

Hoffman István, egyetemi tanár (ELTE, Uniwerytet Marii Curie-Skłodowskiej), tudományos főmunkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet)

FEJLESZTÉSPOLITIKA ÉS A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK JÖVŐJE¹

Magyarországnak – számos más európai államhoz hasonlóan – kétszintű önkormányzati rendszere alakult ki. Közigazgatási modellünkben a területi önkormányzatként működő megyei önkormányzatok hagyományosan fontos szerepet töltek be, különösen a fejlesztéspolitika terén. Jóllehet ezek a hatáskörök továbbra is megjelennek a megyéknél, azonban ennek környezete jelentősen átalakult az elmúlt évtizedben. Az önkormányzati reform keretében, 2012-t követően a hagyományos megyei szerepek jelentősen megváltoztak, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), valamint az ahhoz kapcsolódó reformtörvények egyfajta paradigmaváltást jelentettek. A jelentősen leszűkített hatáskörű megyék a helyüket keresik a közigazgatási rendszerben, amely helykeresésre a COVID-19 járvány első hulláma, valamint az azt követő jogalkotás is jelentős hatást gyakorolt. Tanulmányomban egyrészt a megyei önkormányzatok helykeresését és a COVID-19 járvány egyfajta hosszútávú hatásaként megjelenő, 2020. évi változásokat szeretném röviden áttekinteni.

I. Elméleti keretek: a helyi-területi önkormányzatok feladat- és hatásköreire vonatkozó közjogi szabályozás főbb modelljei

1) Az enumerációs modell

Az angolszász államok, valamint Írország hagyományos közjogi felfogása az önkormányzatokra a parlamenti szuverén által létrehozott és így a parlamenti szuverenitásnak alávetett közjogi személyekként tekint,² így ezen hagyományos felfogás alapján az önkormányzatok – mint közigazgatási szervek – feladat- és hatásköre is csak és kizárólag azon ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatározott. Ez az úgynevezett *ultra vires* elv. Jóllehet, a bírói gyakorlat, illetve az elmúlt évtizedek jogalkotása – az Egyesült Királyság és Írország tekintetében részben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája hatására is – jelentősen közeledett a kontinentális államok generálklauzulás modelljéhez,

1 A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg.

2 Ld.: BAILEY, S. H.: Central and Local Government and the Courts. *Public Law*, 1983/1, 8. és ARDEN, Andrew – BAKER, Christopher – MANNING, Jonathan: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London, Sweet & Maxwell, 2009, 305-308.

azonban az ágazati szabályozásokban valamennyi államban érezhető ennek, a jogszabályi *enumeráción alapuló* modellnek a hatása.³

2) A kontinentális európai államok generálklauzulás modellje

A kontinentális államok a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos felfogása gyökeresen eltér az angolszász szemlélettől: az önkormányzati autonómiákat az egyes államok alkotmányai általános jelleggel ismerik el. Azaz, a kontinentális szabályozás kiindulópontja, hogy a helyi önkormányzatok az általános fogalomként – azaz generálklauzulaként meghatározott – a helyi közügyekben (helyi érdekű ügyekben) önállósággal rendelkeznek.

A kontinentális rendszerű államok alkotmányos szabályozásai azonban jelentős eltéréseket mutatnak ezen keretek között. Sajátos szabályozás alakult ki *Németországban*, amely alapvetően a generálklauzulás modell körébe sorolható. A német Alaptörvény (*Grundgesetz*) 28. cikkének (2) bekezdése ugyanis a települési önkormányzatoknak (községek – *Gemeinde*) és ezen települési önkormányzatok szövetségeinek (községsszövetségek – *Gemeindeverbände*) ismeri el a helyi önkormányzathoz való (általános) jogát. A területi önkormányzati szintről – amelyet a jellemzően kisebb magyar megyéni járások (*Landkreise*) jelentenek a legtöbb német tartományban – közvetlenül nem szól a szövetségi alkotmány. A német jogtudományban azonban uralkodó álláspontnak tekinthető, hogy a járások önkormányzathoz való joga alkotmányos szinten garantált. Ezen felfogás alapján a járások ugyanis a GG 28. cikk (2) bekezdésének 2. mondatában meghatározott *községsszövetségnek* (*Gemeindeverband*) tekinthetőek, így azok autonómiáját is védi az Alaptörvény.⁴ Azonban a települési önkormányzatok *általános hatáskörének az elve* (*Universalitätsprinzip*) miatt a járások szerepe csak kiegészítő és kiegyenlítő jellegű, s azok jogállásának meghatározása körében a tartományok viszonylag nagyobb szabadságot élveznek. Ily módon a német Alaptörvény generálklauzulájának védelme eltérő erősségű a különböző önkormányzati szintek tekintetében.⁵ A német példa is mutatja, hogy *a generálklauzulás szabályozást követő államokban is találhatunk példát olyan alkotmányos szabályozásokra, amelyek a különböző szintek feladat- és hatásköreinek meghatározása során eltérő szabályozási lehetőségeket határoznak meg.*

3 KECSÓ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA - Magyarország.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 120-141.

