

HARGITAINÉ SOLYMOSI BEATRIX

A megyei önkormányzatok terület- és településfejlesztési tevékenysége

A megyei önkormányzatok többre voltak hivatottak annál, minthogy egy kiüresített, intézményfenntartó szervezetként működjenek, ezért az elmúlt években lehetőségeiket meghaladó mértékben próbáltak megfelelni területfejlesztő szerepüknek. A Baranya Megyei Önkormányzat példáján azt vizsgálom, volt-e reális esélye annak, hogy a megyei önkormányzatok megfeleljenek a kihívásoknak, vagy fejlesztési tevékenységük a költségvetési források szűkössége és az érdemi hatáskör hiánya miatt gyenge hatásfokú volt.

A szakértők a területfejlesztés hatékonyságának fokozását az önkormányzati közép-szint megerősítésével javasolták, a területfejlesztés intézmény- és feladatstruktúrájának átalakítása során a megyei önkormányzatok feladataik bővülésével és a hozzárendelt forrásokkal a területfejlesztés érdemi szereplőjévé válhatnak.

A megyei területfejlesztés meghatározó szereplői

A területfejlesztés tudatos, komplex tevékenységként határozható meg, eszerint az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása, valamint érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.

A területfejlesztés integráló jellege, az uniós alapelvek alkalmazása és a források felhasználásának fontossága mentén alakult a rendszerváltástól napjainkig a területfejlesztés jogi szabályozása, feladatai és intézményrendszere. A területfejlesztés eddigi alapjait az 1996. évi, többször módosított, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló XXI. számú törvény képezi, amelynek célja mindenekelőtt a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása. A törvény legfontosabb feladata a különböző adottságú térségekben a társadalom és gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése, az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének, a gazdaság szerkezeti megújulásának, az innováció térségi terjedésének elősegítése.

Magyarország területfejlesztési rendszere és elvei illeszkednek az Európai Unió területfejlesztési elveihez és rendszeréhez. Az uniós alapelvek – a szubszidiaritás, a decentralizáció, a partnerség, a tervezés és programozás, a koncentráció és adicionalitás, a nyilvánosság és részvétel elve – indokolják az önkormányzati közép-szint, a megyék megerősítését.

A hatályos területfejlesztési törvény rögzíti a területfejlesztés szereplőit és azok eddigi mozgásterét. A területfejlesztésben részt vállal az összes társadalmi és gazdasági aktor a saját jól felfogott érdekének érvényesítése miatt. A területfejlesztési döntések nem nélkülözhetik a partnerséget a szereplők között, ezért annak elve alapján a kormányzat, az önkormányzatok, a kamarák és a munkavállalók képviselőit is bevonták a döntéshozatalba.

A területfejlesztés intézményrendszerének négy fő szintje: az országos, a regionális, a megyei és a kistérségi szint. Megyei szinten két intézmény jelenik meg, egyfelől a megyei területfejlesztési tanácsok, másfelől a megyei önkormányzatok.

A megyei önkormányzat biztosítja a kötelezően ellátandó feladatainak, a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepcióknak az összhangját, koordinálja a települések fejlesztési tevékenységét, együttműködik a megye önkormányzataival és gazdasági szereplőivel, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez, elősegíti a területfejlesztési társulások szerveződését és jóváhagyja a megyei területrendezési terveket.

A megyei területfejlesztési tanács a megyei területfejlesztési feladatok és fejlesztési elképzelések összehangolásán túl együttműködik a települési önkormányzatokkal, a területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetekkel, kidolgozza a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját és fejlesztési programját, koordinálja a kistérségekben folyó fejlesztések megyei szintű előkészítését. Feladatellátása során – akárcsak a megyei önkormányzat – mindössze „együttműködik és koordinál”. A koncepciói megvalósításához az utóbbi években területfejlesztési forrást nem kapott.

A megyei önkormányzatok és a megyei területfejlesztési tanácsok feladataiban átfedések mutathatók ki, habár két önálló szervezetről van szó. A közgyűlések elnökei egyben a megyei területfejlesztési tanácsoknak is elnökei. A megyei területfejlesztési tanácsok négy megyében önálló munkaszervezetet, titkárságot működtetnek, nyolc megyében nonprofit kft. látja el a munkaszervezeti teendőit, a fennmaradó hét megye esetében pedig az önkormányzat hivatalában végzik az adminisztratív feladatokat. Bár az, hogy milyen formában működtetik a munkaszervezeteket, évről évre változhat, látható, hogy egyrészt nincs egységesen követett elv, másrészt az önkormányzat és a tanács ezer szálon kötődik egymáshoz.

A regionális fejlesztési tanácsok hatásköre az adott tervezési-statisztikai régióra terjed ki, kidolgozzák a területfejlesztés koncepcióját és programját, elősegítik a program megvalósítását. Létrehozásukkal újabb középszintű területi egységek jöttek létre: az önkormányzattal nem rendelkező tervezési-statisztikai régiók, amelyek hatásköre területfejlesztésben túlmutatott a megyéken és a megyei jogú városokon. Munkaszervezetük ellátja a titkársági feladatokat, együttműködik a szaktárcákkal, részt vesz a pályázati rendszer működtetésében, egyben közreműködő szervezet, az akcióterv kidolgozója.

