



„A DINAMIKUS FEJLŐDÉSHEZ  
MEGFELELŐ BANK KELL.”

VÁRBELI TAMÁS

BABASZAFARI

## Vállalkozói számlacsomagok 6 hónapig 0 Ft-os havi díjjal

**OTP Business – A vállalkozások bankja**

**Takarékos számlavezetési megoldást keres? Most nyisson nálunk vállalkozói számlacsomagot!**

Új számlacsomag nyitása esetén 2017. június 30-ig az online elektronikus cégkivonat-lekérdezés díját sem számítjuk fel! Ráadásul online is kezdeményezheti vállalkozói számlanyitását, mely gyors és kényelmes, valamint a nap 24 órájában elérhető.

**Az akció 2017. január 2-től 2017. június 30-ig tart.**

**Részletes feltételek: [www.otpbank.hu](http://www.otpbank.hu) • [www.otpbusiness.hu](http://www.otpbusiness.hu) • 06 1 366 6030**

Vállalati ügyfélkörbe tartozó ügyfél az akció időtartama alatt nyitott vállalkozói (kivéve Gold) vagy társasházi számlacsomagja esetében a számlanyitás hónapjától kezdve hitelesített elektronikus bankszámlakivonat igénybevétele esetén 6 hónapon keresztül a Bank nem számítja fel a számlavezetési havidíját, amennyiben az ügyfél korábban – de 2015. december 31-ét követően – nem nyitott pénzforgalmi vagy fizetési számlát az OTP Bank Nyrt.-nél.  
A tájékoztatás nem teljes körű, és nem minősül ajánlattételnek, célja kizárólag a figyelem felkeltése. Az akcióban részt vevő bankszámlacsomagok részletes leírásáról, illetve az akció részletes feltételeiről kérjük, tájékozódjon bankfiókjaikban, illetve honlapunkon ([www.otpbank.hu](http://www.otpbank.hu)) közzétett vonatkozó Üzletszabályzatokból, Hirdetményekből, Kondíciós listákból és Tájékoztatókból.

COMITATUS • 2017. nyár



## Önkormányzati Szemle

A COMITATUS Társadalomkutató  
Egyesület tudományos folyóirata

**Alapító elnök:** Zongor Gábor

**Szerkesztőbizottság:**

**Elnök:** Zongor Gábor

**Tagok:**

Agg Zoltán, †Csalogovits István,  
Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,  
Mandel Miklós, Lőrincz Katalin, Molnár Tamás, Nemes Nagy József, Novotnik Imre,  
Oláh Miklós, Papp Ferenc, Pálné Kovács Ilona, Szegvári Péter, Szilágyi István

**Főszerkesztő:** Agg Zoltán (comitatus91@gmail.com)

**Rovatszerkesztők:**

Oláh Miklós (Civil társadalom)  
Veiland László (Idegenforgalom)  
Szilágyi István (Kitekintés)  
Csité András (Kistérségek)  
Hudi József (Önkormányzati múlt)

**Műszaki szerkesztő:** Csalogovits István jr.

**Lapunk mottója:**

Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek,  
egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...

Támogatásaikat a  
Kinizsi Bank 73200189-11102041  
számlára kérjük átutalni

# Tartalomjegyzék

## Évforduló

- Ágg Zoltán:* Mandel Miklós immár 90 éves lett! ..... 3  
*Filep Gyula:* Mandel Miklós Nyíregyházán – A professzor úr 90. születésnapjára ... 12

## Tanulmányok

- Finta István:* A magyar fejlesztéspolitika és a kistélepülések sorsa ..... 15  
*Zongor Gábor:* Sok kicsi sokra megy? ..... 23  
*Navracsics Tibor:* Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. .... 32

## Vita

- Ágg Zoltán:* Közéleti vagy tudományos? – Tartalmi vagy formai követelmények?  
 Adalékok a Comitatus Önkormányzati Szemle fejlődéstörténetéhez ..... 39  
*Szurok Dávid:* Kiütkeresés az Európai Unióban ..... 45  
*Szabó Dániel-Bali Lóránt-Hegedűsné Baranyai Nóra:* A közmunka program  
 hatása – A munkaerő piacra való reintegrációs hatás felmérése  
 a közfoglalkoztatottak szemszögéből Tótszerdahely példáján ..... 49  
*Némediné Kollár Kitti - Káposzta József - Péli László:* Az okos városok  
 területi jellemzőinek főbb mérési módszerei Magyarországon ..... 57  
*Csehné Papp Imola – Káposzta József – Nagy Henrietta:* A regionális  
 egyenlőtlenségek munkaerő-piaci manifesztálódása ..... 66

## Kitekintés

- Elekes Zoltán és Nagyné Molnár Melinda:* Fenntarthatósági dilemmák  
 az idősellátásban Romániában, Hargita megyei példákkal ..... 78

## Önkormányzati múlt

- Fülöp Tamás:* A „nemzeti haladás” külföldi kölcsönök által meghatározott útjai –  
 az alföldi városok településfejlesztési lehetőségei a két világháború között ..... 86

## Konferenciák

- Patyi Elemér:* A kistélepülések helyzetéről alulnézetből ..... 100  
 Állam, közszolgálat, önkormányzatok ..... 104  
*Szabó Gellért:* Az önkormányzatok és a megváltozott állami szerep hozzászólása ..... 105  
*Szabó Lajos:* Dicsérjük és/vagy bíráljuk a közigazgatás átalakítását? ..... 108  
*Leveleki Magdolna:* „Nemzedékek, szociális problémák és a HRM” Konferencia  
 az MTA Veszprémi Területi Bizottság Szociológia Munkacsoportjában ..... 111

## Recenziók

- Varga Bernadett:* Egy új remény – politológia másként ..... 114  
*Kovács Szandra:* A magyar régi és új városokról ..... 117

## Vidékfejlesztés

- Tamics Beatrix:* A hazai 2007-2013-as és 2014-2020-as programozási időszak  
 vidékfejlesztési politikájának összehasonlítása ..... 120

*Címlapunkon a 90 éves Mandel Miklós (fotó: aggzoli)*

*Szövegközi fotók Mandel Miklósról a 14. és 65. oldalon archívak (fotó: grond) 77. oldalon friss (fotó:gáspárani)*

*Megjelenik Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával*



*Külön köszönet Bük város polgármesteri hivatalának és dr. Fogarasi Józsefnek az anyagi támogatásért!*

*A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokkalal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.*

**E számunk szerzői**

Agg Zoltán, adjunktus, Pannon Egyetem, lapunk főszerkesztője, Veszprém, Filep Gyula, főiskolai tanár, Nyiregyházi Egyetem, Zongor Gábor, e számunk társszerkesztője, Veszprém, Finta István, tudományos munkatárs MTA, Pécs, Navracsics Tibor, egyetemi docens, ELTE, az Európai Unió Bizottságának tagja, Szurok Dávid, nemzetközi kapcsolatok szakértő, Fonyód, Bali Lóránt adjunktus, Pannon Egyetem, Keszthely, Hegedűsné Baranyai Nóra egyetemi docens, Pannon Egyetem, Keszthely, Szabó Dániel, agrármérnök, Egeracs, Némediné Kollár Kitti adjunktus, Káposzta József egyetemi docens, e számunk társszerkesztője, Péli László egyetemi docens, Csehné Papp Imola habilitált egyetemi docens, Nagy Henrietta egyetemi docens egyetemi docens Elekes Zoltán Ph.D. hallgató, Nagyné Molnár Melinda egyetemi docens Szent István Egyetem, Gödöllő. Fülöp Tamás, történész-levéltáros, Szolnok, Patyi Elemér, Bögöte község polgármestere, Szabó Gellért elnök, Magyar Faluszövetség, Szabó Lajos ny. hivatalvezető, a Magyar Közigazgatási Kamara alapító elnöke, Budapest, Leveleki Magdolna főiskolai tanár, Érseki Hittudományi Főiskola, Veszprém, Varga Bernadett és Kovács Szandra politológus hallgatók, Pannon Egyetem, Veszprém, Tamics Beatrix egyetemi hallgató, ELTE Savaria Központ, Szombathely

## Évforduló

# Mandel Miklós immár 90 éves lett!

Felgyorsult az idő, sőt tovább gyorsul!

Mintha csak néhány éve lett volna annak, hogy a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Gazdaságpolitikai Tanszékén elkészült a 101 oldal című, Mandel Miklós professzor emeritusnak ajánlott kis kötet. Abban a megtiszteltetésben volt részem, hogy mint régi tanítvány, egy rövid kis írást publikálhassak, ebben a - ma már ritka kincsnek számító - kiadványba. Az itt közölt szösszenet később, részleteiben, a COMITATUS-ban is megjelent, sőt az emlékszámban megjelent röpdolgozatot előzményének tekinthető eredeti cikk – ami egy eléggé kritikus hangvételű könyvbírálat volt, szintén a folyóiratunkban jelent meg először. A Mandel professzor urat méltató néhány bekezdést követően ugyanis, rátértem Sárközy Tamás területszervezési nézeteinek bírálatára, hiszen a téma a megyék megmentése volt, és a jogászprofesszor 1994-es munkássága - a hatékony kormányzás jegyében - éppen meg kívánta szüntetni a megyéket. Annyira gonosz voltam, hogy azt is felemlítettem, hogy a gazdasági jog magyarországi atyja, a hetvenes évek végén (amikor minket tervgazd szakos hallgatókat az az öröm ért, hogy rendkívül szórakoztató előadásait hallgathattuk) az alkotmányjogi órákat Halmay Gáborral tartatta meg, azzal a felkiáltással, hogy ő ahhoz nem ért! Valószínűleg csak a “szocialis-

ta” alkotmányjoghoz nem értett, s mivel az államigazgatás szervezésébe később igencsak beásta magát, ezért területszervezési kérdésekhez is hozzászólt.

Olyan ez, mint a foci. Mindenki ért hozzá, de senki sem ért hozzá annyira, mint Mandel Miklós tanár úr. Ez a kis írás ugyanis nem Sárközyról, hanem Mandelről szól, bár a megyék megmentésének heroikus küzdelmét lehet, hogy végképp elbuktuk.

Hogy kerül ide a foci? Ezt is megtudtuk a 101 oldalból, hiszen Mandel tanár úr a MAFC labdarúgó szakosztályának vezetője volt. Az internet kereső programjában elő is ugrik az Eszmeéletben (vagy Eszme-életben) megjelent cikke, és az arra adott refleksiók, annak okait kutatva, hogy vajon miért került Magyarország határain kívülre a profi futball. (V.ö.: Labdarúgás alulnézetből c. cikk)

Az interneten böngészve előkerül a veszprem-online is, ahol hírt adnak a 2003. október 2-án, a Megyeház szakkönyvtárában a COMITATUS Társadalomkutató Egyesület és a COMITATUS Alapítvány támogatásával megjelentette a Megyék – Régiók - Európai Unió című tanulmánykötet ahol idézik a kötetben publikáló Mandel Miklós hozzászólását “Hülyeségnek tartom ezt a megye-régió pártoskodást. Eddig minden politikus megbukott, aki hozzányúlt a megyékhez... A másik hülyeség a me-

gyei jogú városok. Akkor jöttek létre, amikor a megyék minden jogukat elvesztették.” A régiókról szólva világtörténelmi kitekintést is nyújtott: “A második világháború után Németországban tartományokat, régiókat, vagyis államszövetséget alakítottak ki, föderalizáltak, decentralizáltak, míg a győztes Szovjetunióban, Moszkvában egy ember kezében volt a teljes irányítás. Majd kis szünetet követően így folytatta a gondolatmenetét: A decentralizáció (a régiók megélhetésének lényege) az adótól függ. A tudósítás Mandel Miklós véleményét úgy aposztrofálja, hogy a kérdés megoldása egy olyan adóreform, amely mellett a megyék maguk gazdálkodhatnak, a náluk elfogyasztott termékek, szolgáltatások adójával. Decentralizálttá téve az országot, térségekre leosztva, nem pedig centralizálttá, mint a rendszerváltás előtti, és sajnos utáni Magyarországon, ahol “minden degenerált miniszterelnök ragaszkodik az ÁFÁ-hoz”, vagyis a fogyasztáshoz kapcsolódó adók központosításához.

De térjünk vissza a '70-es évek végéhez. A Mandel Miklós és Gáspár Lujza által vezetett területfejlesztési szakszemináriumon, a hivatalos állásponttól eltérő véleményekkel is megismerkedhettünk. A néhány fős szemináriumi foglalkozásokra olyan ellenzékinek számító előadókat is meghívtak, mint pl. Botos Katalin, vagy Tardos Márton. Találkozhattunk felsőbb évesekkel is, így pl. tanúja voltam annak, amikor Bokros Lajos leadta diplomamunkáját, és szabadkozott, hogy még nem tökéletes, de miután 6 hónap alatt sikerült alapszinten meg-

tanulnia spanyolul, bekerült abba az öt főbe, akik a panamai egyetemre mehettek el, ha jól emlékszem, egy egész évre.

Mandel tanár úr mindig szíparkázott szűkebb körben, ezért igencsak meglepett, hogy amikor az egész évfolyamnak tartott előadást, milyen visszafogott, és halk szavú volt. (Hiába, ő ahhoz a nemzedékhez tartozott, akik tudták, hogy nem árt vigyázni a nyilvánosság előtt.) A gazdaságpolitikai kutatócsoport keretein belül, külön munkához is hozzájuthattunk, így egy alkalommal, Varga (azóta + Ötvös is) Bélával közösen bújhattuk a könyvtárakat, adatokat gyűjtve a világ fővárosairól. (Be kell vallanom, hogy kevesebb sikerünk volt, mint a velünk együtt felfogadott tanár szakos lányoknak, akik viszont azt a nehéz feladatot kapták, hogy Budapest kerületeiről gyűjtsenek adatokat.)

Egy alkalommal, Mandel tanár úr nekem szólt, hogy mi van az eggyel alattunk járó N-nel, miért nem hoz már valami vázlatot, vagy irodalmi jegyzéket, a leendő szakdolgozathoz? N. nagyon sok anyagot gyűjtött, de úgy gondolta, hogy még nem áll össze, s ezért nem mert előhozakodni vele. Meg fogsz bukni! - mondtam neki -, ha nem mutatod meg, hogy mennyi mindent gyűjtöttél. Így aztán hosszas agitációra elvitte N. a hatalmas dossziényi jegyzetanyagot M.M-nek, aki kicsit furcsán nézett rá, majd látatlanban beírta a jelest, a szakszemináriumi teljesítményre. (N-nel később is voltak gondok, hiszen a szakdolgozat mintegy 200 oldalra sikerült túldimenzióználni, s ezt a komplex államvizsgát kezébe kaparintó matematika tanszék, nem

nézte jó szemmel. Különös tekintettel arra körülményre, hogy egy terv-matematika szakos hallgató a szakdolgozatában a matematika alkalmazása csak az oldalszámok megjelöléséig terjedt. Végül az államvizsgán, a legtehetségesebb matematikus állapította meg, hogy ez a szakdolgozat semmiképpen sem lehet plágium, verbalizmusa csupán nagyon gazdag anyagot ölel fel, és lehet, hogy sok benne a redundancia.)

Az egyetemhez kapcsolódó, utolsó közös élmény, a salgótarjáni Országos Tudományos Diákköri Konferencia volt, ahol Mandel Miklóssal és Antal Lászlóval, az esti szabad program során töltöttünk el egy kellemes estét volt diáktársaimmal, egy kis borocska mellett. Sajnos a szervezők nem az ő szekciójukba osztották be minden bizonnyal nagyon kiváló dolgozatomat, így nem is kaptam díjat. A Nógrád Megyei Tanács, akkori általános elnökhelyettesének keresztkérdéseiből ugyanis kitűnt, hogy nem ismerem a legújabb (1980-as) párhátározatokat. Akkor került elő „A falvak népességmegtartó képességének erősítése” című szlogen, ami „Veszprém város fejlődésének összehasonlító elemzése” témájú dolgozatomhoz oly mértékben kapcsolódott, hogy immár nem az a cél, hogy a városi lakási igényeket kielégítsük, hanem nyugodtan építkezhetnek a fiatalok a városkörnyéki községekben is.

Az egyetemet elvégezve gyakran feljártam a gazdaságpolitikai tanszékre, és M.M. többször szóvá tette, hogy „... mikor hívsz már meg Veszprémbe?” Ami késik, nem múlik – szokták volt mondani -, így 1991. május végén

Vörösberényben kápráztatta el a megyekutatók országos hálózatának rendezvényét. Ekkor alakult meg a COMITATUS Társadalomkutató Egyesület is.

Felkértük M. M-t arra is, hogy legyen az egyesület egyik alelnöke, de ezt a megtiszteltetést nem vállalta. Arra viszont örömmel vállalkozott, hogy tagja legyen a COMITATUS Szerkesztőbizottságának, hiszen mint mondta, addig őt soha, sehova egyetlen folyóirat szerkesztőbizottságába nem vették be. Ennek valószínűleg az lehetett az oka, hogy a rendszerváltás előtt M.M-t ellenzékinak tartották, az is elképzelhető, hogy megfigyelték. (Biztos nagyon érdekes dolgok derülnének ki, ha megkérnék a róla szóló iratokat az állambiztonsági hivatalok levéltáráról.)

Az internetböngésző programban viszont, többször is előkerül a gazdasági reform előkészítésekor végzett munkássága, így a Szabó Kálmánnal közösen írt, 1966-os tanulmánya. (Lásd „Rendszerváltozás a közgazdaságtanban” c. kiadványban a „Viták a „terv” és a „piac” viszonyáról” c. fejezetet. Itt hivatkoznak „Az állóeszköz-gazdálkodás helye az új mechanizmusban” c. cikkükre.) Az online antikváriumban ma is árulják „Az állóeszköz-gazdálkodás időszerű kérdései” c. 1968-as kiadványt, melyben Artúr Bodag és mások Bajza Imre mellett, M.M. is szerző.

Az egyetemen befutott karrierjéről a gazdaságpolitikai tanszék vezetéséről való lemondásáról aki többet akar tudni, az keresse meg Veress József prof. írói álneven publikált önéletrajzú ihletésű könyvét. Ezzel az információval nyilván

sokat segítettünk. Sem a nagyon ravasz álnév, sem a könyv címe nem jut eszembe, viszont nagyon jól eldugtam, hogy el ne vesszen. Bár az eseményeket M.M. nyilván másképpen élte meg, hiszen csak legyintett egyet, amikor felelevenítettük ezt az epizódot.

A folyóirat szempontjából sokkal jelentősebb, hogy szinte minden évben, egy-egy fontos cikket publikált, amit aztán esetenként kötetbe is beszerkesztettünk. (Lásd COMITATUS repertórium, 2002. évi különszám, illetve ennek folytatásaként a 2007. január-februári duplaszám függelékét.) Rendszeres előfizetője volt a COMITATUS-nak, bár gyakran elkeverte a befizetési csekket, ezért abban állapodott meg a szerkesztővel, hogy a folyóiratért cserébe minden évben szerzői díj nélkül ír, legalább egy tanulmányt, a folyóiratnak. Ma már, amikor más folyóiratokhoz hasonlóan mi sem tudunk szerzői díjat fizetni, telefonon közölte, hogy ezek után újból előfizet, sőt több példányt is megvásárol azokból a számokból, ahol a legutóbbi cikkei megjelentek. El is gondolkodtunk azon, hogy külföldi mintára be kellene vezetnünk azt a gyakorlatot, hogy a fel nem kért szerzőktől (PhD hallgatóktól) közlési díjat kérünk, vagy ha ez idegen a magyar lelki alkattól, akkor a terjedelem függvényében 5-10 példány megvásárlását várjuk el a szerzőktől. Ezt a gondolatot azonban megvitatásra sem bocsátottuk, pedig legalább olyan jó ötlet, mint a külföldi kiadók által összeállított „Ki-kicsoda?” szerkesztése, vagy a különféle, ugyancsak amerikai ötletre létrehozott fizetős díjak rendszere (nem

annak fizetnek, aki kapja, hanem neki kell állni az oklevél-kiállítás, illetve az érme díját, plusz regisztrációs és postaköltség).

A COMITATUS Szerkesztősége nem volt ilyen merész, hogy saját díjat alapítson. A szerkesztőbizottság, és a megyei vezetők szavazatai alapján kiadott COMITATUS Nívódíját viszont több alkalommal is sikerült elnyernie.

\*\*\*

A mai időkben az számít valakinek, akinek a neve fent van a neten. A legismertebb kereső programba beírtuk a nevet: „Mandel Miklós”. Nagyjából 547 találatot jelzett a gép, ami öt éve még 9160 volt. (Azóta biztos korszerűsítették a programot, s az ilyen idős, bár nem biztos, hogy korszerűtlen emberek úgy látszik már kevesebb találatot hoznak.)

Első helyen természetesen a Corvinus Egyetem portálja jelent meg, ahol a következő információkra leltünk:

A következő érdemi találat felajánlja az internetes antikváriumban, hogy milyen könyvet, illetve folyóiratot lehet megvásárolni, amiben a szerző publikált. Az első ilyen ajánlat Mandel Miklós és Majlát Lászlóné közös műve: Az újítások gazdasági eredményességének számítása címmel, 1960-ban jelent meg. Ennél frissebb tanulmány az 1968-ban, az Akadémiai Kiadónál megjelent, Az állóeszköz-gazdálkodás időszerű kérdései c. kötetben található, ahol a 37. oldaltól kezdődően „Az eszközök szerepe gazdaságirányításunk rendszerében” című előadása szerepel, ami a II. Nemzetközi Állóeszköz-gazdálkodási Szimpóziumon hangzott el. (Nem kapható az

## MANDEL MIKLÓS

Született: Kaposvár, 1927. július 24.

Családi állapot: nő, két gyermek apja (és egy unoka! – a szerk.)

### Iskolák

1952: Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem

1977: a Közgazdaság-tudományok kandidátusa (az értekezést beruházási gazdaságossági témában írta, de úgy látszik olyan eretnek gondolatok voltak benne, hogy könyv alakban nem publikálták. – a szerk. megj.)

### Szakmai életút

1952-1953: Középgépipari Minisztérium, közgazdász

1953-1958: Budapesti Műszaki Egyetem, tanársegé

1958-1960: Gamma Optikai Művek, közgazdasági csoportvezető

1960-1964: Országos Tervhivatal, Beruházási Iroda, főmunkatárs

1964-1972: MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, tudományos kutató

### Külső szakértői tevékenység

1954-1958: szakértői tevékenység az O.T. keretében

1982-1984: külföldi szakértői tevékenység a FINAPRI, illetve Tervezési Minisztérium keretében, Nicaragua

1990: Területfejlesztési és Környezetvédelmi Minisztérium, kollégiumi tag

### Társadalmi tevékenység

COMITATUS Önkormányzati Szemle szerkesztőbizottsági tag

MKT Fejlődés-gazdaságtani Szakosztály vezetőségi tag

MAFC labdarúgó szakosztály tanárelnök

Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézet

„Továbbképzési Tudományos Tanácsadó Testület” tagja

### Szakmai érdeklődés

beruházások döntési rendszere, gazdaságossági számítások, nemzetgazdaság vállalati struktúrája, területfejlesztés, környezetgazdálkodás

Nyelvismeret: angol, német

egyik leghíresebb közös tanulmány, amire pedig a Rendszerváltozás a közgazdaságtanban című nagyívű, könyvnyi terjedelmű dolgozat is többször hivatkozik: Szabó Kálmán – Mandel Miklós (1966): Az állóeszköz-gazdálkodás helye az új mechanizmusban. Közgazdasági Szemle, 5. sz., 525–538. o. Ebből is látszik, hogy Mandel Miklós a reformközgazdászok 1968-as nemzedékéhez tartozik!

A következő legnépszerűbb cikk, az Eszmélet című folyóirat 30. számában jelent meg „A permanens gazdaságpo-

litikai kvázi reformokról” címmel, 1996 nyarán. Talán a legtöbbet hivatkozott kötetet „Infrastrukturapolitika” címmel Ságghi Gáborral és Papné Gáspár Lujzával közösen publikálta. Érdekes módon ezután ugrik elő a Közgazdasági Szemle 1958-as évfolyama, melyben a 257. oldaltól kezdődően Szunyogh Zoltán és Varga Jenő társszerzőkkel együtt „A termelő beruházások gazdaságossági számításainak módszere” című cikke jelent meg. Talán ez lehetett az első tudományos publikációja? (Érdekes párhuzar-

mosság az életünkben, hogy e recenzió szerzője, aki 30 évvel fiatalabb Mandel Miklósnál, szintén 31 éves korában publikálta első jelentősebb terjedelmű önálló írását szakfolyóiratban.)

Sokat kellett várni, hogy a vásárlásra felajánlott Közgazdasági Szemlékben ismét Mandel Miklós írást olvashassunk, az 1974. július-augusztusi szám közölte a Vita rovatban „A fejlesztési célok meghatározásának érdekeltégi vonatkozásai” címmel (ezt akár olvashattam volna, hiszen az előtte lévő cikk robbantotta ki az úgynevezett „tulajdonvitát” ami viszont a lapunk másik részében recenzált Sárközy Tamás munkásságához kapcsolódik). A '70-es években a mainál kevesebb volt a publikációs fórum, de szerzőnknek mégis sikerült a következő évfolyamba is bekerülnie „A beruházási rendszer működésének néhány tapasztalata” című tanulmányával.

Bezzeg az 1977-ben Gáspár Lujzával közösen írt cikke „A gazdasági folyamatok térben való szintetizálása” nem szerepel a megvásárolható dokumentumok között. Pedig az számunkra a szerzőpárhoz szakszemináriumra járóknak alapmű volt, és a gazdaságpolitikai specializáció keretein belül, annak korábbi, jóval bővebb változatát kéziratban is olvashattuk.

Személyes kapcsolatunk is oktatói munkásságához kötődik, Gáspár Lujza szakszeminaristájaként gyakran meglátogattam a gazdaságpolitikai kutatócsoport eldugott szobáiban. Erről már a 80 éves születésnap alkalmával megemlékeztem, csakúgy mint évfolyamtársam, Varga Ötvös Béla, de most néhány újabb

adalék, hogy ki mindenki volt Mandel Miklós szakszeminaristája. A neten találtam meg Mihályi Péter önéletrajzát, aki megemlékezik arról, hogy Kornai János és Mandel Miklós szakszeminaristájaként a magyar lakáshiány kérdéseivel foglalkozott. Vele személyesen nem találkoztam akkoriban, nem úgy mint Bokros Lajossal, aki a szemem előtt adta le szakdolgozatát, megszakítva Mandel Miklóssal folytatott konzultációt – amit lehet, hogy éppen a gazdaságpolitika és a területfejlesztés aktuális kérdéseiről folytattunk. Lajost egyébként a politikai gazdaságtan tudományos diákköri üléséről ismertem, ahol neki – velem ellentétben – sikerült díjat is nyernie, annak ellenére, hogy a zsűri elnöke, Szamarsz Oresztész erősen gyanakodott, hogy nem igazán az aktuális marxista felfogásnak megfelelően értelmezi a jelölt az áruviszonyok kérdését. Ez volt a szakdolgozat témája is, ahogy elmondta jobb híján, hiszen nem volt ideje egy másik témát kidolgozni, indulnia kellett ugyanis Panamába. Egyike volt az öt kiválasztottnak, akiknek sikerült fél év alatt Spanyolországban olyan szinten megtanulnia, hogy ne hozzon szégyent a Közgazdaságtudományi Egyetemre. (Érdekes módon ezt ma néhányan kétségbe vonják, egy – ma már gyakorlatilag nem létező – pártocskavezetők közül. Korábban azt sem hitték el, hogy járt egy Bokros Lajos nevű, frissen végzett közzgazda a Panamai Állami Egyetemen, hiszen nem szerepelt a beiratkozott hallgatók között. Valóban: a szerencsés magyarok feltehetően vendéghallgatók voltak, valószínűleg a mai

erasmos hallgatók nyomát is hiába keresnénk évtizedek múltán.)

Sajnos Mandel Miklós nem mindegyik hallgatójának sikerült diplomát szerezni, egy híres mai politikus is csak az abszolutóriumig jutott el, a szakdolgozatát már nem írta meg. (Lehet, hogy ő tette jól, mert így megúszta azt, hogy nagytólval vizsgálják meg: követett-e el az plágiumot? Ha nincs szakdolgozat, nincs plágium!)

Térjünk vissza arra kérdésre, hogy mit találunk a neten MM-ről. Egy másik keresőprogramon belül – amelyik elsősorban az angol nyelvű dokumentumokra fókuszál – már az első oldalon megjelenik a Comitatus, a 2010. évi angol nyelvű különszámunk szerkesztőbizottsági tagjaként, majd ez alatt rögtön az 5 évvel ezelőtti évfordulós cikket tartalmazó számmal (ez utóbbi a neten is teljes terjedelmében olvasható, a [www.comitatus.hu](http://www.comitatus.hu) archívumában).

Sokan azt gondolhatnák, hogy 80 évesen egy tudós számára lezárul az életpálya, s legfeljebb emlékiratok írásával foglalkozik. Na ez az, amit Mandel Miklós nem írt. Viszont a Comitatus szerkesztőbizottsági tagjaként továbbra is aktívan részt vett a lap életében, és azt is kötelességének érezte, hogy rendszeresen publikáljon benne. 2007-2010 között négy alkalommal is megjelent lapunkban, amint azt a cikkünk végén tételesen is felsoroljuk.

Az eddigiekből is kitűnt, hogy Mandel Miklós nem szereti a magányt, nem az a szobatudós típus, aki elvonul az elefántcsonttoronyba, és ott megalotja egyetlen nagyszabású művét. Ő

sokkal inkább a közös alkotás híve, és igényli is a társszerzők, munkatársak figyelmét. Sosincs meglegedve a stílusával, mindig várja a visszajelzést. Legutóbbi cikkének alkotófolyamatát közlőről figyelhettem, hiszen a 20 éves évfordulóra kért írása még csak félig volt kész, amikor házhoz mentem érte. Ő még mindig a papír és toll hagyományos eszközeit használja, s a mondatonként készülő dolgozatot néha többször is átfogalmazta. Ezt mégsem szenvedésként éli meg, hanem nagy örömmel olvassa fel az addig elkészült részeket. Órákat, sőt esetleg napokat is el tud morfondírozni azon, hogy mi legyen a cikk címe. Érdemes visszalapozni a 2007. évi Comitatus júniusi számát, annak 7. oldalán megjelent bibliográfiát, melyben ilyen címek szerepelnek: Egy lépés előre, kettő hátra; A hitvallássá minősített „regionalizmus”...; A regionalizmus a gazdaságpolitika hátsó udvarában; Hogyan mozgósítsuk a helyi erőforrásokat; „Utolsó esély” vagy „Első lehetőség”; Álmélködő észrevételek. Látható, hogy fontosnak tartotta a figyelemfelkeltést.

A legnagyobb figyelmet mégis egy olyan cikk keltette fel, ami nem a lapunk hasábjain jelent meg. Ha már csak ennyit beírunk a keresőbe: **mandel mik**, a második sorból rögtön előugrik: **labdarúgás alulnézetből**. Ez a cikk, az Eszmélet 47. számában jelent meg 2000-ben, s hozzá is szóltak Mandel Miklós írásához. Legutóbb a [www.1885.hu](http://www.1885.hu) portálon, 2009. november 30-án hivatkoztak erre az írásra. A focihoz való kapcsolata a MAFC Labdarúgó Szakosztályához kötődött, ahol hosszú évtizedekig volt szakosztály-

elnök. Erről Fiala Rippel Iván (Veress József, az MTA közgazdaságtudományok doktora írói álneve – a szerk.) is megemlékezik Lék című regényében. Ebből idézünk két-három részletet, ami nyilván tele van irodalmi túlzással. Mandel Miklós itt GG álnéven szerepel, s róla a főhős ekképpen emlékezik meg:

„Több tárgy felelőse meghívta – mármint a főhöst (a szerk.), tartson egy-egy órát „vendégként”. Különösen Greinek Géza bácsi gazdpól óráira szeretett járni, mert értelmes kérdéseket kapott a diákoktól, és az előadás után jól elbeszélgettek Greinerrel. Zuzu (Talán inkább Micu! – a szerk.), ahogy mindenki hívta, bámulatosan okos volt, legalább annyira szerény, és majdnem annyira lusta. Aki ismerte őt, és netán halálfélelmet akart érezni, annak eszébe sem jutott például horror filmet nézni, egyszerűen megkérte Zuzut, hogy vigye haza kocsival. A hetedszerre kegyelemből jogosítványt kapó Greinek – ha egyáltalán beindult a régi VW, vezetés közben elengedte a kormányt, és gesztikulálva magyarázott, ha nem jutott eszébe egy-egy poén, akkor egyszerűen leállt az úttesten, egyébként pedig városban általában annyival vezetett, mint amennyivel a többi autós megfejele a megengedett sebességhatárt. Hosszú évek óta az egykor szebb napokat is látott MAFC labdarúgóinak szakosztályelnöke volt, imádta Fifit, a tacsók gyöngyét, és állandó szivarozása közben nemcsak a mindig nett öltözékét, hanem megmaradt pár szál haját is képes volt lehamuzni. Sokan azt hitték, hogy hetven körül van – Zoli szerint erre Zuzu rá is játszott – valójában még a hatvanat sem töltötte be.”

„A szorgalmi időszak utolsó hetében, az első, hivatalosan szabadnak titulált választások után találkozót kért Zuzutól, a részletek megbeszélése érdekében. Greinek magába roskadva fogadta a dolgozószobájában.

Idefigyelj kisfiam, meghalt a kutya. Gyere, nézd meg, van itt pár fénykép, milyen egy drága volt.

Hány éves is volt szegény?

Tizenhárom.

Tacsókban ez szép kor, bocss.

Igen, de minden szavamat értette, tudod? Az ölemben aludt el, nagyon beteg volt. Az egész család odavan...”

„Mi van a MAFC-cal?

Fiam, van két akkora tehetségünk, az egyiket én fedeztem fel, simán nyerjük a bajnokságot, de beszéljünk a tanszékről, mert látom rajtad, hogy már megint rohansz. Mindenkit ismersz. Szóval a legfontosabb személy a titkárnő. A mi kis úttörőnk, a Kata az egy csoda. Tizennyolc éves kora óta nálunk dolgozik.”

Az író mindig túloz, hiszen pl. saját tapasztalataim kicsit mások, a vezetési technikát illetően. Ha jól emlékszem, 1993 őszén tettünk meg egy hosszabb utat a VW-vel Budapest és Szolnok között, ahol semmiféle problémát, s pláne halálfélelmet nem éreztem mellette. A kutyaért való rajongás viszont igaz, csakúgy mint a munkatársak „sztárolása”. Ma már nincs saját kutya, de gyakran vendégségben van Gyuri fiának négylábú kedvence, akinek a sorsáról is részletes beszámolót kaphatunk személyes találkozásunk során. (Legutóbb éppen egy műtétért izgulhattunk.)

Ugyancsak közel két évtizedes emlék, amikor a fiatal tanszéki munkatársat mutatta be nekünk, a Comitatus szerkesztőinek (Oláh Miklóssal voltunk ott, ő a tanú rá), hogy „a Laci, az egy zseni”. Nem tudom, hogy tényleg zseni-e a Laci, de egyszer csak azt olvastuk, hogy őt nevezték ki a Magyarország által delegált európai uniós biztosnak.

Az oktatói aktivitással nyugállományába vonulását követően sem hagyott fel, előbb a Nyíregyházi Főiskolán Filep Gyula barátunk tanszékén oktatott és államvizsgáztatott, majd 2007 őszétől minden évben eljött Veszprémbe, hogy igény szerint előadásokat tartson pl. Ma-

gyarország eladósodásának folyamatáról, de a hazai és nemzetközi gazdasági helyzetről éppúgy, mint a területfejlesztés kérdéseiről. Első alkalommal három előadást is tartott, később ezt egyre-egyre redukáltuk. Mindig volt olyan hallgató, aki később is emlegette a professzor úr előadását. (Ő egyébként ezt a professzorozást nem nagyon szereti.)

Irigylem Mandel Miklóst, bár nem mindenben...

**AGG ZOLTÁN**

### Irodalom

Agg Zoltán: Mandel Miklós 80 éves (sőt már 85!) és Kik azok a reformközgazdászok? In. Közbenő állomás, Comitatus 2013.

Agg Zoltán: Mandel Miklós 80 éves, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2007. június

Fiala Rippel Iván (alias Veress József): Lék, regény é. n.

Filep Gyula: Mandel Miklós Nyiregyházán, e számunkban e cikket követően

Filep Gyula: Területfejlesztés – humán erőforrás-fejlesztés – közigazgatás-képzés Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2016 ősz-tél

Varga-Ötvös Béla: Mi „mandeliánusok”, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2007. június

Veress József (szerk.): MM70, BKE Gazdaságpolitikai tanszék, Budapest, 1997.

## Comitatus hírek

A lapot kiadó Comitatus Társadalomkutató Egyesület 2017. február 24-én újabb öt évre újraválasztotta a vezetőségét: Agg Zoltán elnököt valamint Nemes-Nagy József és Oláh Miklós alelnököket. A felelős kiadó így továbbra is az egyesület elnöke, akit a szerkesztőbizottság már a 2016. szeptemberi ülésén felkért arra, hogy továbbra is lássa el a főszerkesztői feladatokat. Az egyes tematikus számok illetve blokkok szerkesztésében ebben a szerkesztő bizottság elnöke és alkalmi szerkesztők segítik.

Lapunk a tavaszi számmal immár a XXVII. évfolyamába lépett ez a már 223. megjelenés. Legutóbb sajnos a borítóhoz egy 2015-ös sablont használtunk, emiatt a címlapon XXV. évfolyam volt feltüntetve, a szerkesztő bizottság is a két évvel ezelőtti, így sajnos Kalmár Zoltán, Lőrincz Katalin és Molnár Tamás neve hiányzik. Tőlük és a szakkönyvtárosoktól elnézést kérünk!

A Nívódíjasok felsorolásából sajnálatosan kimaradt Fogarasi József neve, aki 2002-ben az Arképcsarnok rovat szerkesztéséért érdemelte ki az elismerést. Őt is megkövetjük. A szerkesztőség vonalas telefonszáma megváltozott az új számunk: 88-789-166. Fax már nincs.

(AZ)

# Mandel Miklós Nyíregyházán

## *A professzor úr 90. születésnapjára*

**Hogyan került Mandel Miklós professzor a GATE Nyíregyházi Mezőgazdasági Főiskolai Karára, majd a jogutód Nyíregyházi Főiskolára?**

A Nyíregyházán 1995-ben az ígérek alapján ígéretesen induló közgazdász képzésnél szükségesnek és hasznosnak, így indokoltnak tartottuk, hogy tapasztalt, felkészült, országos és nemzetközi tekintéllyel bíró szakemberek is részt vegyenek az oktatás megalapozásában. Fontos volt összehozni és szakmailag orientálni, ösztönözni és segíteni az akkor még zömében közgazdász – több, nappali tagozaton tanár szakon diplomát szerzett közgazdász végzettségű, sajnos a helyi lehetőségek miatt főleg „csak” óraadó – tanárokat a tudományos munkák vitelében, a publikációs tevékenységek folytatásában. Ehhez elengedhetetlen volt a bölcs gondolatok, tapasztalatok, nem utolsósorban a kapcsolatok átvétele az idősebb, „világlátott” szakemberektől.

Így, ennek a célkitűzésnek a jegyében, keretében kapott felkérést, s került – vállalva a kihívást, a számára is új feladatot – a „Dimitrov téri fiúk” képzésében is résztvevő, diplomata múlttal rendelkező Mandel Miklós professzor úr Nyíregyházára. A diákok körében az egyfelől jól felkészült, másfelől jó előadó, humoros, adomázó személyisége népszerűvé tette őt, s az általa oktatott gazdaságpolitika tantárgyat is. Bár nem volt kötelező az előadásokon való részvétel, szinte min-

dig nagy létszámú, teltházás előadásokat tartott. Talán a társadalmi légkör is más volt abban az időben. A felsőoktatási autonómia általunk hitt, akkor még tapasztalt keretében nyíltan lehetett a valóságos dolgokról beszélni, ötvözni a helyi gyakorlatot a fejlett piacgazdaság tapasztalataival, eredményeivel. A higgadt, ésszerű, értéktudatot közvetítő párbeszédre, dialógusra, bármilyen területen a segítségnyújtásra mindig késznek mutatkozott. Az érvek alapján való meggyőzésre, de nem a más véleményét képviselők, a szakmai ellenfelek legyőzésére, megtörésére, lejáratására helyezte a hangsúlyt; nyitott volt véleményének változtatására is. Úgy éreztük, hogy mind a kollégáknak, mind a vele kapcsolatba került diákoknak pozitív szemléletet, a tudni akarás vágyát, a példamutatóan felkészült, versenyképes oktató-nevelő tevékenységet, a műveltség igényét közvetítette. Rendkívül jó hangulatú, szinte tudományos tanácskozásnak is beillő, mindenféle egyoldalúságtól mentes összejövetelekre került sor professzor úr és más felsőoktatási, azonos szakmai területen dolgozó professzorok, rektorok, tanszékvezetők, kutatók és más gyakorlati szakemberek részvételével pl. a záróvizsgákat követő kötetlen beszélgetések során. Szociális érzékenységét mutatja többek között, hogy a munkatermelékenységi adatok, trendek alakulása alapján mint Davosban is többször járt kutató a magyar – köztük

a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élő, dolgozó – emberek keresetét alacsonyabbnak tartotta velem egyetértésben a lehetségesnél, a szükségesnél, de ugyancsak foglalkozott a lakásügyi problémák megoldási lehetőségeivel. Lelkesen támogatta a határon túli képzésre irányuló törekvéseinket, Beregszászon személyes tapasztalatokat is szerezve.

Nemcsak tanított, oktatott, nevelt, de a tanulásra is példamutatóan nyitott volt.

Több éven át lelkesen, segítőkészen dolgozott velünk. Hittünk az emberek, a viszonyok oktatáson, példamutatáson, jótékony ösztönzésen keresztüli javíthatóságában, a beidegződött rossz magatartásformák megváltoztathatóságában. Abban, hogy kiszabadulhatunk a tehetetlenség, a kiszolgáltatottság érzéséből.

Ma sem tudom pontosan, ma is csak találgatom, hogy nyíregyházi tevékenységét – személy szerint nagy szomorúsággal – Mandel Miklós professzor miért fejezte be. Sajnos nem sokkal később a helyi viszonyok, az oktatás, a tanterv átstrukturálódása következtében tantárgya, a gazdaságpolitika ugyancsak kikerült a programból, ami azért is szomorú, mert ma már a felsőoktatásban résztvevő közgazdász diákjaink sem kapnak ebben a formában semmilyen segítséget sem a gazdaságpolitikai irányzatokban való eligazodáshoz.

Végezetül – utalva professzor úr bölcs humorára és pozitív életségére – engedtessek meg egy számomra izgalmas és kedves történet bemutatása.

Egy fővárosi ismerősömmel folytatott telefonbeszélgetés során, aminek témája többek között a hétvégi vikend

eltöltése volt, arra a kérdésre, hogy „Mit csináltak hétvégén?“, a következőt válaszoltam: „Leveleken fogunk kirándulni, aludni.” A megdöbbenő reakálás ez volt: „Ennyire szegények vagytok? Még ágyra, matracra sem telik? Vagy ez valami új hóbort?“, Ezt követően professzor úrnak – Miklós bácsinak – elpanaszoltam, hogy vezető értelmiségeink egy része jobban ismeri Londont, New Yorkot, Brüsszelt, mint a magyar vidéket.

Levelek ugyanis egy település Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ahová aztán az egyik hétvégén baráti társasággal közösen el is mentünk. A programban javaslatként felmerült, hogy van ott egy szép víztározó, ahol lehet csónakázni, horgászni is. Az ötletet Miklós bácsi szívesen fogadta. Felkészült: betette a zsebébe a szemüvegét tokkal együtt, a szivarjait, hozzá gyújtót, s hozta a legfrissebb Népszabadságot is. Csónak helyett azonban egy kenuba szálltunk, ráadásul négyen. Az idő, a tó és környezete gyönyörű volt, sütött a nap, s mi, a kenuzásban kevésbé járatosak, szépen elbágyadtunk, s egyszer csak mind a négyen a mély vízben találtuk magunkat.

Persze nagyon megijedtünk, nem tudva, hogy kinek – elsősorban professzor úrnak – milyen az erőnléte, hogy megy az úzás, de szerencsére – nem könnyen, nem gyorsan, megoldva a felmerült nehézségeket, vissza tudtuk juttatni a kenuba. Miklós bácsi számba vette a dolgait, amik szépen lassan emelkedtek a felszínre: „Szemüvegtok, szivardoboz, gyújtó megvan. Az újság elázott.” Aztán ránk nézett: „Kisfiam,

mit ijedeztek? Nem tudjátok, hogy én dunai úszóbajnok voltam?”

**Tisztelt Professor Úr! Kedves Miklós bácsi!**

90. születésnapod alkalmából családoddal együtt nagyon jó egészséget, derűs jó kedvet kívánok! Alig várom a következő találkozót és a 100 éves évfordulót!

(Lejegyezte immár a Nyíregyházi Egyetem oktatója.)

**FILEP GYULA**

### Irodalom

Agg Zoltán: Mandel Miklós immár 90 éves lesz! E számunkban a 3. oldaltól!

Agg Zoltán: Mandel Miklós 80 éves (sőt már 85!) és Kik azok a reformközgazdászok? In. Közbenső állomás, Comitatus 2013.

Agg Zoltán: Mandel Miklós 80 éves, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2007. június

Fiala Rippel Iván (alias Veress József): Lék, regény é. n.

Filep Gyula: Területfejlesztés – humán erőforrás-fejlesztés – közgazdászok Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2016 ősz-tél



## Tanulmányok

# A magyar fejlesztéspolitika és a kistelepülések sorsa

A nemzeti fejlesztéspolitika alakításának, fókuszának és súlypontjainak meghatározása olyan felelősségteljes feladat, amely évtizedekre meghatározhatja, sőt akár végérvényesen megváltoztathatja azt a közel ezer éves településhálózatot és települési struktúrát, amely Magyarországot – legalábbis ez ideig – jellemezte. A fejlesztéspolitika és a települések jövője közötti összefüggés viszonylag egyszerűen és kézenfekvően azzal magyarázható, hogy jelen pillanatban Magyarországon a települések nagyobb része nem rendelkezik olyan forrásokkal, amelyek segítségével megvalósíthatná fejlesztési céljait. Ez természetesen nem annak az egyenes következménye, hogy a települések egyáltalán nem lennének képesek előállítani a közösségi fejlesztések alapját, hanem sokkal inkább arról van szó, hogy a helyben megtermelt jövedelmeknek csak csekély részét hagyja helyben az állam, és újraelosztás útján – a fejlesztéspolitikán keresztül – központilag határozza meg a fejlesztési célokat, a forrásokat és azok nagyságát, és mind ezekkel együtt a fejlesztésre jogosult települések, térségek körét. A központi fejlesztéspolitika súlyát az sem csökkenti, hogy az Unió csatlakozás óta a fejlesztési források meghatározó része a közösségi forrásokból származik.

Az olyan településen, ahol nincs fejlesztési forrás, ott nincs fejlődés. Ha nincs fejlődés, akkor a település stagnál, majd hanyatlik. Ha mindez hosszabb távon érvényesül, akkor a település sorsa megpecsételődik, lakosai elvándorolnak, a település a kihalás szélére sodródik, illetve szegregátummá változhat.

## Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának jogalapja és céljai

Az uniós források hazai fejlesztéspolitikában betöltött meghatározó szerepe miatt fontos lenne ismerni és folyamatosan szem előtt tartani azt a szabályozási alapot, amely feljogosítja az Európai Uniót a tagállamok támogatásra.

A közösségi beavatkozás jogalapját az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 174. cikke tartalmazza. Ez az a rendelkezés, amelyre minden további jogszabály (az egyes fejlesztési alapokra, az alapok működésére vonatkozó rendeletek stb.) hivatkozik és, amely a következőképpen szól:

*„..., Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlensé-*

*gek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”*

Magyarországon jelen pillanatban a települések egyharmada kistelepülés, vagyis 500 főnél kevesebb lakossal rendelkezik. Számukra ezért különösen fontos a közösségi jogszabály megkülönböztető, figyelemfelhívó rendelkezése, hiszen mindegyikük vidéki térségben helyezkedik el, és túlnyomó részük esetén nagyon komoly problémát jelentenek a negatív demográfiai folyamatok (elvándorlás, halálozás magas száma, születések alacsony száma, idősök aránya, stb.).

Kérdés, hogy a legnagyobbreszt közösségi forrásokból táplálkozó magyar fejlesztéspolitika miként veszi figyelembe a közösségi szinten megállapított célokat, követelményeket?

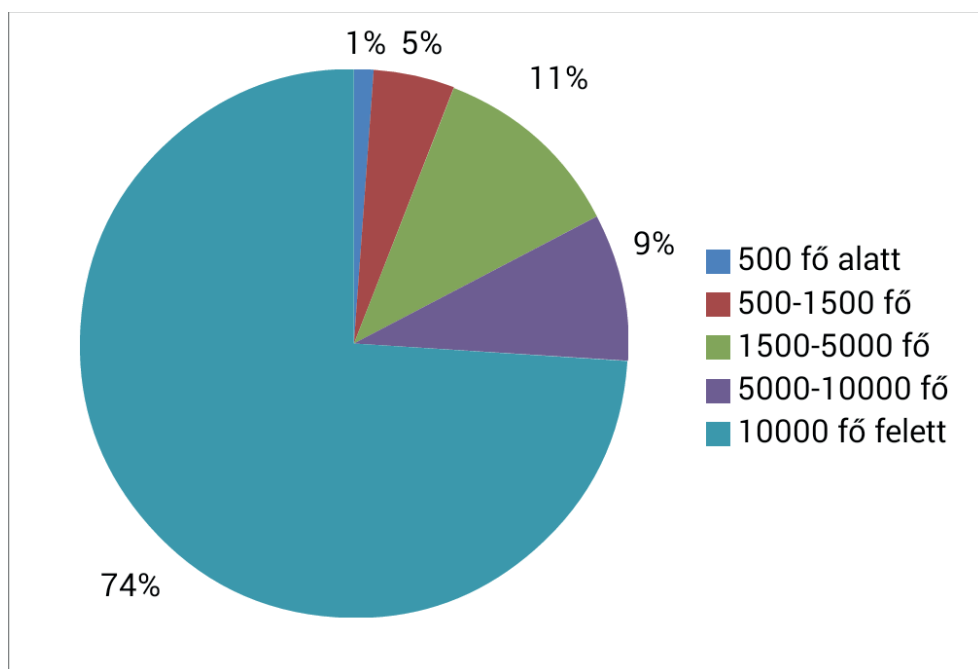
A céloknak megfelelő eszközrendszer kialakítására számos módon, a tervezés-végrehajtás különböző szakaszaiban is lehetőség nyílhat (jogosultsági feltételek meghatározása, értékelési szempontok, támogatásintenzitás eltérő megállapítása, stb.). Mind ezek bővebb bemutatására most nem nyílik lehetőség, azonban abban egyetértés mutatkozhat, hogy finanszírozás hiányában, illetve a kritikus tömeget el nem érő források

mellett, nehezen képzelhető el azoknak a területi különbségeknek a csökkentése, amely a közösségi kohéziós politika alapját képezi. Ha kiindulópontként elfogadható, hogy – saját forrás hiányában – a fejlesztési források léte, illetve nagysága meghatározó a kistelepülések számára, akkor érdemes megvizsgálni, hogy ezek a források miként álltak rendelkezésre a 2007-2015. között, e települési kör számára.

### **A közösségi célok megvalósulása, és a forráselosztás hazai gyakorlata a közösségi szabályozás tükrében**

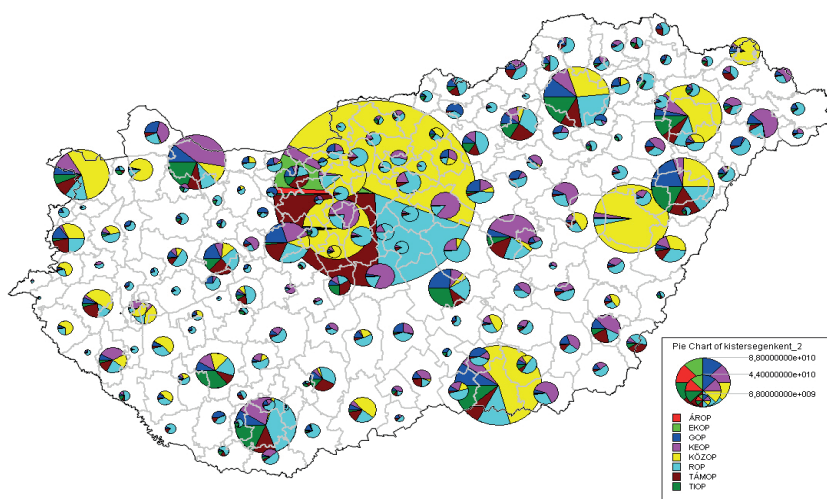
Az 1. sz. diagramm bemutatja, hogy a 2007-2013-as programozási időszakban (mely forrásainak felhasználása 2015. december 31-ével zárult) a különböző lakosságszámú települések milyen mértékben részesedtek a közösségi források meghatározó (több, mint hétezer milliárd Ft) Új Magyarország Fejlesztési Terv-Új Széchenyi Terv (ÚMFT-ÚSZT) forrásaiból. Az ábráról leolvasható, hogy a magyar települések egyharmadát kitevő, ötszáz fő alatti települések mindössze ezen fejlesztési források csupán 1%-ból részesülhettek. (Fajlagos – vagyis egy főre vetített – értékekkel való érvelés félrevezető, mert csekély lakosság szám esetén hiába lehet akár átlagos az egy főre jutó érték, ha annak összegéből – abszolút értékéből – gyakorlatilag semmilyen érdemi fejlesztés nem valósítható meg.) Az is megállapítható, hogy az előző programozási időszak igazi nyertesei a tízezer fő feletti települések, vagyis a városok.

### 1. sz. diagramm Az ÚMFT-ÚSZT forrásainak települési népességszám szerinti megoszlása 2007-2015.



Forrás: Miniszterelnökségi adatbázis alapján saját számítás

### 1. sz. ábra Az ÚMFT-ÚSZT forrásainak területi megoszlása 2007-2015.



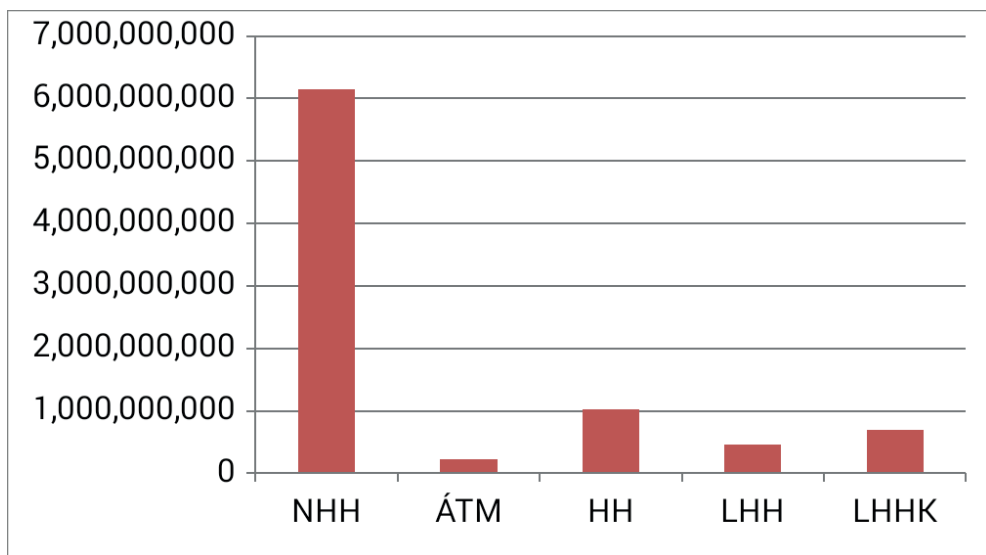
Forrás: Miniszterelnökségi adatbázis alapján saját számítás

Az 1. sz. ábra azt is bemutatja, hogy az egyes operatív programok forrásai hol és milyen arányban kerülhettek kifizetésre. Az ábráról egyértelműen leolvasható a főváros óriási túlsúlya és a nagyvárosok meghatározó szerepe, a vidék súlytalanságával együtt.