4 A fenti értelmezés tekintetében ld.: SEEWALD, Otfried: *Kommunalrecht*. In: STEINER, Udo (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2006, 147. és ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechtes. Band V Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2007, 541-542.

5 GERN, Alfons – BRÜNING, Christoph: *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden, Nomos, 2019, 631-633.

II. A területi önkormányzatok helye a magyar közjogban – történeti kitekintés, különös figyelemmel a fejlesztéspolitikai feladatokra

A (vár)megyék önkormányzatisága hosszú múltra tekint vissza a magyar közigazgatás történetében.

1) A feudális korszak vármegyéje

Az államalapítás korában a királyi igazgatás területi szerveiként működő királyi vármegyék autonómiája a XIII. századtól, a királyi vármegye nemesi vármegyévé alakulásának kezdetétől kezdett megjelenni a magyar közjogban, amely fejlődés eredményeképpen nagyjából a XVI. századra fejlődött ki teljes egészében a feudális nemesi vármegyei önkormányzat.⁶ A rendi állam kialakulásának folyamatában ugyanis a vármegyék fokozatosan autonómiára, az önálló, a központi hatalomtól viszonylag független öngazgatási hatáskörökre tettek szert a helyi törvénykezés, a helyi jogalkotás és a helyi közigazgatás terén, amellyel párhuzamosan kialakult és megszilárdult önkormányzati szervezetük is.⁷

A fenti igazgatási struktúra egészen az 1848-as forradalom- és szabadságharc időszakáig fennmaradt, jóllehet a reformkor során – elsődlegesen az általános igazgatási és törvénykezési feladataik – a municipalisták és centralisták közjogi vitáinak a kereszttüzébe került.⁸

2) A polgári korszak vármegyéje

Az 1848-as forradalom- és szabadságharcnak nem jutott ideje a területi közigazgatás teljes körű, polgári átalakítására. Az áprilisi törvények is csak a területi igazgatás polgárosításának alapjait rakták le a vármegyei és a városi önkormányzatok népképviselői alapokra helyezésével, továbbá a községek korlátozott – a vármegyei törvényhatósága alatt álló – önkormányzatiságának deklarálásával.⁹ A fenti, a municipalista programot követő polgári önkormányzati rendszer kiépítését azonban elsodorták az események.

A szabadságharcot leverő Habsburg-adminisztráció a magyar önállóság felszámolásának keretében ismét felszámolta a vármegyei önkormányzatiságot. A vármegyei önkormányzatok polgári szemléletű átalakítására a kiegyezést követően, az 1870-es és 1886-os törvényhatósági törvényekkel¹⁰ került sor. A polgári közigazgatás – a modern

6 Ld.: TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1910, 675.

7 Ld.: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 133-134.

8 Ld.: ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyarország története*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 605-606.

9 A vármegyei önkormányzatok népképviselői átalakításának szabályait az 1848: 16. tc., a vármegyei tisztségviselők választásának átmeneti szabályait az 1848: 17. tc., a szabad királyi városok igazgatásának népképviselői alapokra helyezését az 1848: 23. tc., míg a községek korlátozott önkormányzatiságának elismerését az 1848. évi 24. tc. tartalmazta. Ld.: MEZEY i. m. 338-339.

10 Az 1870: 42. tc. és az 1886: 21. tc.

európai megoldásokra építve – egységesítette a magyar területi igazgatást. A korabeli magyar közjog álláspontja szerint mind a községek, mind a városok rendelkeztek önkormányzatisággal. Tomcsányi Móric kiemelte, hogy mindkét önkormányzati szint a helyi közügyek tekintetében általános (egyetemes) hatáskörrel rendelkezik a helyi közügyek tekintetében,¹¹ azonban a községek önkormányzatiságát alsófokúként, míg a vármegyék önkormányzatiságát középfokúként jellemezte, a törvényhatósági jogú városokkal kapcsolatban pedig kiemelte, hogy azok mind a községi, mind a törvényhatósági (azaz a megyei szintű) feladatokat ellátják.¹² A községek önkormányzatisága azonban korlátozott volt: azok a vármegye törvényhatósága alatt álltak, amely vármegyei törvényhatóság elsősorban a járási főszolgabíró, mint a vármegye kültisztviselőjének a községekkel kapcsolatos, erős felügyeleti jellegű feladat- és hatásköreiben jelentkeztek. Így a magyar polgári közigazgatás időszakában a törvényhatóságok rendelkeztek önálló önkormányzati jogosítványokkal, amely önkormányzatiságot csak az állam felügyeleti joga korlátozta.¹³ Bár az államigazgatás felügyeleti intézkedéseivel szemben 1907 óta a törvényhatóságokat megillette a Közigazgatási Bíróság előtti jogorvoslat joga, azonban a két világháború közötti időszakban hozott törvények az 1886-os erős felügyeleti jogokat erősen kitérítették, így Tomcsányi 1932-es munkájában arról írt, hogy a törvényhatósági önkormányzatok a kormányzat „közigazgatási gyámsága” alatt állnak.¹⁴