A térségi fejlesztési tanácsok a régió határokön, illetve a megyehatárokon túl nyúló és kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására hozhatók létre, mint a napjainkban is működő, az M9-es autópálya fejlesztését támogató tanács.

A kistérségi szint a területfejlesztés lehetséges beavatkozási szintjei közül az a térségi szint, ami a települési önkormányzatok együttműködése révén az alulról építkező regionális politika meghatározó eleme lett. A kistérségi területfejlesztési tanácsok legfontosabb feladata a kistérségben a területfejlesztési feladatok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása, a közös területfejlesztési programok kialakítása.

A megyei önkormányzatok területfejlesztési tevékenysége

A területfejlesztési szerepvállalás háromfajta funkció szerint valósítható meg: a kezdeményezési, a gazdasági környezet fejlesztési és a hagyományos területfejlesztési támogatási funkció (Hrubi 2004). A megyei önkormányzat a hagyományos területfejlesztési támogatási funkciót próbálta megvalósítani, döntően úgy, hogy egyes településeken meghatározó fejlesztéseket valósított meg.

A rendszer működésének kereteit és szabályozását, a területi gazdaságfejlesztésben való hatásos területfejlesztési részvételt illetően a törvény és a kiegészítő jogszabályok három tekintetben állítanak korlátot. Ezek: a források elégtelensége, a központi túlszabályozottság, a helyi-területi mozgástér minimalizálása megyei szinten és az elvek vitathatósága. A források elégtelensége részben az ország teljesítőképességéből, részben az elosztási rendszerből fakad. Mindkettő a szűkebben vett területfejlesztés körénél nagyobb léptékű, államszervezési filozófiai érték választásoktól függ. A területfejlesztési törvény csak a megszabott rendszerbeli pozíció betöltését szabályozhatta, magát a pozíciót kevésbé. A területfejlesztési rendszer hibái és következtelenségei a decentralizációra vonatkozó eltökélt és erős politikai akarat hiányának tulajdoníthatók (Hrubi 2004).

A megyei önkormányzatok forrásainak elégtelensége különösen nyilvánvalóvá vált azáltal, hogy a gazdasági válság okozta bevételkiesés jelentős részét az önkormányzati szektor viselte. A megyei önkormányzatok gazdálkodását is a folyamatos restriktió jellemezte, miközben a kötelező feladataik az elmúlt években nem változtak. Az állami hozzájárulások arányának csökkenésével egyre nőtt az az összeg, amellyel egyéb bevételeikből kellett kiegészíteniük a működésüket. Legnagyobb saját bevételük az illetékbevételek, amelynek mérete jogszabály által determinált, és alakulására a megyei önkormányzatok nincsenek hatással. Abszolút nagysága az utóbbi években folyamatosan mérséklődött.

Az önkormányzatok esetében a szabad – fejlesztési, területfejlesztési – célra is felhasználható források jellemzően külső források lehetnek, vagy vagyonértékesítésből származhatnak.

2007–2008-at a külső forrás igénybevételének kényszere következtében az eladósodottság gyors növekedése jellemezte. A hitelfelvétel mellett jelentős számban devizakötvények kibocsátására került sor. Bár a kibocsátások célja elsősorban az uniós támogatásokkal megvalósuló fejlesztésekhez szükséges saját erő biztosítása volt, sok esetben korábbi kedvezőtlenebb működési vagy fejlesztési célú hiteleket is kiváltottak. Azaz a központi forrásszabályozás oldaláról tapasztalt megszorításokat kötvénykibocsátásokkal igyekeztek semlegesíteni. A folyamatnak a válság vetett véget, megmaradt azonban a zömmel devizában denominált kötvények jelentős árfolyamkockázata, amely a megyei önkormányzatok esetében kiegészül azzal, hogy önálló bevételi forrással nem rendelkeznek, és nem látszik az a pénzügyi többlet, amely majd fedezetet nyújt a hitelek és a kötvények visszafizetésére (Vigvári 2009). Éppen ezért jelenthetnek „időzített bombát” a megyei önkormányzatok által kibocsátott kötvények (Pálné 2009).

A hiány finanszírozása és a fejlesztések önerejének biztosítása gyakran vagyonfeléléssel történt. A gazdasági válság és az ingatlanpiac befagyása a vagyonfelelési folyamatot is megbénította. Mind a forgalomképes és szabad ingatlanok, mind az – általában nem kurrens és nyereséges vállalkozásokban meglévő – önkormányzati üzletrészek értékesítése ellehetetlenült (Vigvári 2009).

