. Az Európai Unió anyagi támogatásokért a LEADER-ek pályázatokat nyújthattak be, azonban ezeket a juttatásokat elköltötték, és így a vidékfejlesztés rajtuk keresztül még sem valósul meg, nem realizálható. A gyakorlatban előfordult, hogy a kisebb létszámú településeken a támogatásokat nem a közösség érdekét szolgáló beruházásokra fordították, hanem például a meglévő kultúrház mellé építettek még egyet, úgy hogy az elsőt sem vették igénybe, templomokat újíttak fel, holott a legtöbb helyre nem is tudnak papot küldeni. A LEADER rendszer nem szolgálja a vidékfejlesztést, hiszen nincs szolgáltatás, a településeket magára hagyták, és a községek belterületének fejlesztéséhez nem járulnak hozzá.

A feladatellátás további problémája, hogy a **helyi gazdák** nem járulnak hozzá a belterületen való fejlődéshez. Nincs kapcsolatuk a helyi vezetőkkel, nem foglalkoztatnak, alig adóznak, a település fenntartásában nincs szerepük. Régen a **TSZ** gazdálkodott, foglalkoztatta a helyi munkaerőt, közreműködött a települések életében. Megszűnésüket követően a magángazdálkodások nem vették át ezt a fajta tevékenységi kört. A gazdálkodók a helyi előnyöket és támogatásokat elvárják, de ők sok esetben nem kívánnak viszonzást nyújtani. A vidékfejlesztés nem megoldott, ezért megoldás lehet, hogy agrártámogatással érdekelté tegyük a gazdákat abban, hogy a településeket támogassák, a helyi munkaerőt foglalkoztassák, ezzel fellendítve a gazdaságot és megállítva a falvak elsorvadását.

A fentiekből következik, hogy **szükség van a vidékfejlesztésre**, hiszen ez magába foglalja többek között a környezeti állapot fenntartását, virágzó lakhelyek biztosítását a lakosság számára, illetve elérhető távolságon belül (10-15 km-es körzet) alap- és középfokú szolgáltatás biztosítását. Jelenleg nincs különleges támogatás arra, hogy mindenhol bölcsődék és óvodák létesüljenek, ugyanis az államnak nem prioritása, hogy a településeket fejlesszék. A tanácsrendszerben a kis falvak adókedvezményt kaptak, hogy a lakosságszámukat növeljék, de legalább is stagnálják. A privatizáció következtében a vidékfejlesztés **számos akadályba** ütközött. A gazdák nem rendelkeznek sem földterülettel, sem elegendő tőkével, ezáltal nem tudnak termelni és bevételre szert tenni. Aki mégis rendelkezik a szükséges forrással, az pedig a felvásárlási rendszer problémájával találja szembe magát, ugyanis a szabályozás hiánya miatt nem tud szerződést kötni, mivel nem tud előre tervezni. A városi urbanizáció magával

hozta az ott alkalmazott rendeletek átültetését, de ez a vidéki környezetben nem állja meg a helyét.

Ezen problémákra **megoldás** lehetne, ha a helyi mezőgazdaság látná el munkahellyel a lakosságot, egy átfogó szabályrendszert hoznának létre a kereslet-kínálat koordinálására, valamint ha az agrártámogatási rendszert átszerveznék úgy, hogy kiküszöböljék az áfa csalások által generált veszteségeket.

Ha a jövőben nem történik változás a vidékfejlesztés életében, akkor előbb a kisebb létszámú majd az akár pár ezres lakosságú települések is el fognak néptelenedni. Ennek kapcsán az érintett területek belátták, hogy el kell mozdulni a mezőgazdaságtól az ipari fejlesztés irányába. Lehetséges opció a vidékfejlesztés helyzetének javítására **termelő és szolgáltató szövetkezetek** létrehozása. Az ötlet nem új, korábban is voltak szövetkezetek, de politikai felhangot kaptak és ezért megszüntették őket. A megvalósítás alapját az képezné, hogy a helyi termelők, akik földterülettel rendelkeznek állami támogatást kapnának arra, hogy létrehozzanak szociális szövetkezeteket, továbbá kedvezményes forgóeszközhittel kell ellátni őket, hogy a működéshez és a feladat ellátáshoz szükséges körülményeket meg tudják teremteni. Ennek következtében megnyílik előttük a lehetőség a nyugati piacon való értékesítésre, ha az ottani kritériumoknak megfelelő mennyiségű és minőségű terméket állítanak elő.