3) A szocialista megye

A polgári korszak – igaz, folyamatosan szűkülő – önkormányzati rendszerét maga alá temette a II. világháború vihara. A rendszer átalakítására csak 1949-et, a szocialista alkotmány elfogadását követően került sor, amikor is Magyarországon – szakítva a korábbi, az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás relatív elkülönültségének modelljével – szovjet mintára a tanácsrendszer egységes államigazgatási rendszerét vezették be. Az első (1950. évi I. tv.) és a második (1954. évi X. tv.) tanács törvény is rögzítette a megyei tanácsoknak a Minisztertanács (Kormány) alá rendeltségét, s a központi államigazgatás hierarchikus irányítási jogait.

11 Ld.: TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932, 496-497.

12 Ld.: TOMCSÁNYI: i. m. 494-495.

13 Ld.: MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 283.

14 Tomcsányi álláspontja szerint az 1886-ot követő, önkormányzatokkal kapcsolatos jogalkotás, különös tekintettel az 1929: 30. tc.-re a „vármegyék és a törvényhatósági városok autonómiáját túlerős, szinte túltengő kormányfelügyelet és irányítás alá helyezték, az önkormányzat fogalmát a helyi ügyekre, az ú. n. saját belügyekre zsugorították össze, s a kormányhatósági ellenőrzést még ezekre a saját belügyekre is túlnagy mértékben biztosították („közigazgatási gyámság”).” Ld.: TOMCSÁNYI: i. m. 494.

Az 1970-es évek reformtörvényei a tanácsrendszer működésében is jelentős változásokat hoztak. Bár az egységes államigazgatás rendszere fennmaradt, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a harmadik tanács törvény) a szocialista országok között egyedülként¹⁵ mondta ki, hogy a tanácsok önkormányzati jelleggel is rendelkeznek. A harmadik tanács törvény azonban jelentősen megerősítette a megyei tanácsok szerepét azzal, hogy a járási tanácsok megszüntetésével a járási hivatalokat ismét a megye dekoncentrátumaivá minősítette, valamint azzal, hogy a megyei tanácsok jelentősen kiterjedt közszolgáltatás-finanszírozási és tervezési hatásköreit felépítette, ezzel végső soron a megyei tanácsokat a fejlesztés és tervezés kiemelt szereplőivé tette, s befolyásukat a széleskörű gazdasági és tervezési feladatok is erősítették.¹⁶

4) A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megyei modellje

Mivel a szocializmus kései időszakában az egységes államigazgatás kiemelten fontos szereplője lett a megyei tanács, ezért a rendszerváltozás időszakában ezt az egységet erős kritikákkal illették. Az új önkormányzati rendszer 1990-es kiépítése során annak a lehetőségére is felmerült, hogy a megyékben ne alakuljanak önkormányzati egységek.¹⁷ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) bár fenntartotta a megyei önkormányzati szintet, azonban annak feladat- és hatásköreit erősen megnyírta. A fejlesztéspolitika terén különösen jelentős változást hozott – az 1990-et követő szabályozási modellen alapuló – 1992. évi jogalkotás, amikor is a helyi önkormányzati fejlesztési eszközöket, a cél- és címzett támogatási rendszer kiépítésével egyértelműen centralizálták, azokról végső soron alapvető jelleggel az Országgyűlés döntött. Mindezen helyzetet a korszak jogi szakirodalma a „lebegő megye” jelzővel írta le,¹⁸ amely helyzetet csak kis mértékben korrigálta a megyei önkormányzatokat érintő, 1994-es Ötv.-módosítás, valamint a fejlesztéspolitika részleges megújítása. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) megalkotásával ugyanis nem a megyei önkormányzatokat bízták meg az ágazat területi igazgatási feladatainak ellátásával, hanem azt speciális, atipikus államigazgatási szervekre¹⁹, a területfejlesztési tanácsokra bízták.