Amennyiben Magyarországon a közösségi forrásoknak az a célja, hogy hozzájáruljon a területi különbségek mérsékléséhez, akkor joggal lenne elvárható, hogy e célnak megfelelően azokban a térségekben álljanak rendelkezésre fejlesztési források, amelyek fejlesztése, felzárkóztatása cél.

A 2. sz. ábráról leolvasható, hogy Magyarországon éppen ellenkező előjelű forráselosztás valósult meg, vagyis a közösségi források túlnyomó többsége a nem hátrányos helyzetű területekre áramlott, míg a különböző mértékben hátrányos helyzetű térségek részesedése meglehetősen csekélynek tekinthető. Kérdés, hogy vajon a gazdagabb területeket még gazdagabbá tevő fejlesztési forráselosztás a területi különbségek csökkentését, vagy növelését fogja eredményezni? Vajon mindez milyen mértékben áll összhangban a közösségi jogszabályban meghatározott célokkal? Végül, de nem utolsó sorban, mit tesz az

**2. sz. ábra Összes támogatás kistérségi besorolás szerint, ezer Ft ÚMFT-ÚSZT 2007-2015.**



NHH=nem hátrányos helyzetű; ÁTM=átmenetileg hátrányos helyzetű; HH=hátrányos helyzetű; LHH=leghátrányosabb helyzetű; LHHK=komplex programmal fejlesztendő leghátrányosabb helyzetű kistérség (33 db)

Forrás: Miniszterelnökségi adatbázis alapján saját számítás

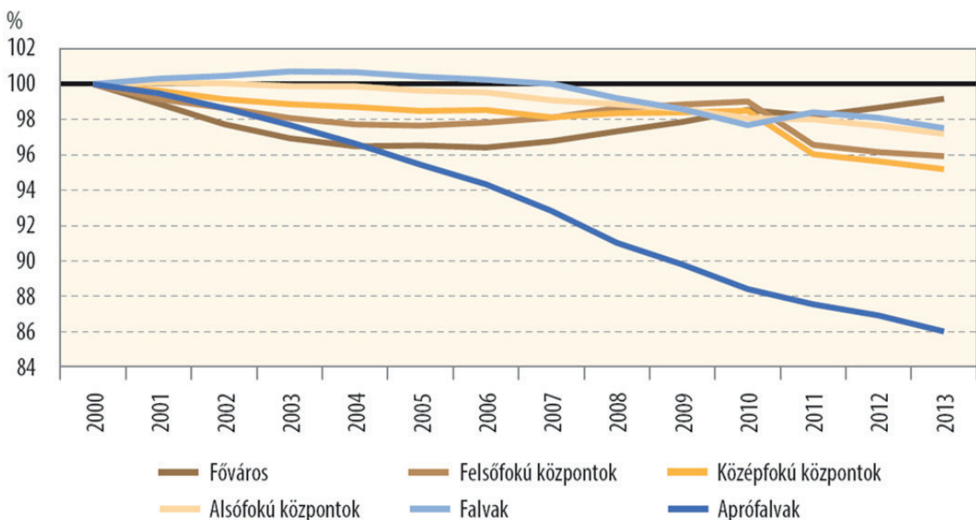
Unió az ilyen típusú fejlesztési forrásfelhasználás esetén?

A közösségi szabályozás említést tesz a demográfiai helyzetéről, amelyek változásai korántsem egyformán érintenek minden térséget és településtípust. Hogy a negatív demográfiai folyamatok kezelése a fejlesztéspolitika egyik fontos célkitűzése kell(ene), hogy legyen, az egyetlen racionálisan gondolkodó ember számára sem lehet kétséges. Kérdés, hogy e téren a 2007-2013-as programozási időszakban milyen eredményeket sikerült elérni, pontosabban annak a hagyományos ágazatfejlesztési filozófiának, amely képtelen komplexen és a problémákkal, lehetőségekkel adekvát területi egységben gondolkodni, milyen hatást sikerült kifejteni a demográfiai folyamatokra?

A 3. sz. ábra szemlélteti azt a folyamatot, amelynek eredményeként – minden körülmény változatlansága esetén – az 500 fő alatti települések pár évtized alatt teljesen kiürülhetnek, ami egyet jelent hozzávetőleg ezer magyar település részleges, vagy teljes eltűnésével.

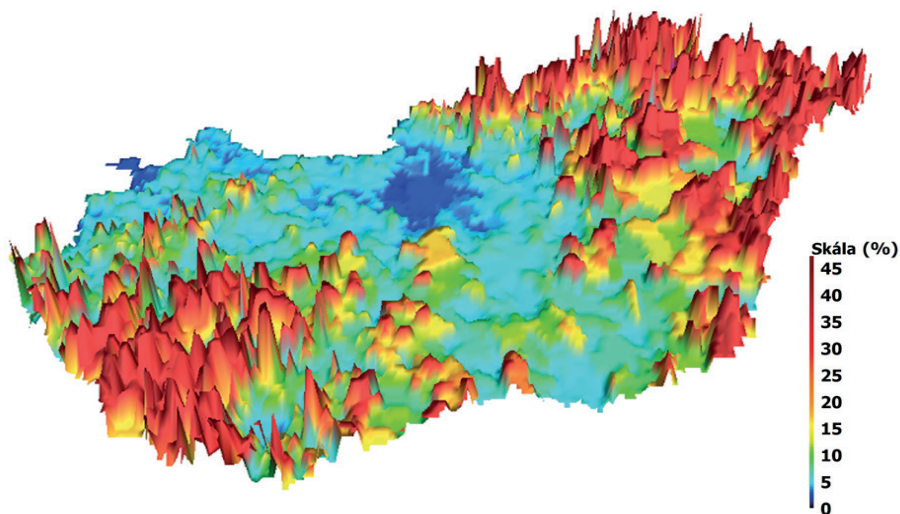
A demográfiai problémák mellett az Unió és a nemzetállamok közös és kiemelten fontos célkitűzése a munkanélküliség kezelése. A munkanélküliség szintén nem egyformán jelentkezik minden településen és térségben, tehát ezzel a problémával megint csak területi szemlélet mellett és szintén komplex megközelítésben célszerű foglalkozni. Kérdés, hogy vajon a 2007-2013-as programozási időszak hagyományos ágazati beavatkozású fejlesztéspolitikája milyen eredményeket ért el Magyarországon?

**3. sz. ábra A lakosság szám változása a különböző típusú települések esetén 2000-2013**

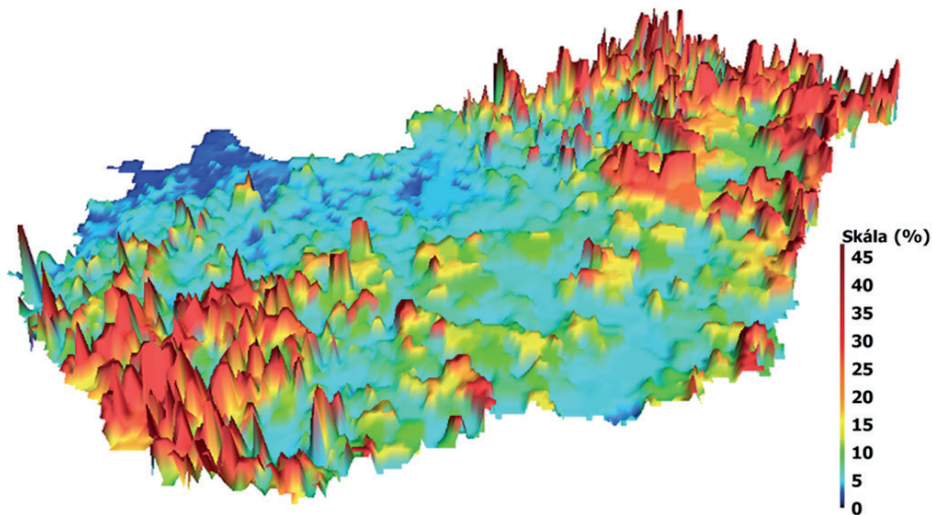


Forrás: Magyarország településhálózata 2. KSH 2015. 21. o.

4. sz. ábra A regisztrált munkanélküliek aránya a 15-64 éves népességben, 2007. I. negyedév, százalék



5. sz. ábra A regisztrált munkanélküliek aránya a 15-64 éves népességben, 2014. I. negyedév, százalék



Forrás: KSH adatbázis

4-5. sz. ábra érzékletesen mutatja, hogy a mérték ugyan csökkent, a területi különbségek azonban gyakorlatilag változatlanok maradtak a teljes programozási időszak alatt. Az bizonyos, hogy a munkanélküliség kezelése nem csupán a fejlesztéspolitika feladata, de az is bizonyos, hogy a fejlesztéspolitika rendelkezik olyan nagyságrendű forrásokkal, amely képes lenne azokat a struktúrákat befolyásolni, megváltoztatni, amelyek mindez ideig konzerválták a területi különbségeket és a területi hátrányokat. Az is leszögezhető, hogy a hagyományos ágazatfejlesztési eszközök itt is hatástalannak bizonyultak.

Az talán a fejlesztéspolitikai szakemberek számára régóta világos, hogy a források rendelkezésre állása és a források nagysága önmagában semmiféle eredményt, és semmiféle sikert nem garantál. Az alkalmazott módszer legalább olyan fontos, mint maga a forrás. A hagyományos ágazatfejlesztési beavatkozások csődje nyilvánvalónak tűnik az olyan komplex, vagyis több fejlesztési cél egyidejű, differenciált mértékű és irányú, helyi sajátosságokat figyelembe vevő megvalósítása esetén (pl.: munkanélküliség, demográfia). (Közismert, hogy a nagy, központi vezérlésű, hagyományos ágazati operatív programok gyakran „elmennek egymás mellett”: a munkaerőképzésre ugyan sor kerül pl. egy TÁMOP programból, de a szükséges munkafeltételeket, eszközöket a más operatív programok – GOP, GINOP – nem biztosítják, vagy nem akkor biztosítják. Arról nem is beszélve, hogy a központi vezérlésű ágazati programok

a helyi, területi adottságokra, sajátosságokra többnyire teljesen érzéketlenek, ami persze nem is várható el egy központi programtól, hiszen nem ez a funkciója, és beavatkozási területe.)

Az Európai Unió a 2014-2020 programozási időszakban – talán felismerve az ágazatfejlesztési módszerek sikerességének korlátait – két eszköz segítségével is biztosítani kívánta a helyi-térségi, integrált programok kialakításának lehetőségét. Ezt a két eszköz az integrált területi beruházás, illetve a közösségvezérelt helyi fejlesztés volt. Az eszközök alkalmazását az Unió mindkét esetben plusz 10%-al megnövelt uniós támogatás intenzitással kívánta ösztönözni, illetve honorálni (ennyivel kevesebb hazai forráskiegészítésre lett volna szükség). Sajnos Magyarország az integrált területi beruházás eszközt egyáltalán nem tudta, vagy akarta alkalmazni, a közösségvezérelt helyi fejlesztés pedig csupán a LEADER program formájában, a kötelező minimális szintre szorítva, illetve kísérleti jelleggel, előreláthatólag 30-40 városban kerülhet bevezetésre (igaz nem integrált fejlesztések megvalósítását támogatva, ami a közösségi szabályozással teljesen ellentétes).

A hatékonyságot szem előtt tartó, a nem minden felett rendelkezni kívánó, a nem paternalista szemléletű, viszont józan gondolkodású fejlesztéspolitika esetén az ágazati és az integrált fejlesztési módszerek egészséges arányának meghatározására biztosíthatna volna a fejlesztési források a hatékony felhasználását.

Ismeretes az, is, hogy a 2014-2020 időszakban a forrásallokáció tekintetében további – nagyarányú – eltolódás következett be azon települések (pl.: megyei jogú városok) és térségek javára, amelyek nem képezik a kohéziós politika elsődleges fókuszterületét.

Mind ezek következtében Magyarországon az a paradox helyzet állt elő, hogy az Európai Unió vidékfejlesztési és kohéziós forrásainak felhasználása mellett, a magyar kormány által megalkotott és az Unió által elfogadott Vidékfejlesztési Program segítségével sorvadnak el azok a kistelepülések, amelyek közel ezer éven át a vidék gerincét képezték. A paradoxon lényege, hogy a fejlesztési forrás, melynek a fejlődést kellene segítenie, épp az ellenkező hatás kifejtésében játszik igen jelentős szerepet.

### **Összegző megállapítások**

A kohéziós politika – melynek jogi alapjait a korábban idézett 174. cikk fektette le – olyan területi fókuszot is jelent, ahol nem minden területi egység és település részesedhet egyformán a forrásokban és különösen nem az a cél, hogy a magasabb fejlettségű területek jussanak lényegesen magasabb forrásokhoz. Magyarország az uniós tagállamok között támogatja ezt a politikát (hiszen ez az ország számára jelentős forrásokat biztosíthat). Ugyanakkor országon belül egy olyan forráselosztási gyakorlat kialakításra került sor, amely szöges el-

lentétben áll a kormányzat nemzetközi szinten hangoztatott törekvéseivel és – nem utolsósorban – a kohéziós politika céljaival, melynek következménye nem a területi különbségek csökkenése, hanem inkább a különbségek növekedése. (Különösen szembevetendő mindez a vidéki és a városi térségek viszonylatában.)

A megfelelő – integrált – fejlesztési módszerek mellőzése, pedig csak tovább mélyíti a szakadékot a városok és a kistelepülések között.

Végül szükséges rámutatni arra is, hogy a kohéziós politika *alapkérdéseinek* összefüggéseit, céljainak teljesülését, igazából sem az Európai Unió, sem hazánk nem vizsgálja érdemben. A közösségi források közösségi – és részben hazai – célokkal teljesen ellentétes felhasználásának így nem is várható semmilyen következménye.

A tanulmány a MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága által szervezett ÁLLAM, KÖZSZOLGÁLAT, ÖNKORMÁNYZATOK tudományos konferencia (Veszprém, 2017. 05. 05.) előadása alapján készült

**FINTA ISTVÁN**

### **Jegyzet**

1. A szerző: dr. Finta István, az MTA KRTK tudományos munkatársa

## Sok kicsi sokra megy?

**Lead: Magyarország és a magyar önkormányzati rendszer ismert jellemzője a szétaprózódott településszerkezet. Az 1990-es önkormányzati rendszer egyik meghatározó szempontja volt a kistelepülések önállóvá tétele, amelynek következtében a hajdan volt tanácsi társközségek elnyerték függetlenségüket.**

### A jelen helyzetről

A jelenlegi magyar önkormányzati rendszer struktúrája típus szerint a következőképpen csoportosítható. Az országnak összesen 3155 önálló települése van. A települések 89%-a, vagyis 2809 község (ebből 106 nagyközség), míg 11%-a 346 város, amely a következő kategóriákra osztható: 1 főváros, 23 megyei jogú város, 151 járásszékhely város, 171 egyéb város. Budapest főváros 23 kerületi önkormányzatból tevődik össze. Ezáltal 3178 települési önkormányzatunk van. A főváros települési és egyben területi önkormányzat is. A vidék 3154 települése 19 megyei önkormányzatba tagozódik. Mindezek együttesen azt jelentik, hogy Magyarországon összesen 3197 helyi önkormányzat működik.

Amennyiben a településeket lakosság szám alapján csoportosítjuk, akkor megállapítható, hogy a 89%-ot alkotó községekben él a lakosság 30 %-a. A települések egyharmada (33,8%) 500 lakos alatti község (1066), míg több mint fele (55,1%) 1000 lakos alatti község (1738). Amennyiben a települések háromnegyedét alkotó (75,1%) 2000 lakos alatti településeket (2371) vizsgáljuk, akkor köztük 2353 községet, 12 nagy-

községet és 6 várost<sup>1</sup> is találunk. Az ötezer lakos alatti 2871 településből, - amely a települések 91%-a - 2697 község, 85 nagyközség és 89 város, ez a városok 25%-a.

Ötezer egy és tízezer lakos között találunk 6 községet, 20 nagyközséget és 108 várost, összesen 134 települést (4,2%). Tízezer lakos feletti település mindösszesen 150 van Magyarországon, ez a települések 4,7%-át jelenti, közülük csupán egy, Solymár nagyközség nem rendelkezik városi címmel.

Ezen belül 50 ezer lakost meghaladó népességű város 18 van, (valamennyi megyei jogú) rajtuk kívül még 5 megyei jogú városunk van, közülük Szekszárd és Salgótarján megyeszékhelyként lett megyei jogú, míg három városnak (Hódmezővásárhely = 45.945, Dunaújváros = 48.042 és Nagykanizsa = 48.620), miután megkapta a megyei jogúságot az elmúlt negyedszázadban ötvenezer alá csökkent a lakosság száma.

A fővároson kívül csupán hét olyan városunk van (Kecskemét, Nyíregyháza, Győr, Pécs, Miskolc, Szeged, Debrecen), amelynek a lakosságszáma meghaladja a 100 ezer főt, közülük egyedül Debrecenben élnek több mint kétszázezren (204.867).

Település típus szerinti számok és arányok – 2015. január 1. <sup>2</sup>

Típus	szám	százalék	lakosság szám	százalék
község	2703	85,67	2.633.643	26,23
nagyközség	106	3,36	395.726	3,94
város	322	10,21	3.306.792	32,94
megyei jogú város	23	0,73	1.999.333	19,91
főváros/ kerület	1/23	0,03	1.704.649	16,98
összesen	3155	100	10.040.143	100

Amennyiben a törpefalvak (200 fő alatt), aprófalvak (201-500 fő között) és a kistaluk (501-999 között) területi megoszlását vizsgáljuk az országban, akkor jól látható, hogy kistelepülési szerkezet alapvetően az Észak Magyarországi, a Dél és a Nyugat Dunántúli régiókra, valamint Veszprém megyére jellemző. Ezzel szemben Magyarország közepén a főváros és agglomerációja, Fejér, Komárom-Esztergom és Pest megye, valamint az alföldi megyék, - Szabolcs-Szatmár-Bereg megye észak keleti határmenti részét kivéve – települései nagyobb lélekszámúak, ugyanakkor számuk is csekélyebb. Míg Borsod-Abaúj- Zemplén megyében 358 település van, addig Csongrád megyében csupán 60 település található.

Mindezek következtében az ország településszerkezetére a sokféleség a jellemző. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról a tényről, hogy a jelenlegi országhatáron belüli település rendszer döntően a Trianon előtti történelmi fejlődés következtében jött létre. A még mindig túlsúlyos főváros mellett

a „nagyvárosok” Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs és Győr az országhatár közelében találhatóak és a hajdan volt „belső” körgyűrűt képezték. Természetesen az elmúlt csaknem 100 esztendő változtatott némileg a helyzetet, kisebb átrendeződések történtek, de az örökölt struktúra lényege nem változott.

A lakosság szám szerinti település kategóriák és a népesség megoszlása meglehetősen drasztikus helyzetet alakított ki. A tízezer lakosnál népesebb településeken (5%) lakik a lakosság csaknem hatvan százaléka. Ez a tény a politika számára azt üzeni, hogy amennyiben az 5 ezer lakosnál nagyobb településekre fókuszál – ez 306 település, ami a települések nem egészen 10 %-a, - akkor elérheti a lakosság csaknem 70%-át. Ezzel akár választásokat lehet nyerni, így a települések 90%-a kevésbé fontos a központi hatalom és a hatalomért küzdők számára.

Mindezekből jól látható, hogy a magyar települési önkormányzati rendszer struktúrája szétaprózódott. Összegzésként megállapítható,

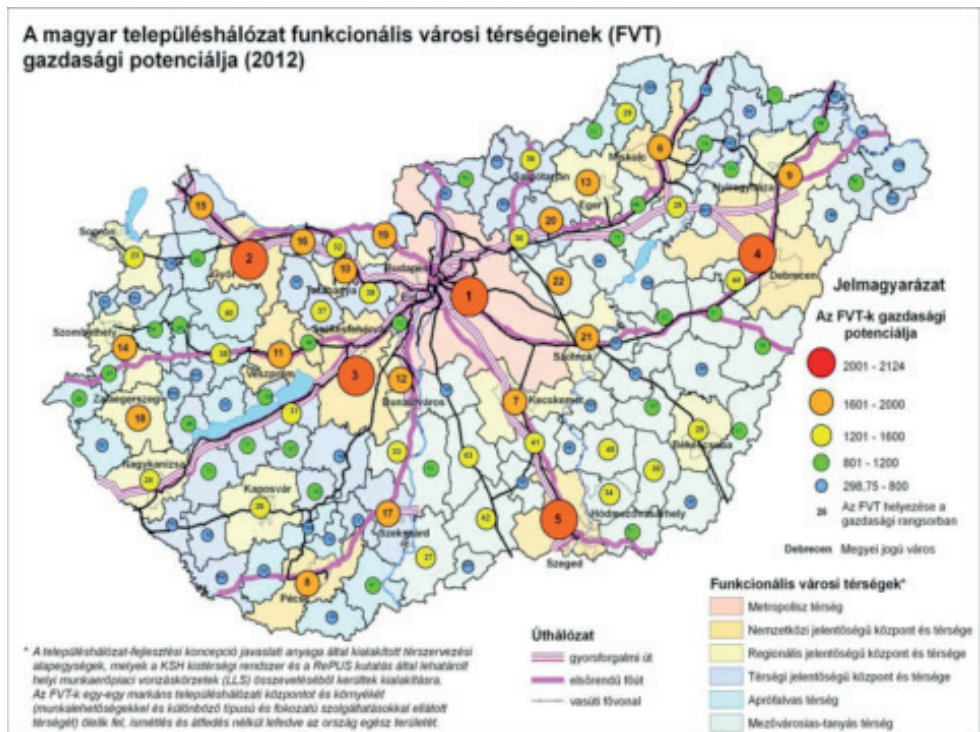
hogy a települések 11%-át alkotó városokban lakik a lakosság 70%-a, amelynek következtében a politikai pártok és a kormányzatok elsődlegesen a városokra koncentrálnak, míg a sok kicsi problémája kevésbé, vagy alig kelti fel a központi döntéshozók figyelmét. Ennek következtében a községek és a kistelepülések másodlagos szereplőivé váltak az önkormányzati rendszernek, miközben ők alkotják a települési önkormányzás túlnyomó többségét.

Ugyanakkor általános jellemző, hogy országosan fogy a lakosság száma. Csekély számú, főleg budapesti, illetve egyéb agglomerációs települést kivéve évtizedek óta csökken a települések népessége. Ezt vizsgálta a Központi Statisztikai Hivatal elemzése.<sup>3</sup> A KSH

kutatása során azokra a településekre fókuszált, amelyek lakosságszáma a 2011-es népszámlálás alkalmával nem érte el a 200 főt, valamint népességük legalább 30%-át elvesztették a legutóbbi két népszámlálás között. E két feltételnek összesen 60 település felelt meg. A kutatás rámutat, hogy ezek a települések pár évtized alatt teljes mértékben elnéptelenedhetnek.

Az elemzés azért is izgalmas, mert a legkisebb lakosságszámú településekre jellemző tendencia alapvetően érvényes a nagyobbakra is.

Amennyiben ehhez még hozzáteszünk, hogy a települések mintegy 10%-a (kb. 300) rendelkezik érdemi mértékű helyi adóbevétellel, és amely önkormányzatok csaknem megegyeznek az 5



ezer lakosnál népesebb településekkel, akkor még inkább érzékelhető, hogy az önkormányzatok túlnyomó többsége kiszolgáltatott a mindenkori központi költségvetésnek. Így a valódi autonómiák száma és aránya folyamatosan csökken. A helyi önkormányzatok túlnyomó többsége egyre inkább csak látszat autonómia és tényleges mozgástere központilag meghatározott, behatárolt.

Ugyanakkor jól láthatóan fejlődtek azok a települések és térségeik, amelyek megfelelő gazdasági erőforrásokkal rendelkeztek és többnyire az autópályák mentén találhatók.

A funkcionális városi térségek fejlettségi mutatói és az egyes kistérségek fejlettsége közötti összefüggés szemmel látható. A centrum és periféria térségi elhatárolódása, elkülönülése jellemzőjévé vált a magyar valóságnak. Az ma már nyilvánvaló, hogy egyes térségek fejlődését alapvetően az elérhető közelségű munkahely léte dönti el. Amennyiben a térségközpont nem biztosít munkalehetőséget, akkor vele együtt az egész kistérség leszakad. Ezért is kiemelten fontos a közlekedés kérdése, milyen gyorsan és biztonságban lehet elérni a munkahelyre. Biztosított-e a közösségi közlekedés, vagy saját magának kellene megoldania az utazást a falusi polgárnak. A természetföldrajzi és közlekedési viszonyok következtében az országban sok helyen belső perifériák is kialakultak, így a látszólag közeli munkahely, valóságban távoli, elérhetetlen messze-ségbe kerül. Természetesen elsődlegesen a fiatalabbak számára a megoldást az

elköltözés jelenti, amely tovább rontja a maradék megmaradásának esélyeit.

Az önkormányzati rendszer 1990-től 2010-ig folyamatosan jutott el addig az állapotig, hogy egyes települési önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minősége nem volt megfelelő, folyamatos finanszírozási nehézséggel küzdöttek az önkormányzatok. Végső soron a települések ellátó, szolgáltató képessége között óriási szakadék alakult ki. A rendszer fenntarthatatlanná és igazságtalanná vált. A hátrányos helyzetű térségekben lévő hátrányos helyzetű településeken élők számára az egyes közszolgáltatások nem, vagy nem megfelelő minőségben kerültek biztosításra. Ezt az ellátási feszültséget kívánta orvosolni a Gyurcsány kormány a többcélú kistérségi társulási rendszer létrehozatalával. Így a kistérségben lévő települési önkormányzatok pénzügyi ösztönző hatására, „önként” társultak egyes közszolgáltatások közösen megvalósított ellátására. A bevezetett rendszer több előnye mellett, sok finomhangolást igényelt volna, de erre már nem került sor, mivel az egész önkormányzati rendszer megváltoztatásra került.

## Az átalakított önkormányzati rendszer következményei

A 2011-es alaptörvényi szabályozás új helyzetet teremtett a helyi önkormányzatok számára is. A kétharmados parlamenti támogatottság birtokában az Orbán kormány teljesen új államfilozófiát és közjogi berendezkedést vezetett

be. A korábbi két évtizedes időszakra jellemző súlyok és ellensúlyok rendszerre helyett az egységes államot helyezte a fókuszba. Az állam egységes akaratot valószínűsít meg és mindent megold. Az önkormányzatok az egységes állam végrehajtó szervezetrendszerének sajátos és csupán részleges autonómiával rendelkező részei. Megszűnt a helyi közösségeknek az önkormányzathoz való alkotmányos alapjoga, valamint az önkormányzatok potenciális ellensúly szerepe. Ezen túlmenően a megyei önkormányzatok feladat és hatáskörének átalakításával, közszolgáltató funkcióinak elvételével lényegében a területi önkormányzás is megszűnt Magyarországon.

Az alaptörvényi rendelkezéseket követően megszületett új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvény meghagyta a kialakult települési önkormányzati strukturális rendszert, viszont új szabályozást alkotott az önkormányzati hivatalok alapítására vonatkozóan, jelentősen csökkentette az önkormányzatok közszolgáltatási feladatát és hatáskörét, korlátozta a helyi autonómiák pénzügyi szabadságát, hitelfelvételét, erősítette az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet.

Ezzel párhuzamosan megtörtént az önkormányzati rendszer úgynevezett adósság rendezése. Ez a folyamat több lépcsőben történt, előbb az 5 ezer lakos alatti települések teljes körű adósságrendezésére, majd a nagyobb települések konszolidálására került sor. Az állam átvállalta az önkormányzati hiteleket, így összesen 1200 milliárd forint hitelből

mentesítette az érintett önkormányzatokat. Az önkormányzatok kétharmada rendelkezett valamilyen hitellel. Tekintettel arra, hogy a rendezési folyamatban nem vizsgálták az adott önkormányzat jó, vagy rossz hiteles helyzetét, mindenkit megmentettek függetlenül attól, hogy rá szorult-e a megmentésre, vagy sem. Végső soron 1700 kisebb lakosságszámú települési önkormányzatot konszolidáltak nem egészen 100 milliárd forintértékben, míg 278 nagyobb település több mint ezer milliárd forintnyi adósságát vállalta át az állam. E tekintetben is jól érzékelhető, hogy megint a nagyok jártak jól, miközben semmiféle kötelezettség nem terheli őket, hogy ne kerüljenek újból lehetetlen helyzetbe.

A kisebb települések számára az egyik leglényegesebb változás, hogy a kétezer főnél alacsonyabb lakosságszámú településeken 2013. januártól nem lehet önálló önkormányzati hivatal. Ennek a szabályváltoztatásnak a következtében a korábbi 1012 önálló polgármesteri hivatal helyett 522, míg a 786 körjegyzőség helyett 748 közös hivatal jött létre, így összesen: 1798 helyett 1270 önkormányzati hivatal működik 2013-tól Magyarországon. A változás következtében több mint 500 településen szűnt meg a helyi igazgatási közszolgáltatás.<sup>4</sup> Az önkormányzati hivatali rendszer integrálásával egyidejűleg jöttek létre húsz év elteltével a járási hivatalok.<sup>5</sup> A hivatali integrációval párhuzamosan kialakított új, úgynevezett feladatalapú finanszírozási rendszerben viszont elsődlegesen a közös önkormányzati hivatalok létszáma került alulfinanszírozásra, ami-

nek következtében főleg a kistelepülési önkormányzatok és az itt élők számára csökkent a közigazgatási hivatali szervezeti támogatás. A csökkentett hivatali kapacitás következtében a nem székhely települések, főleg a kettőnél több települést magába foglaló közös hivatalok esetében kerültek hátrányosabb helyzetbe.

A másik, nagyon sok települést érintő változtatás, hogy az iskolák államosításra kerültek. Ez a 2013-ban megkezdett folyamat 2017-től vált teljessé, így már valamennyi iskola nem csupán szakmai, oktatáspolitikai, hanem működtetési szempontból is átkerült az államhoz. Ezzel a lépéssel azt üzeni a kormányzat, a központi hatalom az önkormányzatoknak, hogy a közoktatás, a köznevelés nem helyi közügy.

Mint általában az átszervezések ez a mostani változtatási folyamat sem teljes körű és nem következetes, hiszen az óvodai ellátás, miközben pedagógiai szolgáltatásról van szó, maradt önkormányzati kompetencia.

Ugyancsak kettősség jellemzi a szociális ellátás területét. Az alanyi jogon járó szociális juttatások állami feladattá váltak, míg a szociális problémák helyi megoldása maradt a településeken.

Jelentős mértékű állami beavatkozásra, centralizációra került sor a közüzemi közszolgáltatások területén is. Gondoljunk csak a hulladékgazdálkodási feladatok megosztására (az állam számláz, ha számláz és az önkormányzati cég végzi a feladatot), vagy a kéményseprés katasztrófavédelmi feladattá alakítására.

Az önkormányzati kompetenciák csökkentése jelentős mértékben maga után vonta az önkormányzatok állami támogatásának mértékét is. Ez a forrás csökkentés és a címkézett feladat alapú finanszírozás még inkább láthatóvá tette, hogy mely települések rendelkeznek még tényleges saját bevétellel. A ma még érdemi mértékű helyi adóbevételel rendelkező települések viszont nem kerülnek el a kormányzat figyelmét. Ennek drasztikus megnyilvánulási formája az ún. szolidaritási hozzájárulás bevezetése, amelyet a jelentős helyi iparüzési adóval rendelkező településekre róttak ki, mondván járuljanak hozzá az iskolák teljes körű államosításának költségeihez. A kiszabott hozzájárulás mértéke viszont nincs arányban az adott önkormányzat eddigi iskolai működtetési költségeivel, hanem azt meghaladó mértékű.

Helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásának alakulása

Év	IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet teljesítés adatok (mFt)
2008.	1 421 760,0
2009.	1 308 451,9
2010.	1 259 386,6
2011.	1 195 626,5
2012.	1 066 707,2
2013.	674 808,4
2014.	715 854,9
2015.	690 484,9
2016. tervezett	674 261,7
2017. tervezett	641 105,4
2018. tervezett	705 405,4

Érdemi hazai fejlesztési források hiányában a kistélepülések reménykednek, hogy részesülni fognak az Európai Unió forrásokból. 2017 év tavaszán már jól látható volt, hogy ezek a remények nem fognak megvalósulni. A megyei jogú városok, mint „modern városok” viszik a fejlesztési források túlnyomó részét. A kistélepülések számára csekély forrás jut a megyei elosztású Terület- és Településfejlesztési Operatív Programokból (TOP), így marad a vidékfejlesztési alap, amelynek támogatási összege az előző fejlesztési időszakhoz képest csökkenő mértékű. A hátrányos helyzetű települések és térségek nem jutnak többletfejlesztési lehetőségekhez. Mivel lényegében megszűnt a kistérségi fejlesztési tanácsok rendszere, így a mai járásban érdemi egyeztetés nincsen a települések között a fejlesztési tervekről. Mindehhez járul hozzá, hogy továbbra is szigetszerű és kijáráson alapuló fejlesztések rendszere érvényesül. A térségi szemlélet helyett a lokális megközelítés válik egyre inkább uralkodóvá, aminek következtében nagy esély van arra, hogy a lemaradók még inkább lemaradnak.

Összegzés helyett

Amennyiben csak az elmúlt bő negyedszázadra tekintünk vissza megállapítható, hogy a kormányzatok érdemben

nem nyúltak hozzá a magyar önkormányzati rendszer települési egységéhez, hanem megpróbálták hol jó szóval, hol mézesmadzaggal, hol erővel, politikai ráhatással integrálni a sok kicsi önkormányzatot. Végző soron ezek a törekvések mindegyike félmegoldáshoz vezetett, amelyet a következő kormányzat vagy megszüntetett, vagy átalakított a saját politikai szándéka szerint.

A 2010-es kormány és hatalomváltás drasztikus változtatást eredményezett. A Jó Állam koncepciójának meghirdetése mellett a kormányzat az önkormányzati feladatok jelentős csökkentését határozta el. Ennek vált áldozatává az önkormányzati iskolarendszer, a megyei önkormányzás, részlegesen az egészségügy, a szociális ellátás, a hulladékgazdálkodás, a szennyvíztisztítás, a kéményseprés és még sorolhatnánk. Míg az első húsz esztendőben a lakossághoz közeli közszolgáltatások legfőbb teljesítője az önkormányzat volt, most csak csökkentett üzemmódban tevékenykedhetnek.

Maradt az intézményhez kötött szolgáltatások közül a bölcsődei, az óvodai, a nappali szociális ellátás és részlegesen az idősgondozás, a család és gyermekjóléti szolgáltatás, de az is integrált formában. A hatósági feladatok tekintetében sem sikerült egyértelműen tiszta helyzetet teremteni. A járási rendszer gyors ütemű bevezetésével egyidejűleg jelentős mértékben karcúsították az önkormányzati hivatalok számát és létszámát. Ez utóbbi változtatás főleg a kisebb települések számára volt hátrányos azért, hogy szakmai erőforrás hiánya miatt a nem székhely települések számára a

közigazgatási közszolgáltatás nem, vagy csak korlátozottan áll rendelkezésre.

Egyre erőteljesebb a településközi együttműködés helyett a szigetszerű fejlődés. A fejlesztési források koncentrációja következtében a kis és kisebb településeken élők elvándorlása felgyorsulhat, ami újabb, egyelőre nem vizsgált és elemzett problémákhoz vezethet.

A szabad társulások helyett a meglévő együttműködések feladása a jellemző. A korábbi térségi együttműködés, a kistérségi területfejlesztés háttérbe szorult. Nagyon sok helyen ma már nem található azok térség-szervezők sem, akik a motorjai voltak az együttműködésnek.

Természetesen vannak jó és ellenpéldák, amelyeknek a feltárása, gyűjtése és ismertetése fontos volna. Emellett nagy szükség lenne az önkormányzati szereplők együttműködésre tanítására, a közösen megoldandó feladatok felismertetésére. Jelen pillanatban a nagyvárosok és a járasszékhely városok a meghatározóak úgy, hogy a térségükben lévő települések számára kevés lehetőség jut. Ezt az elkülönülő helyzetet erősíti tovább még a politikai beavatkozás is, leginkább a fejlesztési források elosztása tekintetében.

Természetesen a tényleges városok nélkül nincs, és nem lehet fejlődése a vidéknek. Ahhoz azonban, hogy a kis és apró települések képesek legyenek partnereivé válnia városoknak összefogásra van szükség. Egyedül nem megy!

A jelenlegi kistérségi, pontosabban járási rendszert alapul véve, megállapítható, hogy a gyakran 40-50 települést magába foglaló térségekben a telepü-

lések nehezen képesek együttműködni és hatékonyan ellátni a közös közszolgáltatási feladataikat. A járások mikro-térségekre való felosztása az aprófalvas megyékben gyakori mivel csak közös összefogással képesek a kisebb települések biztosítani az alapszintű közszolgáltatásokat. Tudomásul kell venni a mikro-térségi együttműködések, valamint az intézményfenntartó társulások tapasztalatai alapján, hogy az ország számtalan területén nem a kistérség, nem a járás az alapszintű szolgáltatások optimális tere. Amennyiben a járásban nem csupán államigazgatási hivatal működik majd, hanem a járás egészére kiható egyesített hivatal, illetve egyes közszolgáltatások tekintetében kötelező járási társulások jönnek létre kezelhetetlenné, nehézsé válhatnak az aprófalvas vidékeken az alapszintű ellátási ügyek. Elkerülhetetlen, hogy a közigazgatási járásra vonatkozó döntések meghozatalánál vizsgálják azt is, milyen funkciók és milyen típusú térségekben gyakorolhatók optimálisan a megye és a település közötti térben.

Természetesen a mikro-térségi együttműködések rendszere alapvetően az aprófalvas térségekben értelmezhető, ezzel szemben külön vizsgálandó és szabályozandó a nagyvárosok és agglomerációs településeik együttműködése, az alföldi városi, nagytelepülési kapcsolatrendszerek.

A mikro-térségek elsődlegesen a közszolgáltatások ésszerű léptékű koncentrált ellátásának megvalósítását biztosíthatják. Egy biztos, hogy az értelmes, fenntartható decentralizált feladatellá-

tás csak ésszerű, közös érdekeltségen alapuló integrációval valósítható meg. Amennyiben nem biztosított az együttműködés mikro-térségi lehetősége, abban az esetben a közszolgáltatást lényegesen távolabbi járási centrumokból fogják biztosítani, aminek következtében elsődlegesen a kistelepüléseken élő polgárok fogják a hátrányát elszenvedni.

A kistelepülések szempontjából talán még fontosabb, hogy ki áll a falu élén, vagyis ki tölti be a polgármesteri tisztséget, illetve milyen a képviselő testület. Sajnálatos módon a 2014-es önkormányzati választások napjával anyagi értelemben is leértékelődtek a kisebb települési polgármesterek. Öröndetes viszont, hogy 2017. január 1-vel sor került a bérek helyreállítására, vagyis nem béremelés történt a kisebb települések vezetőinél, hanem a korábbi állapothoz közeli helyzet állt elő.<sup>7</sup> Így ismét van remény, hogy nem maradnak elkötelezett vezető nélkül a kistelepülések sem.

Bízom benne, hogy a centralizációs és államosítási törekvések ellenére érvényre lehet juttatni a szubszidiaritás európai elvét, valamint a városi és községi önkormányzatok és vezetőik felismerik, hogy a térségük jövője szempontjából csak megfelelő partnerséggel lesznek képesek szolgálni az ott élő polgárokat.<sup>8</sup>

**ZONGOR GÁBOR**

## Jegyzetek

1. A 2 ezer lakosnál kisebb népességű városok: Pálháza: 1100 fő, Óriszentpéter: 1191 fő, Igal: 1445 fő, Pacsa: 1725 fő, Visegrád: 1841 fő és Gyöngyös: 1877 fő.

2. A lakossági adatok a 2015 január 1-jei állapotot tükrözik és a [www.nyilvantarto.hu](http://www.nyilvantarto.hu) honlapról származnak.

3. Lásd: Települések a lét határán - Erősen fogyó népességű törpefalvak Magyarországon – KSH 2014. április

4. Lásd: Zongor Gábor: Az új önkormányzati hivatalokról – Új Magyar Közigazgatás 2013. szeptember, 6. évfolyam 9. szám 37-42. o.

5. Lásd: Zongor Gábor: Térhasználat másképpen / Kis magyar járástörténet - Önkormányzat 2012. III. negyedév 2-8. o.

6. Lásd: Zongor Gábor: A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése – Új Magyar Közigazgatás 2011. október, 4. évfolyam 10. szám 27-33. o.

7. Lásd: 2016. évi CLXXXV. törvényt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról.

8. Készült a VEAB Közigazgatási Munkabizottsága által Veszprémben 2017. május 5-én szervezett konferencián elhangzott előadás alapján.

## Az európai közigazgatási tér alakulásáról II.

### Egységes európai közigazgatás?

Abból a feltételezésből kiindulva, hogy az egységes politikai térségek esetében jobb és hatékonyabb a közigazgatási egység, mint a közigazgatási terek széttagoltsága, várható volt, hogy előbb vagy utóbb az Európai Unió esetében is felmerül az egységes közigazgatási rendszer kialakulásának kérdése. A múlt század nyolcvanas éveitől az egységes belső piac, majd a kilencvenes évek közepétől a Schengeni Egyezmény révén az egységes, határellenőrzés nélküli térség létrehozásának ambíciója az ezredfordulón az egységes pénz megjelenésével sokak számára a tényleges, kézzel fogható európai egység közeli megvalósulását sugallták.

Az egységesülő tér a tagállami közigazgatások fokozott együttműködését kívánta meg. Az egységes belső piacra készülés a piacfelügyelet, versenypolitika, a Schengeni Egyezmény a belügyi igazgatás, rendészet, az euró bevezetése pedig a pénzügyi, költségvetési, államháztartási politikák – és igazgatási tevékenységek – összehangolását, majd egységesítését követelte meg. Értelemszerűnek tűnt tehát a feltételezés, hogy a tagállamok egyre szorosabb együttműködése, az európai egységesülés egy szorosabb közigazgatási együttműködésben, illetve egy esetleges közös európai közigazgatási rendszerben ölt majd testet.

A közigazgatással kapcsolatos tudományos elképzeléseket alapvetően két csoportba oszthatjuk. Az első csoportba a klasszikus vagy weberianus közigazgatás-szemlélet tartozik, ahol az állam, a jogi megközelítés és a hierarchikus közigazgatás játsszák a főszerepet. A másik iskola a könyv más fejezeteiben már behatóan elemzett új közmenedzsment. A két iskola közötti különbség nemcsak a szemléletmódban, hanem az európai közigazgatási tér kialakulásával kapcsolatos álláspontjukban is látható. Míg ugyanis az új közmenedzsment a globális konvergencia híve, azaz úgy gondolja, hogy ő mutatja be a jó kormányzás univerzális, helytől és időtől függetlenül jól hasznosuló szabályait, addig a kontinentális, hagyományos szemlélet, a hagyományos szemléletű közigazgatástudomány jó eséllyel megvaló-

síthatónak látja egy európai konvergenciának az érvényesülését.

Mielőtt azonban megnéznénk, hogy valóban történt-e valami érdemleges az európai közigazgatási tér kialakulása irányában, tisztázni kell, hogy milyen tényezők okozhatják egy térség konvergenciáját, azaz különböző rendszerek egymáshoz való hasonlóságát, majd összenövését. Azt már az eddigiekből láthatuk, hogy alapfeltétel, hogy egyrészt az egymástól különböző rendszerek között legyen elegendő hasonlósági pont, mégpedig olyan hasonlósági pontok, amelyek a különböző rendszerek számára is felismerhetővé teszik az azonosságokat vagy hasonlóságokat.

Másrészt, kell valami ösztönző erő, amely legyőzi vagy meggyőzi a különálló rendszereket a konvergencia érdekében. Legyőzi, hiszen a konvergencia egyik formája lehet a rákényszerítés, amikor egy győztes koalíció – legyen szó akár katonai hódításról, akár kényszerű együttműködésről – rákényszeríti a saját preferált modelljét más rendszerekre (Olsen 2003:512). Ebben az esetben a konvergencia hatalmi vagy uralmi tényezőkön alapul. Példaként említhetjük, hogy a kommunizmus közép-európai országokra erőltetése után a szovjet típusú tanácsrendszer ilyen típusú rákényszerített konvergencia volt.

A közigazgatási konvergencia másik fajtája, amikor a különböző rendszerek közötti közeledés önkéntes, valamely modell vonzóságán, vonzerején alapul (Olsen 2003:512). Ebben az esetben a különböző rendszerek azért közelednek egymáshoz, mert hisznek valamely közigazgatási rendszer felsőbbrendűségében. Ebben az esetben a vonzerő van a hangsúly. Vagyis a konvergencia dinamikáját nem külső erő, hanem valamely modell vonzereje határozza meg. Sajátos módon az új közmenedzsment hatása az európai közigazgatási rendszerekre – ebbe beleértve az Európai Unió közigazgatási rendszerét is – a kilencvenes és a kétezres években jól tükrözi azt a vonzerőn alapuló konvergenciát, amelynek keretében az európai közigazgatási reformok az angolszász új közmenedzsment megoldásait másolva konvergáltak egymáshoz.

Külön figyelemre méltó ebből a szempontból az Európai Unió belső közigazgatási rendszerének alakulása. Az európai szinten kialakult közigazgatási rendszer ugyanis – mint majd látni fogjuk – jelentős részben az új közmenedzsment iskola szemléletmódjának megfelelően létezik: külső gazdasági és társadalmi szereplők bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtása, hatalmi-teljesítési mozzanatok hiánya, hierarchikus struktúra helyett mellérendeltségi struktúra, quangók és ügynökségek jelenléte stb.

Ez sajátos módon azt is jelenti, hogy miközben még nem alakult ki egy egységes európai közigazgatási térség, az EU közigazgatási rendszere máris konvergál az angolszász – elsősorban amerikai – közigazgatási modell irányába. Tekintettel arra, hogy a tagállamok közigazgatási rendszerei pedig még az elmúlt évtizedek alapvetően új közmenedzsment ihletettséjű reformjai ellenére is sokkal inkább hagyományos közigazgatási szemléletűek, így az új közmenedzsment karakterű európai közigazgatási rendszer és a hagyományos közigazgatás jellemzőjű tagállami közigazgatási rendszerek között nehezen elképzelhető a konvergencia.

A gazdasági integrációként az európai közös piacot célul kitűző politikai vállalkozás eredetileg nem számolt a közigazgatási rendszerek esetleges konvergenciájával, sem pedig egy európai közigazgatási rendszer kialakulásával. A spill-over elmélete a jövőre vonatkozóan előrejelezte, hogy a gazdasági integráció sikere az egyes ágazatokról áterjedhet más gazdasági ágazatokra, aztán pedig más szakpolitikai területekre is, de a közigazgatásra vonatkozóan még ilyen elképzelések sem jelentek meg. Az alapító atyák óvatosságában ezen a téren nyilvánvalóan szerepet játszott egyrészt az a tény, hogy a közös piac megteremtése elsősorban a gazdasági szakpolitikák egyesítésében követelte meg az előrelépést. Amennyiben ezen túl akartak lépni, azt elsősorban a szakpolitikák egységesítését lehetővé tévő jogalkotásban és a közösségi joganyag létrehozásában látták megvalósíthatónak.

Másrészt óvatosság forrása lehetett a tagállami érzékenység is. Politikai integrációról ekkor még nem nagyon beszéltek, legfeljebb a gazdasági integráció következményeként jelent meg a jövőre vonatkozó előrejelzésekben. A közigazga-

tás pedig a tagállami szuverenitás elemei részeként értelemszerűen nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésnek tűnt. Éppen ezért a politikai unió felmerüléséig a közigazgatási rendszerek kérdése egyáltalán nem is szerepelt az Európai Közösség napirendjén. A közösségi joganyag – így a szerződések – sem utalnak rá, nem szabályozzák a tagállamok közigazgatásának együttműködését sem.

Nemcsak a közösségi jog nem tartalmazott semmilyen joganyagot a tagállami közigazgatási rendszerekkel kapcsolatban, az is hallgatólagosan elfogadott alapelvvé vált, hogy mindaddig, amíg egy tagállam végrehajtja a közösségi jogot és eleget tesz tagságából adódó kötelezettségeinek, az Európai Unió semmilyen szempontból nem szól bele a tagállamok közigazgatási rendszereinek szerkezetébe.

Nem is nagyon tehetné, hiszen nehéz lenne közös nevezőt találni, amelyre egy európai közigazgatási rendszert fel lehetne fűzni. Az Európai Unió huszonnyolc tagállamában ugyanis lehet találni egységes, centralizált (pl. Magyarország), egységes, decentralizált (pl. Hollandia), regionalista decentralizált (pl. Spanyolország), organikus föderalista (pl. Ausztria), kooperatív föderalista (pl. Németország), sőt koordinatív föderalista (pl. Belgium) rendszereket egyaránt.

Mindazonáltal az európai integráció természetesen létrehozta a maga közigazgatási szerkezetét. Már az Európai Szén- és Acélközösség által felállított intézményi és döntéshozatali struktúra, a Főhatóság és az alá rendelt főigazgatóságok jelezték egy esetleges európai közigazgatási tér kialakulását. Az ötvenes évek végétől a Római Szerződés – valójában szerződések -, a hatvanas évek végétől az egyesített intézmények, majd az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződés pedig egyre nagyobb hangsúllyal mutatta fel egy közigazgatási tér kialakulásának lehetőségét.

Két szempont is segítette az ilyen irányú fejlődést. Egyrészt, az európai integráció történetének imént említett lépései mindig a közösségi szint erősödésével jártak. Ez az erősödés elsősorban a közösségi intézmények – főleg a Bizottság – hatásköreinek szélesedését és erősödését jelentette. A hatásköri bővülés és erősödés pedig a személyzeti, intézményi és jogszabályalkotási szempontból is nagymértékben segítette egy eu-

rópai közigazgatási szint kialakulását. Másrészt pedig, a tagállamok közötti egyre intenzívebb és szorosabb együttműködés a tagállami közigazgatások közötti, valamint a tagállami közigazgatási szint és a közösségi közigazgatási szint közötti interakció egyre intenzívebbé válását eredményezte. Az intenzívebb interakció, a szorosabb együttműködés pedig a közigazgatási rendszerek egymásra hatásának, és az egymáshoz hasonulás lehetőségének és esélyének növekedését is maga után vonta.

Miközben a tagállami közigazgatások közötti együttműködés szükségszerű eleme volt az európai integrációnak, megszületése óta, maga a közigazgatás nem szerepelt az integráció tematikájában. Még az egyébként az európai szinten megvalósítandó politikai uniót napirendjére tűző maastrichti szerződés – amely már a tagállamok közötti belügyi együttműködést is előíranyozta – sem tesz a közigazgatásról mint közösségi politikáról említést. Hasonlóképpen nem jelenik meg a közigazgatási rendszerek közelítésének vagy akár értékelésének szempontja sem a közösségi politikákban.

Mіндеzen lépések ellenére azt mondhatjuk, hogy egy közösségi közigazgatási rendszerek még ambíció szintjén sem szerepel a közösségi joganyagban. Nem jelenti azonban ez azt, hogy nem is lennének egy európai szintű közigazgatási konvergencia felé mutató tendenciák. A már említett, egyre intenzívebb együttműködés a tagállami közigazgatási rendszerek között az uniós szakpolitikák végrehajtása vonatkozásában hasonló, esetleg azonos megoldásokat, vagy a legjobb gyakorlatok egymástól való átvételét eredményezik. Többször előfordul az egyéb, nem közösségi szintű, hanem nemzeti kompetenciájú szakpolitikák, vagy éppen a közigazgatási rendszer reformja során egymástól vesznek inspirációt, a másik ország megoldásának tanulságait elemzik, átveszik a jó megoldásokat.

A konvergencia kérdésére visszatérve: láthattuk, hogy a konvergencia akár rákényszerítés, akár pedig vonzerő miatt következik be, igényel egy gravitációs pontot. Egy olyan modellt, ahová konvergál a többi szereplő. Ma európai szinten nem tudunk ilyen vonzási központot felmutatni. Nem létezik olyan közigazgatási rendszer európai

szinten, amely gravitációs pontként jelenne meg a tagállamok számára.

Következik ez egyrészt abból, hogy a közigazgatás elképzelhetetlen szuverén, azaz főhatalom nélkül. Ma pedig európai szinten nem létezik szuverén, nincs főhatalom. Ilyen értelemben tehát az európai integráció mai szintjén nem is létezik európai közigazgatás. Másrészt a közigazgatás olyan mértékben központi eleme egy állam szuverenitásának, hogy az erről való lemondás, vagy éppen ennek közösítése, konvergálása stratégiai politikai döntést igényel. Nem példa nélküli egy ilyen döntés megszületése, hiszen az európai integráció eredményezte már a pénzrendszer, és a költségvetési politikák közösítését is. Miközben tehát nem lehetetlen, hogy ilyen döntés szülessen a jövőben, azt – a stratégiai jelentőségére tekintettel – valószínűleg valamilyen komoly európai szintű sokknak kell megelőznie.

## A gyakorlati együttműködés európai kerete: az EUPAN

Mint már a Fehér Könyv megfogalmazásában láthattuk, maga a Bizottság is támogatja az ilyen jellegű fokozott intenzitású kommunikációt a tagállami közigazgatások között konferenciák, tapasztalatcserék, közös akciók szervezésével. A *European Public Administration Network* (EUPAN) pedig – amely a tagállami minisztériumok közigazgatási államtitkárainak, valamint a Bizottság képviselőinek és az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) képviselőjének hálózata – három munkacsoportba szerveződve segíti a közigazgatási rendszerek közötti kommunikációt.

Az Európai Közigazgatási Hálózat eredete a hetvenes évek második felére vezethető vissza, a tagállamok és a Bizottság közigazgatásért felelős főigazgatóinak informális találkozóira. Ezek a találkozók akkor a Committee of the Directors-General for the Public Services of the Member States and the Commission nevet viselte. Tekintettel arra, hogy a Szerződések semmilyen európai szintű közigazgatási szakpolitika kialakítását nem célozták, így ezek a találkozók informálisak is maradtak. Ez a bizottság évente tartotta összejöveteleit, és általában a személyek szabad mozgásával kapcsolatos közigazgatási kérdéseket vitatták meg.