A megyei önkormányzatok országos szövetsége (MÖOSZ) által végzett adatgyűjtés szerint – amit összefoglalóan az 1. táblázat tartalmaz – a megyei önkormányzatok kötvénykibocsátása és hitelfelvétele 2010-zel bezáróan elérte a 136 751 millió, vagyoneértékességük pedig 2006 és 2010 között összességében a 67 milliárd Ft-ot.

1. táblázat

A megyei önkormányzatok hitel/kötvényállománya

(millió Ft)

Év	Összes hitel összege	Ebből					Összes kötvény kibocsátás összege	Ebből	
		folyó számla hitel	rövid lejáratú		hosszú lejáratú			működési célú	felhalmozási célú
			működési célú	felhalmozási célú	működési célú	felhalmozási célú			
2006 és az azt megelőző évek összesen	11 991	1 539	1 209	21	1 200	8 022	1 600	0	1 600
2007	4 392	3 173	-727	108	400	1 439	44 606	8 000	36 606
2008	8 999	5 802	1 138	100	380	1 579	37 155	2 722	34 434
2009	4 182	4 541	1 124	0	-420	-1 062	546	7	539
2010	11 784	8 492	2 166	0	1 000	125	11 497	4 657	6 839
<i>2007–2010</i>	<i>29 357</i>	<i>22 008</i>	<i>3 701</i>	<i>208</i>	<i>1 360</i>	<i>2 081</i>	<i>93 804</i>	<i>15 386</i>	<i>78 418</i>
<i>Mindösszesen</i>	<i>41 348</i>	<i>23 547</i>	<i>4 910</i>	<i>229</i>	<i>2 560</i>	<i>10 103</i>	<i>95 404</i>	<i>15 386</i>	<i>80 018</i>

Forrás: MÖOSZ 2010.

Megjegyzés: a kerekítés miatt az egyes évek adatainak összege nem azonos a rész- és mindösszesen sorokban feltüntetett értékekkel.

A következő ciklusokat terhelő fiskális kockázat az EU-s támogatások teljes összegének lehívhatósága, illetve a támogatás visszafizetése, amely esetben nemcsak a tévesen kifizetett összeget, hanem annak kamatait is vissza kell utalni. Az Ernst&Young felmérése szerint a 29 problémás eset egy részénél a nyertesek már a pályázat beadása előtt elkezdték a beruházást, vagy nem valósították meg, hiányos volt a pénzügyi nyilvántartás és elszámolás, eltértek a támogatási szerződéstől, megsértették a közbeszerzési törvényt (Ernst&Young 2010).

Az uniós támogatás elnyerésének alapvető feltétele továbbá, hogy a megvalósult fejlesztés fenntartható legyen. A gazdálkodás kockázatai között ezért megjelenik a fenntarthatósági kockázat is, mely az átalakuló önkormányzati rendszerben további, és jelenleg fel sem mérhető következményekkel járhat.

Területfejlesztési tevékenység Baranya megyében*A megyei önkormányzat fejlesztései és településfejlesztési alapja*

Saját kutatásaim alapján a Baranya Megyei Önkormányzat (BMÖ) területfejlesztési tevékenysége két megközelítésből vizsgálható: egyrészt saját fejlesztéseit, másrészt a kistérségek fejlesztési projektjeinek támogatásán keresztül.

A Baranya Megyei Önkormányzat településfejlesztési alapja esetében kiíróként meghatározta a pályázat feltételeit, amivel képes volt hatást gyakorolni a megye egészére, befolyásolva a települési fejlesztéseket. 2002-ben, 2004-ben és 2009-ben összességében 235 millió Ft értékű alapot hoztak létre a megyei települések fejlesztési céljainak támoga-

tására (2. táblázat). Törekedtek arra, hogy a Baranya megyében jelentős számú hátrányos helyzetű kistelepüléseket hozzák helyzetbe, és a támogatás kiegészítő jellegű legyen, azaz uniós vagy hazai pályázatokhoz kapcsolódjon.

2002-ben minél több település pályázati esélyeinek javítását, a település-térség-fejlesztéshez kapcsolódó hazai és uniós pályázatokhoz a saját erő kiegészítését, valamint a települések épített és természeti környezetének turisztikai szempontokat is figyelembe vevő megóvását és fejlesztését célozták meg. 2004-ben a koncentráltabb forráskihelyezés mellett a hátrányos helyzetű önkormányzatok fejlesztéseinek támogatása volt a szándék. 2009-ben ismét minél több hátrányos helyzetű kistelepülést szerettek volna támogatáshoz juttatni, ezért egy pályázó legfeljebb egymillió forintot kaphatott a szükséges saját erő összegének feléig, kivéve, ha a program több önkormányzat összefogásával valósult meg. A pályázatokat vizsgálva megállapítható, hogy a települések a viszonylag kis összegű támogatásokat elsősorban a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási pályázatok saját erejéhez használták fel.