A fenti megszorítások ellenére az Alkotmány és az Ötv. modellje a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköri meghatározásának generálklauzulikus modelljét követte. Azaz, bár a megyei önkormányzatok kötelező feladatait viszonylag szűk körben határozta meg a korábbi magyar közjog, azonban a települési szinten túlmutató helyi közügyek széles körére kiterjedhetett a megyei önkormányzatok – jellemzően önkéntes (fakultatív) – feladatellátása, s a megyéket is általános hatáskörű önkormányzati szervnek tekintette

15 Ld. FONYÓ Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976, 59.

16 Ld.: FONYÓ i. m. 256.

17 Ld.: CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1997, 81.

18 A „lebegő megye” kérdéskörének tekintetében ld.: ZONGOR Gábor: *A lebegő megye*. In: AGG Zoltán (szerk.): *A lebegő megye*. Veszprém, Comitatus Kiadó, 1994, 34-36.

19 Ld.: IVANCSICS Imre: Atipikus szervek a területi közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 2007/1, 7.

a magyar közjog.²⁰ Ezen szabályozás eredményeként az egyes megyei önkormányzatok széles körben vállaltak magukra a megye egész közösségét, vagy annak széles körét átfogó feladatokat. Különösen jelentőssé vált a megyék fakultatív feladatvállalása a kulturális közszolgáltatások, valamint az idegenforgalmi szolgáltatások terén.²¹

1990-et követően azonban a megyei feladatellátásban számos diszfunkcionális elem jelent meg, amelyek részben az Ötv. szabályozási modelljére vezethetőek vissza. Ezen jelenségek miatt nyilvánvalóvá vált, hogy a területi önkormányzati rendszer az 1990-ben elképzelt formájában nem tartható fenn, annak gyökeres megújítására van szükség. Erre elsőként a 2006-ban hivatalba lépő második Gyurcsány-kormány tett kísérletet, amelyik radikálisan kívánta kezelni a középszint több mint másfél évtizedes kálváriáját: az Ötv. módosításáról szóló T/240. számú törvényjavaslat a megyei önkormányzatok helyett szélesebb körű közszolgáltatási és valamivel tágabb közhatalmi igazgatási feladatokat ellátó *regionális önkormányzatokat* kívánt kialakítani. Mivel az akkori szociálliberális kormánykoalíció nem rendelkezett minősített többséggel az Országgyűlésben, s mivel az akkori konzervatív ellenzék élesen ellenezte ezt az átalakítást, ezért a vonatkozó törvényjavaslatot nem szavazták meg.

2006 és 2010 között így továbbra is a korábbi szabályozási modell érvényesült, amelynek problémás pontjai még egyértelműbbé váltak a vonatkozó időszakban. A rendszer átalakítása egyre sürgetőbbé vált, s arra végül is 2011/12 folyamán került sor.

III. „Lebegő megye” helyett „kiüresített megye” vagy „fejlesztő megye”? Modellváltások a megyei önkormányzat feladataiban

A 2011/12-es közjogi átalakítások jelentősen érintették a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit is, azok egyik legnagyobb veszteséne a területi önkormányzatokat tekinthetjük.²² A fenti átalakítás során a megyék legtöbb funkciója, elsősorban a közszolgáltatási feladat- és hatáskörök az államigazgatási szervezetrendszerhez kerültek át.

1) Az Alaptörvény rendelkezései

Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) a helyi önkormányzatokkal foglalkozó 31-35. cikkei – a korábban hatályos Alkotmánnyal szemben – nem rendelkeznek arról, hogy mely területi egységekben kell helyi önkormányzatokat alakítani, s hogy azokban ki rendelkezik az önkormányzás kollektív jogával. A fenti kérdések meghatározását ugyanis az Alaptörvény a később – de még a hatálybalépéséig – megalkotandó, a helyi önkormányzatokat szabályozó sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalta.

20 Ld.: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára.* Villány, Új Historica Kiadó, 1999, 181-183.

21 Ld.: HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009, 254-255.

22 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 79-81.

Amennyiben az Alaptörvény rendelkezéseire tekintünk, abban az esetben láthatjuk, hogy a fenti modell alapján 2012. január 1-jétől *csak közvetett az alkotmányos szintű garancia annak tekintetében, hogy a megyékben önkormányzati szervek kelljen működnie*. A megyei önkormányzatok az Alaptörvényben csak a szervezeti kérdéseket érintve jelennek meg. Az, hogy egyáltalán létezik ilyen szintű önkormányzat, s hogy ezek megszüntetéséhez végső soron az Alaptörvényt is módosítani kelljen, csak az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdés 2. mondatából vezethető le, amely rögzíti, hogy a megyei képviselő-testület elnökét közvetetten kell választani.²³