Az első közigazgatási menedzsmenttel foglalkozó konferenciát, ahol a tagállamok és a Bizottság közigazgatással foglalkozó miniszteri szintű képviselői vettek részt, 1988. február 24-25-én tartották Maastrichtben. Ez a konferencia már kívánatosnak mondta a tagállami közigazgatás felső szintjét képviselő szakemberek találkozóját tapasztalatcsere céljából. A miniszterek abban is egyetértettek, hogy az 1981-ben létrejött Európai Közigazgatási Intézetet (EIPA) meg kell bízni a közmenedzsmenttel foglalkozó tanulmányok elkészítésével, illetve az ilyen kutatások koordinálásával.

A tagállamok közigazgatási miniszterei, illetve az illetékes biztos közötti második informális konferenciára 1990. július 5-6-án Luxembourgban került sor. Az intézményesedés jegyében ez a találkozó már a miniszteri konferenciákat előkészítő rendszeres találkozó szervezéséről is döntött. Ezen a területen az 1991. november 19-én Maastrichtban tartott harmadik miniszteri konferencia már általánossá tette az előkészít tanácskozásokat és tovább bővítette a főigazgatók ezzel kapcsolatos hatáskörét.

A főigazgatókban a sokasodó feladatok hatására az 1999-es Helsinkiben rendezett tanácskozáson (november 3-4) fogalmazódott meg egy állandó titkárság felállításának szándéka. A folyamat következő lépéseként 2000 novemberében, a strasbourg-i tanácskozásukon a főigazgatók létrehozták az ekkor EPAN névre hallgató hálózatot. A hálózat 2002-ben változtatott nevet, ugyanis az EPAN nevet egy másik szervezet használta, így az új honlappal együtt bevezették az EUPAN nevet. A szervezet saját munkáját három csoportba szervezte.

Az emberi erőforrás munkacsoport a személyzeti kérdéseket vitatja meg. Az innovatív közszolgáltatásokkal foglalkozó munkacsoport a közszolgáltatások színvonalának fejlesztését szolgáló párbeszédet tartja feladatának (itt egyébként nagyon jó tanulmányok találhatóak a honlapjukon). Végül az e-kormányzással foglalkozó csoport mindazokat a kihívásokat és problémákat vitatja meg, amelyek a korszerű közigazgatás talán legnagyobb kihívásával, a digitalizációval kapcsolatos.

Emellett a hálózat vertikális szempontból is hármas tagolású. Az első, egyben legfelső szintet a politikai szint jelenti, ahol a miniszterek képviseltetik magukat. Itt születnek a hálózat jövőjével kapcsolatos stratégiai jelentőségű döntések. A második a menedzsment-szint, amely a főigazgatók testülete, míg a harmadik, a technikai szint, itt található a munkacsoportok.

Az Európai Közigazgatási Hálózat, amely a tagállamok, a megfigyelő státuszú országok és a Bizottság közigazgatásért felelős főigazgatóiból – Magyarországon ez a közigazgatási államtitkár – álló informális hálózat azt a célt tűzte maga elé, hogy támogassa a 2000-ben megszületett tíz éves fejlesztési terv, a Lisszaboni Stratégia polgárok közeli közigazgatás megteremtésére irányuló törekvését. Ennek érdekében szervez tapasztalatcsereket, keresi az innovatív megoldásokat, és azokat a jó példákat, amelyeket az egyes országok, illetve a Bizottság esetleg átvehetnek hasznosításra.

### **Közigazgatás közösségi szinten**

Az előzőekben láthattuk, hogy önmagában a tagállamok közötti fokozott együttműködés nem hoz létre európai egységes közigazgatási teret. Mindez azonban nem jelent változatlan állapotot sem. Az integráció előrehaladtával és a szakpolitikai kooperáció szorosabbra fűzésével ugyanis a tagállami közigazgatások külső környezet is változik. A közösségi intézmények hatásköreinek erősödésével, számos szakpolitika esetében a döntéshozatal közösségi szintre kerülésével fokozatosan alakult ki egy közösségi szintű közigazgatási rendszer, amely három szempontból is fontos mindennapi igazodási pontot jelent a nemzeti közigazgatások számára. Ez a három szempont az intézményi, a jogi és végül a személyzeti.

Intézményi szempontból az Európai Unió közigazgatási szerkezete elsősorban az Európai Bizottságból és a tágabb értelemben vett Bizottság részét képező főigazgatóságokból áll. A Bizottság feladatai a Szerződésben meghatározottak szerint nagymértékben megfelelnek a tagállami szintű politikában a végrehajtó hatalmi ágba tartozó intézmények feladatainak és hatásköreinek. Erre a nagyfokú hasonlóságra alapozva a köznyelvben azonosítják is a Bizottságot egy úgynevezett európai kormánnyal.

Hatásköreit tekintve a Bizottság kezdettől fogva sokkal közelebb állt a tagállami végrehajtó hatalomhoz tartozó intézményekhez, mint politikailag. Akárcsak a végrehajtó hatalmi ág a nemzetállami szinten, a Bizottság is alapvetően a döntéshozatali ciklusok két nagy szakaszáért felel: a döntéselőkészítésért és a végrehajtásért. Az Európai Unió döntéshozatali rendszerében eredetileg egy, mára egyre inkább két döntéshozó szervet azonosíthatunk.

A Tanács az a témaként változó összetételű döntéshozó testület, amelynek különböző formációiban az adott témában vagy szakpolitikában hatáskörrel bíró miniszterek hozzák meg a döntéseket. A Tanács általános hatáskörű döntéshozatali szerv, azaz nélküle kötelező erejű döntés nem születet semmilyen kérdésben. A másik, az utóbbi időben egyre jelentősebb döntéshozatali jogosítványokat birtokló, de mégis a Tanácshoz képest különös hatáskörű döntéshozatali szerv az Európai Parlament. A Parlament az úgynevezett együttlétdöntési eljárás alá tartozó ügyekben és szakpolitikákban a Tanács egyenjogú partnereként vesz részt a döntéshozatalban – ezekben az esetekben a két intézmény együttműködése a szimmetrikus kétkamarás parlament működésére emlékeztet, ahol a Parlament az „alsó-”, a Tanács pedig a „felsőház”. A más eljárás alá tartozó ügyek esetében azonban a Parlament nem bír a Tanáccsal egyenrangú döntéshozatali hatáskörrel.

Bármilyen is a viszony a két döntéshozó intézmény között, bármilyen döntéshozatali eljárásról is legyen szó, minden esetben a Bizottság rendelkezik arra vonatkozó hatáskörrel, hogy valamilyen konkrét ügyben döntéshozatali javaslatot készítsen. Hasonlóan a nemzeti szintű politikai rendszerekben megszokottakhoz, ahol a kormány bír a hivatalos indítvány előterjesztésének hatáskörével a törvényhozás felé, itt is a Bizottság feladata a hivatalos javaslat elkészítése és előterjesztése.

Hasonlóképpen, a döntés meghozatala után a végrehajtás megszervezése és lebonyolítása is a Bizottság feladata. Ahogyan a nemzeti politikában a törvényhozás által meghozott jogszabály végrehajtása a kormány feladata a közigazgatási intézményrendszer igénybe vételével, a Bizottság is ezt a tevékenységet végzi európai szinten. A végrehajtás megszervezése és lebonyolítása

ebben az esetben hasonló a föderációknál megszokott megoldásokhoz. A szövetségi államok esetében a legtöbbször a szövetségi kormány nem rendelkezik neki közvetlenül alárendelt intézményrendszerrel, hanem egy-két szövetségi szintű ügynökségtől eltekintve a szubnacionális szint – állam, tartomány, régió – közigazgatási szerveivel kell együttműködnie, hogy a döntés végrehajtását megszervezze és lebonyolítsa. Európai szinten is azt láthatjuk, hogy a közösségi intézmények csak egy-két – noha az utóbbi időben növekvő számú – esetben rendelkeznek olyan közvetlenül nekik alárendelt európai szervezettel, amely a végrehajtást szolgálja. A legtöbb esetben a Bizottságnak is a végrehajtás során a tagállamok közigazgatási szerveivel kell együttműködnie.

Ez a jelenség persze a tagállami közigazgatási rendszerek számára a rendszerek egymáshoz közelítése irányába mutató nyomásként jelenik meg. Az európai szintű döntést – legyen az csupán a Tanácsé, vagy együttlétdöntési eljárás keretében a Tanácsé és a Parlamenté – nemcsak azonosan kell értelmezni az egyes tagállamokban, de azonosan is kell végrehajtani. A Bizottság érdekelt a jó együttműködésben, hiszen a tagállami közigazgatási rendszerekkel szemben, azok ellenállása esetén, csak meglehetősen korlátos eszközei vannak. Amennyiben egy tagállam nem hajtja végre a meghozott döntést, a legtöbb esetben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat csupán. Néhány, a belső piac működését segítő szakpolitika vagy téma területén élhet közvetlen bírságotlással joggal.

A Bizottság saját közigazgatási hátterét a főigazgatóságok rendszere jelenti. Ahogyan a biztosok testületét a tagállami kormányokkal fellettjük meg sokszor, hasonlóan a főigazgatóságokat is meg lehet feleltetni a tagállami minisztériumokkal. Akárcsak a Bizottság és a tagállami kormányok közötti összehasonlításnál, itt is félrevezető lehet a teljes azonosítás. Noha a főigazgatóságok valóban az egyes szakpolitikák irányításának közigazgatási hátterét jelentik, a szervezeti tagolódás már nem szükségeszerűen felel meg a tagállami mintáknak. Közösségi szinten összesen negyvenhárom főigazgatóság működik jelenleg, amelyeket alapvetően két csoportba sorolhatunk tevékenységük alapján.

Léteznek egyrészt a szakpolitikai főigazgatóságok, amelyek egy-egy a közösségi politika szempontjából fontos szakpolitika mentén, annak irányítására vagy koordinálására jöttek létre. Ezek a főigazgatóságok tagozódásukban nem szükségszerűen tükrözik egy kormány minisztériumi szerkezetét. Vannak olyan területek, amelyek – tekintettel arra, hogy egyáltalán nincsen közösségi kompetencia az adott szakpolitikában – teljesen hiányoznak a főigazgatóságok közül. Ilyen például a honvédelem vagy a hírszerzés, illetve kémelhárítás. Vannak olyan területek, amelyek főigazgatóságai alapvetően koordináló szerepet játszanak a tagállamokkal kapcsolatban, ám az utóbbi évek eseményeinek következtében fokozatosan nőtt a súlyuk. Ide sorolhatjuk például a jogi-igazságügyi, belügyi vagy éppen a kulturális és oktatási ügyekkel foglalkozó főigazgatóságokat. Végül, a szakpolitikai főigazgatóságok harmadik csoportját azok adják, amelyek hagyományosan erős hatáskörökkel, és így szakpolitikai alakítóerővel rendelkeznek a tagállamok irányában is. Elsősorban az egységes belső piac létrejöttével és megteremtésével kapcsolatos főigazgatóságok tartoznak ide, mint például a versenypolitikával vagy a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikával, valamint a belső piaci és iparpolitikával foglalkozó főigazgatóságok tartoznak ide. A nemzeti közigazgatásoknak ezzel a szakpolitikai csoporttal a legintenzívebb a kapcsolatuk. Ezek a főigazgatóságok – hatásköreik révén – a tagállami szintű döntésselőkészítésben és végrehajtásban is meghatározó súllyal vehetnek részt.

A szakpolitikai főigazgatóságok mellett a másik nagy csoportot az úgynevezett funkcionális főigazgatóságok képezik. Ezek feladata a Bizottság egészének, azaz a biztosok testületének és a főigazgatóságoknak a funkcionális kiszolgálása. Az ő tevékenységük elsősorban befelé irányul – kivéve a kommunikációt –, így a tagállami közigazgatásoknak sem nagyon van kapcsolatuk a tevékenységükkel. Ebbe a csoportba tartozik például a digitális szolgáltatásokat nyújtó, vagy a fordítási és tolmácsolási feladatokat végző főigazgatóságok.

A másik fő jellemzője a közösségi közigazgatási szintnek az elkülönült személyzet. A közösségi intézményben dolgozó személyzetet nem a

tagállamok delegálják, hanem maguk a közösségi intézmények választják ki, általában pályázati úton. Az uniós köztisztviselői karba versenyvizsga alapján lehet bekerülni, a bejutás során nemzetiségre való tekintet nélkül csupán a tudás és a hozzáértés számít. A köztisztviselők munkájuk alapján két csoportra oszlanak. Az úgynevezett AD-besorolású tisztviselők a szakpolitika alakításában, a döntéshozatalban és a végrehajtásban érdemi módon résztvevő szakemberek. Ők legalább felsőfokú végzettséggel és sikeres versenyvizsgálattal kell, hogy rendelkezzenek. Az AST-besorolású tisztviselők feladata az AD-tisztviselők, illetve a Bizottság más munkatársainak segítsége. Az ő esetükben a versenyvizsga mellett legalább a középfokú iskolai végzettség a követelmény.

A fenti köztisztviselők mellett más jogviszony keretében is részesévé válhat valaki a közösségi szintű közigazgatási térnek. Léteznek szerződéses és ideiglenes alkalmazottak, akik egy-egy meghatározott időtartamra, általában megbízási szerződéssel végeznek munkát.

A nemzeti közigazgatások és az uniós közigazgatás kapcsolatrendszerében azonban lényegesen nagyobb szerepe van az úgynevezett nemzeti szakértőknek. Ők olyan, az adott tagállam közigazgatásában dolgozó szakemberek, akiket meghatározott időre rendelnek ki a Bizottsághoz – vagy valamely más közösségi intézményhez –, abból a célból, hogy személyes kapcsolatrendszert alakítsanak ki, vagy szakmai tapasztalatot szerezzenek a közösségi közigazgatásban való részvétel során. Itt egyértelműen, konkrétan és könnyen azonosíthatóan személyi alapon is megvalósul a nemzeti és az európai közigazgatási rendszerek egymásra gyakorolt hatása. A nemzeti szakértő munkája során képviseli az adott nemzeti közigazgatási kultúrát. Ugyanakkor hazájába való visszatérése után meghonosíthatja a közösségi intézményekben eltanult eljárásokat, vagy éppen munkavégzési módokat.

A közösségi jog már korábban ismertetett, a nemzetközi jogi normáktól alapvetően eltérő ismervei miatt a közösségi joganyag is fontos alkalmazkodási pontként jelenik meg a nemzeti közigazgatások számára. A közösségi joganyag elsőbbsége és közvetlen hatálya a jogalmazók számára azt a kötelezettséget jelenti, hogy hatály-

ba lépésétől kezdve a norma az adott jogrendszer szerves részét képezi, azaz alkalmazni kell. Ennek megvalósulását segíti az Európai Unió hivatalos lapjának az EU minden hivatalos nyelvéen – így magyarul is – történő megjelentetése. A jogalkalmazók ugyanis nem kerülhetnek hátrányba amiatt, hogy esetleg nem értik valamelyik nagy európai nyelvet.

A közvetlen hatály ugyanakkor azt is jelenti, hogy a jogalkalmazó szervezetnek ki kell építeniük azt a kapacitást, amely követi a közösségi joganyag változását a hazai joganyag változásával összhangban, és gondoskodik arról, hogy ezek rendelkezései valóban megjelenjenek a gyakorlatban is. Emellett a Bizottság gondoskodik arról, hogy a jogalkalmazás során a különböző országokban összegyűlt tapasztalatokat meg tudják vitatni a jogalkalmazók. Vagyis önmagában a közösségi joganyag is a közigazgatási rendszerek közötti fokozott kommunikációhoz vezet. Mivel sok esetben azonosak vagy hasonlóak a problémák, ezek megvitatása nemcsak hasznos a jövőbeni jogalkalmazás szempontjából, hanem a kialakuló emberi kapcsolatok révén a kulturálisan is közelebb kerülnek egymással a közigazgatási rendszerek.

Végül ritkábban ugyan, de előfordul, hogy a közösségi joganyag intézményépítési kötelezettséget ír elő a tagállamok közigazgatásainak. Új intézményeket kell létrehozni, régieket akkreditálni, új szempontokat kell megjeleníteni az intézményi működés kialakítása során. Miközben a közösségi intézmények a tagállamok hagyományos közigazgatási feladatellátásába nem szólnak bele, a közösségi szakpolitikák céljainak megvalósítása érdekében, vagy az uniós források felhasználása területén előfordul ilyen intézményépítési vagy –megfeleltetési követelmény, amihez a tagállami közigazgatásoknak alkalmazkodniuk kell.

### Összegzés

A fentieket áttekintve azt láthatjuk tehát, hogy miközben a nemzeti közigazgatások alapvetően megőrzik autonómiájukat, és továbbra is a nemzeti szuverenitás kevésbé érintett területei közé tartoznak, egyes folyamatok egyre intenzívebb interakciót hoznak létre a különböző, korábban egymástól markánsan elkülönülő rendszerek között. A hagyományos nemzetközi együttműködé-

si formáknál a nemzetközi politikában növekvő kölcsönös függőség, valamint a szervezetek alapvetően kormányközi logikájú döntéshozatala és végrehajtása is fokozott koordinációt, sőt, adott esetben kooperációt követel meg a nemzeti közigazgatások között, ami eleve kinyitja ezeket a közigazgatásokat egymás iránt. Ebben az esetben azonban a közigazgatási rendszerek együttműködése még jobbra csak a kölcsönös befolyásolás lehetőségét jelenti jobbra.

Sokkal erősebb formáló erővel jelentkezik a tagállami közigazgatási rendszerek vonatkozásában az európai integráció. A közösségi szintre kerülő szakpolitikák, a közösségi joganyag, az intézmények és a kialakuló közigazgatási személyzet az integráció mélyülésével egyre nagyobb hatást fejt ki a közigazgatási rendszerekre. Ez a hatás azonban nem egyirányú. Mivel létezik egy, a tagállami közigazgatási hagyományoktól elkülönült közösségi közigazgatási kultúra, így azt mondhatjuk, hogy az európai közösségi közigazgatási rendszer sajátos keveréke a nemzeti közigazgatási rendszerek kultúráinak. Mint láthattuk, ez egyelőre nem hoz létre egységes, a tagállami szinttől teljesen elkülönülő, azokat egyesítő európai közigazgatási rendszert. A mai közösségi szintű közigazgatás sokkal inkább a nemzeti közigazgatások hatása alatt jött létre, ugyanakkor már most is komoly alakítóerővel bír a tagállami közigazgatásokra nézve.

### NAVRACSICS TIBOR

#### Felhasznált irodalom:

European Commission 2001: White Paper on Governance; Communication from the Commission of 25 July 2001 „European Governance – A white paper [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001]

March, J.G. – Olsen, J.P. 1998: The Institutional Dynamics of International Political Order; *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, pp. 943-969.

Olsen, J. 2003: Towards a European administrative space?; *Journal of European Public Policy*, 10:4 August 2003:506-531

## Vita

# Közéleti vagy tudományos? Tartalmi vagy formai követelmények? *Adalékok a Comitatus Önkormányzati Szemle fejlődéstörténetéhez*

**Az utóbbi évtizedben nagy jelentősége van a folyóiratok besorolásának. Igazi rangja a tudományosnak minősített folyóiratoknak van. (Az is számít, hogy milyen a besorolásuk, hisz vannak A, B és C kategóriás folyóiratok, amik a tudományos előmenetelre számító szerzők számára, de a doktori iskoláknak is a teljesítmény elbírálására szolgáló szempontok, a pontozási rendszer stb. meghatározása miatt van jelentősége.) Vannak még más besorolású folyóiratok, így pl. az úgynevezett közéleti illetve a tudományos ismeretterjesztő periodikák. (Nem beszélve a vegyes profilú, vagy a „besorolással nem rendelkező” nyomtatványokról.)**

A Comitatus Önkormányzati Szemle 1991. évi alapításakor mi még nem foglalkoztunk azzal, hogy közéleti, tudományos, netán ismeretterjesztő folyóiratot adunk ki. Tartalmi kérdésekkel foglalkoztunk. (Agg 2016)

Így pl. már a legelső számunkban nagy tereket szenteltünk a régióknak. A nyitó tanulmányok között **Pálné Kovács Ilona** (ma már az MTA levelező tagja, akkoriban a politikai tudományok kandidátusa) a regionalizmus helyzetét elemezte a magyar önkormányzati rendszerben. **Agg Zoltán** „Tájéegységek - gazdasági körzetek – régiók” című cikke is ekkor jelent meg. (Ez utóbbi eredetileg a TIT hetilapjának, az Élet és Tudománynak készült, de az ismeretterjesztő jelleget elnyomta benne a szerző publicista énjé.) Az 1991. július

15-én megjelent első számban mégis két tanulmány is teljes mértékben megfelel a tudományos publikáció mai követelményeinek. Ez nem véletlen, hiszen egyik szerzőnk **Nikodémus Antal** volt, aki az MTA Földrajztudományi Intézetében dolgozott akkor éppen. A másik tudós szerzőnk, egyben alapító szerkesztőnk, **Hudi József**, történész-levéltárosként eleve tisztában volt a publikációs követelményeknek, ráadásul a közleménye egy kézirat monográfiájának első két fejezete alapján készült.

A mai besorolás szerinti esszék is megjelentek, így az említett **Pálné Kovács Ilona** egy nagyobb tanulmányának részletét, a másik két alapító **Agg Zoltán** és **Oláh Miklós**, pedig szintén egy-egy gondolatébresztő írást publikáltak. Eszének tekinthető, **Nánay István** írása is (alcímét tekintve, Megjegyzések egy színi direktori pályázatról) bár ez - eredeti célját nézve - tulajdonképpen nem más, mint egy szakértői vélemény.

Törekedtünk arra, hogy érdekes és aktuális legyen a lap, ezért dokumentumokat, újságcikkeket is közöltünk. Akkoriban ugyanis a napilapok még hosszabb, elemző jellegű írásokat is közöltek. A szerkesztő bizottság egyedül azt találta problematikusnak, hogy ezeket a hosszabb tanulmányokat a felelős szerkesztő ketté vágta és a következő számba téve a másik felét, két részletben közölte.

Hogy milyen cikkek jelentek meg az első számokban? Az alábbiakban kiderül, hogy a folyóirat mennyiben volt közéleti avagy tudományos jellegű. A közéletiség vállaltan „megyepártiság” volt. De nem tudtunk túllépni a tudományos ambícióinkon sem, ezért törekedtünk arra, hogy elkerüljük az egyoldalúságot. Ennek jegyében a megyerendszer ellenében is születtek cikkek, hiszen mindjárt az első évfolyam november-decemberi számában publikáltuk **Miklóssy Endre**

írását, „Bibó István és a magyar településhálózat” címmel. Ugyanebben a számban jelentek meg az „Európába megy-e a megye?” konferencia első írásai, ahol a megyerendszer mellett tette le a voksát **Kötörő Miklós**, a MÖOSZ elnöke mellett **Vastagh Pál** országgyűlési képviselő is. Már ekkor közöltünk a nemzetközi gyakorlatot bemutató cikkeket, így Szlovákia területi felosztásának fejlődéséről és a svájci államrendszeréről. Az 1992. évi első teljes évfolyam programadó cikke a regionális fejlődésről szól, és az új utakon járó magyar regionális tervezést mutatja be. „A változó megyehatárok” című cikk viszont már azt jelzi, hogy Veszprém megyéből három község visszavért Győr megyéhez.

Már 1992-ben foglalkoztunk az EU problematikájával, csak akkor még nem EU-nak hívták: ekkor jelent meg **Nemes Nagy József** cikke „Regionális támogatási célok, kritériumok, eszközök a közös piacban” címmel. Majdnem az állásába került a szerzőnek, **Cseh Tamásnak**, hogy a köztársasági megbízotti hivatalnál dolgozván a megyei közigazgatás szervezetét és hatáskörét elemző írása is megjelent. A korábbi Alkotó Ifjúság Munkaközösség vezetőségének alapítója **Zongor Gábor és Agg Zoltán** melletti harmadik tag (Horváth László) megyegyűlési képviselőként publikált a területi politika elveiről, céljairól és feladatairól. Azt, hogy éles harcban voltunk a köztársasági megbízotti intézménnyel, mutatja Ivancsics Imre írásának címe: „A KMB diadalútja”. Ekkor jelent meg Pálné Kovács Iлона nívódíjas írása a középszint szerepéről, s ekkor tette fel a szerkesztő azt a kérdést, hogy miért lenne alkotmányellenes a megyék megszüntetése? **Novotnik Imre** első írása egy Hajnal István-válogatás írásához kapcsolódott, míg **Horváth Gyula** az Alpok-Adria Munkaközösségről írt. Az 1992. májusi számban jelent meg az első belügyminiszteri interjú, amit **Boross Péterrel** készített az Agg-Zongor duó (ez az interjú volt az első munkája Klein Mónikának is). Azóta is nosztalgiával gondolunk erre az interjúra, ami még igazi szellemi párbaj volt, ráadásul mindhárman alapvetően a megye pártján álltunk. Ugyanebben a számban debütált **Illés Iván**, aki a területfejlesztés „középső szintjét” kereste.

A folyóiratban is megjelentek az önkormányzati választásokat és az azt megelőző közvélemény-kutatásokat dokumentáló írások, elsősorban **Oláh Miklós** tollából. A regionális kérdéseket feszegeti **Rechnitzer János** írása „Térszerkezeti változások a Felső-Dunántúlon” címmel. 1992-ben jelent meg az azóta sajnos már elhunyt **Vass Géza** Heves megyei főjegyző írása is: „A középszint szerepe önkormányzati rendszerünkben”. A másik azóta elhunyt (de legalább a nyugdíjazást megelőző) kiváló szerzőnk **Günther Béla** Csongrád megyei főjegyző a területi közigazgatás témakörét járta körbe.

A régiók és a gazdaság szerepét **Nemes Nagy József** is elemzi „Adalékok a gazdasági rendszerváltozás regionalizmusához” című írásában, azóta ő is megtanulta, hogy az „adalékok” kifejezést nem illendő használni. **Hrubi László** a regionális válságok problémájáról írt.

Felfigyeltek folyóiratunkra, így kifejezetten a megye védelmében ajánlotta fel írását **Hermann István** (A vármegyéek kialakulásától napjaink megyéjéig). A másik oldalról a Belügyminisztérium is reagált, kiváló barátunk **Bekényi József** „A köztársasági megbízottról realisan” címmel védte meg a – mint kiderült, ma már védhetetlen – intézményt.

„Az alkotmánytan” című korszakos mű önkormányzati fejezetét is sikerült elkérnünk **Takács Imre** professzor úrtól (sajnos ő sem él már), s ekkor jelent meg a mára már főfoglalkozású (párt)politikussá vált **Navracsics Tibor** egyik első írása is „Anarchizmus és önkormányzatiság” címmel. Ekkor kapcsolódott be **Szilágyi István** professzor úr (akkor még „csak” tanszékvezető egyetemi docens), aki a spanyol önkormányzati rendszert elemezte.

A megye mellett tette le a voksot a későbbi politikai államtitkár **Józsa Fabián** is „Területfejlesztés és az önkormányzati középszint”, majd az „Önkormányzati reform és a megyei önkormányzat” című írásaiban, míg a közigazgatási reformeszmék és közigazgatási reformelvek kérdéskörét **Hajdú Zoltán** elemezte. 1992-ben kezdte el írásfolyamatát **Tóth László** Heves megyei aljegyző is. **Balázs István** gondolatait a regionalizációról a decemberi számban közöltük, majd a következő évfolyam első számában több jelentős írást publikáltunk: így a **Pálné Kovács Iлона és Hor-**

**váth Gyula** témavezetésével a MÖOSZ számára készült kutatás eredményeit is: „A megyei önkormányzatok közigazgatási és területfejlesztési stratégiájának alapjai”. A KMB (ma már kevesen tudják, hogy ez köztársasági megbízott rövidítése) intézményrendszere alapos kritikát kapott a lap felelős szerkesztőjétől, e sorok írójától (A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig címmel, amit a Nógrád megyei közgyűlés elnöke külön is díjazott), míg a megyevita kérdéskörét **Békefi Ottó** (a MaKI, azaz az azóta megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézet kutatója) tekintette át. A MÖOSZ és az MTA RKK megállapodásának több tanulmány lett a gyümölcse, amit folyamatosan publikáltunk, később **Pálné Kovács Ilona és Agg Zoltán** szerkesztésében „A rendszerváltás és a megyék” címmel (1994). (Vö: Agg 2011 a és Agg 2012)

\*\*\*\*

Eddig nem érintettük a megjelent cikkek és tanulmányok terjedelmét (csupán annyiban, hogy a hosszú cikkeket a felelőtlen szerkesztő két egymást követő számban folytatásokban közölte, s ezért megrovást kapott), pedig ez, vagyis a cikkek hossza a mai világban egy nagyon fontos kérdés lett. A tudományetria mai mesterei úgy tűnik, esküsznek arra, hogy csak az számít igazi tanulmánynak, igazi tudományos produktumnak, amelynek a terjedelme legalább 10 oldal. (Lehet, hogy nem tűnt fel a Tisztelt Olvasónak, de a jelen írás szerzője is erre törekszik, ezért ily bőbeszédű.) A híres nemzetközi folyóiratok (pl. Geographical Review, Political Scientist etc.) gyakorlatára hivatkoznak, ahol valóban ilyen terjedelmű írások jelennek meg; ez azonban ott nem a minimális, hanem épp ellenkezőleg, az egyáltalán közölhető maximális (!) terjedelem, amit minden szerző igyekszik ki is használni.

Pedig, mint tudjuk: valójában röviden írni nehezebb (**Agg 2009**), mint hosszan; s a terjedelmet valóban nagyon könnyű növelni olyan részek alapos kifejtésével, amik azt bizonyítják, hogy a szerző elolvasta a téma szakirodalmát, de valójában semmi újdonságot nem jelentenek az értő olvasóközönség számára. Sokat segít a terjedelem gyarapításában az is, ha táblázatokat, vagy egyéb mellékleteket közlünk, illetve, ha jogszabályokat magyarázunk.

A hosszú cikkeket a szerkesztők (legalábbis a Comitatus szerkesztői, s legfőképp a felelős szerkesztő) nem szokták szeretni, kivéve, ha nagyon lusták (mert akkor 2-3 tanulmány is megtölthet egy folyóiratszámot.) Az újság ugyanis „nem gumiból van” (copyright néhai **Borváros Zoltán**, a Comitatus első tervező szerkesztője), tehát a lap terjedelme behatárolja a cikkek terjedelmét.

A Comitatus Önkormányzati Szemle első számai 64, illetve duplaszámként 128 oldalon jelentek meg, így csak nagyon ritkán közöltünk ilyen hosszú, a mai kényes tudományetria igényeket is kielégítő terjedelmű írásokat. Előfordult az is, hogy nem csak két, hanem esetleg három, sőt több részekben közöltük a neves szerzők írásait. (Lásd például: Nagy Endre, illetve Nemes-Nagy József hosszabb, később nívódíjat nyert tanulmányait. Vö: Zongor 2016.)

Tekintettel arra, hogy a folyóirat a 90-es években, sőt az ezredfordulót követő első évtizedben is elég rendszeresen; havonta, esetenként, kéthavonta megjelent, így az olvasóknak nem jelentett problémát, hogy kövessék a gondolatmenetet. Nem véletlen, hogy Nemes Nagy József igazán nagy terjedelmű dolgozata a Nívó-díj első fokozatát érdemelte annak ellenére, hogy három részletben jelent meg. A Comitatus folyóiratot ugyanis nem csak a szerzők olvasták, ezért a **Harangozó János** által megfogalmazott törvényszűrősek ránk mégsem vonatkoztak.

**Nikodémus Antal** örömmel újságot, hogy Mezőhegyesről szóló cikkéért többen is gratuláltak és elmondta, hogy egész addigi munkássága során nem kapott annyi visszajelzést, mint

#### A lapalapítás törvénye

Ha szakfolyóiratot akarsz indítani a következőket vedd figyelembe:

A szakfolyóiratokat kizárólag a cikkek szerzői olvassák.

Az előállítás költségei elérik a csillagos eget. Mire a próbaszámot összehozod, az egész téma elveszíti aktualitását.

Az adott témakörben már száz másik szakfolyóirat jelent meg.

Következtetés:

Válassz másik témakört, és kezd elölről e törvény olvasását.

a Comitatusban megjelent írása után. (Pedig ő korábban az MTA szakfolyóirataiban publikált.)

Az első egyváltéban közölt 10 oldalas cikk **Szilágyi István** tollából jelent meg; Új demokrácia születése Európában címmel, az 1991. novemberi-decemberi duplaszámban. Ő később, a szerkesztőségnek is a tagja lett, elnyerte az MTA Doktora címet, csakúgy, mint az említett Nemes Nagy József; és akikre a legbüszkébbek vagyunk: Pálné Kovács Ilona; aki jelenleg immár az MTA levelező tagja.

\*\*\*

Az is feltétel, ahhoz, hogy egy folyóiratot tudományosnak tekintsenek, hogy legalább 10 éve meg kell jelennie. (Ennél realisabb lenne egy olyan követelmény, hogy hány számot és milyen terjedelmet kell elérni, hiszen nem mindegy, hogy egy folyóirat havonta, kéthavonta, negyedévente, félévente vagy éppen évkönyvként jelenik-e meg.)

A Comitatusban interjúk is megjelentek, de ezek között is volt olyan, amit tudományos színvonalúnak lehetett tekinteni (pl.: a **Verebélyi Imrével** készítették). Ismert az a szociológiai módszer, hogy a kutatók irányított interjúkat készítenek, és ebben tárják fel a vizsgált tudományos kérdéssel kapcsolatos véleményeket; ilyet is publikáltunk. (Véleményem szerint az ilyen típusú közlemények is lehetnek tudományos színvonalúak.)

Nézzük meg, hogy mennyiben felel meg a tudományosság követelményeinek az 1999-es évfolyam.

Rögtön az első számban egy interjút közlünk az akkori belügyminiszterrel, a megyék, régiók és a közigazgatás aktuális kérdéseiről. (Mivel sok újat nem tudunk meg, ez inkább csak közéleti jellegű közlemény.) Egy hosszabb kutatási jelentést ezúttal egyben közlünk **Oláh Miklós** tollából, a pápai településfejlesztés problémáiról. Ebben a számban jelent meg **Markó Lászlónak** az MTA rendes tagjának, korábbi alelnökének a cikke is; Személyes gondolatok a tudományról címmel. Ez mindössze 5 oldal terjedelmű, ráadásul sem lábjegyzet, sem irodalmi hivatkozás nincs hozzá. Akkor ez talán nem is tudományos írás?! Lehet, hogy csak ismeretterjesztés?! Ha viszont a közlemény tartalmát nézzük, megállapíthatjuk, hogy nagyon komoly, tudományos relevanciájú

kérdéseket vet fel a szerző, ezért csak az igazán szűklátókörű, szörszálhasogató tudománymetrikusok sorolhatják „nem minősített” írásnak.

A márciusi számban **Gáspár Lujza** (a közgazdaságtudományok kandidátusa) tanulmánya mindössze 3 és fél oldal terjedelmű, de ehhez hat hivatkozás is tartozik, melyben három angol nyelvű könyvre is utal. Két előadás a civil társadalomról címmel jelent meg **Kende Péter és Böhm Antal** egy-egy írása, ami a negyedik politológiai vándorgyűlésen hangzott el, viszont a szerzők itt is utalnak a szakirodalomra a jegyzetek során. A két írás egyenként, hat-hat oldalas, viszont egy féloldalas táblázatot is tartalmaz. Tudományos dolgozatnak lehet tekinteni **Meszler János** írását is, ami egy terület- és vidékfejlesztési projektről számol be.

A legkényesebb ízléseket mindig a történészek által írt dolgozatok szolgálják ki, hiszen **Csekő Ernő**, „A Tolna megyei önkormányzati választások(at) a kiegyezés korában” elemző tanulmánya 32 lábjegyzettel van ellátva és két táblázatot is közöl, de lehet, hogy most mégis fennakadna a rostán, hiszen mindössze nyolc és fél oldal a terjedelme.

**Navracsics Tibor** (aki magát tudományos kutatónak is tartja, annak ellenére, hogy 2003-ban végleg politikusnak állt), már az ezredfordulón is hosszan írt, így az áprilisi számban 11 oldal terjedelemben közöltük egy hosszabb tanulmányának első részét, Az OTK (Országos Területfejlesztési Konceptiót jelent ez a rövidítés ebben az időben) parlamenti vitájáról. A lábjegyzetek valószínűleg a második részbe szorultak, így lehet, hogy az igényes tudománymetrikus ezt is csak ismeretterjesztő munkának tekintené. A műhely rovatban **Bakos István** egy lehetséges modellt vázol fel az önkormányzati vagyongazdálkodásról, összesen kilenc, gondosan megszerkesztett ábrával. A teljesen önálló munkát, a doktori eljárásban viszont csak akkor fogadnák el, hogy ha még legalább 2-3 oldal terjedelemben jelennének meg redundáns bekezdések is; például arról, hogy mi is az az önkormányzat, és hogy ennek, valamint a vagyongazdálkodásnak milyen nemzetközi gyakorlatát ismerjük a szakirodalomban. **Farkas István** szociológus is röviden ír, amikor egy nemzetközi vizsgálatot ismertet, Rendszerváltás és közhangulat címmel, mindössze 5 oldal terjedelemben,

amelyből kb. kettő táblázatokat és ábrákat tartalmaz.

A májusi számban, **Albert Józsefnek**, a szociológiai tudományok kandidátusának az írása a „Fenntartható városi fejlődésről”, már a terjedelmi követelményeket is kielégíti, bár csak szűken, hiszen a kilenc oldalas írás mellett egy féloldalas irodalomjegyzék található. Ugyanott, immár a második része jelenik meg **Danka Ferenc** pályázatnyertes írásának a „Jegyző jogállásáról”. A két részletben megjelent tanulmány, összesen 34 jegyzetet tartalmaz, és az első résszel együtt 17 oldal terjedelmű.

**Zsebe Péter** az Önkormányzati PR-ről ír, 7 és fél oldal terjedelemben, 3 irodalmi hivatkozással, viszont ez az írás nem sokkal később kötelező irodalommal vált több felsőoktatási intézményben.

Júniustól kezdődően jelent meg **Nemes-Nagy József** professzor már említett tanulmánya a Társadalmi térkategóriákról, összesen 3 részben, majd **Harsányi Iván** professzor írását is 2 részletben közöltük, „A spanyol 19-20. századi regionalizmusról, centralizmusról és tartományi autonómiáról”. Ez nagy jelentőségű tudományos írás, csakúgy mint **Oláh Miklós** kutatási zárójelentése, „Az időskorúak helyzetéről Veszprém megyében”, amit terjedelme miatt, szintén csak két részletben tudtunk közölni.

Novemberben ismét **Navracsics Tibor** tanulmány jelent meg, ezúttal „Az uniós állampolgárságról és az európai civil társadalomról”. A 10 oldalas cikk, ami szinte kizárólag angol nyelvű irodalmat használ, ma is aktuális olvasnivaló lehetne a magyar parlament nem kellőképp tájékozott tagjainak.

A decemberi számban, tudományos igényű **Szörényiné Kukorelli Irén** (ma már egyetemi tanár) írása, „A kistérségi szerveződésekéről”, csakúgy, mint **Dombovári Ottó** dolgozata, Az önkormányzati érdekérvényesítés jogi alapjairól. Ezek a tanulmányok, éppúgy meghaladják a 10 oldalas terjedelmet, éppúgy mint **Zongor Gábor** írása az 1998-as Megyegyűlési választásokról.

\*\*\*

Ugorjunk most 2012-13 fordulójára, ami nagy változást jelentett a lap életében.

2012-ben lényegében elfogyott a folyóiratot kiadó egyesület és az azt támogató alapítvány pénze, ezért úgy tűnt, hogy bár több mint 20 év

után, de mégiscsak diestelen véget ér a magyar vidéki folyóirat-kiadás egyik nagy túlélőjének pályafutása. Ebben az évben kéthavonta jelent meg a lap és jellemzőek voltak a nagy terjedelmű, tudományos igényű írások. Így például a május-júniusi számban, melyben a főszerkesztő az immár 85 éves **Mandel Miklós** professzort köszöntötte, és ennek apropóján közzétette az ünnepeelt egyik tanulmányát, mely összesen 18 oldal terjedelmű volt, bár ebből a jegyzetek közel 5 oldalt tettek ki. Ebben a számban jelent meg **Kiss Évának**, az MTA doktorának a cikke, Szoborról, ami a szerkesztő „apróbetűzős” ötletének köszönhetően, mindössze 8 oldalas lett, de itt közöltük **Fogarasi József** kifejezetten nagy terjedelmű írásának második részét is, „A helyi önkormányzatok jogharmonizációjáról”.

**Baráthy Ottó** interjúja is forrásértékű a Nógrád megyei kormány megbízottal, és nem csak egy szokásos, udvarias bemutatás. A **Hudi József** által szerkesztett önkormányzati múlt rovatban, ezúttal is egy színvonalas írás jelent meg **Licskai Anikó** tollából, aki Phd-hallgatóként 11 oldalas és 39 lábjegyzettel ellátott írást publikálhatott, amelyet mindenképp komolyan figyelembe kellett venni a doktori cselekmények elbírálásánál. Ezúttal maga a főszerkesztő **Agg Zoltán** is, mintegy „kapuzárási pániként”, egy kifejezetten hosszú tanulmányt publikált „Közigazgatás és Önkormányzatok II.” címmel, ami az apróbetűzés ellenére is 14 oldal terjedelmet vett el a 120 oldalas kötetből. E számban egy egyetemi hallgató írása mellett, a szerkesztő bizottságba frissen bekerült **Kaiser Tamás** cikkének, is csak az első fele fért be, ezért nem volt vitás, hogy folytatni kell a folyóirat kiadását.

2013-ban, hátom rendes szám és egy szerzői különszám jelent meg. A tudományos kritériumoknak, az említett Kaiser-féle, „Sokszínűség újratöltve” című cikk mellett, **Varjú Viktor** írása, a Települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltságáról, míg **Gergő Zsuzsannának** az Európai Unióval kapcsolatos témákat elemző és ezúttal két részletben közölt írása, de **Oláh Miklósnak** a járáskutatást megalapozó 27 oldalas, 85 jegyzettel ellátott tanulmánya éppúgy megfelel, mint **Kocsis Zolt** és **Németh Sándor** közös műve, Bük és Csepreg térszerző szerepéről. Ez

utóbbi dolgozat, 30 oldal terjedelmű, bár ebből a táblázatok és az ábrák közel 10 oldalt foglalnak el.

2013-ban jelent meg **Szilágyi István** professzor hosszú tanulmánya a geopolitikáról, szintén gazdagon illusztrálva. Ebben az évben kezdtük el közölni **Baráthy Ottó** szintén terjedelmes írását Nógrád megyéről. A Comitatus 2013. évi utolsó számából kitűnik, hogy különbözőképpen értelmezik a recenzió fogalmát a lap szerkesztői és a publikációs kénszer által hajtott Phd-hallgatók. A Debreceni Egyetem doktorandusza például, a könyvismertetőjében részletesen ismerteti a tanulmánygyűjtemény tartalmát és összesen 17 jegyzettel látja el azt. Így apró betűvel is sikerül az 5 oldalas penzumot teljesíteni. (Recenzióknál ez a terjedelem kötelező a doktoranduszok esetében.)

Az elmúlt években tematikus számokat és tanulmányköteteket is megjelentettünk, így egy több éves kutatás disszeminációjaként, **Agg Zoltán és Leveleki Magdolna** szerkesztésében, „Az éghajlat változás társadalmi hatásai a Balaton térségében” címmel, egy külön kis kötetet adtunk ki. Ebben, a tanulmányok mellett, interjúkat is publikálunk és lehetőséget biztosítunk korábbi hallgatóinknak is a cikkírásra.

Ugorjunk ismét pár évet az időben!

A 2016. évi őszi-téli szám nagyobbik része tudományos publikáció, melyben elemezhető, hogy a terjedelem és a tudományos tartalom nem mindig lineárisan függ össze. Hiába „csak” 8 és fél oldal terjedelmű **Nemes-Nagy József** professzor cikke a Hálózatokról, Hierarchiákról és a Kohézióról, semmiképpen sem állítható, hogy kevésbé tudományos, mint az ugyanabban a számban megjelent jogi témájú 11 oldalas írás. Ebben a számban, **Sólyom Zénó** írói álnév alatt jelenik meg egy önreflexió, a szerkesztő bizottság elnökének tollából, amely nélkülözi a szubjektív elemeket és a száraz tényeket közli a 25 éves Comitatus készítőiről. (Itt kell megjegyeznem, hogy sajnálatos módon kimaradt a Nívó-díjasok közül **Fogarasi József**, aki a különdíjas oklevelét 2002-ben az Arcképcsarnok című rovat szerkesztéséért kapta.)

Ennyit a tényekről, s bár ezúttal a véleményemet sem rejtettem véka alá, annyit megígérhetek, hogy a Comitatus szerkesztői munkáját továbbra

is a tartalmi szempontok előtérbe helyezésével végezzük, s bár megérteni véljük a tudomány-metrikus szempontokat, azokat elfogadni nem tudjuk, mert nem tartjuk tudományosnak. Aki a terjedelem alapján minősít tudományos közleményeket, az nincs tisztában a tudományosság kritériumaival. Az ilyen minősítők munkája minősíthetetlen, s az a vezető, aki ez alapján kívánja megítélni a kollégái tudományos munkáját, teljes mértékben alkalmatlan a feladata ellátására!

**AGG ZOLTÁN**

## Irodalomjegyzék

Agg Zoltán (2016) (szerk.) **A Comitatus Önkormányzati szemle múltja és jelene** Veszprém: Comitatus Társadalomkutató Egyesület, 2016. 124 p.

Agg Zoltán (2012): A magyarságtudomány témái a Comitatus hasábjain In: Garaczi Imre (szerk.) **Érték és sors: Nemzetpolitika – kulturális örökség – identitás.** 449 p. Veszprém: Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, 2012. pp. 163-171.

Agg Zoltán (2011 a) : Megyevita a Comitatusban – az első évek COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXI.:(klsz.) pp. 16-30. (2011)

Agg Zoltán (2011 b): Regionalizmus, területfejlesztés, gazdaság, COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXI.:(7-8.) pp. 36-44. (2011)

Agg Zoltán (közreműk. Zongor Gábor etc.) in: Agg Zoltán (szerk.) **Közigazgatás – Térfeosztás – Választások,** Veszprém: Comitatus, 2010. 152 p.

Agg Zoltán: **Hogyan váljunk könnyen, gyorsan sikeres (újság)íróvá?** COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XIX.:(7-8.) pp. 143-146. (2009)

Oláh Miklós (2016): **A „Veszprémi Műhely” COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXVI. tavasz-nyár 3-13 pp.**

Pálné Kovács Ilona – Agg Zoltán (1994): **A rendszerváltás és a megyék,** Comitatus, Veszprém 238 p.

Sólyom Zénó alias Zongor Gábor (2016): **25 éves Comitatus készítőiről COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XXVI. ősz-tél 3-11. pp.**

## Kiútkeresés az Európai Unióban

**Az Európai Unió fennállása óta a legnehezebb időszakát éli. Ahhoz, hogy megbirkózzon az előtte álló kihívásokkal, kétség kívül rendszerszintű változtatások szükségeltetnek. De vajon mik a lehetséges alternatívák, és mik a realitások?**

Amikor a kontinens jövőjét illető kérdések kerülnek szóba érdemes egy olyan több tényezős *ábrát* felállítani, amiben külön tudjuk választani a jelenlegi akut problémákat. Ennek a *váltsággóc* *halmaznak* jelen esetben egyik oldalát a külső (globális) feltételek és trendek, másik oldalát az Európán belüli tagállamok belső szándékai, s végül harmadik oldalát az európai intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament, stb.) törekvései és cselekvési scénáriói alkotják. A következőkben megpróbáljuk értelmezni mindhárom területet.

A pénzügyi/gazdasági, migrációs krízis olyan szociális problémagócok egyvelege, amiknek köszönhetően gyengülni látszik az Unió legitimitása, és az eddig stabilnak és markánsnak semmiképpen sem nevezhető összeurópai identitás is egyaránt. Ahhoz, hogy az Európai Unió felülkerekedjen mind ezen, egy egységes krízismenedzsment szükségeltetne.<sup>1</sup> Az utóbbi évek tapasztalataiból azonban az látszik, hogy eltérőek a válság megoldására adott válaszok. Jean-Claude Juncker az Európai Bizottság vezetője a problémák megoldása során általában azt kéri a tagállamoktól, hogy adjanak több jogosítványt az európai intézmények kezébe. A Bizottság

alapvetően abból indul ki, hogy a rendellenességek megoldásához több Európa kell. Donald Tusk az Európai Tanács elnöke ugyanakkor arra figyelmeztet, hogy a nagyobb központosítás könnyen az EU ellen fordíthatja az állampolgárokat, mint ahogyan a Brexit esetében ez meg is történt.<sup>2</sup> Úgy tűnik, ezek az eltérő vezetési modellek képezik a központi vita tárgyát legfőképp az uniós tagállamok, és Brüsszel között. Meg kell jegyezni ugyanakkor azt is, hogy a különböző vezetési modellek nem új keletűek az Unió történetében. Az egymással versengő struktúrák közül a nyolcvanas években például a bizottsági struktúra volt az, ami leginkább meghatározta Unió irányvonalát, ezzel szemben a kilencvenes években, már az egyes nemzetállamok által képviselt irányvonal dominált. Fontos hangsúlyozni, hogy az akkori kihívásokra adott válaszok mára már nem elégségesek az új krízisek kezelésére. Az akkori vezetési modellek ugyan a korábbi kihívásoknak megfeleltek, mostanra azonban a kor és az új globális kihívások meghaladták mindkettőt. Ezt jól szimbolizálja a 2008-ban begyűrűzött gazdasági világválság és az azt követő időszak. Az a fajta közösséget, és közös valutát hangsúlyozó német irányvonal, ugyanis okkal vetett fel olyan aggodalmakat egyes országokban, amely a nemzeti hatásköröket megcsorbítását jelenthette. Bár a német válaszok ugyan segítették stabilizálni Európa szerte az országok helyzetét, ám az ezzel járó politikai

kevésbé szolgálta a tagállamok belső gazdaságának érdekeit. Ez pedig sok európai uniós tagállam nemtetszését eredményezte, elég, ha csak a hónapokig tartó görög válságra gondolunk.<sup>3</sup> Hasonló mód eltérőnek bizonyultak azok az álláspontok is, amit a 2014-től kezdődő menekültválság hozott magával. A legnagyobb kontraszt ebben a kérdésben az Európai Bizottság, és a visegrádi országok között rajzolódott ki. A fő gócpontok itt elsősorban a betelepítési kvóták, és a terrorizmus, bevándorlás közti kapcsolatokat esetleges összekapcsolása.

Vajon, milyen változások szükségesek a különböző stratégiák közötti egyensúly megteremtésére, ezáltal az európai kormányzásra? Carlo Bastasin szerint, míg nemzeti szinten a kockázatsökkentés, addig közösségi szinten kockázatmegosztás lenne a célra vezető. A Brookings közgazdásza úgy véli, hogy ennek a két stratégiának kéz a kézben kellene haladnia. Az elmúlt években már láthattuk, hogy a bizalmatlanság, recessziót, és ellenállást generál az Unióval szemben. Görögországban az utóbbi időszak megmutatta, hogy ha egy súlyos gazdasági helyzetben lévő országban nagy társadalmi támogatással felruházott új anti-establishment politikai elit szembemegy a nemzetközi hitelezők követeléseivel, akkor elmaradnak azok a reformok, amik újból stabilizálni tudták volna az országot. A közvélemény kutatások azt mutatják, hogy a rossz uniós politika bizalmatlanságot szül. Az Eurobarométer tavalyi felmérése azt mutatja, hogy 2015 novemberé-

ben az európaiak csupán csak harmada bízott az Európai Unióban, miközben a többségük inkább nem bízott benne, ez mindenképpen visszaesés a korábbi adatokhoz képest. A kiváltó okok között elsősorban a tavalyi évet Európa-szerre meghatározó menekültválság áll.<sup>4</sup> A közelmúltbeli események történései ellenére lásd Brexit rámutatnak arra is, hogy a bizalmatlanság növekedés ellenére, a gazdasági helyzettel összefüggéssel hozható jóléti indikátorok olykor csalókák Mivel még az olyan országokban is tapasztalható bizalmatlansági válság, ahol erős gazdasági növekedés van (Lengyelország, Nagy-Britannia).<sup>5</sup>

Merre tovább Európa? 2017 vízválasztó lehet az Európai Unió életében, és most itt nemcsak a német parlamenti, és francia elnökválasztásra gondolunk, hanem a Római Szerződés aláírásának 70. évfordulójára is, ami egyben számvetés is lehet az eltelt időszak mérlegéről. De vajon mik a lehetséges forgatókönyvek? Az alábbiakban négy potenciális scénárió-t veszünk górcső alá:

*Tovább az eddigi úton:* Az EU működik tovább, anélkül, hogy bármiféle szignifikáns szerződésmódosításra vagy döntéshozatali reformra kerülne sor. A felmerülő közösségi problémákat megpróbálja kezelni, legyen szó a görög gazdasági krízisről, vagy a migrációs nyomásról. Folytatja az integrációt, és közösségi politikát, természetesen ott ahol az lehetséges. Ebben a forgatókönyvben, a lényeg, hogy az EU-t képessé kell tenni, arra, hogy megbirkózzon a válságokkal szemben. Fontos hangsúlyozni, hogy bizonyos területeken már történtek erre

vonatkozó lépések, pl: Európai Stabilitási Mechanizmus, vagy az Európai Központi Bank monetáris lazítása.<sup>6</sup>

*Kétsebességes Európa:* Az EU két részre szakad, létrejön egy erős integrációval rendelkező csoportosulás (mag-országok), valamint azon tagok összessége, melyek szabadon dönthetik el, hogy miben kívánnak részt venni az uniós politikában. Itt meg kell jegyeznünk, hogy a kétsebességes EU már létezik bizonyos területeken, elég, ha csak az eurózónára, és a schengeni övezetre gondolunk.

*Lazább, kormányközi struktúra:* további integrációra nem kerül sor egy ideig, ráadásul bizonyos területeken a szuverenitást érintő kérdések feletti döntés visszakerül a tagállamok hatáskörébe. A lazább szerkezet a későbbiek folyamán megkönnyíti a tagjelölt országok, mint például Törökország csatlakozását az Európai Unióhoz, de ugyanez igaz, a Nyugat-Balkáni, és más országok esetében is: Ukrajna, Grúzia.