A megye szerepe abban állna, hogy a területén lévő 2-3 szövetkezet működéséhez szükséges anyagi forrást pályázatok útján biztosítsa, **tevékenységüket koordinálja**. Fontos feladat lenne a szaktanácsadás megszervezése is, amihez nélkülözhetetlen az ilyen jellegű oktatás megteremtése, hogy olyan szakembereket tudjanak foglalkoztatni, akik felsőoktatásban szerzik képzettségüket, ami mellett gyakorlati tapasztalatokat is elsajátítanak.

A fenti projekt megvalósításához számos **külföldi példa** nyújthat segítséget, többek között megemlítenénk Franciaországot, ahol a szövetkezetek úgy épülnek fel, hogy van magán és közös tulajdon, ahol utóbbi esetben közösen termelik és értékesítik az ugyan olyan minőségű szőlőt. A fennmaradó magán tulajdonban lévő területek egyik felén termelt szőlőt a szövetkezeten keresztül lehet értékesíteni a másik felét pedig egyénileg fel lehet dolgozni és eladni. A tendencia az, hogy alapvetően 2-3 lábon kell állni, így ha valaki az állattenyésztéssel komolyabban foglalkozik, mellette elő kell állítani a szükséges növényeket és ipari tevékenységet is folytatni kell.

A jövőre nézve a megyei önkormányzatok a vidékfejlesztés területén további feladat-meghatározásra számíthatnak a **Vidékfejlesztési Program** (továbbiakban: VP) végrehajtása

során, figyelemmel arra, hogy a falvak, a vidék fejlesztése a VP-ből kerülhet elsősorban támogatásra.

3.12. Koordinációs feladatok

A koordinációs feladat **önmagában értelmezhetetlen**, gyakorlati oldalról, mint feladat nem értelmezhető, kormányzati szinten sem kapcsolódik semmilyen főhatósághoz. Ez egy **munkamódszer**. A koordináció **szervezésigazgatási kérdés**, ami **mindent átsző**.

A koordinációs feladatot a Mötv. 27. § (1) bekezdése nem határozza meg konkrétan, a szöveggörnyezetből csak annyi derül ki, hogy ez **a feladat a területfejlesztési, vidékfejlesztési és területrendezési feladathoz kapcsolódik** (ezek munkamegvalósítását segíti elő).

A Tftv. 13. §-a következőképpen rendelkezik a megyei önkormányzatok koordinációs feladatköréről:

- Együttműködik a települési önkormányzatokkal, területi államigazgatási szervekkel, civil és szakmai szervezetekkel.
- Feladata végrehajtása érdekében önkormányzati rendeletet alkot.
- Összehangolja települései településfejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiát.
- Előzetesen véleményezi a megye települései településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját.
- Véleményezi települései településrendezési eszközeit.

A megyék koordinációs feladataik során a megyei területfejlesztési tervezést a lehető legszélesebb körben véleményeztették, fórumokat tartottak, kérdőívek segítségével számos körben gyűjtötték a projektötleteket, fejlesztési elképzeléseket. A tervezés és a végrehajtás során a koordináció jegyében gondoskodnak a párhuzamos fejlesztések elkerüléséről, az egymást erősítő, szinergikus fejlesztések megvalósításáról. A koordináció a megyék között a Regionális Területfejlesztési Konzultációs Fórum, a megye és megyei jogú városai között a Megyei Területfejlesztési Konzultációs Fórum keretében zajlik.

A megyei önkormányzat koordináló szerepét az is bizonyítja, hogy fontos feladata volt az önkormányzatnak a környezetvédelmi, munkaerő piaci, ipari, mezőgazdasági kérdések összehangolása. A koordináció célja az volt, hogy ami nem megy a települési önkormányzatok szintjén azt a megye fogja össze és álljon a koncepció élére. **Békés megye példaértékű volt** a többi megye számára, ugyanis egyedülálló lépésként az országban

elsőként közbeszerzés útján közös gázbeszerzést készített a megyei önkormányzat, ami azt jelentette, hogy összefogott a megyei önkormányzat a települési önkormányzatokkal, vagyis csatlakoztak a konzorciumhoz és így egy egyedüli ajánlatkérőként léptek ki a piacra. Ezáltal nagyon alacsony árajánlatot sikerült szerezniük.