Az Alaptörvény másik jelentős újítása, hogy *jelentősen kitágította a törvényalkotónak az önkormányzatok jogainak és kötelezettségeinek korlátozására vonatkozó szabályozási jogosítványait*. A 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány egyértelműen kimondta, hogy „[a] helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”²⁴, s hogy a törvényalkotó joga alapvetően az önkormányzati jogok és kötelezettségek meghatározására terjed ki.²⁵ A törvényalkotó mozgásterét azonban korlátozta az, hogy a legfontosabb önkormányzati hatáskör-csoportokat az Alkotmány 43. § (1) bekezdése *önkormányzati alapjogként* határozta meg, amelyeket az Alkotmány 44/C. § 2. mondata alapján csak minősített többséggel elfogadott törvényben lehetett korlátozni. Bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez a tiszta alapjogias megközelítés erősen oldódott, s az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott elemeket az AB egyre inkább relatíve védett hatáskör-csoportokként értelmezte,²⁶ azonban ez az alkotmányos védelem a törvényalkotásnak egy erős korlátját jelentette. Az Alaptörvény azonban – hasonlóan a német *Grundgesetz* 28. cikkelyének „*im Rahmen der Gesetze*” fordulatához – a 32. cikkében rögzítette, hogy az önkormányzatok a legfontosabb hatásköreiket csak a „törvény keretei között” gyakorolhatják.

Mindezekén túl azonban az Alaptörvény fenntartotta a helyi önkormányzatiság generálklauzulás modelljét, amikor a 31. cikk (1) bekezdésében kimondta, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”. Ez azt jelenti, hogy a törvényben meghatározott önkormányzatok *továbbra is általános hatáskörű szervek*, amelyek hatásköre a helyi közügyek ellátására kiterjed.

23 NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4, 20-23.

24 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 42. § 2. mondat.

25 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 43. § (2) bekezdés 1. mondat: „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg”.

26 E tekintetben ld.: 4/1993. (II. 12.) AB határozat IV. 2. pontját; a 47/1991. (IX. 24.) AB határozatot, a 31/2004. (IX. 11.) AB határozatot, az 55/2009. (V. 6.) AB határozatot.

2) A megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek átalakítása 2011/12-ben

Az Alaptörvény megalkotásával a rendszer átalakításának irányai már körvonalazódtak, de a megyék státusával kapcsolatban ezen szabályok alapján nem lehetett pontos következtetéseket megfogalmazni.

A megyei önkormányzatiság gyökeres átalakítására 2011 őszén került sor, amikor is a még hatályos Alkotmánynak az önkormányzati vagyon tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezésének [Alkotmány 12. § (2) bekezdés] módosításával²⁷ megteremtették a lehetőségét a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatai és azok teljes vagyona elvonásának. A fenti keretek között a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok fenntartásában álló középfokú közszolgáltatásokat nyújtó intézmények döntő többségét állami, a színházakat és az előadóművészeti szervezeteket pedig jellemzően a megyei jogú városi önkormányzatok fenntartásába utalta.²⁸ Ezzel gyakorlatilag az 1990 óta fennálló megyei önkormányzati feladatokat számolta fel azzal, hogy azokat az államigazgatás és a települési önkormányzati szint felelősségi körébe utalta.

A megyéket a jogalkotó az elvesztett közszolgáltatási feladataikért egyes területfejlesztési feladat- és hatáskörökkel kárpótolta. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény rendelkezései szerint megszűntek a korábbi megyei területfejlesztési tanácsok, valamint a regionális fejlesztési tanácsok, amelyek általános jogutódja – a törvényben meghatározott kivételekkel – a megyei önkormányzatok lettek. Ez a jogutódlás azonban csak a megyei területfejlesztési tanácsok feladat- és hatásköreinek teljes átvételét jelentette. A regionális tanácsok hatásköreinek egészét ugyanis az akkor hatályos uniós szabályozásra – így a 1083/2006/EK rendeletre – figyelemmel nem lehetett átadni a megyei önkormányzatoknak. Az EK rendelet ugyanis rögzítette, hogy egyes feladatok tekintetében NUTS 2. szintű egységek jogosultak eljárni, márpedig a hatályos 1059/2003/EK rendelet szabályai és melléklete alapján a mai magyar megyék egyértelműen NUTS 3. szintű egységek. Így a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörei közül azok, amelyek az EK rendeletek alapján csak és kizárólag regionális szinten elláthatóak, a megyei önkormányzatok vezetőinek (közgyűlési elnökeinek) részvételével működő regionális területfejlesztési konzultációs fórumok hatáskörébe került.