*Szorosabb, integráltabb struktúra:* A Brexit, következtében csökkent a szorosabb integrációban érdekelt országok száma, ezáltal a bennmaradt tagok könnyebben tudnak politikai, gazdasági döntéseket hozni. Ez a formula valószínűleg viszont már nem támogatja a további bővítéseket.<sup>7</sup>

A lehetséges opciók, egyaránt tartalmaznak különböző forgatókönyveket (első kettő), s eltérő scenáriókat (utolsó kettő). Ha esélyeket kell latolgatnunk, csak azt mondhatjuk, hogy a közelmúlt tapasztalata alapján az első forgatókönyvre van a legnagyobb esély. Ezt a

verziót a helyben járás, a stabilizálásra, és kollektív biztonságra való törekvés jellemzi. A második alternatíva, amely a kétsebességes Európa víziójáról szól, erős megfogalmazással élve, alapvetően a perifériára szorult országokkal szembeni elhatárolódásra hajaz. Ez egyértelműen a mag országoknak kedvezne, míg a periférián rekedteknek gazdaságilag inkább hátrány, mintsem előnyükké válna. Jogi aspektusból nézve pedig ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, rendkívül sok szerződésmódosítás szükségeltetne, ami akár 5-6 évet is felemésztene. Ráadásul európai szakjogászok közül vannak, akik úgy vélik, hogy ez a formáció eleve jogilag aggályos.<sup>8</sup> Az utolsó két lehetséges forgatókönyv pedig talán, abból indul ki, hogy az Európai Unió, vagy akár minden európai ország szükségképpen olyan alternatívákat ötvözhet, amely a jövőt eltolja a *paradigmaváltás felé*. Érdeemes arról is szót ejtenünk, hogy tényleges európai alternatívákról nincs a mai napig nyilvános összeurópai diskurzus. Az európai emberek így gyakran nem tudják, hogy a válságoknak milyen a természete, s milyen megoldások között választanak. Márpedig ha az alternatívák világosak lennének, akkor lehetne ezekről európai népszavazáson dönteni, s nem melleleg megnőne az Unió iránti bizalom is. Így többek között arról dönthetnének az uniós állampolgárok, hogy mely területeken működnek együtt, vagy mely tagállami hatáskörökről mondanak le. Ebben az integrációs formulában az Európai Unió, amely elsősorban gazdasági integráció, alapvető vívmányai – így például az egy-

séges belső piac és az ehhez szorosan tartozó négy alapszabadság – érintetlennek maradnának.

Az utóbbi évek tapasztalatai rendre azt mutatják, hogy az Unió jövőjét illetően inkább kérdések, mintsem válaszok fogalmazhatók meg, vagyis a problémák inkább halmozódnak, mint megoldódnának. Európa jelenlegi helyzetét kétség kívül ma közvetlenül az uniós vezetési, gazdasági, migrációs krízis teszi bizonytalanná. Ezek a „fő” kihívások. Minden más válság, kezdve az ökológiai válságoktól az egyes országokban tapasztalható demokrácia deficitekig, úgy gondoljuk csupán csak másodlagosak, de kétség kívül nem elhanyagolhatóak. A fentebb említett fő problémagócok megoldatlansága egyre nagyobb méreteket ölt. Jelenleg e problémák kezelési módozatai állítja szembe egymással az uniós országokat, és bontja meg az uniós egységet. Mindez növeli ez által a társadalmi bizalmatlanságot, és az euroszkepticizmust. Ami tanulságként mindebből levonható, az az, hogy egy rendkívül bizonytalan jövővel kell szembenéznünk, és nagyon úgy fest, hogy a legkülönbözőbb eshetőségekre is fel kell készülnünk, mint például, további EU tagságról szóló népszavazások, szélsőséges erők megerősödése. Európa – kontinensként és Unióként – számos útkereszteződésben áll, gyakran úgy,

hogy kevés fogalma van az útválasztás kényszeréről. A zavaros, ideges korszak és értelmezési helyzet azonban *nyitottabbá és szabadabbá* teheti a gondolkodást, és segítheti a jelenre és jövőre vonatkozó *új felvetések befogadását*.

**SZUOK DÁVID**

Jegyzetek

1. [http://meltanyosság.hu/content/files/félresiklott%20európai%20kísérlet\\_20130814.pdf](http://meltanyosság.hu/content/files/félresiklott%20európai%20kísérlet_20130814.pdf)
2. <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2016/how-brexite-changing-eu>
3. <http://szazadveg.hu/foundation/kutatas/szazadveg-otletmuhely/az-europai-unio-problemaira-a-nemzeti-hataskorok-bovitese-a-megoldas>
4. <https://pcblogger.atlatszo.hu/2016/01/04/jelentosen-visszaesett-az-europai-unio-iranti-bizalom/>
5. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/07/12/its-not-europe-its-national-democracy-thats-dysfunctional/>
6. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2016-10-17/europe-s-ugly-future>
7. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44249.pdf>
8. <http://europaidemokraták.hu/jogilag-lehetes-e-e-ketsebessege-europa-a-vagy-a-nemzetkozi-szerzodesek-kotelezo-ereje/>

# A közmunka program hatása

## *A munkaerő piacra való reintegrációs hatás felmérése a közfoglalkoztatottak szemszögéből Tótszerdahely példáján*

**2011. január 1-vel gyökeresen megváltozott a közfoglalkoztatás, amelynek keretein belül egységes közfoglalkoztatási rendszert alakított ki a 2. Orbán - kormány, megszüntették a korábbi közcélú, közhasznú és közmunka programokat. Az elmúlt több mint öt év alapján már rendelkezünk annyi tapasztalattal, hogy megítéljük a közfoglalkoztatási program sikerességét a munkaerő piacra való visszatérésében. A vizsgálataink során egy kérdőív segítségével a közmunka programok munkába való reintegrációs hatásának a vizsgálatát végeztük el a közfoglalkoztatottak szemszögéből. Tótszerdahely egy rurális, városhiányos térben fekvő település, amely megfelelő lehetőséget nyújtott számunkra a vizsgálataink elvégzéséhez. A kérdőívet valamennyi megkérdezett kitöltötte.**

A közfoglalkoztatási rendszer átalakításának az alapjait a *2011. évi CVI. törvény közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, egyéb törvények módosításáról* szóló jogszabály, a *2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről*, valamint *375/2010. (XII.31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról* tette le. A közfoglalkoztatás típusai az alábbiak voltak a vizsgált időszakban:

- Rövid időtartamú közfoglalkoztatás. Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára, 1-4 hónapos időtartamban, napi 4 órás tevékenységet jelenti mindössze 28.500 Ft-ért. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege 22.800 Ft volt, ez esetben az alkalmi munkavégzést tiltották. Fő funkciója az volt, hogy „költséghatékonyan” demonstrálja milyen sokan vesznek részt a közfoglalkoztatásban. A negatív tapasztalatok alapján 2011 után már nem alkalmazták.

- Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásba azon álláskeresőket is bevonták, akik szakképzettséget igénylő munkát is képesek voltak elvégezni. A foglalkoztatás 2-11 hónapos időtartamban, legalább napi 6, de tipikusan napi 8 órában valósult meg.

- Országos közfoglalkoztatási program. Akár egész éves, 8 órás foglalkoztatás is lehet. A közfoglalkoztatók nem csak állami szervek lehetnek, hanem magán erdőgazdaságok, vízgazdálkodási társulatok is. Akár multispecifikus feladatok ellátására is.

- Startmunka mintaprogramot a belügyminiszter által meghatározott célok elérése érdekében indította a kormány. Legfontosabb formája a kistérségi Startmintaprogram, amelyet a hátrányos helyzetű kistérségekben alkalmaztak. Általában ezekhez képzés is kapcsolódik. 2011-től fogva folyamatosan bővül

az ebben a formában munkát vállalók száma.

### **Tótszerdahely foglalkoztatási szerkezte országos összehasonlításban**

Az elmúlt években javultak hazánk munkaerő-piaci mutatói. A foglalkoztatottak száma és aránya is növekedést mutatott, a munkanélküliség és az inaktivitás csökkent. A foglalkoztatottak száma 2011 óta folyamatos emelkedik, a munkanélküliek száma 2013 óta csökken. A foglalkoztatás 2015-ben az utóbbi közel két és fél évtized legmagasabb szintjét érte el, miközben a munkanélküliség hosszú évek óta nem tapasztalt mélypontra esett vissza. Mindez nemzetközi összehasonlításban is hazánk munkaerő-piaci helyzetének javulását eredményezte. 2015-ben a 15–64 éves munkanélküliek száma 36 ezer fővel 307 ezerre, a munkanélküliségi ráta 7,8-ről 6,8%-ra mérséklődött az egy évvel korábbihoz képest. A munkanélküliségi mutatók a férfiak körében nagyobb mértékben csökkentek, mint a nőknél.

2011–2012-ben az előző időszakhoz képest nőttek hazánkban a regionális különbségek a foglalkoztatásban. Ugyanakkor 2013-ban a közmunkaprogramok kiterjesztése a korábbiaknál kisebbre, 10 százalékpont alá szorította a legmagasabb és a legalacsonyabb foglalkoztatási rátájú régió közötti differenciát, miután a közfoglalkoztatásban a hátrányosabb gazdasági helyzetű térségek nagyobb arányban vettek részt. Zala megyében 2011-ben 12,1 % volt a munkanélküliségi ráta, ami 2015-re 5,4 %-ra esett vissza<sup>1</sup>.

Tótszerdahelyen a nyilvántartott álláskeresők száma 2011-ben 63 fő volt 2015-ben pedig ez a szám 23 főre csökkent. Hasonló tendencia figyelhető meg az egy éven túl nyilvántartott álláskeresők számának alakulásában, amelyek száma 17 főről 3-főre csökkent.

A közfoglalkoztatás helyzetének alakulása az elmúlt időszakban

A közfoglalkoztatásban részt vevők számának alakulása évenként ugyan eltérő mértékben, de hatással volt a foglalkoztatás egészének változására. Az alacsony iskolai végzettségűek, a hátrányos térségekben élők, illetve a romák körében számít a közmunka döntő jelentőségű tényezőnek. Számukra az elérhető munkalehetőségek köre a nyílt munkaerőpiacon sokkal korlátozottabb. 2012-ben és 2013-ban a foglalkoztatottak létszám növekedésének hattizede származott a közfoglalkoztatottak számának növekedéséből, 2014-ben ez az ötödére csökkent, míg 2015-ben a harmadát tette ki. Az elmúlt két évben a téli közmunkaprogramoknak köszönhetően a közfoglalkoztatottak létszámának havonkénti alakulása jelentősen kiegyensúlyozottabb volt a korábbiaknál. Éves átlagban 2015-ben – az intézményi munkaügyi statisztika szerint – 192 ezer főt alkalmaztak közfoglalkoztatottként, 9 ezer fővel (5,1%-kal) többet, mint 2014-ben. A költségvetési szektorban, azon belül pedig a közigazgatásban 2015-ben átlagosan 170 ezer fő dolgozott közfoglalkoztatottként. A versenyszférában (jellemzően állami tulajdonú vállalkozásoknál) 12 ezer főt, a nonprofit szférában 10 ezer főt alkalmaztak ilyen formá-

ban. A közfoglalkoztatottak átlagosan bruttó 79 800 forintot kerestek az elmúlt évben. A közfoglalkoztatás átlagosan 7 hónap teljes munkaidős, többnyire egyszerű, képzettséget nem igénylő munkát jelent. A közfoglalkoztatás foglalkoztatáspolitikai programként a nyilvántartott álláskeresőket 36%-át érintette. Közöttük nagyobb arányban találunk férfiakat, valamint alapfokú vagy annál alacsonyabb iskolai végzettségűeket. A közfoglalkoztatás révén nagy számban olyanok is rendszeres munkalehetőséghez jutottak, akiknek erre évek óta kevés esélyük nyílt<sup>2</sup>.

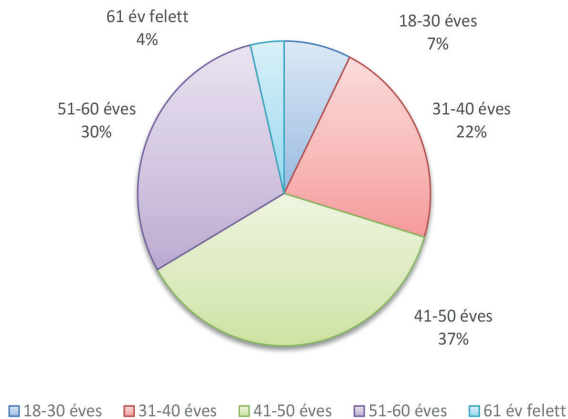
### A közfoglalkoztatott munkavállalók között végzett kérdőíves felmérés és annak eredménye Tótszerdahely községben

A kérdőívet 27 fő közfoglalkoztatott munkavállaló anonim módon, önként és önállóan töltötte ki. A megkérdezett munkavállalók 48,1 % nő, 51,9 %-a férfi volt.

Az 1. ábrán látható a megkérdezettek korszerinti eloszlása. Leolvasható, hogy a 41-50 év közötti korosztály a domináns, viszont jelentős arányban vannak közfoglalkoztatottak között a 31-40 éves és a 51-60 éves korosztály is. Iskolai végzettség tekintetében a megkérdezett 27 fő közfoglalkoztatott nagy része - 19 fő - általános iskolai végzettséggel rendelkezik, 3 fő még az általános iskolai végzettséget sem szerezte meg, 5 fő pedig szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkezik. A megkérdezett közfoglalkoztatottak 100 %-a segédmunkás munkakörben dolgozik.

A közfoglalkoztatási szerződés időtartama a megkérdezettek 11,1 %-nál 2-4 hónap közötti, 14,8 %-nál 5-6 hónap közötti és 74,1 %-nál 6-12 hónap közötti. A megkérdezettek 100 %-át napi 8 órás munkaidőben foglalkoztatják. A foglalkoztatásukat megelőzően a válaszadók 25,9 %-a álláskeresői járadékban, 63 %-a foglalkoztatást

1. ábra: A megkérdezett közfoglalkoztatottak kor szerinti megoszlása, (%)



Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

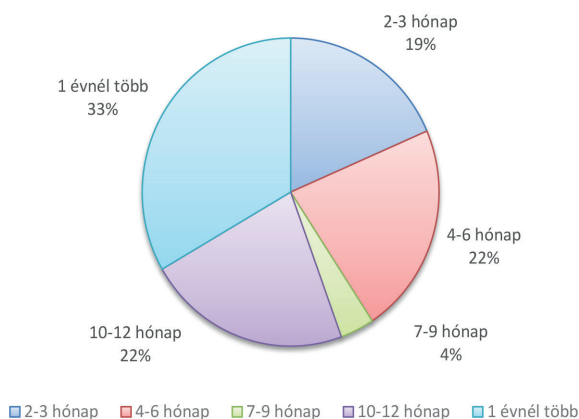
helyettesítő támogatásban részesült. A fennmaradt 11,1 % a foglalkoztatásukat megelőzően nem részesültek szociális ellátásban.

A 2. ábra mutatja, hogy a megkérdezettek a közfoglalkoztatási jogviszonyuk előtt meddig voltak álláskereső. Jól láthatjuk a 12. ábrán, hogy a vá-

laszadók közel 1/3-a tartós munkanélküli volt a közfoglalkoztatása előtt, de az is kiemelkedő, hogy 59 %-uk, több, mint fél éve volt álláskereső.

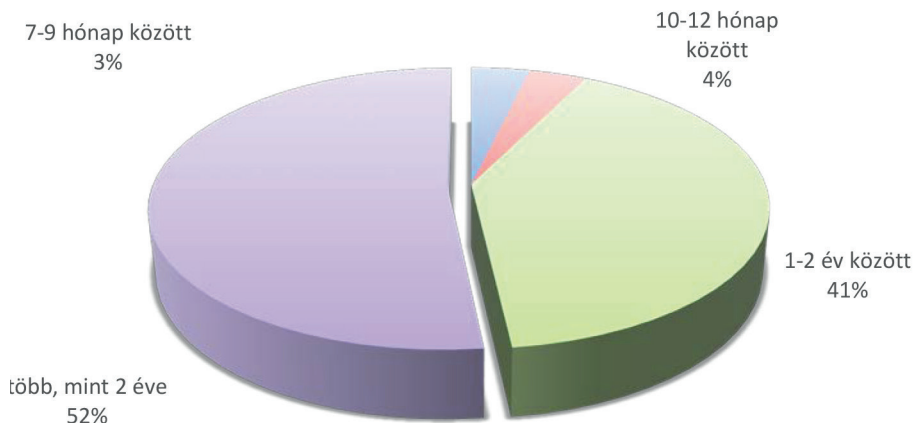
A 3. ábrán látható, hogy a válaszadók, mikor voltak utoljára foglalkoztatva az elsődleges munkaerőpiacon. Az eredmény első ránézésre is meglepő.

**2. ábra: A közfoglalkoztatottak álláskeresői időtartama a közfoglalkoztatottság előtt, (%)**



Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

**3. ábra: A közfoglalkoztatottak utolsó foglalkoztatottsága az elsődleges munkaerőpiacon, (%)**

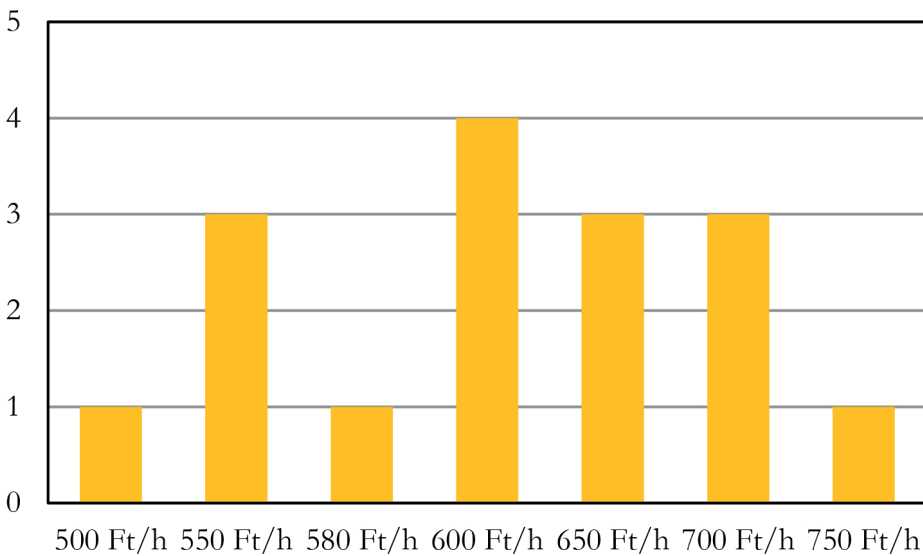


Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

A 27 fő megkérdezettből, mindössze 2 fő volt, aki a közfoglalkoztatása előtt 1 éven belül foglalkoztatott az elsődleges munkaerőpiacon. 11 fő volt, aki 1-2 év közötti időszakban volt utoljára foglalkoztatva, 14 fő pedig már több mint 2 éve nem volt foglalkoztatva az elsődleges munkaerőpiacon.

A megkérdezettek 70,4 %-a nem elégedett a közfoglalkoztatási helyzettel, viszont a jelenlegi bérezésükkel, csak az 59,3 %-uk nem elégedett, ők magasabb munkabért képzelnek el maguknak. A 4. ábra azt ábrázolja, hogy a megkérdezettek közül az a 16 fő, akik magasabb bérezést várnának el, azon

#### 4. ábra: A jelenlegi fizetésükkel elégtlenek nettó fizetési igénye, (fő)



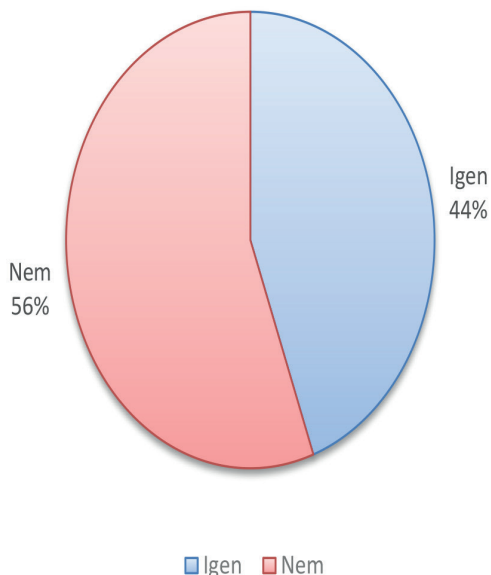
Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

személyek milyen fizetéssel elégednének meg. A megkérdezettek közül azok, akik nem rendelkeznek középszintű végzettséggel, azok bruttó 455 Ft/órás, a középszintű végzettséggel rendelkező személyek pedig bruttó 583 Ft/órás bérezésben részesülnek. Az látszik, hogy a középszintű végzettséggel rendelkező bére megközelíti az elvárásokat, viszont a válaszadók a nettó fizetési igényüket fejezték ki, mivel a kérdőívesítés során

azt állapítottam meg, hogy a megkérdezettek nem tudtak különbséget tenni nettó és bruttó bér között.

A közfoglalkoztatottak felfogásáról, illetve munkamoráljáról árulkodik az az adat is, hogy csak a megkérdezettek 44,4 %-a vállalna túlórákat plusz bérért. Ezt az 5. ábrán láthatjuk. Elég kicsi ez az arány ahhoz képest, hogy 59,3 %-uk nem elégedett a jelenlegi bérezésével.

### 5. ábra: Plusz bérért vállalna-e túlórát? (%)



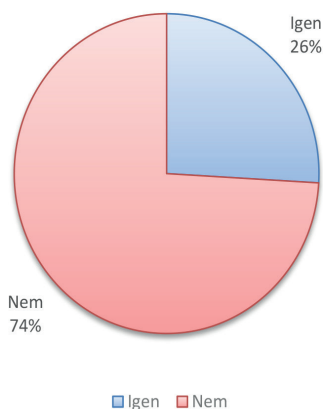
Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

A megkérdezettek egyike sem vett részt képzésen az elmúlt 1 évben, viszont a 6. ábrán látható, hogy a többségüknek nincs is rá igénye. A 27 megkérdezett közül, mindössze 7 fő mondta azt, hogy a jövőben részt venne képzésen. Itt újból felmerül bennünk az a kérdés, hogy hogy szeretnének változtatni a helyzetükön, illetve, hogy szeretnének visszakerülni az elsődleges munkaerőpiacra, hogy ha még a hajlandóság sincs meg bennük, hogy képezzék magukat.

A 7. ábrán láthatjuk, hogy a megkérdezettek a jelenlegi jogviszonyukkal elégedettek-e. 25,9 %, vagyis 7 fő válaszolta azt, hogy ők elégedettek a jelenlegi közfoglalkoztatott jogviszonyukkal. Tehát, akik igennel válaszoltak,

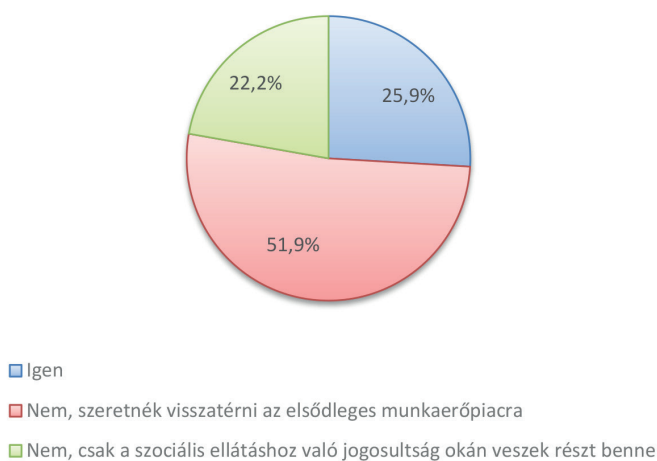
azoknak a jelenlegi helyzetük, a jelenlegi fizetésük teljesen megfelel, az elsődleges munkaerőpiacra nem akarnak kikerülni. Hasonló a helyzet annál a 6 főnél, aki azt a választ adta, hogy „nem, csak a szociális ellátáshoz való jogosultság okán veszek részt benne”. Ezekkel a személyekkel ugyanaz a helyzet, mint az előbbi csoporttal, hogy ők sem kívánnak vissza kerülni az elsődleges munkaerőpiacra, viszont ők még közfoglalkoztatottként sem szeretnek dolgozni. Ez a csoport, aki szíve szerint nem dolgozna, csak a segílyt venné fel. A harmadik csoport szerencsére a legnagyobb arányt teszi ki, a válaszadók 51,9 %-a válaszolta azt, hogy nem elégedett a jelenlegi közfoglalkoztatott

### 6. ábra: Részt venne-e képzésen a jövőben? (%)



Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

### 7. ábra: Közfoglalkoztatott jogviszonyukkal való megelégedettség, (fő)



Forrás: Kérdőíves felmérés alapján, saját szerkesztés

jogviszonyával és szeretne visszakérülni az elsődleges munkaerőpiacra. A kérdőív utolsó kérdése megerősítette ezeket a válaszokat, hisz az volt a kérdés, hogy az utolsó 3 hónapban hány álláshelyre jelentkezett. Az arány teljesen megegyezik azzal, hogy ki mennyire elégedett a jelenlegi

munkaviszonyával. Itt is 51,9 %-a felelte azt, hogy az elmúlt 3 hónapban legalább 1 helyre beadták az önéletrajzukat, tehát ők tesznek is valamit azért, hogy visszakérüljenek az elsődleges munkaerőpiacra. A 48,1 %-os arány, aki egy helyre sem jelentkezett az elmúlt 3 hónapban, pont azt a 2 csoportot foglalja

magába, akik elégedettek a jelenlegi közfoglalkoztatott jogviszonyukkal, illetve akik csak a szociális ellátáshoz való jogosultság okán vesznek részt a programban.

## Összefoglalás

Összességében elmondható, hogy a jelenlegi közfoglalkoztatási rendszer nem feltétlenül tudja betölteni azt a szerepet, melyet bevezetésekor szántak neki. A tapasztalatok szerint a programban résztvevő foglalkoztatottak közül kevesen kerülnek vissza az elsődleges munkaerőpiacra, ahogy a tótszerdahelyi közfoglalkoztatásban résztvevők nyilatkozatából kitűnik jelentős részüknek nincs is szándékában, illetve megfelelő végzettség nélkül nem is tud újra munkába állni. Eddigi tapasztalatok szerint Tótszerdahelyen a közfoglalkoztatottaknak kb. 10%-a kapott munkát az elsődleges munkaerő piacon.

Az önkormányzatokra a jelenlegi rendszer jelentős adminisztratív munkát hárít, illetve nehézkés az előre tervezés. Viszont az is elmondható, hogy településfejlesztés szempontjából nagy lehetőség van a közfoglalkoztatottakban, hisz az önkormányzat „olcsó” munkaerőt kap (ami azonban azt jelenti a közfoglalkoztatott számára, hogy a közfoglalkoztatásban lévő bérszínvonal alacsony, egy biztos egzisztencia kialakítására alkalmatlan).

Minél távolabb van valaki az elsődleges munkaerőpiactól, annál nehezebb és költségesebb az integrációja, ez a nehéz

feladat megoldása, azonban úgy tűnik jelenleg még várat magára.

**SZABÓ DÁNIEL<sup>3</sup>–BALI LÓRÁNT<sup>4</sup>–HEGEDŰSNÉ BARANYAI NÓRA<sup>5</sup>**

## Irodalomjegyzék

*2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról*

[https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100106.TV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100106.TV). Letöltés ideje: 2017. 04. 26.

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200001.TV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200001.TV). Letöltés ideje: 2017. 04. 26.

375/2010. (XII.31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról

[https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1000375.KOR](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000375.KOR). Letöltés ideje: 2017. 04. 26.

## Jegyzetek

1 <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2015.pdf>. Letöltés ideje 2017. 04. 26.

2 <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2015.pdf>. Letöltés ideje 2017. 04. 26.

3 Vidékfejlesztési agrármérnök Msc, Egeraracs

4 Dr. Bali Lóránt, Ph.D. adjunktus PE Georgikon Kar

5 Hegedűsné Dr. Baranyai Nóra, tszv. docens PE Georgikon Kar

# Az okos városok területi jellemzőinek főbb mérési módszerei Magyarországon

Általánosságban elmondható, hogy mind a világ, az európai, mind pedig a hazai területi folyamatok tendenciái azt mutatják napjainkban, hogy a városias (urbánus) jellegű területek szerepe felértékelődik, hiszen a városi jellegű területek adják a gazdasági növekedés motorját (Káposzta et al., 2016). A Föld egészét tekintve a városlakók aránya meghaladja a Föld jelenlegi népességének felét, amely arány (előzetes becslések alapján) a jövőt tekintve feltehetően emelkedni fog. Ezen növekedési folyamat értelmében jött létre az intelligens növekedés, illetve a SMART városok fogalma. Jelen tanulmányban megvizsgáljuk az intelligens növekedés, illetve a SMART városok definíciójához kapcsolódó jogszabályi háttérrel, a hazai szakirodalmakat, illetve ismertetjük a hazai Lechner Tudásközpont által kidolgozott módszertant. Magyarországon már néhány SMART város kialakításához köthető területi kezdeményezés elindult, amely jó alapját teremtheti meg a jövőbeni hatékony Integrált Városfejlesztési Stratégiák megvalósításának. Ebből adódóan az elméleti áttekintést követően néhány hazai és nemzetközi „SMART jogyakorlatot” mutatunk be.

A terület- és vidékfejlesztéssel foglalkozó szakirodalmak tanulmányozása kapcsán, mind az Európai Unióban, mind pedig hazánkban egyre nagyobb teret nyer az intelligens növekedés, illetve az ahhoz kapcsolódó SMART városok („élhetőbb” városok) fogalma. Az Európai Unió Európa 2020 növekedési stratégiájában is már kulcs tényezőként jelenik meg az intelligens

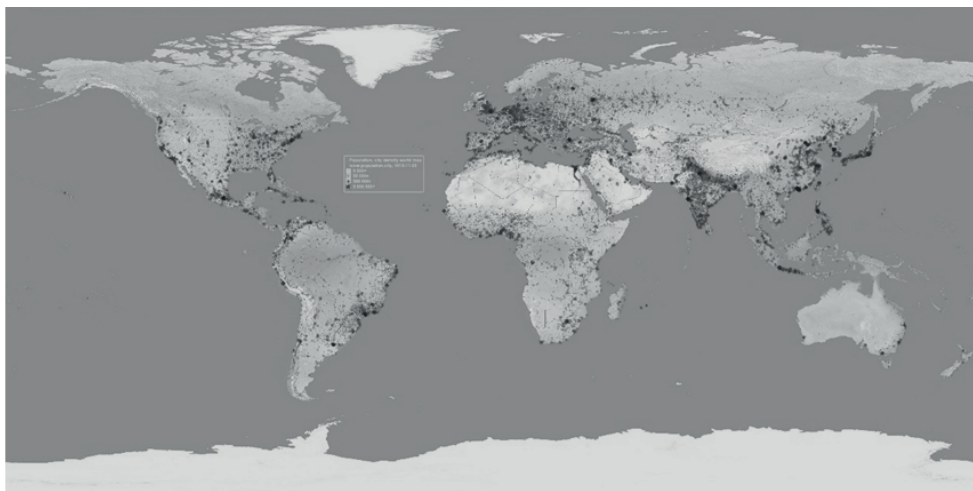
növekedést meghatározó tényezők definíciója, illetve azok kardinális területeinek lehatárolása, amely többek között érinti az oktatás, a kutatás/innováció, illetve a digitális társadalom területeit is.

Az Európai Uniót jellemző jelenlegi területi folyamatok alapján elmondható, hogy a városok a jelenlegi fejlődés és növekedés motorjai, mely alapján a globális verseny meghatározó résztvevői is egyben. A települések versenyképességét az ott élhető élet minősége és az ebben szerepet játszó társadalmi-, gazdasági-, és környezeti infrastruktúra határozza meg elsődlegesen, kiegészülve az elérhető szolgáltatások mennyiségével és minőségével (Kassai-Molnár, 2016). A választott témánk aktualitását adja, hogy az Európai Unió SMART City koncepciója mindezen tényezők fejlesztését hivatott előmozdítani. Jelen tanulmányunk célja, hogy dióhéjban áttekintést adjunk az intelligens növekedéshez, illetve a SMART városokhoz kapcsolódó főbb szakirodalmakról, a hazai intézményi és jogszabályi háttérről, a Lechner-féle módszertanról, illetve néhány hazánkban és nemzetközi téren is már működő SMART városi kezdeményezésről.

Városok a globalizálódó világunkban

Ha a Föld egészét tekintjük, napjainkban a városlakók aránya meghaladja az 50 %-ot, miközben a GDP 80 %-át termelik, illetve az energia 70 %-át fogyasztják. Az előzetes becslések alapján a városlakók száma 2030-ra vélhetően 5 milliárdra fog emelkedni. A világot jellemző területi különbségek értelmében az egyes kontinensek és országok között azonban jelentős különbségek vannak az urbánus jellegű területek lakosait illetően is. Míg az Amerikai Egyesült Államok népességének megközelítőleg 66,4 %-a él jelenleg városban, addig Európa esetében ez a szám megközelítőleg 73 %. Az 1. ábrán a legfrissebb (2017. május 3.) város- és népsűrűség világtérképen jól látható a városi jellegű területek elhelyezkedése és zsúfoltsága.

## 1. ábra: Város- és népsűrűség világtérkép



Forrás: <http://nepesseg.population.city/world/>, 2017

Jelenleg hazánkban a városok száma 328 és a népesség 17,4 %-a Budapesten, 52, 1 %-a a többi városban él (TeLR, 2017). Mint az már a fentiekben is említésre került, a városok a növekedés alapvető motorjai, amely alapján elmondható, ahhoz, hogy ez a tendencia fennmaradjon a műszaki-, intézményi-, társadalmi-, gazdasági és környezeti infrastruktúra folyamatos fejlesztésére van szükség, tehát fontos lépésként jelenik meg napjainkban a városok/települések intelligens növekedése, illetve az okos város koncepció.

Az intelligens növekedés és SMART város definiálása

A SMART városok alapját az intelligens növekedés adja, melynek fontosságát az is alátámasztja, hogy fontos prioritásként jelent meg az Európa 2020 Növekedési Stratégiában. Az intelligens növekedés alatt összességében egy olyan folyamatot értünk, amely az Európai Unió teljesítményét hivatott javítani az oktatás, a kutatás/innováció, illetve a digitális társadalom terén. Az oktatás esetében részcéletterületként jelenik meg a tanulás és készségfejlesztés ösztönzése, a kutatás és innováció esetében olyan új termékek és szolgáltatások előállításának előirányzása a rész cél, amelyek elősegítik a növekedést és a foglalkoztatást, illetve a társadalmi problémák megoldását, a digitális társadalom esetén pedig az információs és kommunikációs technológiák

használatát irányozzák elő az elkészült stratégiában. Mindezek alapján az intelligens növekedés terén az alábbi három Európai Unió fő célt fogalmazódott meg:

A köz- és magánforrásokból származó kutatási, fejlesztési és innovációs beruházások szintjének el kell érnie az Unió GDP-jének 3%-át, emellett jobb feltételeket kell teremteni e három tevékenységhez.

2020-ra a foglalkoztatási arányt a 20 és 64 év közötti munkavállalók körében 75%-ra kell emelni azáltal, hogy többen (különösen a nők, a fiatalok, az idősebbek, az alacsonyán képzettek és a legális bevándorlók) jutnak álláshoz.

Javítani kell az iskolázottság szintjét, különösen az alábbi területeken: a lemorzsolódási arányt 10% alá kell csökkenteni, el kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú (vagy azzal egyenértékű) végzettséggel rendelkezzen.

**A városi jellegű területek kiemelt szerepet kapnak az intelligens növekedés elérésében, hiszen a metropoliszrégiók adják az EU lakosságának több mint a felét, illetve az előállított GDP közel kétharmadát. Általánosságban elmondható, hogy minden Európai Unió metropoliszrégióban az egy főre jutó GDP magasabb, mint a többi régiótípusban, de ki kell emelnünk, hogy ez nem minden esetben jelenti azt, hogy a növekedés üte-**

me is magasabb is lenne. Számos európai országban az egy főre jutó GDP lassabban növekedett a metropoliszrégiókban, mint a többi régióban. Természetesen ez az alacsonyabb gazdasági szinten lévő régiók növekedési ütemével indokolható.

Az Európai Unió területén a metropoliszrégiók közül a fővárosi régiók növekedési üteme különösen magas, amely véleményünk szerint a termelékenység és a foglalkoztatottság növekedésére vezethető vissza. A másodlagos metropoliszrégiók a nemzeti szinttel azonos, de a fővárosi régiókéthoz képest elmaradó növekedést produkáltak, míg a kisebb régiók még ennél is lassabban növekedtek. Fontos vizsgálati eredmény, hogy valamennyi OECD országban kimutatható: a termelékenység, a jövedelmek a városok méretével párhuzamosan nőnek és jelentős mértékben járulnak hozzá a nemzeti GDP-hez. Ennek egyik okát abban látjuk, hogy a nagyobb városok általában magas szintű humán erőforrás-kapacitással rendelkeznek, bár a városok méretének növekedésével ez nem mindig áll egyenes arányban. Másik ok, hogy a nagy városokban nagyobb arányban telepedtek meg a magas termelékenységi potenciállal rendelkező ágazatok (pl. pénzügyi szolgáltatások). Harmadrészt ezek a városok olyan csomópontok, szolgáltató központok, amelyek kereskedelmi, pénzügyi folyamatok csatornáiként magas hozzáadott értékű szolgáltatások rendelkezésre állását igénylik (Eurostat, DG Regio, 2016).

Az intelligens növekedés adja az alapját a SMART városok koncepciójának. A SMART város vagy más néven okos város egy gyűjtőfogalom, amely alatt napjainkban mindenki mást ért, így általános és egységes definíció jelenleg még szakmai viták tárgyát képezik. Véleményünk szerint az okos város, avagy SMART város olyan gyűjtőfogalom, amely lényege, hogy a fejlesztések a helyi igényekhez igazodnak. Az angol nyelvű SMART City elnevezést fordíthatjuk „korszerű”, „emberközpontúnak”, de talán a leginkább ismert az „élhető város” elnevezés. Egy várost akkor nevezünk okosnak, ha a fenntartható gazdasági fejlődését a hagyományos és digitális infrastruktúrába, humán és társadalmi tőkébe való kiegyensúlyozott befektetés révén, az érintett közösség érdekeltjeinek bevonásával, annak részvételével, környezettudatos módon éri

el. Okos városnak lenni egy folyamat, egy folyamatos fejlesztés útján. Mindezek alapján az okos város nélkülözhetetlen része az „okos város-lakó”, aki alapvető feltétele egy város hosszú távú fejlődésének (Dobos et al., 2015). Azok a városok sikeresek, ahol teret engedtek az innovációs tevékenységnek, amihez az önkormányzatok részéről szolgáltató szemlélet szükséges. Fontosnak feltételnek tartjuk, hogy a kényelmi szolgáltatások találkozzanak a valós igényekkel. Fontosnak tartjuk itt értelmezni az ilyen fejlődésben lévő városok definícióját. Az Okos Városok Kézikönyve alapján az Okos város/SMART City egy olyan közeg, ahol a technológiai és az intelligens szolgáltatási megoldások komplexebb, életminőségről, hatékonyságról, ökológiai és gazdasági fenntarthatóságról szóló célok eszközei. Ezek más eszközökkel együtt alkalmazva tudnak sikeresen működni a szolgáltatások minőségének és hatékonyságának javítása érdekében, az energia és más erőforrások takarékosabb felhasználása érdekében, az állampolgárok bevonása és az életminőség javításának érdekében (Dobos et al., 2015).

#### Jogszabályi háttér

Miután az Európai Unióban megfogalmazódott a SMART város koncepció igénye, a hazai területfejlesztési politikában is megtörténtek az előkészületek. A SMART város koncepció hazai vonatkozásában az első ilyen kormányhatározat 2014-ben jelent meg, a 1631/2014 (XI.6.) Kormány határozata a Digitális Nemzet Fejlesztési Program megvalósításáról, melyben kijelölik az infokommunikációs szektor fejlesztési irányait, céljait, illetve a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia végrehajtásának négy pillérét:

**digitális kompetenciák**  
**digitális gazdaság**  
**digitális infrastruktúra**  
**digitális állam.**

**Majd ezt követően a 2015-ös évben a Magyar Közlönyben megjelent Digitális Nemzet Fejlesztési Program megvalósításával kapcsolatos aktuális feladatokról, valamint egyes kapcsolódó kormányhatározatok módosításáról szóló 1486/2015. (VII. 21.) kormányhatározat, melynek 3. pontja a Lechner Tudásközpontot, mint közreműködő felt jelöli meg az intelligens városi szolgáltatások összehangolt bevezetésében és a**

működést támogató szervezeti és tudásplatform létrehozásában. Ennek megfelelően a Lechner Tudásközpont 2015-ben létrehozta az Okos Város Központot, mely központi koordináló szervként kezeli a Tudásközpont egyes ágazatainak okos város projektekhez kapcsolódó különböző tevékenységeit (urbanisztikai monitoring, térinformatika, informatika). Az Okos Város Központ feladata, hogy támogassa a hazai városokat intelligens stratégiájuk megalkotásában, kapcsolatot tartson a nemzetközi, hasonló profilú szervezetekkel, valamint közvetítő szerepet töltsön be városok, az állami és a piaci szereplők között – így dokumentálva az okos települések létrejöttének folyamatát Magyarországon.

### **Lechner Tudásközpont által kidolgozott városértékelés főbb elemei**

2014. óta az Európai Unió tagállamaiban és hazánkban is a városértékelések terén számos kutatás foglalkozott és jelenleg is foglalkozik az okos városok értékelésének alkotóelemeivel, illetve módszertanával. Számos variáció született a monitoring rendszer kidolgozására, azonban Magyarországon az alábbi hat főcsoportot alakították ki a városok helyzetértékelése kapcsán (Nagy et al.; 2015):

- okos mobilitás
- okos környezet
- okos emberek
- okos életkörülmények és életminőség
- okos kormányzás
- okos, fenntartható gazdaság

Az **okos mobilitás** alrendszerben a városértékelési modell áru fuvarozási, személyszállítási és ezek műszaki infrastruktúrájának legfontosabb elemei, illetve integráltsága jelenik meg. Továbbá ezeken kívül még fontos a környezetbarát fuvarozás, környezetbarát szállítás értékeléséhez kapcsolódó átmenő forgalmak és fuvarozási módok megoszlásának ismerete. A műszaki infrastrukturális feltételek „SMART”-ságát is érdemes vizsgálni, amely az okos kártyarendszerek bevezetésével, a valós idejű információs rendszerek működtetésével és az elektromos töltőállomások terjedésével is mérhető.

Az **okos környezet** alrendszer tartalmazza elsődlegesen az okos épületeket, amelyek jelenleg 10 energetikai minőség szerinti besorolás alapján vannak kategorizálva. A Lechner Tudásközpont

értékelési módszere alapján a városértékelésben elsősorban a tanúsítvánnyal rendelkező épületek aránya meghatározó a települések életében, tovább a város épületállományának energetikai besorolása. Ezen alrendszer leginkább meghatározó fogalmi háttérét a klímabarát cím adja, amely a klímastratégia meglétével mérhető, melyhez szorosan kapcsolódik az ésszerű területhasználat, illetve a hőszigetek megléte és a zöldterület-gazdálkodás aránya a település bel-, illetve külterületeit is érintve.

Egyetértünk azzal a ténnyel, mely alapján semmilyen digitális alkalmazás vagy technikai megoldás nem terjeszthető el a helyi népesség megfelelő adszorpció és rugalmas alkalmazkodási képessége, **okos emberek** nélkül. A befogadás és integráció minőségét a legjobban az egyének okos eszközökkel (telefon) való felszereltségével, valamint az internet előfizetések elterjedtségével lehet mérni. A közösségi együttműködési készség és aktivitás értékeléséhez vizsgálni kell a civil szervezetek helyzetét és működését, érdekérvényesítő erejét, az önkormányzat közösségi részvételen alapuló tevékenységeit, a lakosság választási aktivitását és végül az egyéb közösségi megmozdulásokat, tevékenységeket jelző formákat (pl. városi facebook profil, városi facebook csoport kialakítása, felhasználók, fórumok).

A településértékelés terén az **okos életkörülmények és életminőség** alrendszer tartalmazza az életminőséget körvonalazó jóléti és biztonsági feltételeket, illetve a népesség egészségi állapotát és egészség tudatosságát. Véleményünk szerint fontos további életminőséget leíró adatokat is vizsgálni, mint például a helyi munkanélküliség, az elvándorlás, a szociális segélyezés, a személygépkocsi ellátottság és más pl. ingatlanpiaci mutatókkal leírható jellemzőket is. A települések értékelésénél figyelembe kell venni az ott élők egészségi állapotát, melyeken belül értékelni kell az életmódot és az egészség tudatosság szintjét (pl. biopiacok jelenléte).

A jogszabályi háttérben meghatározott jelenlegi felosztás alapján az **okos kormányzás** alcsoport a legszélesebb körben jellemző csoport, amely a közigazgatás és a közszolgáltatások összesítéséből jött létre. Egyik legfontosabb eleme az online folyamatok elterjedésének mérése, az

e-ügyintézésbe bevont ügytípusok köre és azok lakossági igénybevétele az ügyfélkapun keresztül. A jelenlegi mérési rendszer alapján a közszolgáltatások kategóriájában az első értékelendő csoport az oktatás, kultúra és a művelődési intézmények. Fontos az e-learning, illetve a digitális ismeretek oktatása a településen (pl. e-napló).

Az **okos, fenntartható gazdaság** alcsoportban véleményünk szerint fontos a települések összehasonlításában az új és innovatív start up vállalkozások megjelenése, illetve az információ és a K+F tevékenység súlya. Kardinális mérőszámként jelenhet meg a helyi lakosság vállalkozási aktivitásának értékelése, illetve a korszerűség és rugalmasság vizsgálata a foglalkoztatottság terén. Ezen alcsoport a településekhez legjobban kapcsolódó és mérhető turizmus piacán jelenik meg. A turizmus a helyi adottságokra épülő iparág, amely számos módon tudja a településre látogatók számára a digitális segítséget nyújtani, többek között itt gondolunk a turisztikai útvonaltervezésre, városmarketingre, illetve a turisztikai digitális foglалásokra). A település helyi és globális összeköttetéseit, beágyazottságát leginkább az ott letelepedett vállalkozások export orientáltságával lehet mérni, illetve fontos jellemző még a nemzetközi forgalom úgy a konferenciák, vásárok gyakoriságán keresztül, vagy a külföldi vendégéjszakák arányát értékelve a különböző szálláshelyeken (Nagy et al., 2015).

#### **Hazai és nemzetközi SMART kezdeményezések és azok hatásainak bemutatása**

A terjedelmi korlátokat figyelembe véve, a teljesség igénye nélkül az alábbiakban néhány hazai és nemzetközi SMART kezdeményezést és azok hatásait mutatjuk be. Tekintve azt, hogy a SMART városokhoz köthető innovatív kezdeményezések gyökerei nem hosszú időperiódusra nyúlnak vissza, így a hatások megfogalmazása a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján történik.

##### **Budapest**

A Fővárosi Közgyűlés 2017. januárban elfogadta a SMART city jövőképét. A dokumentumban javaslatot tesznek olyan gyakorlatokra, amik nyugat-európai mintára okos várossá tehetik Budapestet. Az előzetesen kialakított koncepcióban nem szerepelnek konkrét, megvalósítandó projektek, sokkal inkább általánosabb elvek és értékek annak kapcsán, hogy

milyen területeket érdemes leginkább okos megoldásokkal alkalmazni a jövőt tekintve. A dokumentumban megfogalmazott irányelvek a 2013-as évhez köthető Budapest 2030 Hosszú Távú Városfejlesztési Koncepció keretrendszeréhez igazodnak. A jövőre vonatkozóan az alábbi szempontok figyelembe vételével indulnak a fejlesztések:

**a térségi tudásközpont létrehozása  
fenntartható erőforrások  
környezetvédelem  
mobilitás  
városi környezet  
társadalmi partnerség  
okos gazdaság.**

A gyakorlati megvalósítást illetően a következő lépés egy ezen megfogalmazott irányelvekre épülő Okos Város Program kialakítása lesz a fővárosban. A budapesti SMART kezdeményezések egyike a 2014-ben előirányzott **FUTÁR** (Forgalomirányítási és Utastájékoztató Rendszer), amely a legmodernebb technológiai vívmányokat alkalmazva igyekszik biztosítani, hogy a fővárosi közösségi közlekedési hálózatot igénybe vevők a lehető legtöbb információhoz juthassanak, ezáltal a leggyorsabban érik el úti céljukat. A műholdas járműkövetésen alapuló rendszer a BKK számára lehetővé teszi a fővárosi forgalom valós idejű, folyamatos, 24 órás felügyeletét, a menetrend szerinti közlekedés fenntartását, rendkívüli helyzetben pedig a gyors és hatékony közbeavatkozást. A SMART kezdeményezés résztvevői a BKK, a BKV, illetve a Budapesti Önkormányzat (Rab et al., 2015; <http://www.bkk.hu/futar/>). A budapesti forgalmi és közlekedési terhet csökkenteni szolgáló utastájékoztató rendszer a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján elérte célját, hiszen a rendszer mindennapos használói az úti cél elérésének rövidüléséről számolnak be, azonban hivatalos statisztikai adatok jelenleg még nem publikusak.

##### **Szolnok**

Szolnokon kiépítésre került az *Optimál Energiamenedzsment Rendszer*, amely egy igényesen kivitelezett, univerzális energiafelügyeleti rendszer, amelynek célja az energiafelhasználási folyamatok áttekintésével az energiahatékonyság növelése, megtakarítási po-

tenciálok feltárása, ezáltal költségek csökkentése és realizálása folyamatosan, több lépcsőben. A Magyar Telekom szakértői csapata a mért adatok elemzése, illetve telephelyi felmérések (pl. energiaszerződések áttekintése, ipari benchmark adatokkal való összevetés) alapján olyan javaslatokat készített, amelyekkel az energiafogyasztás optimalizálásán keresztül intézményi szinten költségsökkentés érhető el. A jelenlegi becslések alapján azt mondhatjuk, hogy 4-5 éves időintervallumnak kell eltelnie ahhoz, hogy a valódi költségsökkentő hatást ténylegesen mérni lehessen, de a rendszer kiépítettségnek hatása már most is érzékelhető. A rendszer kidolgozásának és bevezetésének résztvevői: Magyar Telekom, Szolnok önkormányzata, Pálffy János Műszeripari és Vegyipari Tagintézmény, Jendrassik György Gépipari Tagintézmény (Rab et al., 2015).

Másik SMART városi kezdeményezés a városban a *Vízminőségmérő állomás* telepítése. A Tisza szolnoki szakaszánál telepített, online vízminőség-monitorozó eszköz, internetes felületen a nap 24 órájában elérhetővé teszi bárki számára a folyó legfontosabb vízminőségi paramétereit. Az online vízminőségmérő állomás önálló úszó egységként alkalmas felszíni vizek legfontosabb vízkémiai paramétereinek mérésére, a mért adatok feldolgozására, és az adatok mobilhálózaton keresztül történő továbbítására bármilyen informatikai háttérrendszerbe. A rendszer különlegessége, hogy azt teljes egészében napelemek látják el energiával, míg helyzetét, esetleges mozgását GPS-jeladó mutatja. A bója SIM-kártya adatkapcsolaton keresztül küldi a mért adatokat egy központi szerverre, amely a feldolgozást és a vizualizációt végzi.

([http://www.telekom.hu/rolunk/t-city/fenntarthatosag/vizminoseg\\_meroallomas](http://www.telekom.hu/rolunk/t-city/fenntarthatosag/vizminoseg_meroallomas)).

### **Kecskemét, Szeged**

**Közösségi Kertek** létrehozása, mint úttörő SMART kezdeményezés Kecskeméten és Szegeden valósultak meg. A KÉK – Kortárs Építészeti Központ 2010. óta foglalkozik a világszerte sok évtizedes hagyományra visszatekintő community gardening, valamint az egyre népszerűbb urban gardening magyarországi meghonosításával. A városi kertészkedés különböző korú és háttérű embereket szervez közösségbe, akik a közös kertészkedés során elsajátított szemléletet

az élet más területein is gyakorolják. A kertek közösségteremtő erejük és nevelő funkciójuk mellett friss zöldséggel, gyümölcssel, fűszernövényekkel látják el az őket gondozó városlakókat. A KÉK célja, hogy mintakertek kialakításával, és átfogó tudástár létrehozásával segítse a városi kertészkedés önszerveződő mozgalmá fejlődését. A projekt résztvevői a városlakók, Magyar Telekom és KÉK (<http://kozossegitertek.hu/>). Teljes mértékben egyet értünk a Közösségi Kert SMART kezdeményezés alapítójával abban, hogy kardinális kérdésként merül fel napjainkban, hogy az élhető város megteremtése érdekében a városi ember is megtanuljon alkalmazkodni a klímaváltozás kihívásaihoz. Kecskeméten, Szegeden és már Erzsébetvárosban is jelenleg 6 ilyen kezdeményezés indult el, amelyek szoros együttműködést mutatnak a helyi általános iskolákkal (tanparcellák létrehozása). A helyi általános iskolai tanulók, ezen tanparcellákon keresztül megtanulják, illetve megismerik azon módszereket, innovációs modelleket, amelyeket a későbbiek során a városi élet élhetőbbé tételét is szolgálhatják a jövőben. A jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a városlakók számára a közösségi kerteken keresztül megismerhetővé válik például a városi hőszigetek, illetve az ökológiai lábnyom fogalma, amely a társadalmi szemléletformáláshoz nagyban hozzájárul.

A hazai SMART City kezdeményezéseken túl két úgynevezett „zászlóshajó” projektekkel rendelkező várost is szeretnénk bemutatni, ahol már az okos városi stratégiai fókuszterületei kirajzóldtak, illetve a városi kezdeményezések esetleges hatásai már 2017-re mérhetővé is váltak.

### **Bécs fejlesztési SMART stratégiája**

Bécs azon Európai Unió fővárosok egyike, ahol az eddigiekben megvalósuló SMART kezdeményezések top-down kezdeményezésekként valósultak meg. A jelenlegi projektek és programok lebonyolítását és az ahhoz szükséges infrastruktúrát a város biztosítja. Az eddig elvégzett kutatások alátámasztják azt a tényt, miszerint Bécs már az 1990-es évek eleje óta nagy hangsúlyt fektet a környezettudatosságra, hiszen már 2010-re 10 év alatt 21%-kal csökkentették a CO<sub>2</sub> kibocsátásukat és azt első sorban a fűtőhálózat korszerűsítésével, a városi hőtechnikai előírások szigorításával érték el. A klímabarát városá

váláshoz való kritériumokat is vizsgálva elmondható, hogy élen járnak az üvegházhatású gázok csökkentésében, illetve pozitív eredményt értek el a tömegközlekedés népszerűsítése, a városi közlekedési teher csökkentésének tényezőiben is (az elmúlt 10 évben a tömegközlekedés aránya 29%-ról 39%-ra emelkedett). Kiemelendő, hogy a város közismert a hagyományosan erős adminisztrációjáról és magas szociális felelősségvállalásról. Az emberi élet sok területén jelennek meg városi cégek szolgáltatóként, úgymint a lakáspolitikában (Wiener Wohnen lakhatási alap), a vízkezelés területén (Vienna Water), az egészségügyi és a közszolgáltatási szektorban (Vienna Public Utilities, Wiener Linien, Wien Energie, Wiener Netze). A város határozott stratégiai célja az alapvető szolgáltatási infrastruktúráját saját kézben tartani. Bécs nem elégszik meg a helyzeti előnyével, hanem a folyamatos fejlesztéseket, az innovációt és a saját erősségeire építést, a meglévő szemléletük továbbfejlesztését helyezi előtérbe. A város fókuszterületeit az alábbiak alapján jelölték ki:

- a legújabb technológiák alkalmazásának támogatása
- magas ökológiai sztenderek teljesítése
- kiemelt szerepet tulajdonítanak a szociális felelősségvállalásra
- illetve a lehető legtöbb lakos bevonását támogatják.