2004-ben a decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programokon (TEKI, CÉDE) túl a fennmaradó harminc támogatás tíz pályázattípus keretében megvalósuló projekthez kapcsolódott. 2009-ben – amikor a pályázók száma kiugróan magas volt – a CÉDE-, a LEKI-, a TEKI-, a TEUT-programokon túl fennmaradó 11 pályázat hét típusba sorolható és köztük mindössze három uniós projekt található.¹

A települések aktívabban pályázhattak központi forrásokra azáltal, hogy saját erejüket részben vissza nem térítendő támogatás formájában a megyei önkormányzat finanszírozta. Nyolc év alatt a támogatások a ráfordítás sokszorosát eredményező, de tipikusan településfejlesztési projekteket generáltak: a községi, települési alpinfrastruktúra megőrzése, felújítása, útburkolat-felújítás, ravatalozóépület átalakítása, közösségi terek átalakítása, községháza felújítása, orvosi rendelő kialakítása stb. Nagyobb költségvetésű projekteken a pályázó települési önkormányzatok egy-két kivételtől eltekintve nem vettek részt.

2. táblázat

A Baranya Megyei Önkormányzat településfejlesztési pályázatai

Év	Települések száma		Támogatott települések lakosság száma, fő		Eredeti pályázati támogatás-összege, millió Ft	Megyei támogatás összesen, millió Ft	Megyei támogatás átlaga, ezer Ft	Decentralizált fejlesztési pályázatok aránya, %
	pályázók	nyertes	összesen	átlag				
2002	162	162	147 000	982	1 165	110	679	Nem ismert
2004	81	81	46 000	436	1 028	50	617	72
2009	191	162	73 000	432	1 377	75	463	93

Forrás: saját szerkesztés.

A megyei önkormányzat érdemi fejlesztéseket elsősorban pályázatok révén és partnerségi összefogással tudott megvalósítani, 2010. évi költségvetésének csaknem felét

¹ A decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programokra rendelkezésre álló források felhasználásáról a regionális területfejlesztési tanács dönt pályázati rendszer keretében. Rendeltetésük az önkormányzati szolgáltatások és az ezekhez kapcsolódó tárgyi eszközök fejlesztése, a meglévő egyenlőtlenségek mérséklése. Támogatják a települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat felújítását (TEUT), a kedvezményezett térségekben a területi kiegyenlített szolgáló beruházásokat (TEKI), helyi önkormányzati fejlesztéseket területi kötöttség nélkül (CÉDE), valamint a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatását (LEKI).

tették ki a felhalmozási jellegű kiadások. Sikeresen lezárultak „A Mecsek Gyöngyszemei a Jakab-hegytől a Völgységi patakig”, illetve „A Dráva-medence komplex ökoturisztikai fejlesztése” projektek, valamint a „Baranyai Élménykörút” és a Pécs Európai Kulturális Fővárosa 2010 programhoz kapcsolódó projektek.

A BMÖ 2009–2010. évi kiemelt projektjei keretében a Pécs Európa Kulturális Fővárosa 2010 program két projektje valósult meg a megyei önkormányzat vezetésével: a Dél-Dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont a Pécsi Tudományegyetem és Pécs Város Önkormányzata részvételével, valamint a Nagy Kiállítótér és Múzeumutca projekt. Mindkettő esetében az önerő jelentős részét, összesen 684 millió Ft-ot a megyei önkormányzat biztosította. A Baranyai Élménykörút – Orfűi Aquapark és Aktív Vízi Turisztikai Központ projekt keretében az orfűi strand teljes átépítése, felújítása és az orfűi sporttábor területén egy aktív vízi turisztikai központ valósult meg, 675 millió Ft saját erővel. A megyei önkormányzat vezetésével és hat partner közreműködésével létrejött a bikali Reneszánsz Élménybirtok, a mecseknádasdi fejlesztések és a Pécs–Orfű–Abaliget kerékpárút.

A megyei területfejlesztés további szereplői

A területfejlesztésre ható szereplők közül Baranya megyét illetően kettőt érdemes megemlíteni, az egyik a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács (DDRFT) és ügynöksége, a másik a régió központ megyeszékhely, esetünkben Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata.

A DDRFT a regionális akciótervben a 2009–2010. évet illetően 59 027 millió Ft kifizetéssel számolt, amely évente a megye minden egyes lakosára mintegy 75 000 Ft támogatást jelentett. A DDRFT szerepének megítélésakor a regionális fejlesztési tanácsba delegált szervezetekből kell kiindulni, és az állapítható meg, hogy a tanács inkább a központi akarat területi végrehajtó szervezete, sem mint a régiós megyei érdekek érvényesítésének eszköze.

Egy régió fejlődése elsősorban nagyvárosaitól, növekedési pólusaitól függ. A jövőben a falvak, a falusias térségek fejlődését egyre inkább a központi városok és az azokhoz fűződő kapcsolataik befolyásolják. Az erős városok által dominált vidéki térségek, az urbánus kistérségek fejlődését a város által generált urbanizációs trendek határozzák meg (Farágó 2006). Elsősorban Debrecen, Szeged és Pécs lát el regionális szerepkört.