A fenti változásokkal összhangban szabályozta a megyei önkormányzatok jogállását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), amelynek 2012. január 1-jétől hatályos 27. § (1) bekezdésének 1. mondata kimondta, hogy „[a] megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el”. Így a Mötv. szakított a magyar közjog hagyományos szabályozási megoldásával, s a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit nem a helyi közigazgatás generálklauzulájával, hanem a hatáskörök tételes törvényi felsorolásával rendezte,

27 Ld. a 2011. évi CLXVI. törvény 1. §-át.

28 Ld. a 2011. évi CLIV. törvény 2. §-át.

így a generálklauzulás modell helyett egyfajta enumerációs szabályozást választott.

Azonban a 2006-os regionális kísérlet egyik „utóhatásaként” értékelhetjük, hogy végső soron a megyei önkormányzatokat nem szüntették meg, az új rendszerben is fennmaradt a megyei önkormányzat politikai struktúrája, azaz a megyei önkormányzatok közgyűléseit – jelentősen szűkített hatásköreik ellenére is – a megye választópolgárai közvetlenül választották, s a közgyűlési szerkezetet és annak vezetését sem módosították, ezért Pálné szerint egyfajta „jellekpes (ceremoniális)” megyei koncepcióként jellemezhetjük a 2011/12-es szabályozást.²⁹

3) Úton a „fejlesztő megye” felé, avagy konszolidáció vagy a megyék rehabilitációja?

A „kiüresített” vagy „jellekpes (ceremoniális)” megye koncepciója részben átalakult 2014-et követően. Jóllehet a közszolgáltatási szerepköröket nem állították helyre, hiszen az ismételten decentralizált egyes kulturális közszolgáltatásokat (a megyei múzeumokat, könyvtárakat, közművelődési intézményeket) nem a megyei önkormányzatok, hanem a megyeszékhely megyei jogú városi (Komárom-Esztergom megyében részben Tata város, Pest megyében részben Szentendre város) önkormányzataira telepítették, azonban a megyei fejlesztési és tervezési hatásköröket folyamatosan erősítették. Jóllehet ebben a folyamatban voltak decentralizációs és centralizációs időszakok is, azonban összességében a 2012-es állapotokhoz képest a megyei önkormányzatok feladatai jelentősebbé váltak.

Egy erőteljesebb decentralizációs időszakként jellemezhetjük a 2014-2016/17 közötti időszakot, amikor is a regionális fejlesztési ügynökségeket, amelyek számos fejlesztési forrás tervezésével, valamint több, fontos projekt közreműködői szervi feladataival rendelkeztek a NUTS 2. régiókhhoz tartozó megyei önkormányzatok közös tulajdonába kerültek.³⁰ Azonban a fenti módosítás sem változtatott azon, hogy az uniós támogatások hazai kezeléséről szóló, döntően kormányrendeleti szintű szabályozás a tervezés és a végrehajtás tekintetében is erős kormányzati jogosítványokat határozott meg.³¹

A fenti decentralizációs időszakot egy újabb centralizáció követte 2016/17-et követően, amikor is ezeket a regionális fejlesztési ügynökségeket felszámolták. A tervezési feladataikat részben a megyéknél hagyva, részben elvonva a kiemelkedő jelentőségű, végső soron a fejlesztési pályázatokra fontos befolyást gyakorló közreműködő szervi feladatokat az államigazgatási szervekre, azon belül is döntően a Magyar Államkincstár területi (megyei) igazgatóságaira ruházták.³²

Így a 2012-es reformot követően a megyék szerepe jelentősen korlátozódott, hiszen

29 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*. In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca* nyomában. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2016, 84.

30 MÉDVE-BÁLINT, Gergő: *Funds for wealthy and politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe?* In: BACHTLER, John – BERKOWITZ, Peter – HARDY, Sally – MURAVSKA, Tatjana (eds.): *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. Abingdon (UK) – New York (NY, USA), Routledge, 2017, 97-98.