Jelenleg három kiemelt zászlóhajó (Lighthouse) projekttel rendelkezik, melyek az alábbiak:

**Car-free living/Carsharing** Bécsben jelenleg a tömegközlekedési eszközök használatának részaránya 39%, amely az összes európai város közül a legmagasabb arány. A város első autómentes lakóövezetét még 1999-ben hozták létre összesen 244 lakással. A model car-free housing project pilot célja volt, hogy alternatívát teremtsen a bécsi lakosoknak saját autó nélküli életre úgy, hogy az autóhasználat lehetősége ettől függetlenül megmaradjon. Ezen zónákban lakók vállalják, hogy saját autó helyett a mindennapi életben gyalog, tömegközlekedéssel vagy kerékpárral járnak. Ettől függetlenül a car sharing pool-ból módjukban áll autót igénybe venni.

A második sűrűn emlegetett pilot projekt a **Citizen's Solar Power Plants**, amely egy közösségi alapú zöld beruházási projekt, a helyi lakosok aktív részvételét támogatja a zöld energiára áttérésben. Az Európai Unió nagyvárosaiban általában ritkán van lehetőség házi kiserőművek telepítésére. 2012 májusában a város elindította a donautadti naperőművet, ami 2100 napelem modulból áll és 2100 kilowatt peak teljesítményű, amely megközelítőleg 200 háztartás áramellátását fedezi. Azóta Bécsben már több ilyen napelem erőmű is üzemel, amelyek összehasonlítva a konvencionális áram termeléssel évente összesen 800 tonna CO<sub>2</sub> kibocsátását előzik meg.

A harmadik az **Aspern Vienna**, amely Bécs egy új és egyben legmodernebb városnegyede, ahol a város SMART stratégiájában lefektetett célokat vették a gyakorlati tervezés alapjául. Az új infrastrukturális, energetikai, közlekedéstechnikai és IKT eszközök mind megjelennek a negyed mindennapi életébe.

#### Amszterdam fejlesztési SMART stratégiája

Amszterdam az egyik olyan Európai Unió főváros, amely jelentősége már a 16. századra nyúlik vissza, hiszen már akkor jelentős kereskedővárosként tartották nyilván. A világ egyik leggazdagabb városának tartották, mert a tengeri kereskedelem kapcsán kiemelt elérhetőségi központtal rendelkezett. Az innen eredő nagyfokú innovációs környezet még ma is jellemző a városra, hiszen ezért is emlegetik az Európai Unió SMART City fejlesztések élmezőnyében. A fentiekben említett Bécs példájával ellentétben a város stratégiájának a területfejlesztésben jól ismert alulról jövő Bottom-up kezdeményezés az alapja. Az egyik híres SMART labor a Living Lab is Amszterdamban működik, ahol a helyi lakosok közreműködésével élő kísérleti területek működnek. Ezen laborok segítségével tesztelik, illetve tökéletesítik a kiemelt innovációs programokat. Az amszterdami SMART kezdeményezések egyik legerősebb elemeként jelenik meg a gyors és egyszerű kommunikációs platform, amelyet 'iamsterdam' néven ismerhetnek a városlakók. Ez a platform elérhető a látogatók, a helyi lakosok és a befektetők számára egyaránt. A kutatások is kiemelik az Amsterdam SMART City projekteket, röviden ASC a város és vonzáskörzetének innovációs platformja. Lehetőséget nyújt az üzleti,

lakossági, közigazgatási és tudományos szektoroknak, hogy innovatív ötleteket és megoldásokat keressenek a város és a lakosok problémáira. A nyílt platformon megjelenő projektekhez minden szférából lehetséges csatlakozni, ezzel segítik az innovációs együttműködések felpozícionálását. ASC már több mint 91 projekt beindítását segítette és körülbelül 100 tagból álló aktív partneri körrel rendelkezik, akik a potenciális fejlesztésekben szakmai és befektetői részt tudnak vállalni. A platform segíti az üzleti és egyetemi kutatás-fejlesztési szférát és a helyi hatóságok munkáját is. A program célja, hogy a tudás, a megfelelő kompetenciák és partnerek kiválasztásával és összekapcsolásával magasabb színvonalra emelje a város életét és új üzleti lehetőségeket hozzon létre (Dobos et al., 2015). Ezek pozitív hatásai már napjainkra teljes mértékben érezhetők. Mint ahogyan az már a fentiekben is említésre került, Amszterdam SMART város szemléletű komplex fejlesztésében a legnagyobb szerep a Living Lab terület adja. A területi korlátokra való tekintettel az egyik legjelentősebbéről, az *Ijburg Living Lab* területről ejtünk néhány szót. Ez a terület Amszterdam legfiatalabb városnegyede, hiszen csak az 1990-es évek végén kezdték a területet beépíteni. Olyan lakónegyedet hoztak létre, ahol az átlagéletkor viszonylag alacsony, mivel sok fiatal család költözött be. Az itt élők rendelkeznek a világ leggyorsabb internet hozzáféréssel, ami 500 Mb/s sávszélességet jelent. A témához kapcsolódó kutatások is alátámasztják, hogy az alacsony átlagéletkor, a magas színvonalú infokommunikációs beágyazottság és a kortárs környezet együtt teszik Ijburgot egy különleges területté, melynek lakosai folyamatosan együtt dolgoznak az ASC programmal, hogy a lakókörnyezetüket még élhetőbbé és az egyéni felhasználói igényekre szabhatóvá tegyék. A fő fejlesztési területek a közlekedés, munkakörnyezet, egészségügy és energiagazdálkodás.

(<http://www.iamsterdam.com/en/>)

### Összegzés

A fentiek alapján összességében elmondható, hogy mind a világ, mind pedig az Európai Unió jövőjének alapvető meghatározó tényezői a városok, melyek a területfejlesztési szempontokat is figyelembe véve a növekedés és fejlődés motorjai. A napjainkban lejátszódó területi folya-

matok is alátámasztják azt a tényt, hogy a globalizáció urbanizációs és környezeti kérdéseire az államok és az önkormányzatok nem tudnak egyedül válaszokat adni. A SMART városok komplex irányításában és fejlesztésében egyre nagyobb részt vállalnak a piaci szereplők és nem utolsósorban a helyi lakosok is. Véleményünk szerint a jövő sikeres városainak intelligens vezetésre lesz szüksége, amelyre a SMART várossá válás programkezdeményezésekben is megnyilvánul. Azonban nagyon fontos hangsúlyozni, hogy ahhoz, hogy egy város sikeres várossá váljon, figyelembe kell venni a helyi igényeket is az okos módszertan gyakorlati alkalmazásában. Ezért teljes mértékben egyet értünk a hazai előirányzással, hogy minden magyar település saját okos programot és saját monitoring rendszert hozzon létre a jövőben (melyhez megfelelő alapot adhatnak az eddigiekben kidolgozott módszertani útmutatók). Továbbá fontos kihangsúlyozni, hogy az okos városok fejlesztése nem egyszerű területfejlesztési program, hanem egy több éves folyamat, amely a gazdasági, kormányzati, tudományos és civil szervezetek együttes konstruktív munkájára épül. Mindezek alapján kidolgozott városfejlesztési stratégiák eredményei bizonyosan hozzá fognak járulni az élhető, okos városok kialakulásához.

**NÉMEDINÉ KOLLÁR KITTI -  
KÁPOSZTA JÓZSEF - PÉLI LÁSZLÓ**

### Irodalomjegyzék

Dobos K. – Kulcsár S. – Nagy P. – Sik A. – Szemerey S. – Megyhárt É. (2015): SMART City Tudásplatform Metodikai javaslat, Lechner Tudásközpont, Budapest, 2015. <http://lechnerkozpont.hu/doc/okos-varos/SMART-city-tudasplatform-metodikai-javaslat.pdf>

Káposzta J.- Ritter K. – Nagy H. (2016): Local Economic Development in Transition Economies: A Tool for Sustainable Development of Rural Areas In: Vasily Erokhin (szerk.) Global Perspectives on Trade Integration and Economies in Transition. 361 p. Hershey: IGI Global, 2016. pp. 281-298. ISBN:9781522504528

Kassai Zs. – Molnár M. (2016): The social success factors of local rural development In: Ritter K (szerk.) Economic and local aspects of rural development. 117 p. Gödöllő: Szent István

Egyetemi Kiadó, 2016. pp. 108-117. ISBN:978-963-269-550-1

Nagy A. – Sain M. – Sárdi A. – Vaszócsik V. (2015): Településértékelés és monitoring, módszertani javaslat, Lechner Tudásközpont, Budapest, 2015. <http://lechnerkozpont.hu/doc/okos-varos/telepulesertekeles-es-monitornig-modszertani-javaslat.pdf>

Dobos K. -Kulcsár S.- Nagy P.- Sik A.- Szemerey S. - Vasváriné Menyhárt É. (2015): SMART City Tudásplatform (2015), Budapest, 2015. <http://lechnerkozpont.hu/doc/okos-varos/SMART-city-tudasplatform-metodikai-javaslat.pdf>

Rab J. – Riedel M. – Steiner B. (2015): SMART City Példatár, Lechner Tudásközpont, Budapest, 2015. <http://lechnerkozpont.hu/doc/okos-varos/SMART-city-peldatar.pdf>

<http://nepesseg.population.city/world/>, 2017

[http://k.blog.hu/2017/04/19/budapest\\_okos\\_varos](http://k.blog.hu/2017/04/19/budapest_okos_varos), 2017

[www.bkk.hu/fejleszteseink/futar/go](http://www.bkk.hu/fejleszteseink/futar/go), 2017  
<http://kozossegitertek.hu/galeria/ujra-tesz-vesz-varos-a-leonardo-kertben/>, 2017

<http://www.iamsterdam.com/en/>, 2017  
1631/2014 (XI.6.) Kormány határozata a Digitális Nemzet Fejlesztési Program megvalósításáról

1486/2015. (VII. 21.) kormányhatározat a Digitális Nemzet Fejlesztési Program megvalósításával kapcsolatos aktuális feladatokról, valamint egyes kapcsolódó kormányhatározatok módosításáról

**A szerzők : Némediné Kollár Kitti - Káposzta József - Péli László adjunktus –<sup>(2)</sup> egyetemi docens –<sup>(3)</sup> egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gödöllő. Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet kollar.kitti@gtk.szie.hu**



# A regionális egyenlőtlenségek munkaerő-piaci manifesztálódása

## Összefoglalás

A tanulmány célja, hogy empirikus tényekre alapozva felvázolja a regionális különbségeket a munkaerőpiac vonatkozásában. A bemutatásra kerülő vizsgálat-rész - mely egy komplex kutatás egyik komponense csupán - törekvése az volt, hogy felfedje a leendő pályakezdő fiatalok munkavállalásához rendelkezésre álló információk mennyiségét és minőségét, valamint az elvárásaikat, kiegészítve a már munkaerőpiacon jelenlevők ismereteinek feltérképezésével. A kutatás arra a feltételezésre épült, hogy a munkaerőpiacon meglevő jelentős térségi különbségek, és azok változatlansága a tájékozottságban és az elvárásokban is szigorúan leképeződnek, de mindez csak részben nyert megerősítést. A vizsgálat rámutatott, hogy a megkérdezettek túlzott munkaerőpiaci elvárásokkal bírnak, nincsenek felkészülve egy esetleges munkanélküliségi állapotra, ugyanakkor a válaszadók között véleménykülönbség van, a regionális elhelyezkedés szempontjából. Valamint feltárult, hogy a munkaerőpiac kínálati oldalának szereplői többnyire ismerik a munkanélküliség nagyságát, szembetűnő azonban, hogy a megkérdezettek fele nem járatos a munkaerő-piaci intézmények tekintetében. A tájegysek válaszai

között nem volt szignifikáns eltérés. Ezek az eredmények nagy arányban tükrözik a szakirodalomban kifejtett régiós és területi munkaerő-piaci különbségeket.

**Kulcsszavak:** regionális egyenlőtlenségek, stratégiai tervezés, társadalmi differenciák

## Elméleti háttér

Magyarországon a munkanélküliség a 90-es években kezdett megjelenni, és jelenleg meghaladja a 8%-os mértéket. A rendszerváltozás idején lezajlott gazdasági átalakulás szükségszerűen maga után vonta a társadalom átalakulását is. Új társadalmi csoportok jelentek meg, mint például a munkanélküliek és hajléktalanok. A kezdeti néhány tízezres nyilvántartott munkanélküliség 700 ezer körüli (1993. február) nagyságrendjével európai csúcsot ért el. 1990-ben a munkanélküliségi ráta 2,7%-os aránya európai viszonylatban alacsonynak számított, a megyék között azonban már akkor is jelentős eltérések mutatkoztak. A munkanélküliek 10%-át a pályakezdők alkották, a 90-es évek első felében számuk két és félszer olyan gyorsan emelkedett, mint az összes munkanélküli száma. Ennek oka az volt, hogy az ország sajátos demográfiai adottságaiból adódóan évente 150-160 ezer fiatal került ki az iskolából és lépett be a mun-

kaerőpiacra. A munkahelyek megszűnésének folyamatában különösen érintett területnek számított az ország észak-keleti ipari vidéke, ahol egy-egy üzem bezárásával ezrek munkaviszonya szűnt meg egyik napról a másikra. Sajnos az iparban állástalanná váltak számára a mezőgazdaság sem jelentett megoldást, mert ezen a területen is szintén jelentős mértékű létszámcsökkentés ment végbe. Éppen ezért az Antall-kormány idején, 1990-ben a gazdaságpolitika középpontjában az egyensúly biztosítása és az infláció megfékezése állt. Négy éves gazdaságpolitikai akcióprogramjuk az antiinflációs fellépésnek biztosított prioritást a munkanélküliség megelőzésével szemben. Intézkedéseik között szerepelt a tudatos munkaerő-kínálat csökkentése, amelynek egyik módját a korengedményes nyugdíjazásban látták, illetve az előnyugdíjazás rendszerének bevezetésében. Ennek eredményeként 1991 és 1994 között, több mint 100 ezer ember mehetett a nyugdíjkorhatár betöltése előtt nyugdíjba. További intézkedéseik a rokkantnyugdíjazási és a segélyezési rendszer kiépítése volt, a Gyed és a Gyes bevezetése, továbbá a kínálatot mérsékelte a fiatalok tanulmányi idejének meghosszabbítása is. A munkanélküliek aránya a gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva 1992-re 10% fölé emelkedett, az aktív keresők aránya 10%-kal visszaesett, míg a nyugdíjasok és járadékosok létszáma 20%-kal nőtt. 1990 és 1993 között a férfiak inaktivitási rátája 80,3%-ról 68,4%-ra, a nők 62,2%-ról 52,8%-ra csökkent. A 12 hónapnál hosszabb időt munka-

nélkülüként töltők aránya két év alatt – 1992 és 1994 között – 21%-ról 46%-ra emelkedett a munkanélküliek között. Ebben az időszakban különösen magas munkanélküliséggel sújtott területnek számított az ország északi és észak-keleti térsége, ahol a hivatalosan nyilvánított munkanélküliségi arány tartósan 20% körüli volt. Az átlaghoz viszonyítva kiugróan magas arányt mutattak ki Szabolcs-Szatmár-Bereg (5%), Borsod-Abaúj-Zemplén (3,5%) és Hajdú-Bihar megyében (3,3%). Ezzel szemben a nyugat-dunántúli térségben – Győr-Moson-Sopron, Zala és Vas megyékben – 2% alatt maradt a munkanélküliségi ráta. A munkanélküliség területi megoszlása tekintetében, a rendszerváltás óta alig történt változás.

Ez idő tájt a településközi kapcsolatok átalakultak, új növekedési pólusok és depressziós övezetek jelentek meg. A társadalom válaszai a gazdasági kihívásokra igen sokrétűek voltak (Csete, 2005). A transzformáció legfontosabb következménye az egyenlőtlenségek növekedése volt, melyek legélesebben a jövedelmi különbségek és az életkörülmények területén mutatkoztak be. A társadalmi és gazdasági differenciák alapjaiban változtatták meg az ország térszerkezetét. Közismertek ma már a nyugat-kelet, főváros-vidék, város-falu dichotómiák, s az is, hogy mindezek együtt teszik igazán mozaikossá Magyarország területi térképét (Rechnitzer, 2005). A korábbi kutatásokat áttekintve nyilvánvalónak tűnt, hogy a munkaerőpiaci szerepvállalás alakulásának különböző fázisairól igen sok ismeret áll ren-

delkezésre. A regionális kutatásokat véve görcső alá, közkeletű az a tény is, hogy a területi különbségek nem csökkentek az új évezred elejére. Leszakadtak az alföldi és észak-magyarországi térségek, s megtartották vezető helyzetüket az innovációs tengely mentén elhelyezkedő nyugati területek. Ennek következtében nem konvergáltak egymáshoz az ország térségei, hanem divergáltak, azaz divatos szóval élve a kohézió, a térségi összetartozás gyengült az országban.

A jelentős területi különbségek a munkaerőpiacra is jellemzőek, a munkanélküliség területi megoszlása tekintetében. A területi egyenlőtlenségek a regionális tudomány elképzelése szerint a gazdasági és társadalmi fejlődés természetes velejárójaként foghatók fel. (Enyedi, 1993) elgondolása alapján az egyenlőtlenségek kialakulása mögött a gazdaság maximális hatékonyságra való törekvése is áll, tehát az egyenlőtlenségek abból is keletkeznek, hogy a gazdaság optimális elhelyezkedését keresi. A területi egyenlőtlenségek csak akkor igényelnek beavatkozást, ha esélyegyenlőtlenségek alakulnak ki, azaz az adott területen élők másokhoz képest tartósan rosszabb megélhetési, kulturális, karrierépítési és más esélyek közé kerülnek (Sarudi, 2003). Az Európai Unió egyik legfőbb célja az eltérő fejlettségű területek egymáshoz közelítése, melynek érvényesítésére aktív struktúrapolitikát érvényesít. Ennek érdekében, előtérbe került az elmaradt régiók fejlődésének és alkalmazkodásának elősegítése; az ipar hanyatlása által érintett régiók, kisebb térségek átalakítása; valamint a

hosszú távú munkanélküliség leküzdése. Az unió ezekre a célokra strukturális alapokat működtet. Magyarországon a rendszerváltást követő években nagymértékben megnövekedtek a gazdasági fejlődésben, a foglalkoztatásban és a munkanélküliségben meglévő területi különbségek a megyék, a régiók, illetve a különböző településtípusok között. Erős polarizáció zajlik, amelynek következménye az ország kettészakadása a viszonylag fejlett központi és nyugat-dunántúli régiókra, illetve a dél-dunántúli, alföldi és észak-magyarországi régiók csoportjára.

A vizsgált magyar adatok tanúsága szerint a közép-magyarországi régió, illetve ezen belül a főváros meghatározó súlya tovább nőtt (Rechnitzer, 2005, Nemes Nagy, 2005). A regionális különbségek rendszerezése Rechnitzer (2005) nyomán az alábbiak szerint történik. A főváros és a vidék különbségei kiéleződtek és kiterjedtek a tudás, a fejlesztés, a gazdaság új vezető szektorainak jelenlétére is. Gazdasági adatok szerint a működő tőke minden második forintja a kilencvenes évek folyamán Budapesten került befektetésre. A kutatás és a fejlesztés területi koncentrációja sem mérséklődött, és az új gazdasági szektorként meghatározott pénzügyi szolgáltatások (bankok és biztosítótársaságok) vezetősége szintén a fővárosra telepítette székhelyét. A nyugat és a kelet közötti különbségek is felszínre kerültek, oly módon, hogy azok a térségek, amelyek közelebb vannak a nagy európai központokhoz, s azokat gyorsabban elérhetik, potenciálisan kedvezőbb helyzet-

be kerültek a fejlesztés szempontjából. Mindez igaz a munkaerőpiacra is. A munkanélküliség országon belüli regionális különbségeit vizsgálva alapvető sajátosságokkal találkozunk (Csete, 2005; Rechnitzer, 2005; Schwertner, 2002; Vajsz – Pummer, 2004) mint:

a stabilitás a térségi különbségekben. A hazai munkaerőpiac regionális folyamatait az állandóság, a stabil megosztó dimenziók jelenléte jellemzi. 1990-től folyamatosan nyomon követve a hazai munkanélküliség változását megállapítható, hogy sem a régiók, sem a megyék, de a munkaerő-piaci körzetek szintjén sem történt jelentős relatív elmozdulás. Az 1991. év végén ismert térségi különbségek tovább konzerválódtak. A legkedvezőbb helyzetűek a nagyvárosok, valamint a Nyugat-Dunántúl és turisztikai jelentőséggel bíró területek. A munkanélküliség által leginkább érintett körzetek az ország észak-keleti és keleti tájain összefüggő térségeket alkotnak, míg az Alföld többi részén, illetve a Dunántúlon szétszórta helyezkednek el.

a nyugat-kelet irányú dualizmus. Az ország nyugati és keleti részei közötti különbség nem új keletű. Több évszázados, számos történelmi okkal magyarázható területi egyenlőtlenségről van szó, ami mögött jelentős természetföldrajzi sajátosságok is meghúzódnak. A statisztikailag leírható infrastrukturális és társadalmi mutatók egyöntetűen utalnak a keleti országrész relatív elmaradottságára, a fejlettebb Dunántúlhoz viszonyítva.

a fordított irányú összefüggés a település nagyság és a munkanélküliség mértéke között. A munkanélküliség kez-

detétől megfigyelhető a két alapvető településtípus: a városok és falvak közötti esélykülönbség. A falusi munkanélküliségi ráta kétszerese a városokban regisztrálnak. Ennek alapvető oka, hogy a falvak jelentős része a korábbi évtizedekben is munkahelyhiányos térségnek számított. A falusi munkanélküliek feltehetően nagyobbik része a korábban ingázók köréből került ki. Ugyanakkor jelentősen megnőtt az agrár-munkanélküliség is. Megállapítható, hogy minél kisebb egy település, annál nagyobb a munkanélküliség mértéke.

## A kutatás paraméterei

Az elméleti háttér munkaerőpiacra fókuszált megismerése és strukturálása alapján kirajzolódott a kutatási cél: megvizsgálni azt, hogy a különböző korú, végzettségű, munkaerő-piaci státuszú, jelenlegi és jövőbeli munkavállalók mennyire tájékozottak és milyen elvárásaik vannak a munkaerőpiacot illetően, figyelembe véve a regionális sajátosságokat. A vizsgálati mintát a munkaerőpiac kínálati oldalának képviselői alkották: jelenlegi munkavállalók, a jövőbeli munkavállalók (2 korosztályban is: középiskolások és főiskolások, illetve egyetemi hallgatók) és a pillanatnyilag munkanélküliek. Iskolai végzettség szerinti megoszlásban felső- és középfokú végzettségűek képezték a megkérdezettek sokaságát. Az alkalmazott vizsgálati módszer a kérdőíves felmérés (1079 db) volt. A mintavétel országos szintű, nemek és területi elhelyezkedés (Kelet-Magyarország, Közép-Magyarország,

Nyugat-Magyarország) szempontjából reprezentatívnak számít. A kutatás a kezdeti időszakban a munkával kapcsolatos elvárásoknak az elemzésére irányult. A magyar munkaerőpiacot jellemző strukturális (területi és szakmai) munkanélküliség miatt feltételeztük, hogy az elhelyezkedéssel kapcsolatos elvárásokban lesznek regionális és szakmák szerinti különbségek. Feltételeztük továbbá, hogy a középiskolások és a főiskolai hallgatók elképzelései reálisak a munkaerőpiacot illetően. Az eredmények nyilvánvalóvá tették a munkaerő-piaci információk jelentőségét, ezért vizsgálatunkat a középiskolások, a főiskolai hallgatók és a munkavállalók körében folytattuk, hogy feltárjuk munkaerőpiaccal kapcsolatos tájékozottságot.

Feltételeztük, hogy a környezetükben gyakran előforduló munkanélküli személyek megléte miatt, mind a tanulók és hallgatók, mind a munkavállalók ismerik a hazai munkanélküliség jellemzőit, regionális elhelyezkedéstől függetlenül. 2009-ben a regionális különbségeket figyelembe véve mértük fel a fiatalabb korosztály, a középiskolások munkaerő-piaci ismereteit, 7 különböző városban, 25-25 kérdőívvel, melyből 143 db volt értékelhető, továbbá hazai egyetemi hallgatók munkaerő-piaci tájékozottságát (100 fő). 2010-ben a vizsgálat fókuszát olyan felsőoktatási hallgatókra is kiszélesítettük, akik a környező országok magyarlakta településeiről érkeztek Magyarországra. Az ő felmérésük (114 fő) a munkaerőpiac ismeretén és elvárásainak kívül kiegészült a pályaválasztás motivációinak feltárásával is.

A jövő munkavállalói mellett, lényeges volt a jelenleg a munkaerőpiacon levő, gazdaságilag aktív népesség vizsgálata is a munkaerőpiac ismerete szempontjából, mely 2010-ben történt meg, országos szinten, 300 fővel. A minta nemek és korcsoportok szerinti összetétele reprezentatív. Az eddigi kutatási eredmények nyilvánvalóvá tették, hogy a munkaerőpiac különböző szereplői között jelentős ismeretbeli differenciák vannak. A kínálati oldal résztvevőinek és a regionális eloszlás szintetizálásaként 2012-ben az ország egyik legnagyobb munkanélküliséggel rendelkező településén (Gönc, Borsod-Abaúj-Zemplén megye) végeztünk kérdőíves felmérést 150 tanulóval, 100 fő foglalkoztatottal és 100 fő munkanélkülivel. Időközben a Z generáció is megérkezett a felsőoktatásba, ezért a munkaerőpiac ismeretét és elvárásait egy 2016-os felméréssel is kiegészítettük (72 fő). A kutatás szemléletét tekintve a folyamatosságot kísérte meg megragadni. Megállapítható, hogy kapott eredmények elfogadható valószínűséggel tükrözik a vizsgált csoportok jellemzőit.

## A vizsgálati eredmények

Az elhelyezkedéssel kapcsolatos elképzelések

A munkaerőpiac oldaláról megvalósuló foglalkoztathatóság (Watts, 2006), az egyén karriertervezése (Powell, 1995), és az új generáció munkavállalói attitűdjének (Martin – Schmidt, 2010). együttes vizsgálata kialakította a következő kutatási feladatot. Eltérés mutatko-

zik a minta résztvevői között a várható elhelyezkedés idejét tekintve. Félévtől hosszabb elhelyezkedésre kevesen számítanak a hallgatók közül. A vizsgálatnak ez a része kiterjedt a jelenleg munkavállalói státuszban levő felnőttekre is, oly módon megfogalmazva a kérdésfeltevést, hogy mit tennének, ha munkanélküliek lennének. A megkérdezett munkavállalók (300 fő gazdaságilag aktív fő, mely minta reprezentatívnak tekinthető a nők és a férfiak aránya, valamint a korcsoportos megoszlás alapján) is túlzott optimizmusról tettek tanúbizonyságot, mikor a munkakeresés időtartamát tekintve egy esetleges munkanélküliség esetén (8%) egy hónap hosszúságúnak ítélték meg. 69%-uk úgy gondolta, hogy 2-3 hónapon belül el tud majd helyezkedni, és csupán az egynegyedük (23%) készül arra, hogy mindez 6 hónapot is igénybe vehet. Senki sem gondolta úgy, hogy egy évig is eltarthat a munkakeresés, pedig az általános munkaerő-piaci tapasztalatok szerint ez elég gyakori. Nagyon pozitív, hogy a megkérdezettek közel fele (47%) továbbtanulna az esetleges munkanélküliség esetén. A kelet-magyarországi válaszadók bárhol elhelyezkednének, ahol kapnak munkát, ezzel szemben a budapesti válaszadók leginkább a szakterületükön szeretnének munkát találni. A kelet-magyarországiak hosszabb elhelyezkedési idővel kalkulálnak, mint az ország többi részében élők.

A felmérésben szereplő hallgatók fizetési igényei igen magasak. Legtöbbjük a diplomás minimálbér kétszeresét szeretné megkapni kezdő fizetésként,

és csupán egynegyedük elégedne meg annak bruttó összegével. A mintában szereplők egyötödének az az elképzelése, hogy a minimálbér háromszorosát is eléri majd a kezdő fizetése. A megkérdezett, jelenleg dolgozó állampolgárok fizetési igényei is igen magasak egy új munkahely megtalálása esetén. A vizsgált minta 60%-a nem elégedne meg a jelenleg kapott bérével, hanem ettől 25-30%-kal magasabbat szeretne. A megkérdezettek 40%-a beérné a jelenlegi munkabérével, ha munkanélküliség miatt elveszítené állását. A keresztábra eredménye azt mutatja, hogy legalacsonyabbak a Kelet-Magyarországon tanulók és lakók bérigényei. A válaszadók tisztában vannak a bérek közötti regionális különbségekkel. A munkakeresés módjai közül mind a hallgatók mind az aktív munkavállalók jelentős része (71%) több csatornát is igénybe venne. Regionális összehasonításban nincs szignifikáns különbség a csoportok válaszai között. A hagyományos munkakeresési módokat, mint az újságokból való informálódást, és a munkaügyi központ igénybevételét legtöbbször a kelet-magyarországiak jelölték be.

A kérdőív rákérdezett arra is, hogy mit gondolnak a munkavállalói minta képviselői, érvényesülni tudnak-e a jelenlegi végzettségükkel a munkaerőpiacon. 39% még nem gondolkodott el rajta (!), de közel ennyien, 34%-uk válaszolta, azt, hogy piacképes ismerettel rendelkezik, 15% szerint pedig azért fog jól érvényesülni a munkaerőpiacon, mert jó hírneve van az intézménynek, ahol a végzettségét szerezte. A diplomájuk

munkaerő-piaci értékét erősen közepesnek minősítik a megkérdezettek. Regionális viszonylatban vannak különbségek, a fővárosiak a legmagabiztosabbak, és a keleti országrészben élők tartják legkevésbé piacképesnek a diplomájukat a megkérdezettek. A jövőbeli munkahely területi elhelyezkedésére adott válaszok teljes mértékben megegyeznek a magyar munkaerő területi mobilitását jellemző negatív véleményekkel. A hallgatónak és az aktív munkavállalónak is nagy az ellenvetésük mind a költözéssel, mind a napi ingázással szemben. Napi maximum 30 perces (oda-vissza összesen) utazást vállalnának. Bár a fővárosi munkalehetőség sokak számára alternatíva, amely a hazai regionális különbségeket jól példázza. Legkisebb mintaátlagot a „bárhová elköltöznék országon belül” válasz kapta. Ez az elutasítás, főként a fővárosi megkérdezettekre jellemző. A jövőbeli munkahelyet illetően, legkiemelkedőbb azoknak aránya (51%), akik nagyvállalatnál, multinacionális cégnél dolgoznának legszívesebben, ezt követően közel azonos számban jelölték be a középállalatot és a magánvállalkozóként történő munkavégzési lehetőséget. Szignifikáns különbség egy helyen látható: a nyugat-magyarországiak szeretnének legkevésbé kisvállalatnál dolgozni. A fővárosi hallgatók körében az állami szektor iránti kereslet a legnagyobb.

A munkahelyen elképzelt beosztást figyelembe véve, a hallgatók legnagyobb részt a középvezető választ jelölték be (60%), feleannyian (30%) már pályakezdőként felsővezetői beosztásba

vágyik, és csupán 10%, éri be egyszerű beosztott státusszal. Érdekes ellentmondásra világít rá a „Milyen munkát vállalna el?” kérdésre adott válaszok megoszlása, hiszen elenyésző azoknak a válaszadóknak a száma, akik csakis a végzettségüknek megfelelő munkát vállalnának el. A főiskolai hallgatók 31%-a bármilyen munkát hajlandó volna elvégezni a munkanélküliség elkerülése érdekében. Ez arra utal, hogy a hallgatók tisztában vannak a munkaerőpiac állapotaival. Ellentmondás, hogy bár a válaszadók a saját szakterületükön szeretnének dolgozni, megítélésük szerint nagyobb az esélyük máshol elhelyezkedni, ennek érdekében bármilyen lehetőséget elfogadnának. A kelet-magyarországi válaszadók remélik leginkább, hogy diplomával a kezükben középvezetői szinten helyezkedhetnek el. Felsővezetői munkakört legtöbbször a fővárosi hallgatók remélnék, ugyanúgy, mint a beosztottat is. A vizsgálat feltevése részben beigazolódtott, hiszen a jövőbeli elhelyezkedéssel kapcsolatos elvárásokban többnyire voltak szignifikáns eltérések regionális vonatkozásban. Nem volt kimutatható szignifikáns különbség a csoportok válaszai között a végzettségük piacképességének megítélésében, a fizetési igényekben, és a jövőbeli munkakeresési csatornák igénybevételét tekintve. A reális elvárásokra irányuló feltételezés szintén csak részben nyert megerősítést, mert míg a munkahely típusát, a várható beosztást, a jövőbeli munkahely területi elhelyezkedését és típusát reálisan ítélik meg a mintában részt vevők, addig a munkakeresés várható idejét, igen leértékelik, és

a remélt munkabért eltúlozzák a hallgatók. A válaszadók optimisták a várható elhelyezkedés hosszát tekintve, fizetési igényeik igen magasak. A munkahely típusát, a várható beosztást, a jövőendő munkahely területi elhelyezkedését reálisan ítélik meg a vizsgált hallgatók. A válaszokból a keleti országrészben élők nagyobb alkalmazkodóképességére és realitásérzékére lehet következtetni.

## Munkaerő-piaci tájékozottság

A kutatás elméleti háttere rámutatott, hogy az önmagukban is jelentős gazdasági és társadalmi változások mögött nagy regionális különbségek találhatók. A transzformáció következtében nőtt az idő, amit a fiatal az oktatási rendszerben tölt, a munkaerőpiacra lépés időpontja kitolódott. Jellemző a gurman munkavállalás, vagyis csak egy adott munkára szerződik a munkavállaló, majd máshol keres újabb kihívást jelentő feladatot. Ebből is látszik, hogy az élethosszig tartó foglalkoztatás felbomlóban van. A megváltozott helyzetre a munkavállalók határozott idejű szerződésekkel reagálnak, ami a friss munkavállalókban bizonytalanságot szül. Ennek a bizonytalanságnak a tájékoztatlanúság is oka lehet. A kutatásból megmutatkozott, hogy a megkérdezett felnőttek (300 fő gazdaságilag aktív személy, mely minta reprezentatívnak tekinthető a nők és a férfiak aránya, valamint a korcsoportos megoszlás alapján is) valamennyire tájékozottak a munkaerőpiacról, ugyanúgy, mint a középiskolások és a főiskolai hallgatók, de ismereteik hiányosak.

Ugyancsak bebizonyosodott, hogy az ország munkaerő-piaci szempontból egyik legelmaradottabb kistérségében élő tanulók, munkavállalók és munkanélküliek, bár tisztában vannak térségük hátrányos helyzetével, a munkaerő-piaci tájékozottságuk elégtelen. A 300 fős munkavállalói mintából 84% szerint az 1989-90-es évek fordulóján jelent meg a munkanélküliség Magyarországon. A magyar munkanélküliek számát tekintve a megkérdezettek több mint fele rendelkezik helyes ismeretekkel. A regisztrált álláskeresők számát a válaszadók 80%-a helyesen adta meg. Meglepő, hogy éppen abban a tájegységben tippelték legalacsonyabbra a munkanélküliek számát, ahol az a legmagasabb. A válaszadók majdnem mind tudták, hogy a munkanélküliség mérőszáma a munkanélküliségi ráta. Ellenben a vizsgálati mintában szereplők közel háromnegyede magasabbnak ítéli a hazai munkanélküliség mértékét a nemzetközínél, csupán a megkérdezettek 4,5%-a tudja a helyes választ.

A munkanélküliekkel foglalkozó szervezeteket csak a megkérdezettek fele ismeri, ahol a legnagyobb gyakorisággal a munkaügyi kirendeltség és a munkaközvetítők szerepelnek. Ebben a tekintetben jellemzőek a középiskolás mintában a regionális különbségek, hiszen csak Hajdúnánáson és Zalaegerszezen tudták helyesen megnevezni a tanulók a munkaügyi szervezet nevét, a többi településen igen tájékoztatlanak bizonyultak a diákok. A kutatásból kiderült, hogy megkérdezettek részben ismerik a munkanélküliek szerkezetét, ami

némileg ellentmond a fent megfogalmazottaknak. Többnyire tudják, hogy mely szakmákban vannak leginkább munkanélküliek, és melyek az úgynevezett hiányszakmák. A válaszok nem jeleztek területileg szignifikáns eltérést. A munkanélküliség nemek tekintetében történő megoszlását helyesen ítélték meg, mind a megkérdezett munkavállalók, mind a hallgatók, területi elhelyezkedéstől függetlenül. A magyarországi térségekben a munkanélküliség nagy területi különbségeket mutat, és ezzel válaszadók 99%-ban tisztában is vannak. A megkérdezettek jól látják az összefüggést a munkanélküliség veszélye és az iskolai végzettség között. A válaszadók nem ismerik az országos átlag szerinti munka nélkül töltött idő hosszát, és jelentősen alábecsülik a mértékét. A válaszok regionális elhelyezkedés szerint nem jeleztek szignifikáns eltérést.

A kérdésre, hogy mi az oka a munkanélküliségnek, a középiskolásoktól városonként különböző válaszok érkeztek, amelyben tetten érhetőek a regionális munkaerő-piaci különbségek, és megállapítható, hogy a diákok világosan látják a jelenlegi munkaerőpiac problémáit is, mint az oktatási kibocsátás és a munkaerőpiac igényei közötti összefüggéstelenséget, az alkalmazott passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságát, valamint az alacsony munkavállalói mobilitási hajlandóságot. A kelet-magyarországiak leginkább a szakképzetlenségben és az infrastruktúra hiányában látják a munkanélküliség okait. A tanuláshoz való nem megfelelő hozzáállást főképp a nyu-

gat-magyarországiak emelték ki, míg a munkához való helytelen hozzáállást a fővárosiak. Érdekességként álljon itt az ország egyik legnagyobb munkanélküliséggel bíró településén élők felméréseinek összegzése:

Minél „közelebb” van valaki a munkanélküliség állapotához, annál pontosabb válaszokat ad a munkanélküliség időbeli kialakulásáról, a munkanélküliek számáról, a munkanélküliekről foglalkozó intézményekről. Viszont elgondolkodtató az a tény, hogy a munkanélküliek több mint háromnegyede nem tudta, hogy több intézmény is foglalkozik álláskeresők munkaerő-piaci segítségével.

A tanulók 80%-ának véleménye szerint a munkanélküliség egyszerű oka az – és e korosztály életkori jellegzetességeit figyelembe véve nagyon is érthető – hogy nincs munkalehetőség a környéken. A munkavállalók már szélesebb látókörrel rendelkezve többségükben (77%) azt felelték, hogy a munkanélküliek nem találnak egyből olyan munkát, amely megfelelő számukra bér, távolság, szakmai végzettség és munkakörülmények szempontjából. Érdekes, hogy a munkanélkülieknek mindössze 10%-a jelölte meg ugyanezt a választ. Az álláskeresők – nyilván a sok kudarc hatására – véleménye a tanulókéhoz áll közelebb, hisz közülük is 80% a munkahelyek hiányában (csakis a pusztatényeket vizsgálva, és nem keresve a miérteket) látja az okokat. Izgalmas észrevétel lehet, hogy míg a tanulók és az állástalanok külső tényezőkkel, addig a foglalkoztatottak, akik maguk is dolgoznak belső tényezőkkel magyarázzák a munkanélkülisé-

get. Ugyancsak érdekes következtetés, hogy a tanulók szerint 20%, a foglalkoztatottak szerint 5%, a munkanélküliek közül 10% gondolja azt, hogy a munkanélküliségi oka egyszerűen az, hogy az egyének nem akarnak dolgozni.

Bár mindhárom csoport képviselői tisztában vannak azzal, hogy milyen szoros összefüggés van az iskolai végzettség/szakképzettség és a munkanélküliséggel való veszélyeztetettség között, a tanuláshoz való hozzáállásuk meglepően negatív. Különösen érthetetlen ez a munkanélküliek esetében, ahol 46%-uk szakképzetlen és 46%-uknak több mint egy éve nincs állása.

A kérdőív záró kérdése az volt, hogy a kitöltő szerint hogyan fog alakulni Magyarország munkaerő-piaci helyzete egy, öt illetve tíz év múlva. Az eredmények tükrözik a lakosság reménytelenségét a munkaerőpiac tekintetében, hiszen a nagy többség változatlanak, vagy éppen még rosszabbnak gondolja az elkövetkező egy évet. A válaszadók közül csupán (8%) gondolta úgy, hogy egy év múlva a helyzet jobb lesz, (45%) szerint rosszabb lesz, míg majdnem ugyanennyi (47%) szerint ugyan olyan marad, mint amilyen most. 56% úgy véli, hogy öt év múlva már jobbakk lesznek az állapotok, 16% rosszabbnak és 28% változatlanak gondolja a várható magyarországi helyzetet. A megkérdezettek 79%-a úgy véli, hogy tíz év múlva elérjük azt a gazdasági stabilitást, ami ahhoz kell, hogy a munkaerőpiac is jó helyzetben legyen, 11% szerint rosszabbakk lesznek a körülmények, és 6% válaszolta azt, hogy minden marad úgy, ahogy most is.

A válaszok regionális elhelyezkedés szerint nem jeleztek szignifikáns eltérést. A kérdésfeltevésnek azon része, mely feltételezte a munkaerő-piaci tényezők ismeretét, csak részben igazolódott. A megkérdezettek igen bizonytalanok abban, hogy mióta van munkanélküliség Magyarországon; mindössze a válaszadók fele rendelkezik helyes ismeretekkel arról, hogy mekkora ez az érték; csupán a válaszadók 4,5%-a tudja, hogy ez alacsonyabb, mint az EU-s átlag. Nem várt eredmény, hogy többen bejelölték a szeretetszolgálat és az okmányirodák szerepét a munkanélküliek ellátásában, amely teljes tájékozatlanságról tesz bizonyosságot. Mindazonáltal, a vizsgálat rámutatott, hogy munkaerőpiac kínálati oldalának szereplői többnyire ismerik a munkanélküliség szerkezetét. A válaszok regionális elhelyezkedés szerint nem jeleztek szignifikáns eltérést, ennélfogva a feltételezés második része beigazolódott.

## Következtetések és javaslatok

A több éve folytatott kutatómunkához kapcsolódó vizsgálatok a gazdaságban jelenlevő lényeges térségi különbségek (és azok változatlansága) a munkaerőpiacon történő leképeződését mutatják. A vizsgálatok eredményei összhangban vannak a szakirodalom által kiemelt karakterisztikus vonásokkal, melyek a hazai regionális egyenlőtlenségek főbb ismérvei: a nyugat-kelet és főváros-vidék különbözősége, a térségi különbségek stabilitása, a fordított irányú összefüggés a település nagyság és

a munkanélküliség mértéke között. Az alábbi következtetések érdekesekek:

A kutatás során feltárult, hogy válaszadók között véleménykülönbség van a regionalitás szempontjából a jövőbeli munkaerő-piaci elhelyezkedést tekintve. A megkérdezettek munkaerő-piaci elvárásai az elhelyezkedés időtartamát, a várható keresetet, illetve a jövőbeli beosztást illetően túlzottan optimisták, továbbá jellemző rájuk is – miként majdnem a teljes munkaerőforrásra – az alacsony mobilitási hajlandóság.

A munkanélküliek szervezetében (szakmák, nemek, területi elhelyezkedés, iskolai végzettség szerint) a mintában szereplők meglepő módon igen járatosak. A válaszokban csak helyenként voltak fellelhetőek a regionális különbségek. A munkanélküliség nagyságát és a munkanélküliekkel foglalkozó szervezeteket viszont kevésbé ismerik a megkérdezettek. Ez egyrészt az oktatási rendszer, másrészt a megkérdezettek saját hibájában keresendő.

**Összefoglalva**, a vizsgálati eredmények rávilágítottak arra, hogy az egész országban nagyobb szerepet kell, kapjon a munkavállalók munkaerő-piaci tájékoztatása. A felmérésből az is megmutatkozik, hogy a regionális kutatásoknak napjainkban több tényező is különös aktualitást ad, mert a területi egyenlőtlenségek esélyegyenlőtlenséghez vezetnek. A fentiek alapján a következő megoldási irányok rajzolódnak ki. Egyfelől a munkaerőpiac dinamikus jellege miatt a végzősös tanulóknak és hallgatóknak és minden munkavállalónak fel kell készülnie az esetleges szakmaváltásra, és

képessé kell válniuk a munkaerő-piacon történő változásokhoz való alkalmazkodáshoz. Másfelől a társadalomnak kiemelkedő feladata a változó piacgazdasági igényekre épülő ismeretszerző helyek személyi erőforrásainak és infrastruktúrájának szervezeti kiépítése és működtetése is. Biztosítania kell mindenki számára az elérhetőséget, megfelelő információnyújtást. A munkaerőpiaccal kapcsolatos információk tökéletesítésével és még tágabb terjesztésével, az emberek szemléletmódváltásával és mobilitásának megnövelésével, az átkepzések és a „Life Long Learning” prevenciójával, egy olyan társadalmat tudnánk kiépíteni, amely jól informált, felkészült és a munkaerőpiacon bátran mozog.

**CSEHNÉ PAPP IMOLA –  
KÁPOSZTA JÓZSEF –  
NAGY HENRIETTA**

## Felhasznált irodalom

- Csete L. (2005): Az agrár- és vidékfejlesztés fenntartható rendszere. *Gazdálkodás*. 2. sz., 3-16 p.
- Enyedi Gy. (1993): Falvaink sorsa – ma. In: *Kiút a válságból*. II. Falukonferencia. Szerk. Kovács T. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 11–14. p.
- Martin, J. – Schmidt, C. (2010): How to Keep Your Top Talent. *Harvard Business Review*. Vol. 88, No. 5. 54-61.p
- Nemes Nagy J (2005): Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai, in: Dövényi Z. – Schweizer F. szerk.: *A földrajz dimenziói*, MTA FKI, Bp. 141-158 p.
- Powell C. Randall, (1995): Career planning today: hire me, Kendall Hunt Publishing Company. pp. 586.

Rechnitzer J. (2005): Miért élnek jobban az emberek a Dunántúlon, mint az Alföldön? Regionális különbségek és kezelési technikák, Mindentudas Egyeteme, VII. szemeszter, 11. előadás – 2005. november 23.

<http://mindentudas.hu/el%C5%91ad%C3%A1sok/tudom%C3%A1nyter%C3%BCletek/t%C3%A1rsadalomtudom%C3%A1ny/132-k%C3%B6zgazdas%C3%A1gtudom%C3%A1nyok/6123-miert-elnnek-jobban-az-emberek-a-dunantulon-mint-az-alfoldoen-regionalis-kueloembsegek-es-kezeseli-technikak.html>. letöltés: 2010. március 2.

Sarudi Cs. (2003) (szerk): Térség- és vidék-fejlesztés. (A Magyar térgazdaság és az európai integráció). Agroiinform Kiadó, Budapest, pp. 308.

Schwertner J. (2002): A foglalkoztatás helye a területfejlesztésben, *Munkaügyi Szemle*, 3. sz. 19-21 p.

Vajsz T. - Pummer L. (2004): Regionális különbségek Magyarországon, az eltérések elemzése, [users.atw.hu/batsanyifoci/adat/regiok\\_osszehasonlito\\_elemzese.docx](http://users.atw.hu/batsanyifoci/adat/regiok_osszehasonlito_elemzese.docx) letöltés: 2007. július 3.

Watts, A. G. (2006): Career development learning and employability, Learning and Employability Series Two, The Higher Education Academy, pp. 40. [http://aces.shu.ac.uk/support/staff/employability/resources/id592\\_career\\_development\\_learning\\_and\\_employability.pdf](http://aces.shu.ac.uk/support/staff/employability/resources/id592_career_development_learning_and_employability.pdf) letöltés: 2012. július 8.

A szerzők: Csehné Papp Imola<sup>1</sup> – Káposzta József<sup>2</sup> – Nagy Henrietta<sup>3</sup>  
kaposzta.jozsef@gtk.szie.hu

## Jegyzetek

1. habilitált egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar

2. egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar

3. habilitált egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar



## Kitekintés

# Fenntarthatósági dilemmák az idősellátásban Romániában, Hargita megyei példákkal

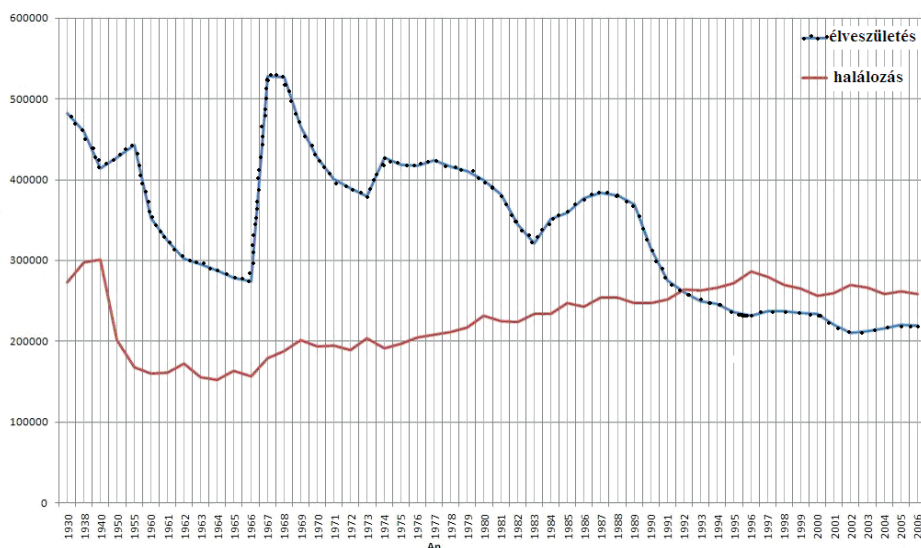
A területi folyamatok egyik nehezen visszafordítható problémája a demográfiai egyensúly felbomlása. Az idősebb nyugati társadalmakban a nyugdíjasok számának növekedése, a munkaképes népesség számának csökkenésével együtt, majdnem minden európai nyugdíjbiztosítási rendszert deficitessé hozott. De nemcsak a nyugdíjbiztosítási rendszer fenntarthatatlan. Klaszikus formájában fenntarthatatlannak tűnik a szociális intézményi háttér is. Ebben a tanulmányban rövid áttekintés készül a romániai viszonyokról.

A fenntarthatóság egyes nézetek szerint három alapvető pilléren nyugszik: a gazdaság, a társadalom és a környezet hármásán. Ennek a három pillérnek egyenlő fontosságúnak kell lennie. De nemcsak az egyenlő fontosság a lényeg; az is igaz, hogy a gazdasági, társadalmi, környezeti pilléren belül számolható érték összegének sem szabad csökkennie hosszú távon (Fleischer T. 2007) Más megközelítésben viszont a fenntarthatóság négy pilléren nyugszik. Ez a gazdaság és infrastruktúra, környezet, társadalom és politika (Szörényiné Kukorelli I. 2005) Ahhoz, hogy valóban hosszú távon életképes gazdaságok, társadalmak, politikai közeg, veszélyeztetettség nélküli környezeti fejlődés valósuljon meg, a fenntarthatósági kérdést az érintett tudományterületek közötti együttműködésben kell kezelni (Káposzta et al 2007). A kérdés egyszerre lokális, és globális. Azaz hozzá kell járulnia a vidék népességmegtartó erejének növeléséhez, de a nagy területi léptékben működő gazdasági, társadalmi mechanizmusokat is ki kell szolgálnia (Molnár M.2006). Azt is szükséges kihangsúlyozni, hogy fenntarthatósági célok ugyan lehetnek azonosak régióként, országoként, ugyanakkor a célok eléréséhez nem feltétle-

nül ugyanazok az eszközök állnak rendelkezésre a tér különböző pontjain (Káposzta-Ritter-Nagy 2016). Ezen tanulmányban a fenntarthatóság társadalmi, és politikai pillérének elemzése következik Románia példáján az idősellátással kapcsolatban. Az idősellátás kérdéskörének vizsgálata rendkívül fontos minden olyan ország esetében, mely fogyó társadalmú, torzuló korszerkezetű. Románia demográfiai viszonyait szemlélve, európai viszonylatban, vagy akár csak Magyarországgal összevetve, az ország viszonylag későn, csak a kilencvenes években lépett a fogyó társadalmak világába. (1. ábra). Azóta viszont a születések száma alatta van a halálozások számának, azaz Románia is belépett a természetes fogyás problémakörével küzdő társadalmak sorába. A korszerkezet is a jóléti társadalmakra jellemző módon ma már urna alakú formát mutat (2. ábra), ami a torzuló társadalom-szerkezet jele. A demográfiai tendenciák anomáliái rámutatnak arra, hogy nem megkerülhető felülvizsgálni a jelenleg működő idősellátáshoz tartozó nyugdíj- és szociális ellátórendszer fenntarthatóságát.

A mai romániai társadalomban, az európai példákhoz hasonlóan kiépült az idősek szociális védelme. Az előregező európai társadalmakhoz hasonlóan azonban ma már Romániában is erősödik az idősellátással kapcsolatos közbeszéd, elsősorban a társadalombiztosítási és a szociális ellátó rendszerek fenntarthatóságának kérdéskörében. Ez minden bizonnyal összefügg azzal, hogy csakúgy mint más európai országban, ahol az állami nyugdíjpénztárak deficitjeinek finanszírozása „termeli” az állami költségvetési deficitek jelentős részét, úgy itt Romániában is érződik ez a tendencia. Ebben a cikkben Románia példáján keresztül mutatjuk be az idősellátás jelenkori tapasztalatait.

## 1. ábra: Az éves születések és halálozások számának alakulása Romániában (fő)



Forrás: [https://ro.wikipedia.org/wiki/Demografia\\_Rom%C3%A2niei#/media/File:Populatia\\_pe\\_varste\\_si\\_sexe.png](https://ro.wikipedia.org/wiki/Demografia_Rom%C3%A2niei#/media/File:Populatia_pe_varste_si_sexe.png) alapján készítette Elekes Zoltán

## 2. ábra: Románia korfája 2014



Forrás: [https://ro.wikipedia.org/wiki/Demografia\\_Rom%C3%A2niei#/media/File:Populatia\\_pe\\_varste\\_si\\_sexe.png](https://ro.wikipedia.org/wiki/Demografia_Rom%C3%A2niei#/media/File:Populatia_pe_varste_si_sexe.png) alapján készítette Elekes Zoltán

## Anyag és módszertan

A Hargita Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Vezérigazgatóság vezetőjeként, az Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola doktoranduszaként ebben a témában témavezetőmmel évek óta gyűjtöm a romániai és nemzetközi szakirodalmi forrásokat; a statisztikai adatokat, jogszabályokat, a nemzetközi és a hazai példákat. Ebben a tanulmányban egy rövid demográfiai felvezetés után bemutatásra kerül az idősök szociális védelmét szolgáló romániai nyugdíj-, és szociális ellátórendszer, különös tekintettel a fenntarthatatlan elemekre. A tényfeltárás illusztrálására Hargita megyei példák kerülnek bemutatásra.