A megyei önkormányzatok önként vállalt feladati között szerepelhet az **Értéktár koordinációja**. A 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról az Alaptörvény P) cikkére hivatkozva határozza meg ezt a feladatot. A 114/2013. (IV.16.) Kormányrendelet pedig a magyar nemzeti értékek és hungarikumok gondozásáról rendelkezik részletesebben. Az önként vállalt feladatokat az önkormányzatoknak saját bevételből kellene ellátniuk, ezt azonban nem tudják megoldani, mivel a konszolidáció során minden olyan tevékenységet elvontak tőlük, ami a részükre profitot termelt volna.

A 27/2013. (II. 12.) Kormányrendelet a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól kimondja, hogy a megye területén a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek szabad vállalkozási zónákkal kapcsolatos fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve a megyei önkormányzat hangolja össze és koordinálja. Ez kezdetben felkapott feladatkör volt, mert plusz állami támogatást kaptak a megyék, de később megszűnt a pénzügyi támogatás, az önkormányzatok pedig nem rendelkeztek elég forrással, hogy finanszírozni tudják.

3.13. Törvényben meghatározott egyéb feladatok

A törvényben meghatározott egyéb megyei önkormányzati feladatok jelentős része ***véleménynyilvánítási jogokat és feladatokat jelent.***

„Találunk közjogi jellegű feladatokat, mint a bírósági ülnökök választása, vagy a területi választási bizottság állandó önkormányzat által megválasztandó tagjainak megválasztása. A koordináció fogalmának tág körére figyelemmel ezek a feladatkörök is egyfajta koordinációs jellegűekként tekinthetők.”⁴⁶

Elsősorban megemlítenéd, hogy a megyei önkormányzatok számos **civil szervezet** munkáját segítik, pénzügyi segítséget nyújtanak nekik, kapcsolatot tartanak fenn velük céljaik megvalósítása érdekében. A támogatások tárgya széles körű lehet, például rendezvények, programok, bizonyos működési feltételek javítása. Baranya megyében ilyen például a Pannon

⁴⁶ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 119. oldal

Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás, melynek célkitűzései nagyon hasonlóak a megyei önkormányzatéhoz, így lehet teljes az együttműködés.

Másodsorban a megyei önkormányzatok **támogatásokat** is nyújtanak a hátrányos helyzetű, felsőoktatásban részt vevő fiatalok számára, itt említhető meg a **Bursa Hungarica Ösztöndíjprogram**, amelyre jó példa a Zala Megyei Önkormányzat, ahol Zala Megyei **Tanulmányi Ösztöndíj** rendszert és Felsőfokú iskolakezdési támogatási rendszert működtetnek, de fontos megemlíteni, hogy ezt nem minden megye engedheti meg magának anyagi források hiányában. A fiatal feltörekvő **sportolók támogatására** is **figyelmet fordítanak** a sporttörvény szabályaival összhangban. Ennek érdekében biztosítják a sportszövetségek alapvető működését, támogatási szerződéseket kötnek megyei sportegyesületekkel, sporteszközöket szolgáltatnak, valamint színvonalas sportrendezvényeket szerveznek. Mindezt pedig a sportolóink nemzetközi és hazai versenyeken való szereplése érdekében. Továbbá, a megyei önkormányzatok **esélyegyenlőségi feladatokat** látnak el, e célból létrehozták az Esélyek Háza elnevezésű programot, mely a megyében szükséges esélyegyenlőségi feladatok koordinálást segítette és ezt 2012-től az Emberi Erőforrások Minisztériuma is támogatta.

Végül, de nem utolsó sorban új feladatként említhető meg a **média**, mint a megyei önkormányzatok munkáját megismerhetővé tevő felület. Az önkormányzatok **honlapja** lehetőséget nyújt a polgároknak, hogy minden döntést, eseményt figyelemmel kísérjenek, követhessék a megyei önkormányzatok feladatellátását. A honlap aktualizálására kiemelt figyelmet kell fordítani. Különböző **kiadványokban** nyomtatott formában is megjelennek az önkormányzattal kapcsolatos információk.