31 HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 106-108.

32 PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 22. lj. 129-130.

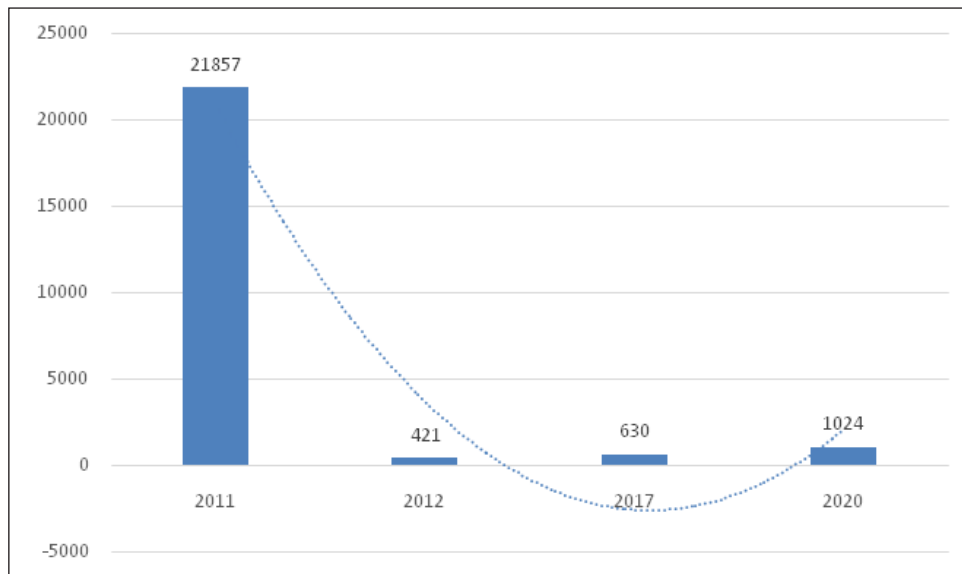
a legfontosabb, közszolgáltatás-szervezési hatásköreiket elvonták. Azonban 2014-től kezdődően – ha bizonyos részleges centralizációs lépésekkel is – de a megyei önkormányzatok fejlesztési, tervezési hatásköreinek bizonyos bővülését figyelhetjük meg. Ez a változás jól tükröződik a megyei önkormányzatok – az önkormányzatok éves költségvetési rendeleteiben meghatározott – kiadási főösszegeiben is. A 2012. év radikális visszaesését követően egy kisebb mértékű emelkedő tendenciát figyelhetünk meg a jelenlegi időszakig, amelyet a 2016/17-es centrálizációs hullám sem vetett vissza. A fenti változásokat mutatja be az 1. sz. táblázat, amely a kiadási főösszegeket mutatja a 2011., 2012., 2017. és 2020. években. Az 1. ábra pedig a megyei önkormányzati kiadási főösszegek számtani átlagának alakulását és annak a polinomiális trendvonalát jeleníti meg.

1. táblázat A megyei önkormányzatok költségvetési kiadási főösszegeinek változása (2012-2020)³³

Megye	A megyei önkormányzatok éves költségvetési kiadási főösszege a költségvetési rendeletek alapján (millió HUF)			
	2011	2012	2017	2020
Bács-Kiskun	30399	417	660	1240
Baranya	10245	222	725	1152
Békés	32415	n. a.**	341	1294
Borsod-Abaúj-Zemplén	38429	343	1124	667
Csongrád-Csanád	18208	294	650	643
Fejér	25709	1 508	537	899
Győr-Moson-Sopron	25449	274	545	530
Hajdú-Bihar	7682	315	641	1566
Heves	14325	n.a.**	528	578
Jász-Nagykun-Szolnok	18593	308	657	744
Komárom-Esztergom	12895	266	409	653
Nógrád	15 812	252	386	527
Pest	34908	452	622	697
Somogy	29205	370	760	1528
Szabolcs-Szatmár-Bereg	34150	303	903	1164
Tolna	13 506	218	580	1556
Vas	12152	251	665	987
Veszprém	n.a.	285	752	763
Zala	19343	1078	479	630
Kötségvetési kiadási főösszegek számtani átlaga	21857	421	630	938

33 Forrás: a megyei önkormányzatok éves költségvetési rendeletei alapján a szerző saját szerkesztése.

1. ábra A megyei önkormányzatok költségvetési kiadási főösszegeinek számtani átlagának változása és a változások polinomiális trendvonalá³⁴



4) *A fejlesztő megye, mint területi kiegyenlítő eszköz? Rendszerszintű átalakítás, vagy eseti beavatkozás?*³⁵

A fenti szabályozásban a COVID-19 pandémia és az annak nyomán kialakuló gazdasági válságra reagáló jogalkotás hozott változást 2020 tavaszán és nyarán. A COVID-19 pandémia során a közigazgatási jogot érintően számos területen került sor jelentősebb változásokra, így a minősített helyzeti szabályozás, valamint részben a közigazgatási eljárásjog terén is. Ezen átalakulások során az önkormányzati rendszer *koncentrációja* és a *centralizáció* is megjelent a kormányzati intézkedések között. A járványügyi védekezést csak közvetetten érintő intézkedés volt a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, amely egy sajátos új jogintézményt teremtett, a legalább 100 milliárd forint beruházási értékű, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést szolgáló beruházások esetében a különleges gazdasági övezet. A fenti, a Kormány által rendeletben kijelölt övezetben a települési önkormányzatok tulajdona átszállt a megyei önkormányzatokra, valamint az adott övezetből származó iparüzési adóbevételek immáron nem a települési önkormányzatot, hanem a megyei önkormányzatot illetik meg. Az adott övezetre vonatkozó tervezési, településrendezési és településfejlesztési hatásköröket is a megyei