### **Az idősök szociális védelme: állami és magán- nyugdíjrendszer Romániában**

A romániai szociálpolitikában az idősök védelmének egyértelműen legfontosabb eszköze az állami nyugdíjbiztosítási rendszer. Ennek fejlődése lassan 120 évre tekint vissza, hiszen az első biztosítási rendszerszerű szabályozás már az 1895-ben elfogadott bányatörvényben található, amely baleseti és időskori nyugdíjbiztosítási rendszert vezetett be a bányaiiparban és a kőolaj kitermelésben dolgozók számára. Az 1902-ben elfogadott „Missir” törvény pedig a kézművesek számára vezetett be saját biztosítási rendszert. Ezt követte 1915-ben a munkások és más alkalmazottak számára létrehozott nyugdíjbiztosítási rendszer. Ugyanebben az időszakban jöttek létre a különböző kisebb biztosítási rendszerek (művészeknek, az ortodox egyháznak stb.), majd 1933-ban megszületett az a nyugdíjtörvény is, amely először próbálta meg egyesíteni a különböző létező rendszereket. A kommunizmus ideológiájának megfelelően elég fontos szerepet tulajdonított egy egalitarista, szolidaritáson alapuló nyugdíjrendszer működtetésének, mégis jelentős társadalmi csoportok estek ki az ebben az időszakban elfogadott nyugdíjtörvények hatálya alól. Így a sokat emlegetett, mezőgazdasági termelő szövetkezetekben tevékenykedő parasztság, de a nem jó szemmel nézett szabadtermelők sem kaptak helyet ebben a rendszerben. (27/1966-os romániai nyugdíjtörvény)

A mezőgazdasági nyugdíjasok a rendszer-váltás utáni időkben is vesztesnek számítottak, hiszen az új nyugdíjrendszer számukra nem egyszer neveléses nyugdíjakat állapított meg. A romániai jelenkori nyugdíjrendszer legjelentősebb reformját a 2000-ben elfogadott 19-es számú nyugdíjtörvény jelentette, amely jelentősen kiterjesztette a biztosítottak körét, alkalmazkodva a piacgazdaságra való áttérés generálta új munkaviszonyokhoz. A hagyományos alkalmazotti státussal rendelkezők mellett, biztosítási kötelezettséget és jogot kapott minden jövedelmet előállító személy, így a vállalkozók, kistermelők, szabadúszók is.

A nyugdíjrendszer folyamatos reformpróbaikozásai ellenére a romániai rendszer folyamatosan a romló mutatók nyomásának van kitéve. A legjelentősebb problémát az alkalmazottak és a nyugdíjasok arányának alakulása jelenti, amely az 1990-es váltást követően rohamos romlásnak indult. Így míg 1990-ben a több mint 8 millió alkalmazott, 3,5 millió nyugdíjat kellett kitermeljen 1997-től az arány megfordult és a 2000-es évek elején már 2 alkalmazottra 3 nyugdíjas jutott. (<http://www.zf.ro/companii/cum-a-evoluat-raportul-salariati-pensionari-in-ultimii-24-de-ani-13204915>)

A 2002-es negatív csúcs után az arányok valamelyest javultak. Ennek oka a nyugdíjkorhatár folyamatos emelése, a betegnyugdíjak és a mezőgazdasági nyugdíjak számának csökkentése. De a negatív tendencia tovább tart. Míg a mezőgazdasági nyugdíjasok számának folyamatos csökkenését az idős népesség elhalálása okozza (lévén hogy ebben a rendszerben a volt tsz-ekben dolgozók kerültek be, akik nem voltak biztosítottak), a betegnyugdíjasok magas száma egyfajta rejtett munkanélküliséget volt hivatott eltakarni. A román gazdaság átszerveződése, a kommunista ipar és bányászat összeomlása olyan tömegeket hagyott munka nélkül, akik számára a szakmai átképzés akár koruknál fogva is lehetetlennek bizonyult. Így sokan a rövid távú és bizonytalan munkanélküli státus helyett, a hosszabb távon biztonságot nyújtó rokkantsági nyugdíjat választották, és teheték ezt azért is, mert a romániai egészségügyi rendszerben volt annyi korrumpálási lehetőség, amely több százezer embernek járhatóvá tudta tenni ezt az utat. A rokkantnyugdíja-

sok nagy hulláma mára már öregségi nyugdíjassá vált.

A kordedvezményes nyugdírendszerbe való bekerülés talán mára nehezült valamit a korrupcióellenes eljárások hatására. 2014-ben egy alkalmazott 1,17 nyugdíjas számára kellett kitermelje a nyugdíjakat. Jelenleg több egymásnak ellentmondó adat található különböző forrásokból, de a trend egy további javulást mutat. (<http://www.zf.ro/companii/cum-a-evoluat-raportul-salariati-pensionari-in-ultimii-24-de-ani-13204915>) Külön problémát jelent Romániában, és egyben a demográfiai trendekből számolható negatív folyamatok prognózisát is nehezíti, hogy a különböző statisztikai közleményekben közzétett alkalmazottak száma nem egyezik az összefoglalkoztatottak, és még kevésbé a társadalombiztosítási hozzájárulást fizetők számával. Míg a foglalkoztatottak közé tartoznak a mezőgazdaságban önfenntartó gazdálkodók, egyéni vállalkozók, cégtulajdonosok stb. addig a biztosítottak csoportjába ezek mellett bejöhettek a munkanélküliek, vagy akár az egyéni biztosítási szerződést kötő személyek is. Sajnos azonban a biztosítást fizetők száma Romániában nem egy hozzáférhető adat sem a statisztikai hivatal, sem a nyugdíjpénztár honlapján. Bár a számok a 2002-2003-as arányokhoz képest jelentősen jobbak, a nyugdíjpénztár hiánya rohamosan mélyült az elmúlt 10 évben. Míg 2006-2007-ben még egy kisebb plusszal zárt a nyugdíjpénztár, a 2008-ban bekövetkezett gazdasági válsággal kezdődően az egyenleg negatív tartományba fordult át. A biztosítási befizetések és a kifizetett nyugdíjak összege közti különbség fokozatosan nő. 2015-re az arány elérte a 33%-os deficitet, az állami költségvetésből a befizetett biztosítások felének megfelelő összeggel kellett kiegészíteni a biztosítási pénztárat, hogy ez egyensúlyban maradjon. Az átlagos nyugdíjasok számára azonban, ezek az óriási költségvetési hiányok nem érezhetőek a nyugdíjuk vásárlóerejének, vagy az átlagbérekhez való aránylásuk tekintetében. Míg 2015-ben az átlagnyugdíj nem érte el a 900 lejt, az átlagfizetés meghaladta a 1800 lejt, így egy nyugdíj kevesebb, mint felét jelentette egy átlagfizetésnek. Ugyanakkor jelentős szociális intézkedésnek számít, a 2009-ben bevezetett minimál nyugdíj szint törvény általi megállapítása (akkor 350 lej

ma 520 lej), amely alacsony ugyan, de biztos jövedelmet jelent azok számára, akik állami nyugdíjra jogosultak. A minimális nyugdíjszintet azok kaphatják, akiknek a számításból megállapított nyugdíja a minimális szint alatt van. Számukra az állami költségvetésből egészítik ki az összeget, hogy elérje ezt a minimális szintet. Az 5 milliót meghaladó nyugdíjas hozzávetőlegesen 10%-a részesült minimál nyugdíj kiegészítésben 2015 első évtizedében, ezeknek egynegyede pedig mezőgazdasági nyugdíjas volt. (<http://www.cnpv.ro/pdf/analize2014/Evolutia-numarului-de-pensionari-Anexe.pdf>)

Az állami nyugdíjbiztosítási rendszer egy PAYG rendszerű intézmény, amelyben az aktuális munkavállalók befizetéséből fizetik a nyugdíjasok juttatásait. A jövőbeni várhatóan negatív trendeket figyelem bevéve, 2004-ben törvény született a kötelező magánnyugdíj-biztosítási rendszer létrehozásáról, amelyben minden 35 év alatti személy kötelezően, a 35 és 45 év közötti személyek fakultatív módon válhattak biztosítottá. A törvény induláskor a személy bruttó jövedelmének 2%-át állapítja meg részesedésként, ennyivel csökkentve az állami nyugdíjrendszerbe befizetendő részesedést, ugyanakkor 8 év alatt 6%-ra szerette volna emelni ezt. A gazdasági krízis évei alatt alkalmazott halasztások mellett jelenleg 5,1%-ra sikerült megemelni. (211 számú törvény 2004-ből) Ugyanezeket a problémákat hivatottak megoldani a teljesen fakultatív rendszerben működtetett magánbiztosítási rendszerek, amelyek elsősorban az életbiztosításokkal összekötve a biztosítótársaságok ügykezelésében működnek.

#### **Az idősek szociális védelme: szociális ellátórendszer**

Az idősek szociális védelmének másik nagy fejezete a szociális ellátó rendszer, amelyet a 2000-ben elfogadott 17. számú törvény határoz meg. Már az első cikkelyében egyértelművé teszi, hogy az itt leírt szociális ellátási formák a társadalombiztosítási rendszer által szolgáltatott védelmet hivatottak kiegészíteni amennyiben ez nem elég egyes idősek esetében. A törvény az idős személy fogalmát a standard nyugdíjkorhatárhoz köti, míg ez a férfiak esetében 65 év a nőknél 2030-ig fokozatosan éri el a 63 évet. Más számít tehát időseknek nőként és más férfiként, aki

a törvény kedvezményezettje lehet. Ahhoz azonban, hogy a törvény által előírt jogosultságokat igénybe vehesse, az idős személy még valamilyen hátrányként jelentkező helyzetben kell, legyen:

Nem rendelkezik családdal vagy a törvény szerint az eltartására kötelezett személlyel.

Nem rendelkezik lakással és sem megfelelő jövedelemmel ahhoz, hogy fenntartsion egy lakást.

Nincs jövedelme, vagy a jövedelme nem elegendő a megfelelő gondoskodás biztosításához.

Nem tudja magát egyedül ellátni, és ápolásra, gondozásra szorul.

Az ellátásra való jogosultságot egy szociális felmérés alapján kell megállapítani, amelyet a törvény által bevezetett országos felmérési kritériumrendszer alapján kell elvégezni. A kritériumrendszer kormányhatározattal lett elfogadva és 3 évente aktualizálni kell. Az időseknek létrehozható szolgáltatásokat az idősek otthonában, nappali központokban/klubokban és idősotthonokban lehet biztosítani, az ellátást igénylő személy kérése alapján. Ha a személy egészségügyi, vagy mentális állapota végett nem képes kérni a szolgáltatásokat, a helyi önkormányzatok szociális osztályai is megtehetik ezt, orvosi javaslat és a családtagok beleegyezése alapján. A hozzátartozóval nem rendelkező idős személy temetéséről a helyi önkormányzat köteles gondoskodni. Az idős személy otthonában nyújtott szolgáltatások körében olyan támogatások tartozhatnak, mint a mindennapi élethez szükséges segítség (háztartási segítség, bevásárlás, számlakifizetés, tisztálkodás stb.) rehabilitáció, tanácsadás, egészségügyi alapszolgáltatások. A szolgáltatások megszervezése biztosítása a helyi önkormányzatok feladata, akik ezt a munkát végezhetik saját alkalmazottaikkal, kiszerezhetőek civil szervezeteknek, egyházaknak, vagy alkalmazhatnak magánszemélyeket is erre. Az idősotthonokban való gondozásra, a törvény szerint csak különleges helyzetekben kerülhet sor, amikor az idősnek olyan komplex egészségügyi ápolásra van szüksége, amely nem végezhető el az otthonában, nem rendelkezik otthonnal, hozzátartozókkal, akik gondozzák, és nem képes már az önálló életvitelre. Az idősotthonok önálló jogi személyiséggel rendelkező intézmények, amelyek finanszírozására a törvény a költségvetésen kívüli összegeket, és az

állami támogatásokat nevezi meg. A költségvetésen kívüli összegek az ellátottak és a hozzátartozók által befizetett összegeket jelentik, amelyek az idős személyek esetén nem haladhatják meg a nyugdíjuk 60%-át, és az otthon megállapított egy személyre eső költségét sem. Az eltartási kötelezettséggel rendelkező hozzátartozók akkor kell, hozzájáruljanak a költségekhez, ha a családban az egy főre eső jövedelem nem haladja meg a 600 lejt. A törvény foglalkozik az ingatlanért vagy vagyonért eltartási szerződést kötő személyek védelmével is. Ha ezekben az esetekben az eltartást vállaló személy nem teljesíti kötelezettségeit a helyi önkormányzat köteles közbelépni és jogi segítséget, védelmet biztosítani az idős személynek.

#### **Az alulfinanszírozott idősellátási rendszer intézményi következményei**

Az egész idősellátási rendszerre jellemző, hogy nem rendelkezik egy beazonosítható stabil központi költségvetési forrással, mint ahogy például ez a gyermekvédelmi és a fogyatékkal élőknek szolgáltató rendszerekben létezik. Ez utóbbiak finanszírozására, a megyei önkormányzatok minden éves költségvetési törvényben egy külön mellékletben részsülnek a visszaosztott ÁFÁ-ból, de jelentős összegek osztódnak le ezekre a területekre a szociális kifizetési ügynökségeken keresztül is. A polgármesteri hivatalok ugyancsak részesülnek a leosztásban a fogyatékkal élők személyi gondozóinak fizetésére. Az idősellátás finanszírozása ezzel szemben gyakorlatilag teljesen a helyi költségvetésre van alapozva, így ez legtöbb esetben alulfinanszírozott. Ez a finanszírozási hiányosság vezetett oda, hogy a legtöbb megyei önkormányzat fogyatékos személyeket ellátó otthonná alakította át a volt öregotthonait, hogy fenn tudja tartani ezeket. Így az állami öregotthoni férőhelyek száma jelentősen lecsökkent. (Elekes, 2014) Némi pozitív változást az egészségügyi rendszerben bekövetkezett kórházbezárások hoztak, amelyek esetében a fenntartó helyi önkormányzatok megpályázhattak egy kormányzati támogatást, hogy a bezárandó kórházukat öregotthonná alakítsák. Az így alakult intézmények számára a program lejártá után, a kormány egy újabb pályázati kiírással meghosszabbította ezek finanszírozását. Az öregotthoni szolgáltatások legfontosabb biztosítói azonban a privát szfé-

ra, legyen szó civil szervezetekről, egyházakról vagy akár gazdasági vállalkozásokról.

### **Az idősellátás dilemmái Hargita megye példáján**

Hargita megyében jelenleg 6 öregotthon működik, ebből 4 többé-kevésbé az egyházakhoz kötődik. Bár mindegyik mögött alapítványi egyesületi működtető áll, kettőt a katolikus egyház szervezetei, kettőt a protestáns egyházak szervezetei hoztak létre és működtetnek. Az ötödik otthon egy kisebb kapacitású, panzióból átalakított szolgáltató, míg Maroshévízen a helyi önkormányzat hozott létre egy integrált városfejlesztési program segítségével egy kisebb kapacitású, főként a helyieknek szóló szolgáltatót. Az otthonok területi megoszlását nézve ezekből 3 az udvarhelyi térségben, kettő a gyergyói térségben, egy Maroshévízen működik. A csíki térségben egyetlen intézmény sem ajánl öregotthoni szolgáltatásokat. A létező szolgáltatásoknak közös jellemzője (a maroshévízi önkormányzati otthon kivételével), hogy egyáltalán nem rendelkeznek állami támogatással, vagy a költségeikhez képest minimális támogatást kapnak. Így az ellátottak elsősorban abból a körből kerülnek ki, akik saját, vagy tágabb családjuk jövedelméből ki tudják fizetni az ellátás költségeit (Elekes 1997). Az ellátás költségei azonban még a beruházás megtérülésével nem számoló civil vagy egyházi otthonokban is jelentősen meghaladják az átlagnyugdíjak értékét, így ezek gyakorlatilag elérhetetlenek a hátrányos helyzetű, kisjövedelmű, családi háttérrel nem rendelkező nyugdíjasok számára. Az ellátottak vagy családtagjaik által fizetendő költségek a minimális 1200 lejtől a 2000 lejt meghaladó összegeket is elérhetik, miközben a minimál nyugdíj szint 400 lej. Így ők az állami öregotthonokkal nem rendelkező megyék esetében, csak akkor részesülhetnek rezidenciális gondozásban, ha rendelkeznek valamilyen fogyasztói besorolással, és ezáltal jogosulttá válnak valamilyen fogyasztókkal élőknek létrehozott otthon szolgáltatásaira. Az aktuális európai szakpolitika, és az otthonok fenntartását ellenző erős civil lobby azonban nem jósol fényes jövőt az aktuális férőhelyszámoknak ezekben az otthonokban, mivel úgy tűnik nem lesz támogatott az új otthonok létrehozására irányuló szándék. A regionális operatív program-tervezetében az

látható, hogy az aktuális finanszírozási ciklusban csak a közösségi szolgáltatások, valamint a rezidenciális intézmények bezárása fog támogatásban részesülni.

A közösségi szolgáltatásokat tekintve a leglátványosabb fejlődést az otthoni beteggondozási szolgáltatások mutatták be. A Nyugat-Európából átvett modellek mentén a civil szervezetek főként a katolikus egyház Caritas szervezete egész hálózatot sikerült kiépítsen, amelyek több tízezer embernek nyújtanak otthoni segítséget, legyen ez egészségügyi alapszolgáltatás, ápolás, higiénia vagy éppen háztartási segítség. Az otthoni gondozást nyújtó szolgáltatók országos ernyő/lobby szervezetet is sikerült létrehoznanak „Seniornet” név alatt Romániában, amely több mint 50 szolgáltatót tömörít az ország minden régiójából. A szolgáltatók között megtalálhatóak egyházakhoz kötődő szervezetek (Caritas, az ortodox Filantropia), de világi szervezetek is. A hálózat kiépülésének romániai bajnoka Hargita megye, ahol a szolgáltatások gyakorlatilag az egész megyét lefedik. Ennek finanszírozása leginkább helyi alapokból működik az önkormányzatokkal kötött szolgáltatási szerződések mentén, de besegít a rendszer támogatásába a megyei önkormányzat is. Míg Hargita megyében az egyetlen jelentős szolgáltatónak a gyulafehérvári Caritas szervezet számít, úgy is mondhatjuk, majdnem monopólium helyzetben van (az egészségügyi biztosítópénztár adatai szerint még egy salamási szervezetet számol el otthoni gondozási szolgáltatásokat), addig más megyékben akár már a szomszédos Kovásznában is több szolgáltató tevékenykedik ezen a területen. Esetenként konkurálnak egymással az ellátottakért, de főként az állami finanszírozásokért. Az otthoni ápolási rendszer másik jellemzője, hogy ennek jelentős részét az egészségügyi szolgáltatások kategóriájába sorolható alapápolás teszi ki, amelyet inkább az egészségügyi biztosítási pénztár kellene, hogy finanszírozzon, mint az így is jelentősen kisebb összegekkel gazdálkodó szociális szolgáltatási rendszer. Annál is inkább elvárható ez, hiszen az egészségügyi rendszer reformja kapcsán is leggyakrabban az hallható, hogy a költséges kórházi kezelést előnyben részesítő jelenlegi ellátás hangsúlyát, a megelőzés, az alapszolgáltatások és az otthoni ápolás fele kell eltolni. Jelenleg, bár

lekíválthatóak bizonyos összegek otthoni ápolásra az egészségügyi biztosítópénztártól, ezek összege Hargita megye esetében nem haladta meg az otthoni gondozási rendszer költségeinek 5%-át az elmúlt években. A helyzet azonban megyénként változik. Léteznek megyék, amelyek sokkal fejletlenebb otthoni ápolási rendszer mellett is a Hargita megyei összeg többszörösét számolják el az egészségügyi pénztár költségvetéséből.

A közösségi szolgáltatások másik formája az idősklubok, nappali központok, amelyek elsődleges szerepe, hogy a magukra maradt idősök számára egyrészt közösségi életet, másrészt szükséges alapszolgáltatásokat nyújtsanak (étkezés, egészségügyi állapot felülvizsgálata stb.) Bár ez a típusú szolgáltatás is viszonylag kisebb költségekkel működtethető, mint az öregotthoni szolgáltatások, az ilyen jellegű központok száma kicsi úgy Románia, mint a Székelyföld és Hargita megye szintjén is. Hargita megyében talán az egyetlen már jelentős szakmai múltú tekintő folyamatos tevékenységet szervező klub a csíkszeredai, amely egy svájci testvérvárosi támogatás alapján jött létre és működik.

### Következtetések

Az idősök szociális védelmét Romániában elsősorban a társadalombiztosítási rendszer látja el annak ellenére, hogy meglehetősen nehéz helyzetben van a gyorsan növekvő kiadások és a lassabban növekvő befizetések miatt. A romániai idősellátási rendszerre jellemző, hogy nem rendelkezik beazonosítható stabil központi költségvetési forrással. Az ezt kiegészítő szociális ellátási rendszerről bár sok szó esik a közbeszédben, a szakminisztérium pedig a nevébe is beemelte ezt a problematikát mégis az állapítható meg, hogy állami finanszírozottságában, és ebből eredően fejlettségében is elmarad a gyermekvédelmi és a fogyatékosokat ellátó rendszerektől. Az idősellátásban nagy hiányosságok tapasztalhatóak a nappali központokkal való ellátottság területén, de a hátrányos szociális helyzetű és öregotthoni ellátásra szoruló személyeknek szóló szolgáltatások területén is. Probléma, hogy az idősöknek szóló szociális szolgáltatások kiépítése nem egy átgondolt, anyagilag megalapozott, az állam által irányított stratégia mentén történik, hanem

leginkább a külföldi (jótékonyági) támogatók akarata, vagy a helyi civil szervezetek, egyházak döntései, lehetőségei mentén. Bár törvényi keret van a szabályozásra, de mint a többi romániai szociális törvény esetében is, ezek csak kerettörvények, elsősorban az idősök ellátásáról szóló *lehetőségek* bemutatásával foglalkoznak. Nem szólnak a konkrét intézményekre kirótt kötelező feladatvállalással. Jó volna, ha a szociális ellátórendszer nem állami szereplői, mint például a civil szervezetek szerepe világos volna ebben a rendszerben. Mert bár többször is van említés róluk a konkrét szolgáltatások esetében, mint például az időszotthonok működésének leírásában, mégis jogi fogódzó. Az utóbbi években a fizetőképes kereslet növekedésével, megjelentek a főként gazdasági alapon létrehozott idős gondozási (főként öregotthoni) szolgáltatások is, főként a nagyobb városok vonzáskörében. Fontos látni, hogy az európai egységnormát követő regionális operatív program ebben a ciklusban alapvetően a közösségi szolgáltatásokat támogatja. A tendencia az, hogy a klasszikus idős gondozó intézmények, és általában az idősellátás alulfinanszírozottsága tartósan megmarad. Különösen feszültségekkel terhes éveket vetít ez elő Romániában, ahol ráadásul rendkívül nagy területi egyenlőtlenségi szituációt mutat az idősök szociális ellátásának humánbázisa és intézményi infrastruktúrája.

**ELEKES ZOLTÁN –  
NAGYNÉ MOLNÁR MELINDA**

### Abstract

Sustainability dilemmas of the social care system for elderly in Romania based on Hargita county

The breaking of the demographic balance is a problem difficult to reverse within spatial development processes. The growth of the number of pensioners in the ageing western societies along with the decrease of the active labour force resulted in the deficit of almost all European pension insurance systems. And not only pension insurance systems are unsustainable. The social institutional background of elderly care in its classic form also seems to be unsustainable. This present study provides a brief overview of the situation in Romania.

**Keywords:** Sustainability, pension scheme, social care system for elderly

### Irodalomjegyzék

Elekes Z. (2014): A Hargita megyei szociális szolgáltatási rendszer területi diszparitásai – 11th Annual International Conference on Economic and Business – Global challenges local answers 16-17th May 2014 Csíkszereda

Elekes, Z. (1997) Időskor, elszegényedés és szociális gondozás . In Bodó Julianna – Oláh Sándor (szerk.): *Így élünk. Elszegényedési folyamatok a Székelyföldön*. KAM-Regionális és Antropológiai Kutatások Központja – Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 1997.

Evolutia numarului de pensionari

Fleischer, T. (2007). Fenntartható fejlődés: környezeti, gazdasági és társadalmi tényezők In: *Magyarország globális környezete 2020-ig. Hátértanulmányok a magyar külstratégiához (1)*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet – CEU Center for EU Enlargement Studies, Budapest, pp. 192-202. ISBN 978-963-301-496-7

<http://lege5.ro/Gratuit/g43dqns/legea-nr-27-1966-privind-pensiile-de-asigurari-sociale-de-stat-si-pensia-suplimentara>

<http://lege5.ro/Gratuit/geytinbxgm/legea-nr-411-2004-privind-fondurile-de-pensii-administrate-privat>

<http://www.cnpv.ro/pdf/analize2014/Evolutia-numarului-de-pensionari-Anexe.pdf>

<http://www.zf.ro/companii/cum-a-evoluat-raportul-salariati-pensionari-in-ultimii-24-de-ani-13204915>

[https://ro.wikipedia.org/wiki/Demografia\\_Rom%C3%A2niei#/media/File:Populatia\\_pe\\_varste\\_si\\_sexe.png](https://ro.wikipedia.org/wiki/Demografia_Rom%C3%A2niei#/media/File:Populatia_pe_varste_si_sexe.png)

Káposzta, J. et al (2007): *Regionális gazdaságtan* Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma ISBN 978-963-9732-76-6

Káposzta, J., Ritter, K., Nagy, H. (2016): Local Economic Development in Transition Economies: A Tool for Sustainable Development of Rural Areas In: Vasily Erokhin (szerk.) *Global Perspectives on Trade Integration and Economies in Transition*. 361 p. Hershey: IGI Global, 2016. pp. 281-298. (ISBN:9781522504528)

Legea nr. 27/1966 privind pensiile de asigurari sociale de stat si pensia suplimentara

Molnár, M. (2006): Az ország térszerkezetének formálói . terület- és vidékfejlesztés *A Falu* 2006/1 43-51

Románia Parlamentje: Az idősek szociális ellátásáról szóló törvény (Legea asistenței persoanelor vârstnice 17/2000) Bukarest 2000

Szörényiné Kukorelli, I. (2005): *A fenntartható fejlődés stratégiai elemei a rurális térségekben* Tér és Társadalom 2005/3-4. 111-137

A szerzők: Elekes Zoltán (1), Nagyné Molnár Melinda PhD (2) Ph.D. hallgató, (2) egyetemi docens nagyne.molnar.melinda@gtk.szie.hu

## Önkormányzati múlt

# A „nemzeti haladás” külföldi kölcsönök által meghatározott útjai – az alföldi városok településfejlesztési lehetőségei a két világháború között

A magyarországi városok 20. századi fejlődéstörténetében meghatározó mérföldkönek számít a két világháború közötti időszak. 1925 után, a külföldi kölcsönök révén megindított infrastrukturális beruházások eredményeként, több vidéki nagyvárosban is jelentős fejlesztések kezdődtek meg, amelyek nemcsak a városkép átalakulását idézték elő, de a városrendezési, közmű- és szolgáltatásfejlesztési programok által elérhetőbbé tették a lakosság mind nagyobb lélekszámát koncentrálnó vidéki településtípusokat. A kölcsönök eredményeként a Trianon utáni magyar városokban számos olyan közüzemi fejlesztés, infrastrukturális, közegészségügyi, kulturális, oktatási beruházás valósult meg, amelyeket a forráshiánnyal és modernizációs kényszerrel egyszerre küzdő települések nem, vagy csak nagyon nehezen tudtak volna önerőből keresztülvinni. Az újonnan megépült közintézmények, iskolák, kórházak, bérházak, utak, szállodák eredményeként jelentősen átalakult a magyarországi városok képe, modernizálódott a városok szerkezete, a közműfejlesztések, a közegészségügyi, oktatási és kulturális építkezések révén jelentősen bővült a települések

által nyújtott szolgáltatások színvonala, javult az ott lakók életminősége

1925 után ez a modernizációs lehetőség – részben a már korábban megkezdett törekvések kiszélesítésével – több város esetében is a területi és funkcionális bővülési szándékot megfogalmazó, jövőorientált városfejlesztési koncepciók életre hívását eredményezte. Az ebben az időszakban megszületett településfejlesztési elképzeléseket – utalva ezek korábban példa nélküli volumenére – a kortársak gyakran a „nagy” jelzővel illették. Így találkozhatunk az egykori sajtóban és közbeszédben felbukkanó, a Trianon utáni városzerepek átalakulására is utaló „Nagy-Miskolc”, „Nagy-szeged”, „Nagydebrecen” koncepciókkal, vagy egy másik központi szerepre törekvő alföldi település esetében a „*Szolnok nem volt, hanem lesz!*” szállóigévé vált kijelentéssel. Tanulmányomban az alföldi városok két világháború közötti, a Speyer-kölcsönök felhasználásával összefüggésben megindított településfejlesztési elképzeléseit vizsgálom.

### Az alföldi városok Speyer-kölcsönei és a hitelek felhasználása

1925. július 22-én napvilágot látott az 1925. évi XXII. törvénycikk a magyarországi városok külföldi kölcsönéről, amely lehetővé tette a törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsú városok részére, hogy „*a kormányhatóságilag engedélyezett hasznos beruházásaik költségeinek fedezésére külföldi értékre szóló, legfeljebb 1100 milliárd korona értéknek megfelelő külföldi, hosszú lejáratú, törlesztéses kötvénykölcsönt*” vegyenek fel.<sup>1</sup> A városok által felvehető külföldi hitelek lehetőségének kormányzati szintű biztosítása annak a nagyszabású stabilizációs programnak a részét képezte, amely az első világ-

háború és a trianoni békeszerződés utáni magyar nemzetgazdaság reorganizációját volt hivatott szolgálni.<sup>2</sup>

A népszövetségi kölcsön felvétele és a sikeres államháztartási stabilizációt követően gyorsulhatott fel az akut finanszírozási problémákkal küzdő önkormányzatoknak folyósított külföldi hitelek felvétele. A városok és megyék hitelezése céljából megindított záloglevél-kibocsátások a hosszú lejáratú külföldi kölcsönök mind meghatározóbb formájává váltak. (Tomka, 1996. 84–85.) 1925 nyarán zárultak le azok a tárgyalások, amelyek eredményeként a Speyer-bankház által folyósított 10 millió dollár értékű külföldi kölcsön révén összesen 48 vidéki magyar város jutott jelentős fejlesztési forrásokhoz. Mindez mégsem bizonyult elegendőnek, 1926-ban a magyar városok újabb – immár kedvezőbb feltételekkel kibocsájtott – 6 millió dollár értékű kölcsönt vettek fel a Speyer-bankháztól, s végül hasonló módon jutottak kommunális hitelekhez a vármegyék és a főváros is.

A magyar városok már a háborús években is arra kényszerültek, hogy fejlesztési elképzeléseiket háttérbe helyezve, kizárólag alapvető közigazgatási és intézmény-fenntartási kiadásait finanszírozzák, évtizedes elmaradások halmozódtak fel a közmű- és közúthálózat modernizációjára, a középületek karbantartására. (Statisztikai Évkönyv 1928. 35.) A lokális gazdaság lecsökkent teljesítőképessége, a lakosság mind alacsonyabb adóképesége, valamint a gyorsuló infláció a bevételek elapadását, a városi költségvetés megrendülését eredményezte. (Inántsý-Pap, 1938. 481.)

**Több településen, így számos megyeszékhelyen is súlyos károkat okozott az idegen megszállás és a proletárdiktatúra, ami a háborút követő években jelentékeny újjáépítési kiadásokkal is terhelte a városok háztartását.**<sup>3</sup> Az alföldi városok esetében a román megszállás különösen jelentős károkat okozott, s e térség társadalmi feszültségei között hagyományosan jelen volt az agrár-túlnépesedés és urbanizációs folyamatok együttes hatásából származó szegénység, illetve munkanélküliség. A háború következményeiből és a nemzetgazdaság általános helyzetéből eredő szociális feszültségek így közvetlenül jelen voltak a városok életében, a rászorulókat – hadirokkantakat, özvegyeket, árvákat – és munkanélküli-

ek ellátása, az elmaradt közmunkák újraindítása komoly kihívást jelentett a városvezetés számára.

Az akut tökehiány a nagyobb települések közüzemeinek működését és így a lakosság ellátását is veszélyeztette már, ezért a Magyar Városok Országos Kongresszusa – a centenáriumi ünnepségét tartó Nyíregyházán – már 1924. szeptember 15-én is sürgette a városok hitelügyének rendezését.<sup>4</sup> A magyar városok jelentős részénél nem hagyható figyelmen kívül az a funkcionális és strukturális modernizációs szükség sem, amely a trianoni békeszerződés területi elcsatolásából származott.

1920 után az alföldi nagyvárosok szerepe, közigazgatási és gazdasági funkciója is gyökeresen átalakult, több város határmenti településsé vált, korábbi gazdasági kapcsolatrendszerei, piac-körzetei alapvetően megváltoztak, a települések regionális szerepe átforgalmódott. A városhálózat kényszerű átalakulását, illetve a két világháború közötti településpolitika célkitűzéseit foglalta össze Klebelsberg Kunó miniszter a debreceni – ugyancsak a Speyer-kölcsönből megépített – Déri Múzeum avatásán tartott ünnepi beszédében: „*Sohase felejtsük el, hogy Trianonnal nemcsak az ország területének több mint kétharmad részét veszítettük el, de ez a kegyetlen békekötés megcsönkította Magyarország társadalmi rétegződését és az ország szociális strukturáját is. Elvesztettünk oly városi egyéniségeket is, mint Pozsony, Temesvár és Brassó. Ellenben megmaradt egy óriási központ, a főváros. Megmaradt egy vidék nagyon kevés várossal. Mindent el kell követni tehát, hogy a nemzet területi megoszlásában és társadalmi rétegződésében bekövetkezett zavar mielőbb elsimuljon. Ezért állítottuk fel Nagydebrecen és Nagyszeged eszményeit, amivel azt akartuk mondani, hogy ez a két nagy százezres város az urbanitás minden eszközével oly fokban erősödjék, hogy nyugati értelemben vett nagyvárossá legyen. Azok a városképző tényezők, melyek erre legmegfelelőbbek, az ipar és a művelődés.*”<sup>5</sup>

A városok kölcsöntartozásaival foglalkozó korabeli elemzés rámutatott arra, hogy az önkormányzatoknak – a jogszabályokban rögzített közfeladataik ellátása során – annak **érdekében**, hogy „közintézetet, intézményt, közművet, általános közberendezést létesíthessenek, illetve városfejlesztő beruházásokat és messze jövőre kiható

nagyfontosságú alkotásokat valósíthassanak meg, további és számottevő pénzeszközökre van szükségük”, e szükségleteket döntő részben külső erőforrások bevonásával tudják előteremteni a települések, ezért „városháztartási okokból különös jelentőséggel bírnak a városok kölcsönei, mert a dolog természeténél fogva a városi polgárság igényeinek növekedése, valamint a modern városi élet gyors üteme által fellépő újabb és újabb szükségleteknek kielégíthetősére irányuló törekvés a kölcsönök jelentőségét évről-évre rohamosan fokozza”. (Inántsyt-Pap, 1937. 802–803.) A korszak folyamán a városok kölcsönfelvételi jogát a törvényhatóságokról (vármegyékről és törvényhatósági jogú városokról) és a községekről (a települési önkormányzatokról) szóló 1886. évi XXI. és XXII. tc., a városok kölcsönéről szóló 1925. évi XXII. tc. valamint a közigazgatás újjászervezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. szabályozták. E jogi keretek biztosították a kölcsönfelvétel lehetőségét, de a hitelfelvétel módját, illetve a beruházások jellegének meghatározását – a túlzott eladósodás és a kormányzati ellenőrzés biztosítása érdekében – alapvetően központilag írták elő és szabályozták. A belügyminiszter már 1924-ben körrendeletben hívta fel a városok közönségének figyelmét arra, hogy elszigetelt módon, a kormány előzetes tudta és hozzájárulása nélkül nem kezdenek külföldi kölcsön megszerzésére irányuló tárgyalásokat.<sup>6</sup> A belügyi kormányzat jól látta, hogy a városok „*elkülönült külföldi kölcsön tárgyalásai a kívánt eredményt nem hozhatják meg, mert [...] egyes önkormányzati szervek elszigetelt hitelakciói mellett a pénzpiacon nem érhetők el oly kedvező feltételek, mintha egyesített erkölcsi és anyagi erejükkel lépnek fel a nyílt piacon a kormány irányítása és támogatása mellett*”. Ráadásul az önkormányzatok „*ötletszerű, elszigetelt hitelszerzési törekvései a tervszerű hitelpolitika folytatását [...] megnehezítik*”, míg a városi hitelígényeknek „*a kormány irányításával történő kielégítése mellett [...] az önkormányzat a nem okvetlen szükséges adósságcsinálástól visszatartható, ezzel a kamat és tőketörlesztés címén a külföldnek fizetendő terhek korlátozhatók, s ilyképp meggátolható az ország fizetési mérlegének passzív irányban való oly mérvű eltolódása, amelytől az ország oly nehézséggel megteremtett pénzügyi rendjét félteni lehet*”.

A nemzetközi gazdasági válság megjelenésével párhuzamosan – az ország külföldi eladósodottságának növekedésével és fizetési mérlegének romlásával összefüggésben – a városok kölcsönfelvételével kapcsolatban kialakított szigorú eljárás fenntartását és az önkormányzatok kölcsönfelvételének korlátozását írta elő 1929. október 14-én kiadott körrendeletében a belügyminisztérium.<sup>7</sup> A jelentősebb vagyonnal és bevételekkel rendelkező magyar városok tehát már korábban is több eredménytelen kísérletet tettek arra, hogy működésük fenntartásához és fejlesztési elképzeléseik megvalósításához beföldi, vagy külföldi kölcsönöket tudjanak felvenni. (Honvári, 2004. 47–48.) Azonban a magyarországi pénzügyi intézetek egyrészt nem rendelkeztek megfelelő mennyiségű tőkével, másrészt az aktuális pénzügyi viszonyok szerint voltak hajlandók hiteleket folyósítani, míg a nemzetközi pénzügyi csoportok – állami garancia hiányában – egyenként nem voltak hajlandók hitelezni a településeknek.<sup>8</sup> A kormányzat határozottan úgy vélte, hogy az állam kezdeményező és koordináló szerepe elengedhetetlen a kölcsöntárgyalások során, hiszen az egyes városok önálló kísérletei rontanák az ország hitelképességét, a kisebb városok pedig egyszerűen nem jutnának ilyen módon kölcsönökhöz, a hitelközvetítők pedig növelnék a kamatfelárat. (Közgazdasági Szemle 1925. 668–669., Makó, 2015. 86–88.)

A belügyi és pénzügyi kormányzat magához vonta a városoknak folyósítandó zálogkölcsön felvételével kapcsolatos ügyeket, és felmérést indított a városok körében a hitelígények és a hitelképesség felmérése érdekében. Kiderült, hogy a magyar városok döntő többségének szüksége van a külső erőforrásokra: 10 törvényhatósági jogú és 38 rendezett tanácsú város összesen 139.904.000 aranykorona összegű kölcsönre jelentette be igényét, amelyből 104.166.000 aranykoronát jövedelmező, míg 35.738.000 aranykoronát nem jövedelmező befektetésre kívántak fordítani. (Inántsyt-Pap, 1938. 483.) Mindössze 6 város nem jelentett be igényt kölcsönfelvételre. Tüzetes vizsgálat alá vetették az akkor városi ranggal rendelkező 54 település vagyoni helyzetét, költségvetési előirányzatait, bevételeik és kiadásaik alakulását, adóbevételi képességeiket. Megállapították, hogy a városok vagyoni hely-

zete, várható bevételeiknek alakulása, illetve a kölcsönből megvalósítandó termelő beruházások magas aránya kellő garanciát nyújt a nagyobb összegű hitelek felvételére. A magyar városok hitelképességének erősítése, a kölcsönkötvények forgalomképességének növelése és a nemzetközi befektetési piac érdeklődésének felkeltése a városi hitelek centralizációját tette szükségessé. Annak érdekében, hogy a városok együtt és közvetlen kapcsolatba kerülhessenek a nemzetközi pénzügyi piacokkal, a kormányzat tárgyalásokat kezdeményezett az amerikai hitelezési csoportokkal. A tárgyalások eredményeképp egy olyan hitelkonstrukció jött létre, amely a kölcsönöket igénylő magyar városok egyesített kötvény-kibocsájtásával a hitelfelvételben érdekelt településeket – a kormányzat közreműködésével – közvetlen módon hozta összekötetésbe a külföldi pénzügyi csoportokkal. (*Inántsy-Pap, 1937. 806.*)

A törvényhozás által jóváhagyott 1925. évi XXII. törvénycikk értelmében a városok saját jövedelmek terhére juthattak jelentősebb mennyiségű, hosszú lejáratú kölcsönhöz, amelyből mindegyik város annyit vehetett igénybe, amennyit a városi képviselőtestület határozata alapján a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve engedélyezett számukra, de a hitel évi adósságszolgálatának a nagysága nem haladhatta meg az adott város általános forgalmi adóból és kereseti adóból származó összes bevételének a felét. (*Honvári, 2004. 50.*)

A városoknak az általuk felvett kölcsönért mindennemű vagyonukkal és közjövödelmükkel kezességet kellett vállalniuk, de mivel a kölcsön felvételében több város is érintett volt, a törvény kimondta, hogy mindegyik város kizárólag az általa felvett kölcsönért szavatolt. A jogszabály alapján tehát a kötvénykibocsátó bizottság összesen 10 millió dollár névértékben bemutatóra szóló dollárkötvényeket bocsájtott ki, amelyeknek elnevezése „*Magyar Egyesített Városi Kölcsön Húsz Éves 7,5%-os Biztosított Törlesztéses Arany Kötvény*” volt. A Speyer-bankház a kötvényt 82%-os áron vásárolta meg, az elszámolás a városokkal szemben 82,5%-os árfolyamon történt meg, az évi kamatot 7,5%-ban állapították meg. A kölcsön után járó kamatok és tőketörlesztés biztosítására a városoknak az általános kereseti adóból és forgalmi adó részesedéséből eredő jö-

vedelmeit költötték le, oly módon, hogy ezeket a városi bevételeket, az állami adókhöz hasonlóan a területileg illetékes királyi adóhivatalhoz kellett befizetni, a hivatal pedig ezeket az összegeket – a felvett kölcsön teljes visszafizetéséig – a Magyar Nemzeti Banknál vezetett és elkülönített bankszámlára befizette. A kölcsönt a városok közjegyzői okiratba foglalt kötelezvény (főkötvény) alapján vették fel, a kölcsönkötvényeket a kölcsönt felvevő városok nevében egy négytagú bizottság bocsájtotta ki.

Az 1925-ben felvett 10 millió amerikai dollár nagyságú Speyer-kölcsön szétosztása során azonban kiderült, hogy egyes városok a rájuk eső kölcsönösszeggel a tervezett beruházásaikat nem tudják befejezni, míg más városok az egyre növekvő és nem halogatható szociális, közegészségügyi, gazdasági és kulturális célú közfeladataik ellátásához további kölcsönre szorultak, ezért a települések ismét a kormányzathoz fordultak, hogy újabb hiteligényeik kielégítéséhez járuljon hozzá. A városok bejelentése szerint 9 törvényhatósági jogú és 34 rendezett tanácsú város igényelt további kölcsönt, melynek 80%-át kívánták jövedelmező, míg ötödét nem jövedelmező beruházásokra fordítani.

A kormány és a törvényhozás hozzájárult az újabb külföldi kölcsön felvételéhez, így az 1926. évi XV. t.-c. 18. §-a alapján a városok az 1926. október 27-én megkötött megállapodás értelmében a Speyer-bankháztól további 6 millió dollár összegű kölcsönt vettek fel 7%-os kamatra.<sup>9</sup> A második egyesített kölcsönből az alföldi települések közül Hódmezővásárhely és Szeged törvényhatósági joggal felruházott városok, valamint Békéscsaba, Cegléd, Gyula, Hajdúnánás, Hajdúszoboszló, Jászberény, Karcag, Kiskunhalas, Mezőtúr, Nagykőrös és Szolnok rendezett tanácsú városok részesültek.<sup>10</sup>

Az újabb kölcsönt már alacsonyabb kamattal és magasabb árfolyamon sikerült megszerezni. Ezt azért kellett ismét a Speyer-csoporttól felvenni, mert a korábbi megállapodás értelmében az 1925-ös kölcsönben részesült városok – melyek közül 27 település érintett volt a második kölcsönben is – a kölcsön törlesztésének időtartama alatt nem bocsáthattak ki Magyarországon kívül további kölcsönöket anélkül, hogy azt először a Speyer-bankháznak feljajánlanák. A kimutatások szerint

az összesen 16 millió amerikai dollárnyi Speyer-kölcsönből a törvényhatósági jogú városok részére 7,3 millió dollár, a rendezett tanácsú (megyei) városok részére pedig 8,7 millió dollár felvételét engedélyezték.

A törvényhatósági jogú városok közül a kölcsönből a legtöbbet Szeged, a legkevesebbet Sopron kapta, míg a rendezett tanácsú városok közül a legtöbbet Újpest, a legkevesebbet pedig – az ekkor még városi rangú – Hajdúböszörmény vette fel. A Speyer-kölcsönöket igénybe vevő 9 törvényhatósági jogú és 36 megyei város között 18

alföldi település volt, a hitelt felvevő magyar városok 40%-át adták az alföldi városok. Az alföldi városok körében 4 település kölcsöne haladta meg az 500 ezer amerikai dollárt, 2 település vett fel 200 ezer dollár feletti összeget, míg a többi általában 5 és 200 ezer dollár közötti összeget igényelt. A legnagyobb összeget – 1.495 ezer dollárt – Szeged igényelte, míg a Debrecen által felvett hitel mértéke 900 ezer dollár volt, Hódmezővásárhely 600 ezer, Békéscsaba 520 ezer, Szolnok 332.453, Gyula pontosan 200 ezer, Cegléd pedig 194 ezer dollárt kapott.

### 1. sz. táblázat Az alföldi városok által igényelt és részükre biztosított Speyer-kölcsön összegei

Törvényhatósági jogú város	Engedélyezett kölcsön összege dollárban	Kézhez kapott összeg pengőben
Baja	500.000	2.329.199
Debrecen	900.000	3.941.747
Hódmezővásárhely	600.000	3.066.799
Szeged	1.495.000	7.113.400
<b>Megyei város</b>		
Békéscsaba	520.000	2.420.220
Cegléd	194.000+	878.309
Gyula	200.000	1.002.520
Hajdúböszörmény	5.000	22.138
Hajdúnánás	93.000	417.197
Hajdúszoboszló	120.975	568.904
Jászberény	30.000	149.506
Kalocsa	52.000	228.756
Karcag	72.020	317.582
Kiskunfélegyháza	270.000	1.196.479
Kiskunhalas	124.136,40	618.493
Makó	172.000	762.201
Mezőtúr	160.000	797.108
Nagykőrös	116.862	551.301
Szolnok	332.453	1.494.603

Forrás: Inántszy-Pap, 1938. 499.

Az 1925 után az önkormányzatokhoz érkező külföldi kölcsönöktől a kormány egyértelműen a gazdaság élénkülését, a termelő beruházások számának gyarapodását és az ország gazdasági teljesítményének növekedését várta. Rakovszky Iván belügyminiszter 1925. december 5-i nemzetgyűlés felszólalásában kiemelte, hogy „*a vidéki városok kölcsöne valóban üdvös és gyümölcsöző hatással lesz gazdasági életünkre, továbbá figyelemre tarthat számot a munkanélküliség jelentős enyhítése szempontjából is*”.<sup>11</sup> A kölcsön feltételeit megállapító egyezmény mellékletében meghatározták, hogy a városok milyen beruházásokra fordíthatják a felvett összegeket. A városokra eső kölcsön háromnegyed részét jövedelemtermelő beruházásokra kellett fordítani, a megfelelő beruházások megválasztásához pedig a hitelfolyósításban közreműködő Kereskedelmi Bank képviselőjének is hozzá kellett járulnia. Ez alapján a kereskedelmi, ipari és gazdasági célok között szerepelt az útburkolás, a vásárcsarnok, a vasút-és hidépítés, a fakitermelés, a városi közművek körében meghatározásra került a villanytelep, a gázgyár, a szemétfuvarozási üzem, a nyomda, a szeszfőzde, a tégl- és cserépgyár, a kenyérgyár és a jéggyár, a közegészségügyi célok között a fürdő, a kórház, a fertőtlenítő, a temető, a vízvezeték, a nyilvános illemhely, a csatorna és a vágóhíd, míg a szociális célok körében a kislakás, a munkásház és a munkásszálló, valamint az egyéb különféle beruházások körében az ingatlanvásárlás és a patakmeder szabályozás.

A városok által megindított beruházásokban kiemelt szerepet kapott az infrastruktúra és közműfejlesztés, valamint közvetve az idegenforgalom is. Így az alföldi települések közül Szeged az általa igényelt 4 millió aranykorona kölcsönből a tanyasi vasutat szándékozott kiépíteni, Debrecen lakásépítésre, vízműhálózat bővítésére, szennyvízszűrő telepre, vágóhídra, nyomdaüzemre, a második kölcsönből részesülő Hódmezővásárhely útburkolásra, városi bérházra, kórházra, földvásárlásra, partfürdő építésére szerette volna fordítani a pénz, Békéscsaba utat, hidat, fürdőt, villamos erőművet, kórházat akart létesíteni, Gyula út- és hidépítésre, gazdasági épületekre, állatvásárlásra, telekvásárlásra kívánta fordítani a hiteleket, Jászberény útépítésre, Karcag kultúrházra és „mozgóra” (azaz: mozira), Mezőtúr

piactér- rendezésre, méntelepre, bolthelységekkel ellátott városházára, míg Szolnok termálvizés fürdőre és szállodára kívánta fordítani a kölcsönt.

Az alföldi városok ambiciózus terveket dolgoztak ki fejlesztési elképzeléseik megvalósítására, a felvett kölcsönt pedig sokrétű, elsősorban infrastrukturális, kommunális és közösségi beruházásokra kívánták fordítani, a városfejlesztési koncepciók meghatározó része pedig közvetve és közvetlenül is az idegenforgalomhoz kapcsolódott, így a külföldi kölcsönből az alföldi városok az infrastruktúra-fejlesztések mellett fürdőépítésre, valamint vendéglő és bérház építésére is kívántak áldozni.<sup>12</sup> Az egyes városok részére kormányhatóságilag engedélyezett kölcsönök meghatározó részét jövedelmező, elsősorban városfejlesztési és közműüzemi beruházások, illetve vagyonszerzés alkották, de a nem jövedelmező beruházások is főként közegészségügyi, tudományos, oktatási, kulturális és városfejlesztési infrastrukturális beruházásoknak számítottak. Összességében elmondható, hogy az alföldi városokban a végül folyósított kölcsönöknek több mint 85%-át jövedelmező beruházásokra fordították. (Inántszy-Pap, 1938. 505.)

A Speyer-kölcsönök felvétele és az azok révén meginduló beruházások egybeestek a nagy gazdasági válság előtt tapasztalható rövid konjunkturális időszakkal, így a kedvező hatások helyi és nemzetgazdasági szinten is egymást erősíthették. Így értékelte ezt a periódust egy korabeli elemzés: „*A magyar városok a gazdasági fellendülés korában méhszorgalommal fogtak hozzá az alkotó munkához és a felkínált kölcsönöket szívesen fogadták el, különös tekintettel arra, hogy ezáltal bevételi forrásaik nemcsak hogy megizmosodtak, hanem számukra új, tekintélyes hozamot biztosító bevételi források nyíltak. Ezeket a kölcsönöket ugyanis a városok legtöbbszörre multhatatlanul szükséges és jövedelmező beruházásokra fordították, úgyhogy egyrészt a beruházás jövedelme bőségesen fedezte a kölcsönszolgáltatásra fordítandó összeget, másrészt a beruházás jelentékeny vagyonszaporodást eredményezett. Ezenfelül a kölcsönösszeg a gazdasági élet vérkeringésébe bekerülve, annak erejét is fokozta s így a hitelek feladatuknak mindenben megfeleleltek és termékenyítő körforgásukat megkezdték és folytatták.*” (Inántszy-Pap, 1937. 807.)

**2. sz. táblázat Az alföldi városok Speyer-kölcsönből megvalósított beruházásai**

	Beruházási célok	Beruházás tervezett összege (pengő)
Törvényhatósági jogú városok		
Debrecen		
Jövedelmező beruházások	Lakásépítés	1.088.950
	Szennyvíztisztító telep	185.871
	Vágóhíd	707.736
	Vízműbővítés	217.803
	Nyomda	707.750
	Köztisztasági vállalat	65.286
	Köztetető	10.134
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	577.227
	Múzeum	380.990
Hódmezővásárhely		
Jövedelmező beruházások	Útburkolás	1.425.299
	Bérbház	435.707
	Kórház	973.337
	Földvásárlás	50.000
	Partfürdő építés	138.997
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	43.459
Szeged		
Jövedelmező beruházások	Gazdasági vasút	3.211.766
Nem jövedelmező beruházások	Egyetem-építéshez hozzájárulás	3.901.634
Megyei városok (rendezett tanácsú városok)		
Békéscsaba		
Jövedelmező beruházások	Útépítés	79.7020
	Fürdő	373.600
	Híd	107.200
	Villamos mű	155.200
	Kórház	240.000
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	747.200
Cegléd		
Jövedelmező beruházások	Gazdasági vasút	878.309

	Beruházási célok	Beruházás tervezett összege (pengő)
Gyula		
Jövedelmező beruházások	Útépités	388.077
	Gazdasági épületek	61.527
	Állatbeszerzés	18.091
	Telekvétel	19.532
	Híd	20.807
Nem jövedelmező beruházások	Vízlevezető	23.853
	Öntözőmű és berendezés	32.832
	Kút	5.243
	Iskola	432.558
Hajdúböszörmény		
Jövedelmező beruházások	Vágóhíd	8.114
	Bérház	12.498
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	1.526
Hajdúnánás		
Jövedelmező beruházások	Villamos mű	417.197
Hajdúszoboszló		
Jövedelmező beruházások	Villamos mű	411.504
	Szeszfőzde	37.848
Nem jövedelmező beruházások	Járdaépítés	119.552
Jászberény		
Jövedelmező beruházások	Útburkolás	149.506
Kalocsa		
Jövedelmező beruházások	Vágóhíd, hűtő, jéggyár	188.980
	Temetkezési vállalat	17.821
	Útépités	9.300
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	12.655
Karcag		
Jövedelmező beruházások	Kultúrház, mozgó	202.992
Nem jövedelmező beruházások	Mélyfúrás	114.590
Kiskunfélegyháza		
Jövedelmező beruházások	Bérház, fürdő, szálloda	540.355
	Vágóhíd és jéggyár	656.124

	Beruházási célok	Beruházás tervezett összege (pengő)
Kiskunhalas		
Jövedelmező beruházások	Kórház	206.168
	Vágóhid	274.879
	Vásártér	68.723
Nem jövedelmező beruházások	Mélyfúrás	68.723
Makó		
Jövedelmező beruházások	Bérház	687.845
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	74.356
Mezőtúr		
Jövedelmező beruházások	Piac tér-rendezés	232.000
	Méntelep	101.108
	Városháza bolthelyiségekkel	464.000
Nagykőrös		
Jövedelmező beruházások	Villamos üzem	35.040
	Útburkolás	111.233
	Járlatkezelő hivatal építése	24.000
Nem jövedelmező beruházások	Tűzoltóaktanya	80.000
	Iskola	38.000
	Járda	48.000
	Kút fúrás	62.920
	Városszabályozás	128.108
	Illemhely	24.000
Szolnok		
Jövedelmező beruházások	Fürdő és szálló	607.608
	Bérház	352.529
	Vágóhid	367.074
Nem jövedelmező beruházások	Iskola	167.392
Jövedelmező beruházások összesen	41.313.079 P	
Nem jövedelmező beruházások összesen	7.084.818 P	
Mindösszesen	48.397.897 P	

*Forrás: Inántszy-Pap, 1938. 499.*

A táblázat adatai is azt igazolják, hogy egyes városok óvatosabbnak mutatkoztak a hitelek felvételénél. Úgy vélték, hogy a kölcsön nemcsak nagyon drága, feltételei nagyon súlyosak, ezért kockázatosnak tartották a városi jövedelmek nagyobb arányú lekötését. Úgy látták, hogy a bevételek jelentős részének elzalogosítása a település mindennapi működése során zavarokat okozhat. Kifogásolták, hogy a kölcsönt eredetileg sem kulturális célokra, sem lakásépítésre nem lehetett felhasználni.