A megyeszékhely, illetve a régióközpont meghatározó, döntő hatással van térsége fejlődésére. Pécs Megyei Jogú Város 2010. évi költségvetése 58,4 milliárd Ft volt, mintegy kétszerese a Regionális Fejlesztési Tanács forrásainak. Ez még akkor is jelentős, ha csak egy része fejlesztési forrás. Kérdés, hogy Pécs mennyire tudja saját városi érdekein felül emelkedve partnerségben képviselni a megyei érdekeket? A jelenlegi makrogazdasági helyzet determinációi következtében feltehetően kevéssé. Ha él monopolhelyzetével, akkor saját érdekeit, fejlesztési elképzeléseit ráerőlteti a megye többi településére, területfejlesztésben érintett szereplőire.

A modern, társadalmilag megalapozott terület- és településtervezés egyik alapvető tényezője a széles körű partnerségen alapuló, a tervezés és a megvalósítás teljes folyamatát végig kísérő érdekegyeztetés szempontrendszerének kidolgozása és érvényesítése. Az érvényesítés elmaradása következtében a döntéshozók saját szempontrendszerüket figye-

lembe véve képviselik a lakossági, valamint a különböző érintett csoportokhoz kapcsolódó érdekeket. Csak részben biztosított az érdekek konszenzuson alapuló érvényesülésének a lehetősége, amely odavezet, hogy a helyi társadalom egy része kiszorul a területi, településtervezési döntésekből (Szirmai 2010).

A megyei önkormányzatok pályázatai a települések számára

Az önkormányzati honlapokról nyert információk alapján Baranyán kívül további hat megyei önkormányzat számolt be 2010-ben arról, hogy a lezáruló ciklusban területfejlesztési céllal települési fejlesztéseket támogatott, mindenekelőtt az önerő részbeni átvállalásával.²

A megyei önkormányzatok többsége számos pályázati lehetőséget biztosít a települések számára kulturális, oktatási, szociális és egyéb céllal. Területfejlesztési célú támogatást projektek önerejének finanszírozására hét önkormányzat nyújtott, összességében 835 millió Ft értékben. Óvatos becsléssel is a támogatással mintegy 8 milliárd Ft értékű fejlesztést generáltak. A fejlesztések túlnyomórészt a települések infrastruktúrájának felújítását, javítását szolgálták. Nem lebecsülve ezek közérzetjavító hatását, megállapítható, hogy a támogatások a települések lemaradásának mérséklését csak nagyon korlátozottan szolgálták. Más részről viszont a megyei önkormányzatok nem kis áldozatot vállaltak, hiszen a támogatást nagyrészt külső forrásból, hitelből vagy vagyonértékesítésből finanszírozták.

3. táblázat

Megeyi önkormányzatok fejlesztési célú települési támogatásai, 2007–2010

(millió Ft)	
Megyei önkormányzat	Támogatás
Baranya	125
Csongrád	274
Komárom-Esztergom	47
Somogy	100
Vas	100
Veszprém	158
Zala	31
<i>Összesen</i>	835

Forrás: saját szerkesztés.

Minden erőfeszítésük ellenére azonban a megyei önkormányzatok nem voltak képesek komplex területfejlesztési programok megvalósítására és finanszírozására, a területi versenyképességhez való hozzájárulásuk esetleges és gyenge hatásfokú volt, fejlesztéseik csak közvetetten szolgálták a gazdasági versenyképesség „javítását”.

² Önálló és érdekes tanulmány témája lehet, hogy az önkormányzatok honlapjai mennyire tesznek eleget a jogszabályi előírásoknak és a tájékoztatás követelményeinek. A tizenkilenc megyei önkormányzat közül ötnek a honlapján nem volt fellelhető a lezáruló ciklus programja és a végrehajtásról szóló beszámoló, amelynek elkészítése az önkormányzati törvény szerint előírás. Több esetben tapasztaltam, hogy nem felhasználóbarát módon és az információnyújtás szándékával készülnek a honlapok, hiszen csak hosszas, napirendek, előterjesztések és döntések közötti kutakodás eredményeképpen lehetett fellelni a keresett anyagot. Néhány önkormányzat esetében egyértelmű volt a törekvés a nyilvánosság megfelelő tájékoztatására. Kifogástalan például a Pest Megyei Önkormányzat honlapja, amelyen néhány kattintással minden keresett információ elérhető volt.