34 Forrás: a megyei önkormányzatok éves költségvetési rendeletei alapján a szerző saját szerkesztése.

35 A jelen pont BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 2020/3, 8-9. megállapításain alapul.

önkormányzatok gyakorolják a kormányrendelet alapján. A fenti, a vonatkozó törvényeket – így az Mötv.-t is – felülíró kormányrendelet indokaként a települési jelentősen túlmutató gazdaságfejlesztések szélesebb horizontú támogatása volt. Ezzel a megyei önkormányzatoknak az erősen korlátozott feladat- és hatásköreit is bővítették. Azonban a hatáskörök bővítése nem állt összhangban a hozzá rendelt bevételekkel. *Ugyanis a megyei önkormányzatok csak a fejlesztés és a tervezés területén kaptak új hatásköröket, a fenti beruházásokhoz kapcsolódó egyéb, különösen települési közszolgáltatási feladatok ellátása továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre maradt, úgy, hogy az egyik legfontosabb bevételi forrásukat elvonták.* Ráadásul a fenti szabályt *nem is alkalmazták kellően következetesen,* eddig csak egy ilyen beruházást – a gödi Samsung-beruházást – vontak a fenti rezsim hatálya alá [136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet]. Más, hasonló volumenű beruházás – így például a Paks II. beruházás – nem került be ebbe a rezsimbe, ezért a fenti szabályozást éles kritika érte. Mivel ez a rendelkezés csak a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozott, számos kérdés merült fel, hogy mi a teendő az elvont vagyonnal és bevételekkel a veszélyhelyzet megszűnése után, így a veszélyhelyzet megszüntetéséhez közeledve a fenti szabályrendszert is – egy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó – törvénnyel a rendes jogrendszer kereteibe illesztették (a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvénybe), egyidejűleg a kormányzat mozgásterét is kitérítették, ugyanis a kizárólagos gazdasági övezetté minősítéshez szükséges minimális beruházási összeget is leszállították 5 milliárd forintra. Ez egy jóval alacsonyabb összeg, lényegében ezzel nemcsak az országos jelentőségű, hanem minden számottevőbb beruházás bevonható ebbe a körbe (a nagyjából 14 millió eurós beruházási érték még hazai viszonylatban sem tekinthető országos jelentőségűnek). Ez azonban azt a látszatot kelti, mintha a veszélyhelyzeti gazdaságvédelmi indok csupán aktuálpolitikai indok lenne egy újabb, az önkormányzatiságot érintő centralizációra. A helyzet ugyanakkor nem ilyen egyszerű, mivel nem feledhető az, hogy itt nem centralizációról van szó, mivel nem a központi államigazgatáshoz, vagy annak valamely középszintű hivatalához kerültek helyi önkormányzati hatáskörök és tulajdon, hanem területi önkormányzatokhoz. Viszont az, hogy ezek a jelentős bevételek csak fejlesztési célokat szolgálnak, miközben a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényre, valamint az éves költségvetési törvényekre figyelemmel a helyi iparűzési adó egyre inkább az önkormányzati kötelező feladatellátás finanszírozásának is fontos eszközévé vált, erőteljesen megkérdőjelezi ennek a szabályozásnak a hatékonyságát, amit csak tovább erősít az, hogy ezzel eddig csak egy esetben éltek.

IV. Zárszó helyett

A magyar megyék hagyományosan fontos fejlesztési és tervezési feladat- és hatáskörökkel rendelkeztek. A megyei önkormányzati feladatok azonban jelentős változásokon mentek át a permanens közigazgatási reformok időszakában. A korábbi erőteljes, tervezési, szolgáltatási, hatósági hatáskörök helyébe a rendszerváltozást követően lépő szubszidiárius szolgáltatási hatáskörök léptek, majd ezt a rendszert is átalakította az Alaptörvény

szabályozása. 2012-t követően a megyék hatáskörei bizonyos tervezési, fejlesztési és koordinációs feladatokra szűkültek. Jóllehet 2014-től kezdődően megfigyelhető egy óvatos hatásköri növekedés, azonban ezt követően jelentősebb változásokra csak a COVID-19 pandémiához kötődő gazdasági válság hozott. A különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályozás, mintha egy, a megyén belüli kiegyenlítő mechanizmust jelentős megyei szerepet körvonalazna, amely a települési különbségeket csökkentené. Azonban az, hogy ezt az új rendszert nem általános jelleggel, lényegében a kormányzati diszkrációra bízva vezették be, s az, hogy eddig ezt a rezsimit csak egyetlen esetben alkalmazták, mintha arra utalánának, hogy ezek a centralizációs-decentralizációs mozgások nem valami dogmatikailag megalapozott koncepciót követnek, hanem a helyzet adta jögon kívüli okokra (aktuálpolitikai döntésekre) vezethetőek vissza.