A városok közgyűlését általában megosztotta a külföldi kölcsön felvételének kérdése, de a települések többsége úgy ítélte meg, hogy a jövő generációk számára megvalósuló beruházások a városok fejlődésének, gazdasági és kulturális megerősödésének forrásai lesznek. (*Dobrossy, 1996. 425.*) Akadtak kivételek is: a Speyer-kölcsön által biztosított forrásokat több jelentős, e térségbe tartozó település sem vette igénybe (pl. Kecskemét és Nyíregyháza).

Az első városi kölcsön sikeres felvétele után több hasonló hosszú lejáratú, nagy volumenű kölcsönügylet megkötésére került sor. A városok és a megyék 1926-ban 8, 1927-ben 9, majd 1928-ban már 14 alkalommal juthattak – egyre kedvezőbb feltételekkel – hitelekhez. (*Tomka, 1996. 85.*) A pénzügyi kormányzat természetesen felismerte a központi szabályozás nélkül folytatott, túlzott mértékű külföldi kölcsönök felvételéből eredő kockázatokat, de a központi szabályozásra a hitelviszonyok 1929 után bekövetkezett változása miatt érdemben nem került sor. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az 1925–1928 között a magyarországi városoknak és vármegyéknek folyósított kölcsönök nem csupán a háború alatt megrongálódott, megsemmisült infrastruktúra helyreállítását, vagy az elmaradt közműberuházások pótlását, hanem a magyar társadalom életkörülményeinek, közérzetének javítását, közvetett módon pedig a trianoni békeszerződés traumájának feldolgozását is elősegítették. A korabeli tudósítások nemcsak arról számoltak be lelkesedéssel, hogy 1925. szeptember végéig már közel 2,5 millió dollárnyi kölcsönt folyósítottak a magyar városoknak, s azok a települések, amelyek minden szükséges okmánnyal felszerelve vettek részt a kölcsöntárgyalásokon, „*alig pár perc alatt kézhez kapták az utalványt*”, hanem azon meg-

győződésüket is kinyilvánították, „*kétségtelen, hogy az amerikai dollárok hathatósan elő fogják mozdítani a magyar városok kulturális és gazdasági fejlődését*”.<sup>13</sup>

A városok a kölcsön első részletét 1925 szeptember második felében kapták meg, így a tervezett beruházások általában csak 1926 tavaszán kezdődhettek meg. A felhasználásra váró, átmenetileg szabad kölcsönösszegeket a települések igyekeztek helyi, illetve országos pénzügyintézetek helyi fiókjainál elhelyezni. (*Honvári, 2004. 53.*)

#### **A hitelek „mellékhatásai” és az alföldi városok eladósodottsága**

Az 1925–1928 közötti külföldi kölcsönfelvételek következtében a magyar városok eladósodottsága folyamatosan növekedett. 1933 őszére a városok országos összesített hitelállománya elérte a 166.514.244 pengőt, amelyből a törvényhatósági jogú városok 96.180.829 pengővel, a megyei városok pedig 70.333.415 pengővel részesedtek. (*Inántsy-Pap, 1937. 807–816. p.*) A városok kölcsöntartozásai után éves szinten fizetendő tőketörlesztés és kamat mértéke elérte a 21.370.280 pengőt, így a fennálló tartozáshoz viszonyítva a kölcsönszolgálat terhe 13,31%-ot tett ki. De ez az eladósodottság mind az első világháború előtti szinthez, mind pedig a települések vagyonához viszonyítva nem volt számottevő, hiszen a törvényhatósági jogú városokban a teher a vagyonnak átlagosan 15,73%-át, a megyei városokban 19,86%-át tette ki. (Összehasonlításul: ugyanebben az időben Budapest székesfőváros hiteltartozása 366.447.892 pengőt tett ki, s így a főváros esetében az adósság és vagyon aránya 27,94%-nak felelt meg.)

A 10 törvényhatósági jogú város közül Debrecen és Szeged 20 millió pengőn felüli hitelt vett fel. Miskolcnak és Kecskemétnek 20 és 10 millió közötti, három városnak 10 millió aluli és további háromnak 5 millió pengő alatti tartozása volt. A 45 megyei város (korábban rendezett tanácsú város) körében két város – Szombathely és Nyíregyháza – kivételével az egy településre eső hitelállomány az 5 millió pengőn belüli tartományba esett, 11 város hiteltartozása 2–5 millió pengő közé, 13 településé 1–2 millió pengő közé esett. A többi 19 városnak 1 millió pengő aluli tartozása volt.

A hitelállomány forrását tekintve 1933-ban a magyar városok kölcsöneinek valamivel kevesebb mint 50%-a volt külföldi pénzügyi csoportokhoz köthető. A külföldi hitelek túlnyomó többsége (87,4%-a) hosszúlejáratú kölcsön volt, amelyben természetesen a Speyer-bankháztól felvett 16 millió dolláros hitelnek a még ekkor hátra lévő mintegy 13,3 millió dolláros részösszege meghatározó arányt képviselt.

Az alföldi városok külföldi valutákban fennálló tartozásállománya nagyobb részben amerikai dollár, kisebb részben angol font és svájci frank volt. A törvényhatósági jogú városok közül dollárban a legtöbb adóssága Debrecennek (4 millió) és Szegednek (3 millió) volt, a megyei városok közül Eger 640.321 dollárral vezette a sort, míg az alföldi települések körében Békéscsabának 432.385, Ceglédnek 156.609, Gyulának 164.268, Jászberénynek 23.728, Karcagnak 55.934, Mezőtúrnak 169.349, Nagykőrösnek 91.144, Szolnoknak 268.274. dollárnyi hiteltartozása volt. A megyei városok ötödének – Balassagyarmatnak, Csongrádnak, Hajdúhadháznak, Kisújszállásnak, Kőszegnek, Nyíregyházának, Szentesnek, Túrkevének és Zalaegerszegnek – nem volt már pénztintézetekkel szembeni, idegen pénznemben felvett tartozása.

Az adatok alapján megállapítható, hogy a nem törvényhatósági jogú városok kedvezőtlenebb feltételekkel – általában magasabb kamatterherrel – juthattak külföldi kölcsönökhöz. Ebben szerepet játszott a városok alacsonyabb nemzetközi ismertsége, a pénztintézet központoktól való nagyobb távolsága, illetve kisebb vagyona és jövedelemtermelő képessége. A magyarországi városok eladósodottságát vizsgáló korabeli összefoglalás rámutatott arra, hogy „a legtöbb esetben a kölcsönök tekintélyes összege kimagasló aktív vagyonnal párosulva jelentkezik s lehet annak következménye, hogy a nagy vagyon jelentősebb kölcsönök felvételét tette lehetővé, vagy esetleg épen a kölcsönökből végzett beruházások tágitották szélesebbre a város vagyonmérlegének kereteit”, vagyis „pusztán a kölcsönösszeg nagyságából, – vagy akár annak egy főre eső mértékéből – nem lehet tehát a város eladósodásának helyes avagy káros voltára következtetni”. (Bene, 1935. 94–95.) A kölcsönfelvételt elmulasztó város esetleg fontos gazdasági, közegészségügyi

beruházások végrehajtásától esett el, míg a primer adatok alapján eladósodottnak látszó városok éppen a külföldi hitelek révén valósítottak meg polgárai életminőségét javító fejlesztéseket, vagy szereztek jelentős aktív javakat.

A kölcsönszolgálat ellátása során a zálogkölcsönben érintett városok – a területileg illetékes magyar királyi adóhivatal felügyelete mellett – a kölcsön fennállásának időtartama alatt a tőke- és kamattörlesztés céljára lekötött jövedelmeiket egy elkülönített postatakarékpénztári csekkszámlára fizették be, ahonnan a Magyar Nemzeti Bank számlájára könyvelték át az összeget, majd az esedékes összeget és jutalékot a meghatalmazott bank (Trustee) közvetítésével dollárban átutalták át a Speyer-bankháznak.

A nemzetközi gazdasági válság következtében fellépett pénzügyi nehézségek a Speyer-kölcsönök törlesztésében is változásokat eredményeztek. 1931. december 23-án a magyar kormány az ország arany- és devizakészletének megóvása érdekében transzfermoratóriumot rendelt el, megtiltotta a fennálló külföldi tartozások devizában történő kifizetését.<sup>14</sup> Ennek értelmében a városi kölcsönök befolyt törlesztő-részleteit a Magyar Nemzeti Bank a Külföldi Hitelezők Alapjába utalta be, majd ezekből az összegekből a belföldi kötvénytulajdonosok szabadon beválthatták szelvényeiket, míg a külföldi kötvénytulajdonosok a beváltás céljából bemutatott szelvényeinek az értékét egy zárolt pengőszámlára utalták át.

A városokat a kölcsöntörlesztés szempontjából a gazdasági válság eltérő mértékben sújtotta. A legfőbb problémát a városi pótagadók elapadása, a város jövedelmeinek csökkenése jelentette, ám a mezőgazdasági árak nagyobb arányú csökkenése miatti recesszió az agrártelepüléseket, az alföldi városokat mélyebben érintette. (Makó, 2015. 96–97.) 1929–1930-ban a magyar városok jelentős részét már nem is elsősorban a hosszúlejáratú Speyer-kölcsönből eredő terhek, hanem a jóval magasabb kamatozású függőkölcsönök hozták egyre nehezebb helyzetbe. (Solymár, 1989. 103–138.)

A gazdasági válság a Speyer-kölcsön kötvényeinek árfolyamára is negatív hatást gyakorolt. (Kallós, 1928. 83–84.) A települések egyre nehezebben kezelhető adósságállományá-

val kapcsolatban a városok országos kongresszusának delegációja 1930 áprilisában személyesen kereste fel Wekerle Sándor pénzügyminisztert, és kezdeményezte a Speyer-kölcsönök hosszabb lejáratú, kedvezőbb kamatozású hitelekre történő konvertálását.<sup>15</sup> A pénzügyminiszter, aki „*legnagyobb jóindulatáról biztosította a küldöttséget*”, az államháztartás nehéz helyzetére hivatkozva a kormányzati segítség lehetőségét elvetette. A kölcsönszerződésben érintett, törlesztési nehézségekkel küzdő városok ezért 1932-ben ismét felvetették a csökkent árfolyamu kötvények tömeges visszavásárlását, illetve a hitel konvertálását és a kamatok csökkentését, de erre a pénzügyminisztérium nem adott engedélyt. (Makó, 2015. 99. p.)

Több súlyos pénzügyi helyzetben lévő település abban reménykedett, hogy az államtól kapott, vagy helyi szinten összegyűjtött készpénzzel az alacsonyabb árfolyam mellett akár negyedáron kifizethetik Speyer-kölcsöneiket, s ezzel nemcsak a kölcsöntől, de a több évtizedes kamatfizetési kötelezettségtől is megszabadulhat. A gazdasági válság elmélyülésével párhuzamosan a külföldi kölcsönökkel kapcsolatban is egyre radikálisabb kormányzati intézkedéseket kellett hozni. 1933. február 28-án a pénzügyminisztérium a záloglevelek és más kötvények tőketörlesztését felfüggesztette és a kölcsönök kamatszolgáltatását 5%-ra mérsékelte.<sup>16</sup> Végül 1936. január 22-én a kormányzat elrendelte a zálogkötvények nosztrifikálását.<sup>17</sup> E folyamat eredményeként a városi kölcsönök kötvényei megközelítőleg 60%-os arányban belföldi tulajdonba kerültek, így a Magyar Nemzeti Banknak a szelvények beváltására kevesebb valutát kellett fordítania. Az 1931-es transzferrendelet következtében azonban a hitelező a kölcsönszolgálati összeget nem kaphatta meg dollárban, így az esedékes kötvényeknek kisorsolása is elmaradt. A kötvények beváltására 1932 első és második félévében még sor került, de ezt követően a szelvényeket csak a Magyar Nemzeti Bank válthatta be. (Inántsý-Pap, 1938. 511.)

Az első folyósításokat követő néhány év alatt már jól érződtek az 1925 után felvett városi kölcsönök pozitív és negatív hatásai. Az alföldi városok jelentős részében több olyan infrastruktúrális fejlesztés, közüzemi, közegészségügyi,

kulturális, oktatási beruházás valósult meg, amelyeket önerőből nem tudtak volna megvalósítani. Az újonnan megépült oktatási, egészségügyi intézmények, bérházak, szállodák, utak eredményeként jelentősen átalakult a magyarországi városok képe. A településrendezési folyamatok következtében modernizálódott a városok szerkezete, a közműfejlesztések, a közegészségügyi, oktatási és kulturális befektetések révén számottevő mértékben bővült a települések által nyújtott szolgáltatások színvonala, javult az ott lakók életminősége. A külső források helyi vállalkozókat és munkásokat juttattak munkalehetőséghez, ami mérsékelte a városokban tapasztalható munkanélküliséget és szociális feszültséget. A kölcsönök szükségszerű fejlesztések forrásait biztosították, évtizedes elmaradásokat pótoltak, és jövőbe mutató módon formálták a magyar városok arculatát, így ezt a korszakot joggal tarthatjuk a 20. századi markáns városfejlesztési koncepciók kidolgozása szempontjából is előremutató időszaknak.

Sok beruházás reprezentatív, ideológiai alapokra épülő városrendezési célokat is szolgált, érzelmi gyökerekkel is rendelkezett. A két világháború között megindított településfejlesztés eredményeként tapasztalható minőségi előrelépés, területi és funkcionális bővülés több alföldi települést is arra ösztönzött, hogy igazgatási önállóságának megnövelése érdekében újra és újra törvényhatósági jogú várossá válását kezdeményezze. (Fülöp, 2014. 227–247.)

### Összefoglalás

Összességében egyetérthetünk a kölcsönök felhasználását összegző korabeli véleménnyel, amely szerint „*Bár a városokra a Speyer-kölcsön szolgálata érzékelhető terhet jelentett, mégis a kölcsönfelvételben szívesen vettek részt, mert tudatában voltak annak, hogy ezen a révén jelölik meg és építik ki a haladás útját és hogy ezzel a rendelkezésükre álló erőtartalékokat a nemzeti célok szolgálatába állítják.*” (Inántsý-Pap, 1938. 516.) Mindemellert azonban nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a települések jelentős részében sok vita övezte már a hitelek felvételét is, és voltak városok, ahol a kölcsönből indított beruházások meghaladták a közösség teherbíró képességét.<sup>18</sup> A kormányzat által is jóváhagyott hitelbeáramlás, a források bősége több települést is arra csábított, hogy teherbíró képes-

ségét meghaladó mértékben vállalja az eladósodás kockázatát.

A települések általában kikötötték, hogy az építkezéseken lehetőség szerint helyi vállalkozásokat és munkaerőt kell alkalmazni, a nagyberuházások helyi vállalkozókra gyakorolt, illetve a munkanélküliség csökkenését eredményező kedvező hatásai nem bizonyulhattak tartósak. Problémát jelenthetett az is, hogy a város tulajdonát képező vállalatok, közüzemek az előzetes számítások ellenére sem biztosítottak kellő bevételeket, s így nem tudtak kellő mértékben hozzájárulni a törlesztőrészek anyagi forrásainak előteremtéséhez. Feltételezhető, hogy a városok tisztviselői apparátusa sem volt minden esetben felkészült a beérkező hitelek kezelésével, felhasználásával és a meginduló beruházások koordinációjával kapcsolatban felmerült nagyobb horderejű és összetettebb feladatok ellátására. Tény, hogy már a kölcsönök kiutalását követően problémák merültek fel az összegek jogszerű felhasználásával kapcsolatban, s voltak városok, ahol a belügyminiszter szigorú vizsgálatokat rendelt el. Nem véletlen, hogy „*Speyer-fegyelmik szerte az országban*” – szalagcímmel jelent meg a Magyarország című lap 1928. április 11-i száma.<sup>19</sup> Az indokolatlanul sok fejlesztést gyakorta csak újabb kölcsönök felvételével lehetett befejezni, amely olyan adósságsapdába vezethette a városokat, aminek következménye a csőd, a fizetésképtelenség, vagy akár a város ingatlanjainak kényszerű eladása is lehetett. (*Dobrossy, 1996. 426–445.*)

A szakirodalom érzékelhetően kevesebbet foglalkozott azokkal a városokkal, amelyekben a külföldi kölcsönök felhasználását illetően súlyos problémák, gazdasági visszaélések és politikai botrányok keletkeztek, jöllehet a korabeli sajtóban több ilyen eset is napvilágra került. Az alföldi városok két világháború közötti településfejlesztési koncepcióinak tüzetesebb vizsgálata, összehasonlító elemzése még további kutatásokat igényel.

### FÜLÖP TAMÁS

#### Jegyzetek

1. 1925. évi XXII. törvénycikk a városok kölcsönéről. = <https://1000ev.hu/index.php> (Letöltés dátuma: 2017. február 9.)

2. Bővebben: *Honvári, 2001. 330–351., Honvári, 2006. 19–42., Kaposi 2010. 269–282.*

3. Szolnokon pl. a közúti Tisza-híd, a Megyeháza, a Vártemplom és a városi úthálózat mellett számos köz- és magánépület is komoly károkat szenvedett 1919-ben. Vö. *Fülöp, 2013. 105–110.*

4. Nyírvidék, 1924. szeptember 17.

5. Klebelsberg Kunó miniszter beszéde a debreceni Déri Múzeum avatásán. Magyar Távirati Irodai hírei 1920–1956. MTI 1930. május 25. = <https://library.hungaricana.hu/> (Letöltés dátuma: 2017. április 27.)

6. 54.033/1926. B. M. számú körrendelet külföldi kölcsön megszerzése tárgyában.

7. 79.381/1929. B. M. számú körrendelet, a vármegyék, városok és községek kölcsönfelvételeinek korlátozásáról.

8. Magyar Távirati Irodai hírei 1920–1956. Heti kiadás, 1924–1941. 53. heti kiadás, 1925. július 9. = <https://library.hungaricana.hu/> (Letöltés dátuma: 2017. február 9.)

9. 1926. évi XV. törvénycikk az 1925/26. és az 1926/27. évi állami költségvetésekről. Online: <https://1000ev.hu/index.php> (Letöltés dátuma: 2017. március 2.)

10. 5.445/1926. P. M. számú körrendelet a városok újabb külföldi kötvénykölcsöne nyújtásának feltételeit szabályozó rendelkezéseinek végrehajtása tárgyában.

11. Rakovszky Iván belügyminiszter beszédét közölte: 8 órai újság, 1925. december 5.

12. 8 órai újság 1925. október 13.

13. Magyarország, 1925. szeptember 20.

14. 6.900/1931. M.E. számú rendelet a külfölddel szemben fennálló egyes tartozásoknak pengőértékben való befizetése tárgyában.

15. Magyar Távirati Irodai hírei 1920–1956. Napi Hírek, 1930. április 19. = <https://library.hungaricana.hu/> (Letöltés dátuma: 2017. május 5.)

16. 450/1933. P. M. számú rendelet a külfölddel szemben fennálló egyes tartozásoknak pengőértékben való befizetéséről szóló 6.900/1931. M. E. számú rendeletben megszabott letételi köteletség mérvének megállapítása tárgyában.

17. 300/1936. M. E. számú rendelet értékpapírbehozatal eltiltása, részvények osztalékszelvevényei, záloglevelek és kötvények szelvevényei beváltásának újabb szabályozása és a külfölddel szemben fennálló áruvételár tartozásoknak pengőben lerovása tárgyában.

18. 1929 nyarán többek között Egerben is igen komoly vita bontakozott ki a városi képviselőtestület rendkívüli ülésén, ahol a külföldi kölcsönt vízvezetékhalózat és szálloda építésére kívánták fordítani, de a beruházásokat csak újabb kölcsön felvételével volt képes bef jezni a város. Eger, 1929. augusztus 15.

19. Magyarország, 1928. április 11.

### Hivatkozott irodalom

Dobrossy István (1996): Miskolc infrastruktúrájának modernizálása és a „Speyer” bankkölcsön felhasználása (1925-1950). In: A Hermann Ottó Múzeum Évkönyve XXXIII-XXXIV. Miskolc, 1996. 423–452.

Fülöp Tamás (szerk., 2013): Jász-Nagykun-Szolnok megye székházának és közigazgatásának története (1876–1990). Magyar Nemzeti Levéltár Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Levéltára, Szolnok.

Fülöp Tamás (2014): Négy kudarcra kárhozott kísérlet. Szolnok város kérelmei törvényhatósági jogú várossá válás tárgyában 1922-1947. In: ZOUNUK A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Levéltár Évkönyve, 28. sz. Magyar Nemzeti Levéltár Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Levéltára, Szolnok, 2014. 205–250.

Honvári János (szerk., 2001): Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig. Aula Kiadó, Bp.

Honvári János (2004): Győr és az egyesített városi kölcsönök 1925–1928. In: Limes 2004. 4. sz. 43–57.

Inántszy-Pap Elemér (1937): A városok tartozásai, különös tekintettel a kölcsöntartozásokra. In: Városi Szemle XXIII. évf. 1937. 6. sz. 801–826.

Inántszy-Pap Elemér (1938): A magyar városok Speyer-kölcsönei. In: Városi Szemle XXIV. évf. 1938. 482–516.

Kaposi Zoltán (2010): Magyarország gazdaságtörténete 1700–2000. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Makó Imre (2015): A Speyer-kölcsön és Hódmezővásárhely. In: Helytörténelmi Tanulmányok. A Hódmezővásárhelyi Szeremley Társaság Évkönyve. Hódmezővásárhely, 2015. 83–102.

Solymár Imre (1989): A pénz és a hitelélet Szekszárdon. In: Dobos Gyula (szerk.): Szekszárd város történeti monográfiája. II. köt. Szekszárd, 1989. 103–138.

Tomka Béla (1996): A magyarországi pénzüzetek rövid története (1836–1947) Gondolat Kiadó, Bp.

### Abstract

In this paper, I intend to examine one of the most important periods of the city development and its characteristics. In 1925, after the recruitment of Speyer-loans, began a new chapter of settlement developments in Hungary. As a result of the loans, significant investments in public utilities and infrastructures have been started in several cities in the Great Plain. At the same time, considerable settlement and public institution building works were started. Investments from foreign loans have resulted in significant developments. This helped cities struggling with resources shortages and modernization. But the loans also resulted in the long-term indebtedness of Hungarian cities.

---

## Konferenciák

---

# A kistelepülések helyzetéről alulnézetből

*Patyi Elemér, Bögöte község polgármestere,  
a munkabizottság tagja*

Sajnálatos, hogy manapság bármilyen szakmai kérdésben történő megszólalást, jó szándékú véleménynyilvánítást, valamely politikai oldalhoz való tartozásnak, akadékoskodásnak, rendszerkritikának végső esetben a hatalommal történő szembenállásnak tekintik. Többek között ennek következménye, hogy negyedszázad alatt az önkormányzati rendszer kialakulása teljes körűen nem történt meg, csupán villanásnyi időre volt remény közmegegyezésre jutni, az ország életét alapvetően meghatározó ügyben. A legszörnyűbb, hogy az aktuális rezsim minden egyes nekifutásra romba döntötte az alapokat és valami furcsa módon új látásmódra „ösztönözte a szakembereket”, és az erős politikai befolyás alatt álló önkormányzati érdekképviselőket. Meglepő, hogy a hatalomért folyó kampányban egyetlen politikai szerveződés sem beszél konkrétan (!) az önkormányzati és közigazgatási rendszer jövőjéről, az ország legnagyobb „vállalatáról”, a lakossággal közvetlen napi kapcsolatban lévő rendszerről. Ez azt is jelentheti, - állítom - hogy a kialakult és még be nem fejezett totális centralizáció és az önkormányzati rendszer felszámolása nincs ellenükre!

Az évtizedek során többször azt hittem, hogy lemaradtam valamiről, pedig elég aktívan részt vettem Vas megye

közéletben, az önkormányzati rendszer minden lépcsőjét megjártam, illetve járom még ma is. Egy kistelepülés - Bögöte - polgármestereként 1990-től tagja voltam a megye és a régió fejlesztési tanácsainak, a megyei közgyűlésnek és a kistérségi társulásnak. Sorstársaimmal együtt - a gyakorlat embereként - mire elsajátítottuk az önkormányzatiság, az önrendelkezés, a szubszidiaritás gazdasági eszméit arra már maradinak, nem eléggé korszerűen gondolkodónak bélyegezték meg bennünket. A politika főszereplőinek sandaságát, önzését és gátlástalanságát még csak értettük, és értjük! Az önkormányzati és közigazgatási szakma tudományos művelőinek - néhány éven belül történő - pálfordulását egy cseppet sem, akik saját irodalmi munkásságukat megcáfolva, az erős helyi, területi önkormányzatiság, a szubszidiaritás hívóiból, regionalisták, majd a totális központosítás ígéhirdetői lettek. Ez a távlatos gondolkodás, szakmai tisztesség és hitelesség teljes hiányát jelentette és jelenti számomra! Az élet rendre megcáfolta az általuk íróasztal mellett végzett - tudományosnak nem nevezhető - kutatások valóságát, amelyek kizárólag az aktuális hatalom által megrendelt változtatások előkészítését és nem az ország érdekét szolgálták. Kár volt minden konferenciáért, tanácskozáért,

koncepció készítésért, amelyet az önkormányzati és közigazgatási rendszer témakörében rendeztek, illetve készítettek, hisz az értelmetlen pénz pazarló látszatmunka a magyar falvak tömeges elpusztulásához fog vezetni! Ezt a leplezetlen szándékot alátámasztja az is, amit az egyik – állami! – tudományos kutatóintézet vezetőjétől hallottuk; „gondolkodtunk azon, hogy mit kezdjünk az 1000 fő alatti településekkel?”! Már a kérdés megfogalmazása is merő cinizmusra vall, s egyben megkérdőjelezi az állampolgárok különböző nagyságrendű lakóközösségekben való együttéléshez és önrendelkezéshez való jogát, és szemérmetlenül vállalja a falvak gyámság alá helyezésének, végső soron a tömeges megsemmisítésének szándékát. Kétezer település, több millió ember, család élete, sorsa válik kilátástalanná és a generációkon keresztül megteremtett értékeik, házaik lesznek az enyészeté.

Vajon miért merül fel egyáltalán egy lakóközösség, település jogosítványainak legkisebb mértékű elvonása, amely egy lokális földrajzi terület fenntartásáról és részben a családok életkörülményeinek biztosításáról is gondoskodik? A tudományoskodás és a politikai ostobaság szélsőséges érvei, hogy egy 50 fős faluban szinte mindenki rokona a másoknak és ez egy választásnál összeférhetlenséget jelent. A kis önkormányzatok megszüntetéséhez ürügyként tehát az összeférhetlenség és a korrupció megakadályozását jelölik meg. Egy nagyobb család, egy civil közösség sem bűnöző attól, hogy rokoni és tartós, mély baráti kapcsolatok tartják össze! Biztosan állít-

hatom, hogy a korrupció hazánkban nem e területen – a kis falvakban – keresendő!

A nemzetközi példákra való hivatkozás döntően hamis és nem összehasonlítható a magyar viszonyokkal. Európa egyetlen fejlett országa, - pl.: Ausztria, Németország, Lengyelország, Svájc, stb. - sem mondott le a falvairól, sőt azokat folyamatosan magas színvonalon teszi élhetővé, természetesen a helyi „előljáróságok” egyetértésével. Mindenki tapasztalhatja az elképesztő különbséget, aki átlépi magyar-osztrák határt! A legatyásodott magyar falvak után szemet gyönyörködtető látvány tárul elénk a túl oldalon! Nem értjük, hogyan jutottunk idáig!? Keserűséggel kell megállapítanunk, hogy - „mi büszke magyarok” - negyed század alatt nem közeledtünk, hanem távolodtunk a fejlett világtól. Az igaz, hogy ezekben az országokban nem a helyi önkormányzatok, előljáróságok bonyolítják a települések legfontosabb infrastrukturális fejlesztését, hanem a kantonok, megyék, tartományok, de semmiképpen nem a központi hatalom. Ami pedig jár egy településnek – út, járda, teljes közműrendszer, közösségi tér, egészségügyi és szociális intézmény, stb. – azt nem vitatja el senki. Az nem pártpolitikai, hanem egységes és színvonalas településfejlesztési cél, amely minden kulturált országban nemzeti ügy és kormányokon átívelően működik. Talán jogosan tehetjük fel azt a kérdést, hogy ha a vidéki Magyarországon gyakorlatilag megszüntetik a helyi önkormányzatokat, akkor mely szinten - járás, megye, kormány.- lesznek források és

felelősök a falvak nyugati nivóra történő fejlesztéséért. Világosan látjuk, hogy ilyen fejlesztési stratégia nincs, nem létezik, mert nem is cél, hogy a kistelepülések életbe maradjanak!

Álságos és hamis az elmúlt évtizedek fejlesztés politikája, amelynek köze nincs a falvakban élő lakosság életkörülményeinek javításához. Vidékfejlesztés címén, ürügyén - minden foglalkoztatási elvárás nélkül - 7000 milliárd forintot sikerült eltapsolni, amelyből 91 %-ban a teljesen növénytermesztésre, alapanyag termelésre szakosodott „agrárium” részesült! Indokolatlan mértékű bürokráciára, haszontalan programokra költöttek 4%-ot és csupán 5% jutott falumegújításra, illetve kisvállalkozás fejlesztésre, civil programok támogatására. Ez azt jelenti, hogy átlagosan egy falura, 5-6 évre - a három szektorra - maximum 10-15 millió forint került. Megjegyzem, hogy ez az összeg legfeljebb egy-két kilométer járda felújítására, vagy egy kisvállalkozás támogatására elég! Igaz, hogy egyesek még ezeket a „lehulló morzsákat” is sajnálják tőlünk, falusiaktól! Kampányszerűen harsogják; hogy minek a közösségi tér, járda, a felújított harangláb, vagy művelődési ház, ezek helyett munkahelyteremtő beruházásokra kell költeni minden forrást. Véleményem szerint viszont azt kellene megvizsgálni, hogy annak a 7000 milliárdnak a 91%-ból, miért nem sikerült vidéken gazdaságfejlesztést csinálni? E temérdek forrás mellett az agráriumban nullával egyenlő a foglalkoztatás és a GDP részesedése a szektornak nem éri el a 4%-ot! Milyen

vidékfejlesztési program az, amelynek nem haszonélvezője a településen élő lakosság? Miért maradjanak a fiatalok a falvakban, mikor nincs munkahely és a jó minőségű lakókörnyezethez való jog is megkérdőjelezett? Alig van szolgáltatás, infrastruktúra és teljesen személytelené válik az ügyintézés!

A lenézett, megalázott vidéki emberek jelentősen hozzájárulnak a városok bevételeinek megtermeléséhez, hisz az Ipari Parkokban 70-75%-ban falusi emberek dolgoznak. Méltánytalan, hogy az általuk kitermelt személyi jövedelem adóból és az iparüzési adóból a községek egy fillért sem kapnak. Pedig a vidéki emberek munkaereje tarja életben a multinacionális vállalatokat és gyarapítja a városokat. Ezért valótlán szándékot tükröz minden vidékfejlesztésről, felzárkóztatásról szóló program, hisz ha helyben lenne munkahely, akkor nagyon sok ipari centrum, városi szolgáltatás bezárhatna.

Talán még egy utolsó gondolat a pályázati rendszerről. Hosszas előkészítés és pályáztatás után kihirdették a települések számára fejlesztési lehetőséget biztosító Településfejlesztési Operatív Program (TOP) pályázatok eredményét. Már a tervezés időszaka is zűrös volt, hisz több alkalommal kértek be az önkormányzatoktól projekt javaslatokat. Ennek ellenére a kiírt pályázatok köszönő viszonyban nem voltak a települések által megfogalmazott elképzelésekkel, mert azok egyszerűen csak alapvető dolgokra; járdára, útra, szennyvízcsatornára, stb. szerettek volna pályázni. Megjegyzem Vas megyében a 216 te-

lepülésből 90 településen nincs szennyvízcsatorna! Arra a kérdésre, hogy miért nem támogatják ezeket a pályázati ötleteket az volt a válasz, hogy; „nem vagyunk elég innovatívak”! S végül megszületett az eredmény! A városok lekaszálták a források 90%-át, és a megyeszékhelyen kívül lévő 215 településből 65 nyert, de 150 egy fillért sem kapott! Ez is egy üzenet a vidéki Magyarországnak, egy fejlettnak kikiáltott megye nyomorúságra és kihalásra ítélt falvainak! Igaz, hogy

a városaink statisztikái mindent elbírnak, jó megyei átlagot mutatnak, vagyis épp elegendő ahhoz, hogy a szomorú valóságot eltakarják! Politikai háttéralkuk eredményeképpen sunyi módon földdel egyenlővé teszik a falvak ezreit, drámai helyzetbe sodorják emberek millióinak életét, s mindent, amit őseink hagytak ránk! Ez nem más, mint a józan ész hiánya, a gátlástalan önzés, amely kizárólag hatalomról és pénzről szól!

Veszprém, 2017. május 5

## A Comitatus Társadalomkutató Egyesület közgyűléséről

Az egyesületi tagok meghallgatták egyesület elnökének beszámolóját a 2016. évi gazdálkodásról. Agg Zoltán elnök részletesen ismertette az előzetesen elektronikusan megküldött beszámolót. Kérdésre válaszolva elmondta, hogy az egyesület számláján lévő pénz Bük város (100 ezer forint) és más jogi személyek (220 ezer forint), valamint magánszemélyek támogatásának köszönhetően (Fogarasi József 50 ezer forint, Oláh Miklós 30 ezer forint, Filep Gyula 20 ezer forint összeggel a legnagyobb támogatók) meghaladja a 400 ezer forintot, így az egyesület működőképessége biztosított.

Az egyesület az alapszabályát a Ptk. jelenleg hatályos szabályozásának megfelelően, a bíróság honlapján közzétett sablon felhasználásával állapítja meg. A cél nem változott, csak a megfogalmazás lett rövidebben megfogalmazva és pontosítva. Célunk változatlanul: interdiszciplinális műhelyként az önkormányzatiság fejlesztése érdekében kutatásokat folytatni. Nóvum, hogy az ehhez szükséges tevékenységeket is kiemeljük, mert ezek korábban a célokba voltak belefoglalva. .

Dr. Zongor Gábor javasolja, hogy a vezetőség, az új alapszabály meghatározása szerint, az elnökség folytassa a munkáját, és, hogy a közgyűlés az új szabályozás szerint 5 évre válassza meg Agg Zoltán, veszprémi lakost elnöknek, dr. Nemes Nagy József budapesti és Oláh Miklós balatonfüzfi lakost elnökségi tagnak. A jelöltek a jelölést elfogadták és nyilatkoznak arról, hogy semmiféle összeférhetlenségi ok nem áll fel.

Nyílt szavazás alapján Agg Zoltánt az egyesület elnökének, dr. Nemes Nagy Józsefet és Oláh Miklóst a jelenlévők az elnökség tagjainak egyhangúlag megválasztották. A megválasztott elnök ismerteti a 2017. évi költségvetés fő számait. Hála a Veszprém városi támogatásnak és az OTP Bank Nyrt-vel kötött megállapodásnak 2017-18 évben biztosított a fedezete a Comitatus Önkormányzati szemle negyedévente történő megjelenésének.

# Állam, közszolgálat, önkormányzatok

Az MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága 2017. május 5-én, a veszprémi városházán tartotta idei első tudományos szakmai konferenciáját. A konferencia, amelynek levezető elnöke **Mohos Gábor**, Veszprém Megyei Jogú Város jegyzője, a VEAB Közigazgatási Munkabizottság alelnöke volt, három szekcióban ölelte fel az egyes területeket.

Elsőként a magyar közigazgatási rendszer 2010 utáni átalakulásának áttekintésére került sor. Ennek a szekciónak a vezetője **Zöld-Nagy Viktória**, a Miniszterelnökség helyettes államtitkára, a munkabizottság alelnöke volt. A vitaindító előadást a közigazgatási rendszer átalakításának főbb jellemzőiről **Farkasné Gasparics Emese**, az Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Önkormányzati Kutató Intézet vezetője tartotta. Az előadó bemutatta azokat a társadalmi és gazdasági okokat, amelyek az átfogó átalakításhoz vezettek. Kitért az előadás az állami és önkormányzati feladatrendszer átrendezésének főbb elemeire és azok kormányzati indokaira.

Első korreferátumként **Agg Zoltán**, a COMITATUS főszerkesztője, a munkabizottság titkára előadását hallhatták a középszintű közigazgatás helyzetéről, kiemelten a centralizáció és demokráciadeficit problematikájára. Az előadó bemutatta a megyei tanácsi rendszertől a megye, mint középszint változásait előbb 2010-ig, majd az ezt követő időszakban.

Az első szekciót **Mohos Gábor** veszprémi jegyző, a munkabizottság alelnöke korreferátuma zárta, amelyben a járási hivatalok létrejöttének hatását vizsgálta az önkormányzati hivatalok tevékenységére vonatkozóan.

A második szekció, **Kaiser Tamás**, egyetemi docens, az NKE **Államtudományi és Közigazgatási Kar (ÁKK) Államelméleti és Kormányzástani Intézet vezetője**, a munkabizottság elnöke vezetésével a közszolgálati (tisztviselői) életpálya kérdését járta körbe.

A vitaindító előadás keretében **Hazafi Zoltán**, egyetemi docens, az NKE ÁKK Emberi Erőforrás Intézet vezetője a közszolgálat aktuális kérdéseinek nemzetközi és hazai kérdéskörét mutatta be részlete-

sen a versenyképesség, a hatékonyság és az utánpótlás összefüggésében. Korreferátumként **Kovácsné Székér Enikő** főosztályvezető a Belügyminisztérium terveiről, illetve fejlesztési elképzeléseiről adott tájékoztatást, míg **Szakács Gábor**, nyugalmazott egyetemi docens a Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) közszolgálatot érintő projektjéről beszélt.

A konferenciát záró harmadik szekció a kistéleplési önkormányzatok problémáit járta körbe **Zongor Gábor**, a COMITATUS szerkesztőbizottság elnöke, a munkabizottság korábbi elnöke vitaindító előadásával és vezetésével. Korreferátumában **Finta István**, az MTA KRTK tudományos munkatársa a magyar fejlesztéspolitika hatását vizsgálta a kistéleplések sorsára vonatkozóan. **Patyi Elemér**, Bögöte község polgármestere, a munkabizottság tagja a kistéleplések helyzetéről alulnézetből beszélt.

Mindhárom témakörhöz többen és többféle megközelítésben szóltak hozzá. A VEAB Közigazgatási Munkabizottsága által szervezett konferencián elhangzott előadások és a hozzászólások szövege, a korábbi gyakorlatnak megfelelően a Comitatus jelenlegi, illetve a későbbi számaiban jelenik meg.

A konferencián elhangzott előadások egyértelműen megerősítették, hogy az állam és annak sajátos részét képviselő önkormányzatok fejlesztése csak együttesen és egymást erősítő módon fejleszthető. Önmagában véve a Jó Állam nem képes valamennyi társadalmi probléma differenciált és élet-közeli megoldására ezért nem vezet megfelelő eredményre, amennyiben az önkormányzati szféra fejlesztése másodlagossá válik. Különösen érvényes ez a humán erőforrás fejlesztésre, vagyis a települések választott vezetői és az önkormányzati köztisztviselők megfelelő javadalmazásának hiánya a helyi autonómiák leépüléséhez és a közszolgáltatások színvonalának csökkenéséhez, és elsődlegesen a kistéleplések leszakadásához vezet.

(Tudósító: **Sólyom Zénó**)

## Az önkormányzatok és a megváltozott állami szerep Szabó Gellért hozzászólása (*Állam, Közszolgálat, Önkormányzatok – 2017. május 5.*)

Tisztelt Hallgatóság!

A konferencia címében lévő fogalmak közül kettőt a harmadik köti össze. Vagyis úgy az Állam, mint az Önkormányzatok a magyarországi polgárok összességét jelenti, és mindkét szervezet létének, ténykedésének célja a közszolgálat (a közjó szolgálata), címzettje a polgár.

Az előadók közül többen is említették a 2010-től megváltozott állami szerepvállalást. A magunk mögött hagyott években megtörtént, amit akkor, az országgyűlési választások után nem sokkal egyik parlamenti képviselő úgy összegzett egy polgármesteri tanácskozáson, hogy „az elmúlt nyolc évet végre magunk mögött hagyhatjuk, és megindulhatnak a változások, melyeknek az életünk minden területére ki kell terjedniük”. Azóta valóban sok minden megváltozott: némely dolgok jobbra, némelyek csak mássá váltak.

Kétségtelenül jól hangzik a Jó Állam, mint elérendő cél a médiában, ám nagy baj, ha ezt bárki máris megvalósult tényként tekinti.

Az új állami szerep legfontosabb jellemzője talán az, hogy meglévő és új állami intézmények nagy jelentőségű és számosságú területeken nemcsak szabályozó funkcióban, hanem feladatellátóként jelentek meg. A területi közigazgatás átalakításával, azon belül is a járások létrehozásával úgymond „az Állam lába immár a polgárig ér”.

Történt mindez annak a hangoztatott vezérelvnek a megvalósításaként, hogy az állami és a helyi közigazgatás váljon szét. Az Állam végezze az államigazgatási feladatokat saját szervezetei-intézményei és apparátusa szolgálatba állításával, az önkormányzatok pedig ezentúl csak a helyi ügyeket lássák el. Ennek a koncepciónak a megvalósításában csak annyi volt a bökkenő, hogy egy feladat/hatáskör (közszolgálat) állami, vagy helyi üggyé minősítése nem két egyenrangú fél egyezkedése, a közjó érdekében történt együttműködése során dőlt el, hanem az Állam, mint hatalom döntött. Döntött arról, hogy átvállalja(!) korábbi önkormányzati hatáskörök gyakorlását, feladatok ellátását.

Az Állam szervezetétől persze a hatalmi szerep nem vitatható el, sőt nagyon is lényegi tényezője ez a közügyek hatékony igazgatásának, a közrend fenntartásának.

A mögöttünk hagyott 7 esztendő azonban falusi szemmel úgy summázható, hogy az Állam lába éppen a virágos kertünk ágyásaiban ért földet, és inkább tiport, semmint a segítségét éreznénk. Mindezért azonban kár volna az Államot, az Államunkat hibáztatnunk. Nem okolható az semmiért. Amint az önkormányzatok sem kárhoztathatóak semmiképp. A reformdöntéseket és folyamatokat ugyanis nem az Állam hozta és indította el, hanem a nevében fellépő egyes emberek, és ugyanez áll az önkormányzatokra is. A felelősség csak az

egyén szintjén értelmezhető és kérhető számon.

Egy jellemző példa kapcsán vetődött fel az imént, hogy az Unió is szóvá tette már az állami beszerzéseink túlárazását, melynek okát jó volna felderíteni. Mitől kerül a kisboltban 3.700 forintért megvásárolható festékpátron állami közbeszerzéssel 5.400 forintba?

Csak szerény kísérletet teszek a kérdés megválaszolására.

A dolog nyitját az emberi gyarlóságban látom.

Az államigazgatás és helyi igazgatás szétválasztása, az Állam feladatellátása azzal járt együtt, hogy állami és helyi tisztviselők földrajzilag egymáshoz ugyan nagyon közel kerültek (számos helyen ugyanazon épületbe), azonban a két szféra képviselői/alkalmazottai között ez a lépés a bizalmi rés jelentős növekedését okozta egyúttal.

Úgy érezzük, hogy az Állam az intim szféránkba hatolt, és zavarja a komfortérzetünket.

A földrajzi közelség egyfajta lelepleződést is magával hozott. Az államszervezet működését, a gazdaságos üzem nagyság jó gazda szemével vizsgált gyakorlati mibenlétét, a hatalmi hierarchia nyújtotta biztonságot és kiszolgáltatottságot egészen közletről tapasztalhatjuk. Úgy tűnik, az Állam a szolgáltató/szolgáltató szerepet a hatalom zubbonyát magán hagyva próbálja betölteni. Ez okozza a bizalmatlanság fokozódását, ez van a háttérben a pazarló (igaz jogszerű) beszerzéseknek, hiszen a hatalom nevében színre lépők esetében sokszorosára nő az emberi gyarlóság, mint kockázati tényező, és ezzel arányos az esetleg okozott kár is a Jó Állam ideálján. Nehezen fér

ugyanis össze a hatalom megtestesítése az esendőség belátásával ugyanabban az emberben.

Elképesztő összegekről hallottunk a vidékfejlesztési források felhasználása kapcsán. Nem volna ezzel sem baj, ha a közjóért fáradozó állami/önkormányzati szolgálaként használnánk fel, elszámolással pedig a fogyasztó, az Ügyfél felé tartoznánk. Az uniós pénzekkel azonban a mindenkori Támogató felé kell elszámolnunk, amely egyben az állam képviselője is, ha pedig ott jóváhagyják, ezzel rendben lévővé, helyessé is válik minden pénzköltés. A számla a formai és tartalmi követelményeknek megfelel ugyan, ám többnyire elvész az az érték, amivel a helyi közösség áldozatvállalása, a siker közös akarása éppen a legfontosabb elemként adódhatna hozzá a létrejövő beruházásokhoz. Falusi-kisvárosi vállalkozókra szabott, munkahelyek ezreit biztosító tartós programokra lenne szükség vidékeink valós fejlesztéséhez, nem állami megaberuházásokra.

A hazai közszolgáltatásban dolgozó humántőke helyzetéről szólva egyre sürgetőbbnek érzem a szakmai és politikai baklövések sorozata miatti bizalomvesztésre visszavezethető kiégés elkerülésének, egyre több szakterületen annak kezelésének feladatát. Ez azért is kritikus tényező, mivel – amint az egyik dián láthattuk – nemzetközi összevetésben nálunk igen magas a 40 év alattiak aránya. Kikre számíthatunk 10-15 év múlva a köz szolgáltatásban, ha a harmincas éveikben most járók jelentős részén a kiégés jelei látszanak, vagy válnak ennek megelőzésére pályaelhagyóvá?

Ennek jegyében mondom, nem vagyok hajlandó beállni az ASP rendszert kárhoztatók sorába. Még akkor sem, ha tudom, számos falusi hivatal emiatt vesztette el a pénzügyeseit, és sok kincstári és minisztériumi alkalmazott kínlódik, ég ki a káoszban.

Az országos kiterjesztés első ütemébe ez évtől bevont 1650 kisebb település annak ellenére tekinthető kísérleti nyúlnak, hogy előtte több mint egy éven át 99 település már utat tört előttünk. A kormányzati egyeztetéseken a nagyobb településeket tömörítő érdekszövetségek képviselőin egyre inkább érződik a kifejezett félelem a náluk történő majdani bevezetés miatt, mivel a könyvelő pénzügyesektől elismerő véleménnyel nem találkoztunk még.

Abban bizonyos vagyok, hogy emberek alkotta rossz rendszereket emberek jóvá is tudnak tenni. Akár ugyanazok, akik alkották. Semmi nem kell ehhez, csak a rendszer emberléptékűre szabását megrendelni a hozzáértőktől. Mikor adják ki végre ezt a megrendelést akár egy jogszabály-módosítás formájában azok, akik megtehetik? Vajon az Állam nem engedi? Esetleg az önkormányzatok annak szakmai-használati kiválósága ellenére pusztán daczból kárhóztatják a gazdálkodási szakrendszert és akarnak ellenállni az Állam jó szándékának? Nemde itt is egyének gyarló ambíciói állnak a háttérben?

Bármennyire tűnik is alaptalannak, én mégis biztos vagyok a vidéki, vagyis a kisebb települési közösségek távlati sikerében, ami az Országunk sikerét is jelenti. Hiába születnek exkluzív szerződések a Kormány és a modern nagyvárosok képviselői között, a Hazában

a nemzet gerincét mindig a Vidék-Magyarország adta, s adja ma is. Annak ellenére, hogy úgy érezzük, erős ellen-szélben kell hajóznunk. A nemzet sikerre ugyanis elsősorban nem jó üzleteken alapszik, hanem egymást becsülő és segítő polgárok áldozatkészségén nyugszik.

Crescit sub pondere palma – mondja a latin közmondás, amit a „teher alatt nő a pálma” magyar megfelelővel fordítottunk. Saját értelmezésem szerint viszont itt nem arról van szó, mintha a pálmának szüksége volna a teherre ahhoz, hogy nőni tudjon. Ellenben, ha súly kerül a pálmára, az ettől nem megáll a növekedésben, hanem éppen megerősödik.

A Gondviselés mellett én ebben hiszek. Mindig lesznek (leszünk), akik nem választási ciklusokban és gyors sikerekben gondolkodva mérik saját, személyes áldozatukat, hanem teszik, ami távlatos jövőre jogosítja az utódainkat is.

A magyarországi falvak-kisvárosok számára ennek a távlatos jövőképnek a megrajzolása nem megy kiváló felkészültségű szakértők nélkül. Mi csak részei vagyunk az Ország egészének, de a részecskék biztonsága nélkül nincs egészség.

De jó lenne, ha a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézetének szakembereivel közösen értékelhetnénk az eddigi tapasztalatokat, és tehetnénk javaslatot a döntéshozók elé a vidéken szükséges igazításokról! Nem egy párt, vagy a Kormány megrendelésére, hanem a közjó szolgálata és az universitas, vagyis egyetemesség jegyében az egész Ország üdvére. Most még nem késő.

## Dicsérjük és/vagy bíráljuk a közigazgatás átalakítását?

A VEAB újjáalakult Közigazgatási Munkabizottsága első konferenciáján hozzászólásra jelentkezésemet két körülmény motiválta. Az egyik a "hely szelleme", a másik a téma varázsa. A HELY- Veszprém, a Megyei Tanácson töltöttem el pályafutásom első 25 évét 1964-1990 között. Amit tudok a munkaszervezésről, a hatósági munkáról, az ügyfelek lelkivilágáról, azt itt tanultam meg. A másik ösztönző a konferencia témája, azaz a magyar közigazgatási rendszer és annak átalakítása. Ami történt az önkormányzatok létrejötté idején és működésük első három ciklusában, annak közreműködője lehettem. 1990-1995. között a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztályát vezettem, több törvény-tervezetet készítettünk, számos szakmai fórumon, orgánumban segítettük az önkormányzatokat. Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetőjeként 63 hónapig dolgoztam a fővárosi és a kerületi önkormányzatokkal, de 2000-tól is az önkormányzati működés alkotmányosságával és törvényességével foglalkoztam 4 éven át, mint az Alkotmánybíróság Hivatalának főtanácsadója.

Kiindulási pontom az a képletszerű definíció, hogy a közigazgatás = önkormányzati igazgatás + államigazgatás + köztisztviselési igazgatás. Az első 2 összefűzőhöz kapcsolódóan néhány gondolattal, majd pedig saját ügyféli tapasztalataimból merítek.

Az önkormányzati rendszer változásairól

Az első önkormányzati ciklusban belügyi kollégáimmal naponta boncolgattuk az 1990. év elején még kevéssé ismert, de a gyakorlati tapasztalatok folyamatos általánosítása után már magyarázatra nem szoruló, így axiómának számító fogalmak tartalmát, mint „szubszidiaritás”, „decentralizáció”, „önkormányzati autonómia”, „önkormányzati alapjogok”, „feladatokkal arányos pénzügyi források”, „Európai Önkormányzati Charta”.

Elvi megközelítés alapján elfogadható az a politikai döntés, hogy 20 év után az Alaptörvény és a 2011. évi Möt. új alapállású államvezetési, feladatelosztási koncepciót választott: a decen-

lizáció helyett a centralizációt, a dekoncentráció helyett a koncentrációt. A lényeg az, hogy ez jól működjön. A sarkalatos minősítésű törvény azonban már nem garantálja az önkormányzati alapjogokat, újraközpontosítja az önkormányzati hatásköröket, alapvető humán szolgáltatásokat von el az önkormányzatoktól. Azt, hogy e summázott megállapításom helyénvaló-e, elsősorban a mai konferencia 3. szekciójában szereplő helyi vezetők, érdekvédők képesek hitelesen cáfolni vagy megerősíteni.

Talán az Egyezményhez csatlakozás 25 éves évfordulója alkalmából is szemezgetek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának néhány cikkéből (1). E dokumentum jelentőségét aláhúzza az a tény, hogy az Európa Tanács mind a 47 tagja aláírta és ratifikálta. A csatlakozás előfeltétele volt, hogy legalább húsz cikkelyt kötelezően kell elismernie a jelentkező állam kormányzatának, tizet pedig ezek közül kötelező érvényesítenie. Nézzünk néhány alapvető követelményt és gondolkodjunk felőlük:

- közfeladatot az állampolgárhoz legközelebbi szervnek kell megvalósítania (szubszidiaritás),
- a helyi önkormányzatok hatásköre teljes és kizárólagos, amit államigazgatási szerv nem vonhat el,
- önkormányzatot érintő állami (törvényalkotói) döntés meghozatala előtt ki kell kérni az önkormányzatok véleményét (érdekképviseletek szerepe),
- az államigazgatási felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, amely arányban áll a védeni szándékolt érdekekkel,
- állami támogatás nem köthető kizárólagosan meghatározott cél finanszírozáshoz, nem korlátozhatja az önkormányzatnak a hatáskörén belüli önálló döntéshozatali jogát.

Az Möt.-ről a kihirdetése utáni első években még azt gondoltam, hogy az sajátos kényszerűséget tükröz: a 2008. évi világválság miatt pragmatikusan szükséges gazdasági megszorítások és az önkormányzatiság klasszikus elveinek érvényesítése, mint kormányzati dilemma okozta-

átmenetileg- az önkormányzati rendszer rovására az államigazgatás megerősítését. Ez az egyirányú folyamat (decentralizációtól a centralizációig) véleményem szerint nem lehet tartós, mert megcsontított eszközökkel, kurta feladatokkal és hatáskörökkel az önkormányzatok torzökká válnak, ami pedig a kistélepléseken idővel akár az érdemi önkormányzatiság megszűnéséhez vezethet.

## 2. Az államigazgatás átalakításáról

A államvezetésben 2012-től a dekoncentrációt szemben a koncentráció kapott hangsúlyt.