Átfogó pályázati rendszert működtetett a Csongrád Megyei Önkormányzat: 2007-, 2008-, 2009-ben összesen 274 millió Ft-ot juttatott a településeknek. A pályázati rendszer sikerességét jól mutatja, hogy összesen 686 pályázat érkezett, amelyek 73%-a támogatásban is részesült. 2007-ben 50 millió Ft-os keretösszeggel települési pályázat előkészítő alapot hoztak létre a 2013-ig terjedő időszakban megszerezhető források elnyerésére, amelyre a megye önkormányzatai és a tulajdonukban lévő közhasznú társaságok pályázhattak, majd 2008-ben ismét 50 millió Ft-os előkészítő alapra biztosítottak forrást. 2009-ben a pályázatot először 33, majd újabb 17 milliós Ft-os keretösszegben írták ki. 2009-ben a közterületi játszótérek uniós normáknak megfelelő kialakítására, fejlesztésére is hirdettek pályázatot 18, majd 12 milliós keretre.³

A Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat öt év alatt 25 esetben nyújtott kamatmentes visszatérítendő támogatást 17 település számára, összesen 47 millió Ft összegben. A támogatás jelentős része a már nyertes pályázatok önerejének megelőlegezését szolgálta.⁴

A Somogy Megyei Önkormányzat 2008-ban 100 millió Ft-os pályázati alapot hozott létre, forrását az az évben kibocsátott kötvény jelentette. A kistélepülési fejlesztési támogatás az ÚMVFP Leader programjára és III. tengelyére, valamint a DDOP keretében meghirdetett pályázati források önerejére terjedt ki.⁵

A Vas Megyei Önkormányzat ugyancsak 2008-ban pályázati célú iránymutatást hozott a települési önkormányzatok fejlesztési pályázatainak önerő-kiegészítését szolgáló vissza nem térítendő támogatására. A rendelkezésre álló forrás összege 100 millió Ft volt. A támogatás mértéke a megvalósítandó fejlesztéshez szükséges önerő legfeljebb 70%-át érthette el, de nem haladhatta meg az 5 millió Ft-ot. A 31 nyertes pályázó túlnyomó része, 25 település szintén decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási pályázatok saját erejéhez használta fel az elnyert támogatást.⁶

A Veszprém Megyei Önkormányzatnál jelentős hagyománya van a települések helyzetének javítását és feladatellátásuk segítését célzó alapok létrehozásának. A halmozottan hátrányos helyzetű települések részére már a 2000–2006 közötti időszakban is nyújtottak összességében 47 millió Ft támogatást, amellyel 203 milliós Ft értékű fejlesztést generáltak (Agg 2008). 2007–2010-ben az önkormányzatok pályázati fejlesztéseikhez szükséges önerő biztosítását kiegészítő támogatások nyújtásával segítették elő. Jelentős forrást biztosítottak a pályázati önerő-kiegészítő keret támogatási programjára, hogy a települési önkormányzatok és társulásaik az európai uniós forrásokra nagyobb eséllyel pályázhassanak. 2007–2008-ban 158 millió Ft támogatást nyújtottak 51 támogatott programra. A kedvezőtlen helyzetű települések felzárkóztatása és népességmegtartó erejük fokozása érdekében tovább működtették az úgynevezett „térsgégi alapot” is. Az összes pályázati lehetőség keretében 334 millió Ft-ot fordítottak 253 támogatott programra.⁷

A Zala Megyei Önkormányzat pályázati önerő kiegészítést és visszatérítendő támogatást egyaránt nyújtott a településeknek. A vissza nem térítendő támogatás mértéke elérhette a fejlesztéshez szükséges pályázati önerő 90%-át is, de nem haladhatta meg az

3 www.csongrad-megye.hu

4 www.kemoh.hu

5 www.somogy.hu

6 www.vasmegeye.hu

7 www.veszpremmegye.hu

5 millió Ft-ot. A visszatérítendő kamatmentes támogatás biztosítására utófinanszírozott pályázatok esetében került sor. A 13 nyertes település összesen 31 millió Ft-hoz juthatott, túlnyomórészt települési infrastruktúra felújításra.⁸

A megyék és a területfejlesztés átalakításának kérdése

Miután több mint két évtizedig lényegi strukturális változások nélkül működött az önkormányzati rendszer, napjainkban jelentős átalakulás előtt áll. Az elmúlt években szakmai és kormányzati körökben számtalan javaslat, stratégia és koncepció készült, a lényegi problémák megoldása azonban mégis elmaradt (Pálné 2008). Kérdés, hogy a területfejlesztésben is küszöbön álló változások megoldják-e a „lényegi problémákat”? Bizonytalan, hogy erre politikailag és szakmailag kiérlelt, széles körű egyeztetésen és konszenzuson alapuló válasz születik. Mindeközben az európai reformfolyamatok elemzése azzal a tanulsággal szolgál, hogy a közvetlen érintettek támogatásának megszerzése nélkül nem lehetnek sikeresek a változások (Wright 1997).

A szakértők között egyetértés van a tekintetben, hogy a magyar közigazgatás előtt álló kihívások strukturális reformokkal válaszolhatók meg, új politikai és szakmapolitikai egyetértés mentén, következetesen elfogadva a decentralizációt, illetve a szubszidiaritást, felismerve, hogy az önkormányzás nem célja, hanem eszköze a közszolgáltatás és igazgatás megszervezésének, hogy a közszolgáltatások színvonalának és költséghatékonyságának érdekében az önkormányzatok szervezeti vagy működési integrációja elkerülhetetlen (Pálné 2008).