3.14. A megyék tervei a 2014-2020-as időszakra

A területfejlesztés a 2014-2020-as EU-s költségvetési ciklus lehívhatóvá váló forrásainak a megye számára előnyös és optimális felhasználására irányul, amelynek előkészítéseként a megyei önkormányzatok a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal által meghatározott tervezési keretek között elkészítették megyei területfejlesztési koncepciójukat, megyei területfejlesztési programjukat, gazdaságfejlesztési részprogramjukat, ágazati Operatív Programokhoz illeszkedő részdokumentumaikat, összegyűjtötték a megye területén fekvő települések, vállalkozások, civil szervezetek stb. fejlesztési elképzeléseit, amelyekből projekteket generálnak. A területi tervezés záró dokumentuma az integrált területi program. A **Terület-és Települési Operatív Program** (TOP) forrásainak felhasználásáról a megyei önkormányzatok dönthetnek majd.

A 2014 és 2020 közötti időszakban a **CLLD** az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott vidékfejlesztési programok kötelező része marad. A város és a vidék kapcsolatának fejlesztésére jött létre, mivel azt szeretnék, hogy ez ne csak a nagyobb városokra koncentrálódjon, hanem a kisebb településekre is. Így a vidékfejlesztés keretében élelmiszer-gazdasági programot hoztak létre, amely például magába foglalja vágóhidak, élelmiszeripari-logisztikai központ felállítását, illetve ipari parkok, területek létrehozását.

A megyék területfejlesztési programjainak illeszkedniük kell a Nemzeti Fejlesztés 2030 dokumentum célkitűzéseivel illetve ezen keresztül a Nemzeti Vidékstratégia 2020 tervhez, az Energiastratégiához, a vidékfejlesztési feladatokat magában foglaló Darányi Ignác Tervhez, az egészségügy fejlesztésének alapját képező Semmelweis Tervhez, a közigazgatás megújításának alapját képező Magyar Tervhez, a Nemzeti Környezetvédelmi Programhoz, a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiához.

Több megyei önkormányzat főjegyzőjével történt beszélgetés kapcsán levonhattuk azt a konklúziót, hogy a **megyék kiemelt jelentőségű célkitűzése** több, gyorsforgalmú út kiépítése az elkövetkezendő időszakban, amelynek több szempontból is pozitív hatása lenne a térségekre. A jövőre nézve a megyék többségének el kellene érnie, hogy értékeinek megtartásával, alkotó-, innovatív megújításával Magyarország élelmiszergazdaságának motorja, a hazai megújuló agrárium szervező ereje lehessen. Ehhez kapcsolódóan fontos cél a megyékben élők életkörülményeinek javítása, a megyék fenntartható gazdasági és társadalmi viszonyainak megteremtése, a foglalkoztatás javítása.

A területfejlesztési projekt nagyban függ attól, hogy a megyék kapnak-e elegendő pénzügyi támogatást. Jelenleg csak Európai Unió forrás van megnevezve, hazai egyáltalán nincs. Az Európai Unió támogatás 60%-át azonban gazdaságfejlesztésre szánják.

V. Záró gondolatok

Pályamunkánkban igyekeztünk bemutatni az elmúlt negyed évszázad megyei önkormányzatokat ért változásait. Dolgozatunk végére már csak egy feladatunk maradt, megválaszolni azt a kérdést, hogy szükség van-e a megyei önkormányzatokra. Egyértelmű konkrét választ nem fogunk tudni adni, viszont képet adhatunk a fenti anyag alapján arról, hogy léte szükséges vagy éppen megkérdőjelezhető.

A megyei önkormányzatok szükségességét nem a jelenlegi helyzet indokolja. A megyék, mint Magyarország történelmi területi egységei meghagyása mellett az Alaptörvény elfogadásával a kormányzat letette voksát. Ez történhetett volna másként is, hiszen élénk viták övezték ezt a kérdést. Volt kísérlet a regionalizációra és vannak kisebb területi, államszervezési egységek

is, például tervezési statisztikai kistérségek, kormányhivatalok járási hivatalai. E döntés mellett a megyék új feladatai is meghatározásra kerültek, amelyeket az új önkormányzati törvény, az Möt. határoz meg: területfejlesztés, területrendezés, vidékfejlesztés és koordináció.