Az optimista forgatókönyv szerint a helyi szint konszolidálása során világosan elválnak a helyi és középszintű kompetenciák, a kistélepülések társulásai az ország térbeli, településhálózati sajátosságaihoz igazodva változó léptékben szervezik az alapszintű szolgáltatásokat. A városok ténylegesen vállalják a környék ellátójának szerepét, a középszintű kormányzatok erős legitimitással komplex igazgatási, szolgáltatási és fejlesztési hatáskörrel integráló és érdekérvényesítő funkciót töltenek be, alkalmassá válva az önkormányzatok nemzetközi hálózataiban és versenyében való részvételle.

A hatékony térbeli kormányzás nem csupán lépték kérdése, sokkal inkább az együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké. A decentralizáció nem feltétlenül igényelne strukturális változásokat. Bármilyen struktúra kialakítására is kerül sor, az nem működhet hatékonyan, ha nincs meg a szándék a hálózatos struktúrák hatékony és tartós működtetéséhez.

Jelenlegi ismereteim szerint a területi közigazgatás és a területfejlesztés várható átalakítása nyomán jelentős változások várhatók. A tervezett járások már nem az önkormányzatok kistérségi szintű önkéntes társulásai lesznek. A megyei jogú városok szerepe is jelentősen változik, mivel a területfejlesztési feladatok a megyei önkormányzatokhoz kerülnek. A regionális szint a közigazgatási és a területfejlesztési struktúrában várhatóan visszaszorul, azonban a területfejlesztés esetében indokolt a fenntartása, mivel az európai uniós források allokációs mechanizmusa a NUTS 2 szintet értelmezi támogatási területként.

Nehéz meghatározni és működtetni a területfejlesztést, mert az optimális lépték mindig az adott területfejlesztési feladattól függ. Van, amikor a területfejlesztésre a kistérség is megfelelő, máskor meg hat megye is kicsi lenne. Olyan rendszert célszerű létrehozni, ami ezt a

rugalmasságot lehetővé teszi és amelynek bázisa a területi önkormányzat (Hargitai 2010). A lehetséges szintek közül csak egy lehet az önkormányzati, átfogó képviseleti, koordinációs, stratégiai tervezési és elosztási jogosítványokkal feltöltött egység, a többi legfeljebb speciális feladatkörökkel és intézményekkel működő járulékos lépték (Pálné 2010).

Eldöntött kérdésnek tűnik, hogy a megyei önkormányzatok feladatellátási kötelezettsége, valamint a területfejlesztés intézményrendszere és finanszírozása jelentősen átalakul. A megyei önkormányzatok a középszintű szolgáltatásokkal együtt intézményeiktől, és ezáltal jelentős, kumulálódó forráshiánytól is megszabadulnak. A szolgáltatási feladatok és az azokat végrehajtó intézmények nélkül a finanszírozás is más jellegű lesz. A továbbiakban területfejlesztési forrásokat területfejlesztési céllal fog biztosítani a központi kormányzat (Gaszó et al. 2011). A megyei szint finanszírozási problémáit pedig megoldja, ha konszolidálja a megyei önkormányzatok adósságállományát, és az önkormányzatok kötelesek lesznek saját adóbevételeik egy részének megyei szinten történő fejlesztési hasznosítására. Ugyanakkor nem egyértelmű, hogy az európai és a hazai fejlesztési források tekintetében a megyei önkormányzat lesz-e a megyei szintű főszereplő, de az valószínű, hogy szükségtelen tovább fenntartani a megyei területfejlesztési tanácsokat.

S akkor még azzal a problémával nem is számoltak, hogy az „intézményeket, szabályokat könnyebb változtatni, mint az embereket” (Tönnison 2004).

Következtetések

A megyei önkormányzatok, köztük a Baranya Megyei Önkormányzat, erőn felül próbáltak térségi területfejlesztő feladataiknak eleget tenni, és erre az érdemi szerepvállalás érdekében lehetőségeikhez képest nem kevés energiát és pénzt áldoztak. A megyei területfejlesztésben érintett szereplők és szervezetek tevékenységének összehangolása nem volt kellő hatásfokú, ezért a változás indokolt.

A megyerendszer hívei és a megyei önkormányzati vezetők bíztak abban, hogy a tényleges decentralizáció keretein belül megújul az a megyerendszer, amely képviselni tudja a középszint érdekeit, megerősítheti önkormányzati funkcióját, és egyben az uniós források hasznosítása révén a területfejlesztésnek is meghatározó szereplőjévé válik. Utóbbi vágyuk feltehetően teljesül, az új önkormányzati struktúrában a területfejlesztésnek megyei szinten előbb-utóbb minden bizonnyal a megyei önkormányzat lesz az egyetlen intézménye, a regionális és a megyei területfejlesztési tanácsok elsorvasztása és a megyei önkormányzat közszolgáltatási feladatainak és intézményfenntartó funkciójának megszüntetése árán.