Érveink sorát azzal folytatnánk, hogy 2012-ben a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörük nagy részét elveszítették, jelenleg is helyüket keresik és tény, ami tény befolyásuk is jelentősen csökkent. Az Alaptörvény sem az önkormányzatok megerősítésére törekedett, megszűnt az alapjogi védettségük. De, a megyék ezer éves múltja megkérdőjelezhetetlen, és ha valami ilyen sokáig működőképes, valamint ennyi rendszerváltozást átvészelt, annak van jövője.

A megyei szint kiüresedésével a települések voltak kénytelenek sokszor erejükön felül vállalni feladatokat, amelyek egyik következménye lett a minőség romlás, ugyanakkor megnőtt a pazarlás. Különböző társulások jöttek létre, amely egyrészt jó, mert helyi szinten fognak össze az önkormányzatok, másrészt viszont nem jelent egységes ellátást.

Nem mellőzhető az sem, hogy a helyben felmerülő problémákat legkönnyebben és leggyorsabban a helyi önkormányzatok képesek megoldani, értjük ez alatt természetesen a megyei önkormányzatokat is. Ebből és a személyes beszélgetésekből azt a konklúziót vontuk le, hogy a települési önkormányzatok igényelnék a megyei önkormányzatok régi intézményfenntartó szerepének visszaállítását, mivel a megsokasodott ellátandó feladatokat nem képesek egymagukban ellátni.

A megyei önkormányzatok feladatainak nagy részét államosították, ami erősíti azt a nézetet, hogy nincs szükség a megyei önkormányzatokra, ugyanakkor nem elhanyagolható tény, hogy a területi koordináció hiánya miatt a helyi szükségletek nem találkoznak a központi fejlesztési elképzelésekkel.

A decentralizáció következtében a városok (főleg a megyei jogú városok) szerepe megnőtt, így hangot adtak olyan véleményeknek, hogy külön megyei önkormányzatra valójában nincs is szükség. Itt kell azonban felhívni arra a figyelmet, hogy Magyarországon a régióknak nincsenek történelmi gyökereik, az ország közigazgatási rendszerében a megyei önkormányzat a biztosabb pont.

Összességében az mondható el, hogy az elmúlt évek változásai, főként a megyei önkormányzatok konszolidációja egy téves politikai döntés volt, mivel így egy hatékonyan is működni tudó, erős középszintű közigazgatást bontott meg. Rengeteg feladat és hatáskör került át az államhoz, ennek következtében a megyei önkormányzatoknak a gyakorlatban főként csak a területfejlesztés és területrendezés tekintetében maradtak valós feladatai. Azt,

hogy ezek a megmaradt feladatok mennyit érnek, mennyire lesznek megvalósíthatóak, a jövő fogja meghatározni, illetve az, hogy ezen feladatok megvalósítására mennyi pénzt kap majd az önkormányzat.

A jövőben a legfontosabb feladat tehát olyan önkormányzati rendszert kialakítani, amely megfelelő módon, a legjobb minőség és hatékonyság alapján megfelel az Unió által megkövetelt „jó” önkormányzatiságnak.

IRODALOMJEGYZÉK

Könyv:

1. Agg Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer. Comitatus kiadó, 2005.
2. Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, F. Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Dr. Németh Ildikó, Kecő Gábor, Szalai Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2012.
3. Dr. Csörgits Lajos: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása, 2014
4. Esztergomi Forrásközpont Sorozat: Halász Iván: Regionalizmus, Kisebbségek, Önkormányzatok, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2008
5. Horváth Attila (szerk.): Magyar Napok 2014: Megújítás és megújulás. Konferenciakiadvány, Budapest, 2014.
6. Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Kódex Gmk, Pécs, 1995.
7. Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás. Kódex Gmk, Pécs, 1997.

Folyóiratcikk:

1. A megyei tanácsok eltérő szabályozási technikáját elemzi Szegő Andrea A redistribúció típusai és az érdekviszonyok című tanulmányban. Szociológia, 1977/3.
2. Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/2
3. Vass György: A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig II. Comitatus 2004.
4. Zongor Gábor: A lebegő megye. Társadalmi szemle, 1990/6.

Internetes forrás:

1. Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel Nagy Mariannával és Hoffman Istvánnal
http://www.hvgorac.hu/sites/portal/Default.aspx?page=journal&article=interju_hoffman_istvan.htm
2. Beadták az önkormányzati intézmények átvételéről szóló törvényt is
http://hvg.hu/itthon/20111014_intezmenyatveti_torveny_beadasa

3. Lengyel László: Önkormányzati autonómia – élt 20 évet
http://hvg.hu/velemen/20110404_lengyel_laszlo_onkormanyzatok_autonomia
4. MSZP: Orbánék beismerték, alkotmányellenes az államosítás
http://hvg.hu/itthon/20111017_mszp_allamositas
5. www.bekesmegye.hu
6. www.baranya.hu
7. www.megye.nograd.hu

Jogforrások:

1. 29/2000. (X. 27.) BM rendelet a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi népszavazáson és a helyi népi kezdeményezésen
2. 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat
3. 27/2013. (II. 12.) Korm. rendelet a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól
4. 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet a magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról
5. 2198/2013 (IX.01.) Kormány határozat
6. 1990.évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
7. 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
8. 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről
9. 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
10. 2004. évi I. törvény a sportról
11. 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
12. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
13. 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról
14. 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről
15. 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
16. Beszámoló a Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 2011-2014. évekre szóló Középtávú Munka- és Gazdasági programjának végrehajtásáról

17. Beszámoló Nógrád Megye Önkormányzatának 2010-2014. évi ciklusra szóló gazdasági programjainak végrehajtásáról
18. Magyarország Alaptörvénye

Melléklet: A megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési feladatai⁴⁷

tervezés	Területfejlesztés	Egyéb fejlesztési feladatok	Területrendezés
	elkészíti a megye területfejlesztési koncepcióját és programját		elkészíti a megye területrendezési tervét
	részt vesz operatív programok tervezésében		
	részt vesz a területfejlesztési programok végrehajtásának nyomon követésében és értékelésében		
	előzetesen véleményezi az országos és megyét érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat		
	előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat, programokat		
	véleményezi az államigazgatási szervek megyét érintő fejlesztési elképzeléseit és pályázatait		
	együttműködés más megyei önkormányzatokkal tervezési feladatokban		
döntés	elfogadja a megye területfejlesztési koncepcióját és programját	akcióterv és operatív program módosításokat terjeszthet elő	elfogadja a megye területrendezési tervét
	dönt térségi fejlesztési tanács létrehozásáról, abban való részvételről	dönt a regionális területfejlesztési konzultációs fórum által előzetesen egyeztetett közös álláspont, döntési javaslat elfogadásáról	
	dönt külföldi régiókkal való együttműködésről, nemzetközi programokban való részvételről	ellátja az átvett hazai támogatási szerződésekkel kapcsolatos feladatokat	
	együttműködik az önkormányzatokkal, területi államigazgatási szervekkel, társadalmi és szakmai szervezetekkel, gazdasági szereplőkkel	projektgyűjtés, projektfejlesztés, projektgenerálás	területrendezési tervek összehangolása
koordináció, együttműködés	segíti a területfejlesztési önkormányzatok önkormányzati társulások szerződését, a területfejlesztési önkormányzati társulások és térségi fejlesztési tanácsok munkáját	megyei és regionális területfejlesztési konzultációs fórum titkársági feladatainak ellátása	településrendezési terv és a megyei területrendezési terv közti összhang megteremtése
	válsághelyzetek kezelése	közreműködik a Területi Információs Rendszer működtetésében	érintettség esetén a Balatoni Kiemelt Üdülőkörzet és a Budapesti Agglomeráció területrendezési terveinek véleményezése
	gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről	együttműködik adatgyűjtésekben	területet érintő területrendezési tervek előzetes véleményezése
		együttműködik az új Széchenyi Terv eredményeinek egységes kommunikációjában	

⁴⁷ Beszámoló a Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 2011-2014. évekre szóló Középtávú Munka- és Gazdasági programjának végrehajtásáról