Ez utóbbi az, ami erősen kétségessé teszi, hogy valóban ezt és ilyen áron akarták-e, hogy vajon a növekvő területfejlesztési feladatokat az önkormányzatok alapfeladatának tartott közszolgáltatások nélkül szerették volna megkapni, miközben a területfejlesztési feladat körül is sok még a kérdőjel.

A következő évek területfejlesztési politikáját figyelembe véve egyértelmű, hogy a területfejlesztés Magyarországon a kohéziós politikához van kötve, sem rövid, sem középtávon nem számíthatunk a hazai források növekedésére. Az elkövetkező években az is kiderül, hogy az eddig lehívott uniós forrásokat megfelelő célra és az elvárt módon használták-e fel, a megvalósult vagy folyamatban lévő uniós projektek kapcsán vállalt kötelezettségek mennyire teljesíthetők egy új önkormányzati struktúrában.

Nem világos, hogy az uniós és a nem létező hazai forrásokat érintően is érdemi beleszólásuk lesz-e a megyei önkormányzatoknak a fejlesztési irányok meghatározásába és a források elosztásába, és lesz-e egyáltalán forrás, amelyről a megyei önkormányzatok dönthetnek, vagy csak kvázi ügynökségi szerepet fognak betölteni. Alapvető kérdés, hogy a szolgáltatási funkciók teljes felszámolását követően a megyék esetében lehet-e még önkormányzatról beszélni.

IRODALOM

- Agg Zoltán* (2008): Esettanulmány a Veszprém Megyei Önkormányzat vagyongazdálkodásáról. http://www.kszk.gov.hu/data/cms19135/07_resztan_aggz_veszpremmegye_060802.pdf
- Csongrád Megyei Önkormányzat honlapja*: www.csongrad-megye.hu
- Ernst & Young* (2010): EU-pénzek veszélyben – Az új tagállamokat fenyegeti a támogatás visszafizetése. <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/eu-penzek-veszelyben-az-uj-tagallamokat-fenyegeti-a-tamogatás-visszafizetése-317933>
- Faragó László* (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, 2.
- Gazsó István – Kovács Róbert – Sipos Ivett* (2011): Pénzügyi kölcsönhatás. Önkormányzat, május–június
- Hargitai János* (2010): A középszintű önkormányzás továbbfejlesztése. *Új magyar közigazgatás*, 3.
- Hrubi László* (2004): A megyék gazdaságfejlesztési szerepe. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat honlapja*: www.kemoh.hu
- Pálné Kovács Ilona* (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Pálné Kovács Ilona* (2009): *A Megyei Önkormányzat helyzete. Európában a megye: Reform előtt?* Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs
- Pálné Kovács Ilona* (2010): Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás. *Új magyar közigazgatás*, 1.
- Somogy Megyei Önkormányzat honlapja*: www.somogy.hu
- Szirmai Viktória* (2010): Regionális folyamatok – társadalmi hatások. In: Kovács Katalin (szerk.): *A területi kutatások csomópontjai*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Tönnison, K.* (2004): The applicability of networking principles among Estonian local government. In: Jenei et al. (eds.): *Challenges of Public Management Reforms*. IRSPM – BUESPA, Budapest
- Vas Megyei Önkormányzat honlapja*: www.vas megye.hu
- Veszprém Megyei Önkormányzat honlapja*: www.veszpremmegye.hu
- Vigvári András* (2009): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. ÁSZKUT, [http://www.aszkut.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/5ED0B5EA5928F51CC125766B0038EF41/\\$file/t272.pdf](http://www.aszkut.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/5ED0B5EA5928F51CC125766B0038EF41/$file/t272.pdf)
- Wright, V.* (1997): The Paradoxes of Administrative Reform. In: Kickert, E. E. (ed.): *Public Management and administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham–Northampton
- Zala Megyei Önkormányzat honlapja*: www.zalamegye.hu
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről
- A Baranya Megyei Önkormányzat 2010. évi költségvetése
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének (MÓOSZ) adatgyűjtése, 2010
- Orfű Önkormányzatának 2010. évi költségvetése
- Pécs Megyei Jogú Város 2010. évi költségvetése
- Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács 2009–2010. évi akcióterve
- Kulcsszavak*: a területfejlesztés és intézményrendszere, a megyei önkormányzatok területfejlesztési tevékenysége, a megyei önkormányzatok települési pályázatai.

Resume

So far local governments in the counties have mainly worked as maintainers of institutions, they made every effort to meet the requirement to develop the area partly through implementing developments, and partly assuring own sources to projects. Their regional development activity, however, was not efficient enough owing to the lack of budgetary sources and authority, they could not influence the county's position on the merits.

Conceptions concerning the modification of the recent Act on Local Governments depict a quite contradictory picture in regard to the future. While county local governments can gain a fundamental role in regional development through the expansion of their tasks and allocated sources, they could lose their public service tasks and the institutions.