Egyetértek azzal, hogy az önkormányzati működés törvényességi ellenőrzése az intézkedési jog törvénybeiktatásával felügyeletre erősödött. 1995-2000 között – komolyabb jogi eszközrendszer bevezetése nélkül - viaskodtam a 24 fővárosi önkormányzattal, mint a fővárosi közigazgatási hivatal vezetője. Akkortájt országosan is az volt az uralkodó felfogás az önkormányzati rendszeren belül (ügymond: az önkormányzatiság önálló hatalmi ág), hogy minden beavatkozás, akár a törvényességi észrevételezés is az önkormányzati önállóságot korlátozza. Erre „rájátszott” a törvényalkotás is, hiszen az első két ciklusban a közigazgatási hivatal vezetőjének még arra sem volt törvényi lehetősége, hogy javaslatokat tegyen az önkormányzati működés törvényességi tételének praktikus módozataira. Ennek ellenére tény, hogy a szakmai munkakapcsolatok, a segítő szándékú kölcsönös konzultációk többnyire eredményesek voltak.

A mai törvényi kereteket a törvényességi felügyelet szabályozásáról alapvetően jónak tartom. Egy-két szigorítás szükségességét kérdőjelezem meg (pl. törvényességi felügyeleti bírság kiszabása, a települési hitelképesség kormányhivatali véleményezése). Meglepett, hogy kimaradt a törvényből a törvénysértőnek tartott önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése, elsősorban a későbbi kárveszély megelőzése végett a kormány megbízott ilyen hatáskört okkal kaphatott volna.

A törvényességi ellenőrzés intézményének helyébe a felügyeleti eszközrendszer alkotmányos alapjainak megteremtését a szakirodalomban már 1993-ban publikáltam (2). Örömmel nyugtázom, hogy az akkori belügyminisztériumi kollégáimmal kidolgozott felvetéseink csaknem mindegyike, majdnem a két évtizede javasolt

tartalommal helyet kapott az MÖtv.-ben. Szakemberi önbecsülésünket erősítette, hogy szaklapokban minden hivatali korlát nélkül írhattunk olyan ügyekben is, amelyeket politikai döntés akkorig nem támogatott. Arra sem volt példa, hogy törvény-tervezetek elkészítésével a tárca vezetése ügyvédi irodákat bízott volna meg, munkatársaimmal ezt szakmai és erkölcsi súlyunk megnyírbálásának tekintettük volna.

A közigazgatási szervezet utóbbi években végrehajtott reformját is nagyjában-egészében helyénvalónak tartom. Egyetértek a dekoncentrált államigazgatási szervek zömének kormányhivatali struktúrába integrálásával, noha a csaknem teljes összeolvasztást túlméretezettek ítélem. Az óriásira duzzasztott középszintű kormányhivatali szervezet (a fővárosban 5000 fő körüli létszám) valóságos, érdemi egy személy (kormány megbízott) általi hatékony szakmai irányíthatóságának lehetőségét megkérdőjelezem.

Az integrációt célul kitűző, helyeseltető irányt kisebb dinamikával ugyan, de már a 90-es évek közepén fontolgatta az akkori kormányzat.. Közigazgatási hivatalvezetőként kaptam azt a megbízást a tárca tudományos háttérintézményétől, hogy készítsek vitaanyagot a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok struktúrájának átalakítására. A dolgot az 1995. december 18-án nyújtottuk be munkatársammal a megbízónak és hozzájárulásával publikáltuk a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóiratában (3). Javaslatunk lényege az volt, hogy az akkor működő 35 dekoncentrált szervből az összeálló, nevesített feladatok és hatáskörök egybeolvasztásával tizet meg kell szüntetni, kilenc egységet a közigazgatási hivatal szervezetébe kell integrálni, a többiek önállóságát indokolt meghagyni. A kezdeményezés érdemi kormányzati elemzésére végül nem került sor.

## 3. A közigazgatás napi gyakorlatáról

A közigazgatás átalakítása a struktúra átépítésével mostanra csaknem befejeződött. A folyamat eredményességének próbája mégsem lehet csupán az, hogy miként minősítik hatását egy-egy konferencia kincstári optimizmust sugalmazó előadói, alkalmi hozzászólói. Arról, hogy milyen hatásokkal működik az új szervezet, azt elsődlegesen a saját forráson alapuló hivatottak képesek

adni, vagyis akik a közigazgatási szolgáltatások közvetlen igénybevevői.

Jelentős részben ügyfélként megélt tapasztalataimra hagyatkozom, amikor azt állítom, hogy a "produktum" a hatósági munka színvonalát illetően egyelőre nem követi a szervezet ( az igényesen kialakított kormányablakok) minőségét. Némi kormányzati túlzásnak tartom, hogy a kormányablakokat a Jó Állam megteremtésének egyik kiemelt szervezeti formájaként hirdetik. Ezen egységek tevékenysége az általam alaki típusúnak mondott ügyintézésre szorítkozik (okmányok kiadása, kérelmek átvétele, alapszintű felvilágosítás ügyintézési mozzanatokról, informatikai segítségnyújtás) , igaz ezt általában jól végzik.

Elismerve az e-közigazgatás jövőjét, ezzel párhuzamosan szorgalmazom az intellektuális ügyintézés fejlesztését is. A döntések egyéniesítését, az alapos tényállás-megállapítást, a döntések közérthető indokolását, az adott ügyre vonatkozó jogszabályi hivatkozást az oda nem illő listaszerű felsorolás helyett, az ügyfelet meggyőző pszichológiai ügyintézés, az érdemi vizsgálódást megelőző alaki kontrollt (pl. hatáskör és illetékesség, soronkívüliség, sommás eljárás, hiánypótlás, áttétel, ügyfél értesítése, azonnali intézkedés, foglalatás). Ez az oldal még sok bírálatra adhat okot.

Néhány jogintézmény hiányosan ment át a gyakorlatba (pl. hatósági nyilvántartásból megszerezhető adat ügyféltől nem kérhető), a költségviselésről szóló rendelkezések gyakran elmaradnak a döntésekből, gyatra a végrehajtás foganatosítása, irattárba kerül határozat anélkül, hogy az állami akaratnak a hatóság érvényt szerezne, nehezen birkóznak meg hatóságok

rutin-ügyekkel (pl. kiskorúak védelme, környezetszennyezés, állattartás, kirívóan szabálytalan építkezés, szomszédviták). A kelleténél kevesebb a közigazgatási generalista (okai lehetnek: generációváltás, illetve a feladatellátás gépiesedése, ami nem elégíti ki azokat a fiatalokat, akik az igényes szellemi tevékenységet ambicionálják?). Összefüggéseiben és alaposan a Ket. egészét a hatósági munkával megbízott köztisztviselők számottevő hányada máig sem sajátította el, a szakadatlan törvénymódosítások szinte követhetetlenek voltak. Igaz, hogy a hatósági érdeklődést most már a 2018-tól hatályos Ákr. és a Kp. ígéretes előírásainak alkalmazására kell fordítani.

Veszprém, 2017. május 5.

**SZABÓ LAJOS**  
*közigazgatási jogász*

### **Jegyzetek**

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához való csatlakozást a magyar kormány megbízásából Verebélyi Imre a Belügyminisztérium akkori közigazgatás államtitkára 1992. április 6-án írta alá Strasbourgban, az egyezmény kihirdetése és a magyar jogrendszerbe iktatása az 1997. évi XV. törvénnyel történt meg. A szövegben hivatkozott követelmények a Charta 4. cikk 3.-4. és 6. pontjaiban, továbbá a 8. cikk 3. pontjában és a 9. cikk 7. pontjaiban olvashatók.

Lásd bővebben: dr. Szabó Lajos : Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás 1993. évi 8. szám, 469-473 oldalak.

Vö.: Szabó Lajos- Cseh Lajosné: A területi államigazgatási szervek reformjához, Comitatus Önkormányzati Szemle 1996. évi 7-8. szám, 4-19. oldalak.

## „Nemzedékek, szociális problémák és a HRM” *Konferencia az MTA Veszprémi Területi Bizottság Szociológia Munkacsoportjában*

Az MTA Veszprémi Területi Bizottság Szociológia Munkacsoport 2016. november 12-én konferenciát szervezett a Magyar Tudomány Ünnepe rendezvénysorozat keretében, azzal a céllal, hogy a magyar népességben végbemenő demográfiai változások társadalmi következményeit számba véve áttekintse a különböző nemzedékeket érintő szociális problémákat. A konferencia előadói több aspektusból elemezték a változásokat, és ismertették a régióban folyó kutatások eredményeit.

A szociológiai megközelítés jellemezte Zongor Gábor és Nárai Márta előadásait. Zongor Gábor a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének korábbi titkára a kistelepek társadalmában zajló – a hetvenes évek szociológiai irodalmából már jól ismert – folyamatokat vázolta napjaink településpolitikájának következtében. Bár a szerző nem használta a „csonka társadalom” fogalmát, de előadásából egyértelműen kirajzolódott azok a belső migrációs folyamatok, melyek következtében a kistelepek népességének korszerinti összetétele kedvezőtlen irányban torzul, elvándorolnak a fiatalok és elvándorol az értelmiség, hiszen munkalehetőséget nem talál, és a mindennapokhoz szükséges alapvető infrastrukturális és intézményi ellátottság sem biztosított. 2013 január óta ugyanis a 2000 lakosnál kisebb településeken nem működnek ön-

álló önkormányzati hivatalok, mintegy 600 településen szűnt meg a hivatal. A kistelepeken a polgármesterek és a köztisztviselők alacsony bére is erősíti a negatív folyamatokat. Zongor Gábor a KSH 2014. évi elemzése alapján azt valószínűsíti, hogy 60 kistelepülés pár évtized alatt teljesen elnéptelenedhet. Ezek azok a települések, melyek lélekszáma a 2011. évi népszámláláskor nem érte el a 200 főt, és a két népszámlálás között népességének legalább 30%-át elvesztette. A szerző szerint a kistelepek alulf finanszírozottságán az Európai Unió forrásai sem segítenek, hiszen „a megyei jogú városok, a modern városok viszik a fejlesztési források túlnyomó részét. A kistelepek számára marad a vidékfejlesztési alap egyre csökkenő összeggel. A hátrányos helyzetű települések és térségek nem jutnak többletfejlesztési lehetőségekhez, megszűnt a kistérségi fejlesztési tanácsok rendszere, és sziget-szerű, kijáráson alapuló fejlesztések rendszere érvényesül.”

Nárai Márta, a Széchenyi István Egyetem szociológusa „Szükségletek és hiányok. Egyenlőtlenségek egy prosperáló nagyvárosban” című előadásában a Győrött és vonzáskörzetében 2013-14-ben folyt egyenlőtlenségkutatás eredményeit ismertette. A 3032 fős mintán végzett adatfelvétel alapján kiemelte, hogy Győr városában a helyi társadalom alsó és felső decilise között nagyobb a

távolság, mint az ország egészében. Ez azt jelenti, hogy az iparosodás nem hozott általános jólétet a kistérség népessége számára, sokkal inkább a társadalom szétszakítottságát eredményezte. A kutatás eredményei alapján 5-10%-ra becsülték azok arányát, akikről elmondható, hogy szükségleteinek kielégítésében rendszeresen, tartósan és halmozottan hiányt szenvednek. „Győr kedvező gazdasági, munkaerő-piaci helyzete ellenére itt is jelen van az alapvető fiziológiai és anyagi biztonsági szükségleteik kielégítésében is rendszeresen hiányt szenvedők köre. Szignifikáns kapcsolat általában az iskolai végzettséggel, az anyagi helyzettel és az életkorral, bizonyos esetekben a családi állapottal és a településrészrel mutathatók ki.” A jövedelmi, vagyoni egyenlőtlenségek, a kulturális fogyasztás, az életstílus és a kapcsolathálózat vizsgálata alapján a helyi társadalom az alábbi tagolódást mutatja: jövedelmi elit (1%), felső középosztály (7%), „aktív” középosztály (8%)

„szuburbán” középosztály (17%), dinamikus fiatalok (12%), munkások (12%) nyugdíjasok (26%), leszakadók (17%).

Szegő Szilvia és Giday András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Doktori Iskola) előadásukban azokat a közgazdasági megoldásokat keresték, melyek a jövő nemzedéke számára egy a mainál igazságosabban, mégis hatékonyan működő gazdaság feltételrendszerének kialakítását céloznák. Szegő Szilvia a pénzügyi rendszer reformjáról, a belső finanszírozási lehetőségek fokozott kihasználásáról beszélt. „Gazdasági autonómia és párja gazdaság — „Fenn

az ernyő nincsen kas” finanszírozással” című előadásában rámutatott arra, hogy „a mi gazdaság-szekeünk fölé hatalmas hitelnyőtt nyitottak a külföldi tulajdonban álló pénzintézetek, melynek kamatai óriásiak, a bankok arcátlanul sok biztosítékot követelnek, más szóval az alig igénybe vehető hitelek segítségével a hitelbőség látszatát keltik. A kasban azonban semmi sincs.” Alulról felépülő belső finanszírozásra lenne szükség, hiszen a lakossági megtakarítások képesek lennének fedezetül szolgálni az ily módon nyújtott hiteleknek. Technikailag a váltók és a KKV szektorban kibocsátott kötvények alkalmasak lennének a hazai pénzügyi szükséglet biztosítására. Ennek kellene megteremteni a törvényi háttérét, és segíteni azoknak a helyi bizalmi hálóknak a kialakulását, melyek a belső finanszírozás társadalmi feltételeit jelentenek. Giday András „A szakmunkások jövedelmi helyzete” című előadásában a területileg is differenciált béremelésben lát lehetőséget a jelenlegi munkaerőhiány, a fiatalok elvándorlásának megszüntetésére.

Garaczi Imre filozófus, a Pannon Egyetem oktatója „Nemzedéki törésvonalak, nemzedéki stratégiák” című előadásában arról beszélt, hogy milyen problémákat okoz a nemzedékek felbomlása, a nemzedéktudat eróziója, és milyen eszközökkel lehetséges a hiányokat orvosolni. Rámutatott arra, hogy fontos lenne saját családtörténetünk megismerése, a folytonosság ugyanis identitásunk és közösségi hovatartozásunk megerősítését eredményezné.

Magvas Mária és Győri Piroska az időskorúak helyzetével foglalkozott, az idősek számára szolgáltatásokat nyújtó helyi szociális intézmények működését mutatta be és elemezte az intézményben elhelyezettek valamint hozzátartozóik szemszögéből. A szociológiai megközelítés jellemezte Ferencz Gábor és jelen összefoglaló írójának előadását is. Ferencz Gábor (ELTE, PhD hallgató) az European Social Survey 2014 adatbázisát elemezve arra keresett választ, hogyan viszonyulnak a magyar fiatalok a politikához, és tekinthető-e politikai generációnak a rendszerváltás ifjúsága? Kutatási eredményi alapján Magyarországon a fiatalok körében a politikai érdeklődés, a szervezeti tagság és az intézményekbe vetett bizalom szintje alacsony, a társasági élet pang, ugyanakkor a megkérdezettek a politikai részvétel lehetőségeit nagyon szűknek érzik. A szerző Mannheim Károlyt idézve rámutatott arra, hogy a nemzedéki egység csak a „sorsközösség” tudatosulása, a kivezető utak keresése és ebben kialakult konkrét irányultság valamint az „új” akarása, a kollektív cselekvés révén lehetséges.

Végül e sorok írója nyitó előadásában KSH elemzések az Európai Lakossági Egészségfelmérések (ELEF)

alapján áttekintette, hogy milyen okokra vezethető vissza az európai viszonylatban alacsony várható élettartam, és az életmód milyen elemei valószínűsítik a korai halálózást, illetve ezek a tényezők mely korosztályban milyen gyakorisággal fordulnak elő. Megállapította, hogy valamennyi betegségre, a pszichés problémákra és a fogyatékosokra is igaz, hogy az életkor előre haladtával mind gyakrabban fordulnak elő. De a betegségek egy csoportja főképpen a fiatalokat veszélyezteti egyre nagyobb számban, és nő a fiatalok aránya a nagyothallók, az értelmi fogyatékosok és a beszédhibások körében is. A betegségek kialakulását valószínűsítő életmód számos eleme a fiatalok körében jellemző: lásd dohányzás, alkoholfogyasztás, helytelen táplálkozás, szegénység. A dohányzás legnagyobb arányban 25-54 éves kor között fordul elő, de a dohányzók számát tekintve alig marad el tőlük a 15-24 éves korosztály. A túlzott alkoholfogyasztás tekintetében a középkorúak, különösen az 55-64 év közöttiek férfiak a veszélyeztetettek, de a nagyívó nők aránya a 18-24 évesek között a legmagasabb. A szegénység és társadalmi kirekesztettség pedig egyértelműen a 18 évnél fiatalabakat sújtja.

**LEVELEKI MAGDOLNA**

## Recenziók

# Egy új remény – politológia másként

Keresve sem találhattam volna számomra megnyerőbb könyvet, amiről életem első ismeretét írhattam, mint **Tóth Csaba** 2016-ban megjelent műve, mely **A sci-fi politológiája** címet viseli. Már a kötet megírásának körülményei is izgalmasak, ugyanis Tóth Csaba, politológus-szociológus évekkal ezelőtt indított egy kurzust a politika és különböző science fiction műfajú alkotások kapcsolatáról az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Legelőször 2015 februárjában ismerkedhettek meg az egyetem hallgatói az újonnan indult tantárggyal, a „Politika és science fiction”-nel, természetesen Tóth Csaba előadásában. Az órák nagyon rövid idő alatt rendkívül népszerűvé váltak, így számomra nem is meglepő, hogy durván egy évvel később könyv is készült a tananyagból – sokunk öröme. A mű megjelenésekor több internetes híroldalon és blogon is lehetett találkozni azzal a kijelentéssel, hogy hiánypótló szerzeményről beszélhetünk. Politológus hallgatóként egyet kell, hogy értsek ezzel az észrevétellel, hiszen ha körülnéznünk a hazai könyvruházak polcain, valóban egyedülálló műnek titulálhatjuk **A sci-fi politológiáját** magyar viszonylatban.

Áttérve a könyv részletesebb bemutatására, először is szeretnék néhány szót ejteni magáról a borítóról, ami **Földi Andrea** tervei alapján készült. Ha kezünkbe vesszük az alkotást, akkor magával Darth Vader-rel nézhetünk farkasszemet, akinek sisakján birodalmi rohamosztagosok tükröződnek. A betűstílus, amellyel a szerző nevét és a könyv címét illusztrálták is zseniális, feleleveníti az old school sci-fi könyvek borítóját.

Ha pontoznom kellene, tőlem 10-ből 10 pontot kapna a külső, mivel olyannyira látványosra sikeredett, hogy valószínűleg olyanok kedvét is meghozza politikai témájú könyvek olvasásához, akik erre eddig egyáltalán nem voltak vevők. Érdemes megjegyezni, hogy az olvasmány akkor élvezhető igazán, ha elegendő háttér-információval rendelkezünk a göröcső alá vett fiktív világokról.

A mű szerkezetét illetően, összesen nyolc fejezetet különíthetünk el; az első fejezet a **Star Wars** politikai rendszerét elemzi, a második **Az éhezők viadala** trilógiával, a harmadik a Frank Herbert által megálmodott **Dűne** univerzummal, a negyedik a **Star Trek** sorozattal, az ötödik pedig a **Radch** trilógiával foglalkozik. A következő két fejezetben több világ is megjelenik egyszerre, a hatodikban például az idegeneken és a robotokon van a hangsúly, így persze megjelennek olyan klasszikusok is, mint a **Csillagkapu: Atlantisz**, a **Doctor Who**, a **Terminátor**, az **Alien** trilógia vagy a **Szárnyas fejedelmek**. A hetedik fejezet, ahogy már említettem, szintén sokszínű, a **Star Wars**, a **Star Trek** és a **Dűne** mellett feltűnik a 2013-ban megjelent **Elysium – A zárt világ**, valamint a 2014-es **Csillagok között** című film is. Az utolsó fejezet a **Demokráciák és diktatúrák a science fictionben** nevet kapta. A későbbiekben tüzetesebben is részletezem **Az éhezők lázadása** című fejezet egy töredékét.

A nyolc fejezet mellett az **Előszó** egyaránt tartalmas és lebilincselő, és sok kérdésre választ ad a könyv koncepciója kapcsán. Tóth Csaba szerint egy science fiction műfajban utazó regényíró sem teremtett politikamentes világot – alátámasztva ezzel Arisztotelész elképzelését, miszerint az ember eredendően politikai lény, azaz **zoon politicon**. Számomra máris új dimenzióba helyeződött ez a politikai alapfogalom, ebből is látszik, hogy mennyire hasznos minél többféle irányból megközelíteni egy adott teóriát. Az író vélekedései alapján amiatt is érdemes tanulmányozni az elképzelt világokat, mivel akár betekintést nyújthatnak arról, hogy milyen politikai törekvések léphetnek érvénybe a jövőben. Néhány utópikus rendszerben a politika például egyáltalán nem is létezik. Tóth Csaba álláspontja az, hogy ez a felvetés merőben illuzórikus, hiszen egy emberi civilizáció sem volt képes meghaladni a politikát, emiatt meggondolatlanság lenne azt feltételezni, hogy később képesek lesznek erre. Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy ez vajon probléma-e? A

következő sorokban elhangzik egy számomra különösen fontos gondolat ezzel kapcsolatban: „**Az egyenlőtlenség, a környezetszennyezés vagy a nélkülözés nem feltétlenül politikai okokból jönnek létre – de megoldásuk csak politikai hatalom segítségével lehetséges.**”.

Választ kaptunk tehát arra, hogy valóban élet-szerű lenne-e egy politikától mentes jövő, vagy sem. Személyes nézeteim sokban hasonlítanak a szerzőéhez – hiszem, hogy a politikát nem elutasítani, hanem megragadni, és magunkhoz húzni érdemes. Tóth Csaba szerint a sci-fi regények és filmek politikai szempontból való boncolgatása során hajlamosak vagyunk kizárólag a negatív szereplőket azonosítani politikai aktorokként. A **Star Wars**-ból ismert Palpatine-t, vagy **Az éhezők viadalában** látott Snow elnököt villámgyorsan elkönyveltük aljas politikusokként – anélkül, hogy mérlegeltük volna a többi karakter szerepkörét is. Leia hercegnőről, Padmé Amidala-ról vagy Katniss Everdeen-ről sokaknak nem az ugrik be elsőként, hogy bizony ők is politikai szerepvállalók – pedig ékes példái annak, hogy egy adott lázadás arcaiként politikai kötelezettségeket is vállaltak. Így tehát ismét felnyílhat az olvasó szeme, hogy egyaránt vannak a negatív, valamint a pozitív politikai törekvéseknek is képviselői minden alkotásban. Továbbra is az Előszónál maradván, a könyv nyolcadik oldalán olvashatjuk, hogy nem árt tisztázni a sci-fi és a fantasy világokban lévő különbséget; a fantasyvel ellentétben a science fiction minden esetben tudományos megalapozottságú, ebből kiindulva egy ilyen műfajban az elképzelt társadalmi és politikai rendszereknek is reális alapokon kell nyugodniuk. Ugyanezen oldal alsó cikkelyétől olvasva kaphatunk magyarázatot arra, hogy mit is tárgyalnak majd a későbbi fejezetek, mivel is foglalkozik a könyv pontosan. Tóth Csaba arra alapozta a kötetet, hogy az egyes sci-fi univerzumokban hogyan is működik a gyakorlatban a politika, kik, milyen érdekek szerint és hogyan hoznak döntéseket, milyen elvek alapján jönnek létre birodalmak vagy éppen törnek ki forradalmak. Esszenciális vizsgálati szempont továbbá, hogy ezek a rendszerek nyíltan vagy csupán rejtett módon jelennek-e meg egy-egy fiktív világban, valamint az sem mellékes, hogy mennyire élethez közeledek ezek a politikai struktúrák. A szerző

kiter arra a három módszertani megközelítésre is, melyek alkalmazása a legnépszerűbb a science fiction univerzumok tanulmányozására a rajongók vagy az akadémiai szakemberek köreiben.

Az első ilyen módszer irodalmi műként és korlenyomatként tekint ezekre a képzeletbeli világokra, párhuzamot keresve a jelen kor politikai berendezkedéseivel. Kardinális vizsgálati kritériumnak számít ennek következtében például a nők helyzete vagy a más fajokhoz való viszony alakulása. Konkrét példának az 1980-as évek elején bemutatott **Star Wars** filmeket hozza fel, melyeknek nagy hangsúlyt kap az optimizmus és a világ megváltása iránti vágy – utalva ezzel az akkori valós politikai viszonyokra, azaz a hidegháborúra. A második megközelítés ideológiai konstrukcióként tekint ezekre az univerzumokra, és azt taglalja, hogy milyen érték- és erkölcsrend alakult ki bizonyos filmbeli vagy regénybeli világokban. Megosztó és egyben izgalmas példaként a **Star Trek** hozható fel, ugyanis kérdéses, hogy az ott létrejött rendszer konzervatív vagy inkább liberális-utópisztikus jellegű. Sokak szerint konzervatív, mivel egy bezárkózó kapitány fizikai erővel és fegyverekkel oldja meg az adott feladatokat, azonban a másik tábor szerint inkább liberális rendszerről van szó, ami egy pénz nélküli, egyenlőségen alapuló társadalmat mutat be. Az általam ismertetett könyv egy harmadik verzióját alkalmazza a sci-fi alkotások tanulmányozásának: a szóban forgó univerzumokat egyenként és önmagában vizsgálva egyfajta zárt rendszerként tekint rájuk, aminek elsődleges szempont a politikai döntések mögött rejlő motiváció. A szerző elengedhetetlennek tartott leszögezni két szempontot, melyek alapján a könyv íródott: az egyik, hogy az olvasmány csakis science fiction világról, és nem jelenkori politikai rendszerekről szól. A másik pedig, hogy jellegéből adódóan inkább tudományos ismeretterjesztés, mint akadémiai munka – emiatt tehát bármely sci-fi rajongó számára érthető, függetlenül az olvasó politikai tudománnyal kapcsolatos háttértudásától.

Ahogy már korábban utaltam rá, röviden szeretném bemutatni a könyv egy kisebb szegmensét, mégpedig a II. fejezetben található **Propaganda Panemben** nevet viselő részletet. Az ok, ami miatt erre a szakaszra esett a választásom nem más, mint maga a propaganda szó – ami úgy

hiszem, a legtöbb ember figyelmét képes felkelteni (márpedig a cél ez lenne, hogy minél szélesebb réteg kedvet kapjon a könyv elolvasásához). **Az éhezők viadalában** a játékosok folyamatos megfigyelés alatt állnak, így a televízió – és ezáltal a nézők befolyásolása – óriási szerepet kap a műben. A közvetítéseknek két célja van: a Kapitólium lakóinak szórakoztatása, valamint a körzetekben élők félelemben tartása.

A propaganda tényleges funkciója egy diktatórikus rendszerben a költséghatékonyság. Jóval kézenfekvőbb az állampolgárok tudatos manipulálása, mint katonai erővel biztosítani a civilek engedelmségét. Snow elnök kormányzása alatt azonban a körzetekben erőszakos szervezetek tartják fent a rendet, míg a Kapitóliumban elég a manipulációra támaszkodnia a lakók lojalitásának elérése érdekében. Snow szerint a rendszer igazságos, és ezt nem győzi elégszer a lakók fejébe vésní – egyrészt, a központban, azaz a Kapitóliumban jogosan magasabb az életszínvonal, mivel innen igazgatják az elszigetelt körzeteket, amelyek koordináció nélkül magukra maradnának. Másrészt ezek a körzetek hálátlan módon korábban már a központ ellen fordultak, így számukra a magasabb pozíció nem lesz kiérdemelt soha. A rend és igazságosság záloga pedig természetesen nem más, mint egy erős elnök. A társadalom tehát alapvetően két részre oszlik ebben a világban, és mindkét osztály szeretné azt gondolni, hogy egy, a számukra kedvező politikai rendszert támogatnak. Ha a főváros lakói szembeszólnének azzal, hogy a körzetekben hatalmas mértékű a szegénység és nélkülözés, akkor egy részük biztosan rendszerváltást követelne – azonban nincsenek tisztában sem a nyomorúsággal, sem azzal, hogy a körzet lakói mit gondolnak róluk. A propaganda hatására a kontraszt elképesztően nagy a két társadalmi réteg között ab-

ban a tekintetben is, hogy azok hogyan fogadják a Viadalt. A Kapitóliumban óriási show keretében húzzák ki a játékosok neveit, míg a körzetekben ugyanez meghökkenést és felháborodást vált ki – elvégre a „szerencsés” indulóknak szinte esélyük sincs a túlélésre. Tóth Csaba szerint ez a Viadal és maga a rendszer zsenialitása is: azt közvetíti, hogy bárki Snow elnök áldozatává válhat. Saját meglátásaim alapján viszont a szerző azon észrevétele a zseniális, miszerint az elnök amiatt alapozza az egész hatalmát a manipulációra, mivel a folyamatos, globális megszálláshoz nincs elég katonája. A végső konklúzió pedig az, hogy a propagandára való ilyen erős mértékben történő támaszkodás nem egy stabil, hanem egy gyenge rendszer eszköze.

\*\*\*

Összességében úgy gondolom, hogy nagyon egyedi alkotást helyezett Tóth Csaba a politikatudománnyal foglalkozó könyvek palettájára, ami szórakoztató is, de emellett kimondottan hatékonyan és szinte észrevétlenül bővíti az olvasó tudását, politikai látókörét.

**VARGA BERNADETT**

Forrásjegyzék

**Forrás!:** Index – Kultúr – Leia hercegnő egyetemi tananyag lett

Elérhetőség: [http://index.hu/kultur/cinemat/2015/03/03/toth\\_csaba\\_sci-fi\\_politika\\_politologia\\_star\\_wars\\_star\\_trek\\_egyetemi\\_tananyag/](http://index.hu/kultur/cinemat/2015/03/03/toth_csaba_sci-fi_politika_politologia_star_wars_star_trek_egyetemi_tananyag/)

Szerző: Szűcs Gyula

Megjelenés: 2013. 03. 03.

Utolsó megtekintés: 2017. 05. 31.

Az első számú forrás mellett a recenzió egésze az alábbi könyv alapján íródott: Tóth Csaba: *A sci-fi politológiája*. Athenaeum Kiadó, Budapest, 2016., 5-14. és 83-89. oldal

# A magyar régi és új városokról

Az MTA egyik kutatóközpontja (ahogy az angol nyelvű kötetben szerepel: **Institute for Sociology Center for Social Sciences Hungarian Academy of Sciences**) által 2016-ban publikált **“Artificial Towns” in the 21st Century** című könyv behatóan foglalkozik a városok vizsgálatával, kizárólag a kelet-közép-európai **poszt szocialista** régiót elemezve különböző szerzők által bemutatva. A hiánypótló munka páratlan részletességgel foglalkozik a városfejlődés különböző aspektusaival, a település épített szerkezetétől egészen a szociális polarizációig. A szerkesztett mű összehasonlítja a szocializmus erőszakos iparosítása által kialakult városokat a történelmi településekkel, ezáltal egy gazdasági, politikai tükröt tartva vizsgálja közelmúltunk városfejlődését. **(Vö. a szerkesztő korábbi művével, a „Csinált városok”-kal – a szerk.)**

Az előszóban a szerkesztő Szirmai Viktória, az MTA doktora a könyv fő feladatáknak határozza meg a kelet-közép-európai poszt szocialista városok összehasonlítását, a könyv fókuszába helyezve a szociális polarizációs mechanizmusok és a kortárs társadalmi struktúrák egymásra gyakorolt hatását, ezen szempontokat magyar, lengyel, szlovák városokon és régiókon keresztül reprezentálva, mindezt egy átfogó és részletes tanulmánykötetben egyesítve.

A könyv egy pályázati kutatás keretein belül jött létre, akkor a kutatók vizsgálták, hogy az átmenet és a globalizáció milyen hatással van a társadalmi polarizáció folyamatára, a térségi társadalmi struktúrára, a szegregáció alakulására, a centrum és környék közötti dichotómiák szerveződésére. Ezen vizsgálatban pár magyarországi új várost és térségeiket vettek alapul, majd összeha-

sonlították két kelet-közép-európai új város térrel, hogy kiderüljön a polarizáció sajátossága ezek milyen társadalmi integrációs feszültségekkel járnak. A projekt 2013 és 2016 között valósult meg, a Tudományos Kutatási Alap finanszírozásával, az intézményi háttérrel a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Intézet Társadalomtudományi Központja biztosította.

A könyv első nagy felosztása elméleti alapkérdésekre ad választ, hogy az új várostípusok még ma is időszerűek-e, és milyen fejlődési modell jellemzi őket ma. A második nagy egység összefoglalást nyújt az olvasónak az urbanista doktrínákról és elméletekről, amelyek meghatározták a szocialista városfejlődést, társadalmat és ideológiai mechanizmusokat, kiemelve a szociális és gazdasági átmenet vizsgálatát különböző települések esetében, mint Dunaújváros, Komló és Kazincbarcika. A harmadik nagy egység összefoglalja a történelmi városokat, és Magyarország, Lengyelország és Szlovákia társadalmi polarizációs mechanizmusait térképezi fel. Az utolsó nagy felosztás pedig egy összegző, következtető tanulmányt tartalmaz.

A könyv strukturáltsága, és tanulmánykötetes jellege miatt nem vállalkozom az egész könyv bemutatására, írásomban Csizmady Adrienne önálló tanulmányát választottam, amelyet alkalmas vitaindítónak tartok.

Csizmady Adrienne *The Hungarian Old and New Towns – The Results of the Comparative Analyses* című tanulmánya új szemléletmódot hoz be a városfejlődés vizsgálatába. Kutatásában arra keresi a választ, hogy milyen faktorok játszottak kulcs szerepet abban, hogy a magyar városfejlődés megváltozott a rendszerváltáskor. A kutatásban kitért 11 régi és 11 új város elemzésére, vizsgálatára. Az elmúlt 100 évet 3 fő időszakra osztja fel: az iparosítás időszaka 19. század végén, a szocialista kényszerített iparosítás, majd az átalakulás és az utána létrejövő időszak. Az iparosítás időszakában jönnek létre a régi városok, és kialakulásukból adódóan kialakítottak egy centrális szerepet. Ezekre a városokra a klasszikus fejlődés volt a jellemző a népesség összetétele és a város funkciói alapján.

A második időszakban, a szocialista iparosítás korszakában jöttek létre az új városok, amelyek nem rendelkeztek történelmi múlttal, a szocialista iparosítási politika hozta őket létre.

A szocialista politika a régi városokra is hatással volt, lassította a fejlődésüket. Az új városok képtelenek voltak a spontán fejlődésre, csak kényszerített fejlesztésekkel volt elérhető, hogy városi rangot kapjanak. Azonban az új városoknál megkülönböztetett a szerző két különböző csoportot, van olyan új város, amelynek kényszerített fejlődésre volt szüksége, és van olyan új város, amely nem igényelte ezt, mert az iparral foglalkozó városok az iparból adódóan képesek voltak önállóan centrális előnyhöz jutni. A harmadik időszakban, a rendszerváltás utáni időszak mindkét város típusra hatást gyakorolt. A rendszerváltással megkezdődött a nehéz ipar visszaszorulása, így ezek az új városok annak ellenére, hogy voltak külföldi befektetési próbálkozások a legrosszabb helyzetbe kerültek. A 2000-es évek elején lehetőség lett volna a fejlődésre, de a globális gazdasági válság mindkét vizsgált csoportot hasonlóan hátráltatta. Érdekes következtetése a tanulmánynak, hogy az önkormányzatok, amelyek a rendszerváltással együtt komolyabb traumával néztek szembe, azok jobban alkalmazkodóképessé váltak, sokkal látványosabban, mint azok, amelyeket kevesebb trauma érte. Mindkét vizsgált csoportban volt olyan önkormányzat, amely nagyobb traumának lett kitéve, így alkalmazkodóbb lett, és volt olyan, amely nem.

	Haladó	Stagnált	Hanyatlott
új város	Paks, Százhalombatta, Tiszaújváros	Ajka, Dunaújváros, Oroszlány, Tatabánya, Várpalota	Kazincbarcika, Komló, Ózd
régi város	Esztergom, Szentendre	Baja, Eger, Pápa, Szekszárd, Tata	Dombóvár, Gyöngyös, Mezőkövesd, Mohács

A táblázatban az új, haladó városok között 3 városról beszélhetünk: Paks, Százhalombatta és Tiszaújváros. Ezekben a városokban sikeresen épült ki az ipar. Dunaújváros ugyan ide is sorolható lenne a fejlesztési politikájából adódóan, de mégis a stagnálók közé sorolta a szerző, így a stagnáló új városokat alkotja: Ajka, Dunaújváros, Oroszlány, Tatabánya és Várpalota, ezekben a vá-

rosokban a fő profil a szénbányászat volt, ezek a városok a rendszerváltozás után szinte azonnal válságba kerültek, és ezért ezek a városok kénytelenek voltak profilt váltani, kivéve Dunaújvárost. A három új város: Kazincbarcika, Komló és Ózd a lefelé ívelő pályán mozognak, ezek a városok voltak azok az új városok, amelyek nem voltak képesek profilt váltani. A rendszerváltás után az ipar nem állt le teljesen, de a leépítés jelentős volt, és a globális gazdasági válság tovább gyengítette a szektort. A kisebb, régi városok közül néhány látványos sikert ért el azzal, hogy egy új ágazatot helyezett előtérbe, mint a művészet vagy az idegenforgalom. A stagnáló városokat sok fajta város alkotja, mind különböző háttérrel rendelkeznek, azonban van, amelyik előnyösebb helyzetben van a fővároshoz való közelsége révén, mint Eger és Tata. A stagnáló városok különböző háttérrel rendelkeznek, amelyek helyi szinten erős központi szerepet kapnak, mint Baja, Pápa és Szekszárd. A hanyatló csoportot 4 régi város alkotja, amelyeknek mai helyzete visszanyúlik a történelmi múltjukhoz. Mohácsot határközelsége, Gyöngyöst az erős ipari múltja, Dombóvárat és Mezőkövesdet pedig a közeli megyei jogú városok miatt sorolhatjuk ide.

Erőssége a tanulmánynak, hogy precízen boncolja a témát, átláthatóan és egyértelműen írja le megállapításait, valamint azok a kategóriák, amik alapján vizsgálja a várostípusokat nagyon kidolgozottak. Azonban izgalmas lenne újra megvizsgálni, és egy új szempontrendszer alapján megnézni az érintett városokat. Az alapvető urbanizációs szempontrendszert a szerző is említi, de csak egyes kategóriákat kifejtve. A fejlődést sokkal több tényező befolyásolja. A táblázat azt a szempontrendszert mutatja be, ami alapján a fenntartható városokat rangsorolják, ebből a tanulmány többet is tüzetesen említ, mint a munkanélküliség, közlekedés, azonban nem az összeset.

Főkategória	Alkategória	Indikátor
környezetvédelmi tevékenység	levegőminőség	Átlagos évi NO2 koncentráció a városban
	biodiverzitás	A helyi védelem alá vont területek aránya
	háztartási hulladék	A háztartási hulladék mennyisége (kg/fő)
	ökológiai lábnyom	Az átlagos életvitelhez szükséges terület (ha, a lakossággal arányában)
életminőség	foglalkoztatottság	A munkanélküli segílyt igénylők aránya az aktív, dolgozó népességből.
	közlekedés	Az egy főre és hónapra jutó percek száma, amelyet az egyén gyalogosan és/vagy tömegközlekedésen, és/vagy biciklin tölt el annak érdekében, hogy az alapvető szolgáltatásokhoz hozzájusson.
	oktatás	Az aktív népességből a bizonyos végzettséggel rendelkezők aránya
	egészségügy	Születéskor várható élettartam.
felelősség a jövőért	zöldfelület	A Green Flag/Green Pennant díjjal rendelkező zöld területek száma 100.000 lakosra vetítve
	klímaváltozás	kvalitatív mutató
	helyi élelmiszertermelés	A háztáji veteményesek száma 1000 lakosra vetítve
	gazdaság	A cégalapítások száma 10.000 főre vetítve
	újrahasznosítás	A szelektíven gyűjtött hulladék aránya az összes megtermelt hulladékról.

<sup>9</sup>Sustainable Cities Index 2010. lista által használt indikátorok és kategóriák (Sustainable Cities Index 2010 - Ranking the 20 Largest British Cities nyomán szerk. Gutpintér Júlia)

Felvetésem szerint jobb képet kapunk a témáról, ha szűkítjük a csoportokat, kizárjuk azokat a városokat, amelyek meghatározó ipari centrumok és az ipari tevékenység jellegéből adódóan válságállóak, mert ezek az ágazatok (energiatermelés, olajfeldolgozás) mindig is a régió átlagánál jobb fejlődési potenciállal rendelkeztek. Így kikerülne a listából Paks és Százhalombatta, mert ők a történelmi helyzettől függetlenül nyertes helyzetben voltak. A tanulmányban közölt grafikonok is általánosságokat mutatnak, és sok város gyakran kimarad a szemléltetésből.

A régi város és az új város felosztásánál számomra fontos tényező az, hogy a város melyik régióban, megyében helyezkedik el, mert teljesen

más fejlődési lehetőségek állnak rendelkezésre. Nem lehet összehasonlítani egy olyan várost, amely egy fejlett régióban a lemaradó városok közé tartozik, egy olyan várossal, amely bár a saját régiójában a többi városhoz képest fejlettnek számít, de a többi régió fejlett városához képest le van maradva. Összességében a könyv és a tanulmány a maga nemében hiánypótló, igényes áttekintést nyújtó munka, amely összehasonlítja a szocializmus erőszakos iparosítása által kialakult városokat a történelmi településekkel, ezáltal egy gazdasági, politikai tükröt tartva vizsgálja közel-múltunk városfejlődését.

**KOVÁCS SZANDRA**

## Vidékfejlesztés

# A hazai 2007-2013-as és 2014-2020-as programozási időszak vidékfejlesztési politikájának összehasonlítása

Magyarország alapvetően vidéki jellegű ország – területének 66,3%-a vidéki és a lakosság 46%-a él ezeken a területeken –, ezért a város-vidék ellentét mellett megfigyelhetők a vidéken belül is gazdasági-társadalmi eltérések. A kialakult különbségeken az Európai Unióhoz való 2004. május 1-i csatlakozással megnyíló új pályázati lehetőségek kismértékben javítottak. Ezeknek köszönhetően jelentős vidékfejlesztési projektek valósultak, illetve valósulnak meg, melyek a helyi adottságokra koncentrálna próbálják a rurális térségeket fejleszteni.

A hazai szakirodalmat vizsgálva megállapítható, hogy az elmúlt 15-20 évben jelentős számú publikáció született e témakörben. Az első vidékkel foglalkozó vizsgálatok az 1990-es évek második felében jelentek meg, majd az Európai Unió csatlakozással megnőtt azoknak a kutatásoknak a száma, melyek a támogatásokkal és a forrásokkal, valamint az uniós, illetve a hazai agrár- és vidékfejlesztési politika fejlődésével foglalkoztak. Ugyanakkor kevés olyan jellegű tanulmány született, ami a 2007-2013-as és a 2014-2020-as programozási időszak hazai vidékfejlesztési politikáját összehasonlítva mutatja be. Ezért ebben a tanulmányban kísérletet tesztek e két ciklus hasonlóságainak és különbségeinek feltárására.

### A vidékfejlesztés

Az Európai Unióban használatos vidék, a vidékfejlesztés fogalomkörének átvétele évtizedek óta zajlik hazánkban több-kevesebb sikerrel, ugyanis máig nincs nemzetközileg elfogadott definíciója egyik fogalomnak sem (BALOGH A. 2004).

A vidékfejlesztés megjelenése összefüggésbe hozható a vidéki lakosságszám csökkenésével, az elnéptelenedéstől való félelemmel, a regionális politika változásaival, a helyi kezdeményezések növekedésével, valamint az ökológiai szempontok felértékelődésével (ILLÉS I. 2008). Komplex kérdés – érinti a mezőgazdaságot, az ipart, a te-

rületfejlesztést vagy a humán erőforrások fejlesztését –, ezért a különböző programokban eltérő módon határozzák meg a céljait, eszközeit (NEMES G. 2000). Az 1990-es években születtek meg azok a dokumentumok – Rurális Térségek Európai Chartája (1994), Corki Nyilatkozat (1996) –, melyekre alapozva jöttek létre az Unióban a vidékfejlesztési politikát szabályozó jogszabályok és rendeletek, valamint ezeknek köszönhetően a vidékfejlesztési politika része lett a Közös Agrárpolitikának (KAP) (KOVÁCS T. 2003). Az Agenda 2000 és az 1999. márciusi berlini Európai Tanács által létrehozott 1999. évi vidékfejlesztési rendelet – 1257/1999. EK rendelet – volt az első, amely meghatározta egy átfogó vidékfejlesztési politika alapjait (MATTHEWS, A. 2007). Ennek köszönhetően a vidékfejlesztés a KAP második pillérévé vált és 2000-től egy egységes vidékfejlesztési politika jött létre (MAÁ CZ M. 2001).

### Az Európai Unió vidékpolitikája

Az Európai Unióban a 2007-2013-as programozási időszakban továbbra is a legfőbb feladat a leszakadt régiók felzárkóztatása és a vidéki területek fenntartható fejlődése, melynek megvalósításához az alábbi három célt határozták meg: a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása (I. tengely); a termőföld-hasznosítás támogatása és a környezet minőségének javítása (II. tengely); valamint az életminőség javítása és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése (III. tengely). Ez a három cél jelenti a tematikus tengelyeket is, melyeket a LEADER, mint módszertani tengely köt össze. Mindegyik tengely vidékfejlesztési intézkedéseket tartalmaz, melyek közül a tagállamok választják ki azokat, amelyek a saját vidéki területeik fejlesztése érdekében fontosak (BÁLINT J. ET AL 2007). A 2007-2013-as időszak egyik legnagyobb újítása a LEADER negyedik tengelyként való megjelenése, illetve a vidékfejlesztés külön pénzügyi alapról történő finanszírozása (OLAJOS I. 2014).

Az Európai Unió 2014-2020 közötti programozási időszakára vonatkozó változások nagymértékben hozzájárulnak az Európa 2020 stratégiához, mely az alábbi három fő célt fogalmazta meg a 2010-2020 közötti évekre: intelligens növekedés, fenntartható növekedés és inkluzív növekedés. Ezeket az EU 11 tematikus célkitűzésbe ültette át, melyekhez a tagállamoknak alkalmazkodniuk kell és ezek alapján kell felépíteniük saját vidékfejlesztési programjukat (<https://ec.europa.eu>).

#### A két ciklus alapdokumentumai

A 2007-2013-as programozási időszakra vonatkozó hazai vidékfejlesztési alapdokumentum az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP), mely az EMVA-ból nyújtott vidékfejlesztési támogatásokról szóló 1698/2005/EK Tanácsi Rendelet 15. § (1) bekezdése alapján készült (NÉMETH S. 2009). A program az ország teljes területére vonatkozott, vagyis NUTS II szinten mind a 7 régiót lefedte (ÚMVP 2007). A prioritásokat négy tengely tartalmazta, melyeket a későbbiekben ismertetek. Az ÚMVP erősen szektorális szemléletű, hiszen a túltermelés ellenére továbbra is hosszú távú cél az agrárium mennyiségi növelése, ugyanis azt gondolták, hogy ez lesz az utolsó lehetőség a mezőgazdaság felzárkóztatására (NÉMETH S. 2009).

A 2014-2020-as programozási időszakban hazánk vidékfejlesztésének alapdokumentuma a Vidékfejlesztési Program 2014-2020, mely az Európai Parlament és a Tanács az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013 (2013. december 17.) rendelete 6. cikkének (2) bekezdésével összhangban Magyarország teljes területére vonatkozik, valamennyi NUTS 2 és NUTS 3 szintű régiót lefed. A Program kidolgozása a Partnerségi Megállapodásban, az OFTK-ban, valamint a Nemzeti Vidékstratégiában megfogalmazott célokból kiindulva történt, úgy, hogy közben az EU 2020 stratégiához, a Közös Stratégiai Keret, az EMVA és a KAP agrárpolitikai és vidékfejlesztési céljaihoz igazodik. A Vidékfejlesztési Program 6 prioritás keretében biztosít támogatást. (VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM 2014-2020). Ezek bemutatására is a későbbiekben kerül sor.

#### A tengelyek, a prioritások és az ezekhez tartozó intézkedések összehasonlítása

Alapvető különbség a két időszak között, hogy míg 2007-2013-as tervezési időszakban az intézkedések 4 tengelybe, addig a 2014-2020-as időszakban 6 prioritásba vannak összefoglalva (1. táblázat). A jelenlegi időszakban a támogatási tengelyek megszűntek és egy intézkedési listát állítottak össze, amelyből a tagállamoknak intézkedések kombinációját kellett kiválasztani az EU prioritásainak elérése érdekében (MAÁ CZ M. 2014).

1. táblázat Tengelyek és prioritások

2007-2013-as programozási időszak	2014-2020-as programozási időszak
I. tengely: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása	1. prioritás: A tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben
II. tengely: A környezet és a vidék fejlesztése	2. prioritás: A versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében és az üzemek életképességének javítása
III. tengely: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása	3. prioritás: Az élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek a mezőgazdaság terén történő előmozdítása
IV. tengely: LEADER	4. prioritás: A mezőgazdaságtól és az erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása
	5. prioritás: A források hatékony felhasználásának előmozdítása és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállás támogatása
	6. prioritás: A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben

*Forrás: ÚMVP és Vidékfejlesztési Program 2014-2020 alapján saját szerk.*

2. táblázat A 2007-2013-as programozási időszak intézkedései

I. tengely: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása			
Humán tőke fejlesztését és a tudás támogatását célzó intézkedések	A szervezetváltást, az infrastruktúra fejlesztését és az innovációt elősegítő intézkedések	A mezőgazdasági termékek minőségének javítását szolgáló intézkedések	Átmeneti intézkedések
Szakképzési és tájékoztatási tevékenységek Fiatal mezőgazdasági termelők elindítása Korai nyugdíjba vonulás Tanácsadói szolgáltatások igénybevétele Üzemvezetési, helyettesítési és gazdálkodási tanácsadói, valamint erdészeti szaktanácsadói szolgáltatások létrehozása	A mezőgazdasági üzemek korszerűsítése Az erdők gazdasági értékének javítása A mezőgazdasági és erdészeti termékek értéknövelése Együttműködés új termékek, folyamatok és technológiák fejlesztése céljából a mezőgazdasági és az élelmiszer-ágazatban, valamint az erdészeti ágazatban A mezőgazdaság és az erdészet fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez kapcsolódó infrastruktúra	A közösségi jogszabályokon alapuló előírások betartása A mezőgazdasági termelők részvétele az élelmiszer-minőségi rendszerekben Termelői csoportok támogatása az élelmiszer-minőségi rendszerek keretében tartozó termékekre vonatkozó tájékoztatási és promóciós tevékenységek terén	A szerkezetátalakítás alatt álló félig önálló gazdaságok támogatása Termelői csoportok létrehozásának támogatása
II. tengely: A környezet és a vidék fejlesztése			
A mezőgazdasági földterület fenntartható hasznosítását célzó intézkedések	Az erdészeti területek fenntartható használatát célzó intézkedések		
Kifizetés kedvezőtlen adottságú területen gazdálkodók részére (kivéve a hegyvidéki területek) Natura 2000 kifizetések mezőgazdasági területeken Agrár-környezetgazdálkodási kifizetések Állattjöléti kifizetések Nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás	A mezőgazdasági földterület első erdősítése Agrár-erdészeti rendszerek első létrehozása mezőgazdasági földterületeken Nem mezőgazdasági földterület első erdősítése Natura 2000 kifizetések Erdő-környezetvédelmi kifizetések Az erdészeti potenciál helyreállítása és megelőző intézkedések bevezetése Nem termelő beruházások erdőterületeken		
III. tengely: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása			
A vidéki gazdaság diverzifikációját elősegítő intézkedések	A vidéki térségek életminőségének javítását célzó intézkedések		
Nem mezőgazdasági tevékenységé történő diverzifikálás Mikro-vállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása A turisztikai tevékenységek ösztönzése	A vidéki gazdaság és lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások Falumegújítás és –fejlesztés A vidéki örökség megőrzése és fenntartható fejlesztése A III. Intézkedéscsoporthoz tartozó területeken működő gazdasági szereplőkre vonatkozó képzési és tájékoztatási intézkedés Készségek elsajátítása, ösztönzés és a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozása és végrehajtása		
IV. tengely: LEADER			
helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása hazai és nemzetközi térségek közötti együttműködés működési költségek, készségek elsajátítása és animáció (ösztönzés)			

Forrás: ÚMVP alapján saját szerk.

Látható, hogy a 2007-2013-as időszak tengelyei közül 2 az agráriummal 2 pedig a komplex vidékfejlesztéssel kapcsolatos, a 2014-2020-as időszak prioritásai között pedig nagy hangsúlyt kap az innováció és a tudásátadás, a mezőgazdasághoz és az erdészethez kapcsolódó ökoszisztémák helyreállítása, megóvása és fejlesztése. Emellett a társadalmi befogadás előmozdítására, a szegénység csökkentésére és a vidéki területek gazdasági fej-

lődésére, valamint az élelmiszerláncok szervezésének előmozdítására fókuszál (<https://www.agroinform.hu>).

Az egyes tengelyek, illetve prioritások konkrét intézkedéseit a 2. és a 3. táblázat tartalmazza. Alapvető különbség, hogy míg a 2007-2013-as időszakban egy intézkedés egy tengelyhez tartozott, addig a 2014-2020-as időszakban – ahogy az látható is – egy intézkedés több prioritáson belül is megjelenik.

3. táblázat A 2014-2020-as programozási időszak intézkedései

Cikk	Intézkedés
14.	Tudásátadás és tájékoztatási tevékenységek
15.	Tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások
16.	A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei
17.	Beruházások tárgyi eszközökbe
18.	A természeti katasztrófák és katasztrófaesemények által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása és megfelelő megelőző intézkedések bevezetése
19.	A mezőgazdasági üzemek és a vállalkozások fejlesztése
20.	Alapvető szolgáltatások és a falvak megújítása a vidéki térségekben
21-26.	Az erdőterületek fejlesztésére és az erdők életképességének javítására irányuló beruházások
27.	Termelői csoportok és szervezetek létrehozása
28.	Agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedések
29.	Ökológiai gazdálkodás
30.	Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések
31.	Hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések
33.	Állatjólét
34.	Erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások, természetmegőrzés
35.	Együttműködés
36-39.	Kockázatkezelés
	LEADER helyi fejlesztésre (közösségvezérelt helyi fejlesztésre) irányuló támogatás
	Technikai segítségnyújtás

Forrás: Vidékfejlesztési Program 2014-2020 alapján saját szerk

Az intézkedéseket vizsgálva megállapítható, hogy vannak olyanok, melyek között hasonlóságok fedezhetők fel a két időszakban. Ilyenek például az I. tengely valamint az 1. és 2. prioritás intézkedései. Ezek esetében a hangsúly a szaktudás növelésén, a tudásátadáson, az innováción, a versenyképesség fokozásán, valamint az együttműködés és a kapcsolatok erősítésén van. Az I. tengely intézkedései a termelés modernizálását szolgálják oly módon, hogy az intézkedéseket komplexen kezelik és az erősségekre fókuszálnak és ezáltal cél a minőségjavulás elérése. Emellett a technológiai fejlesztések is előtérbe kerülnek, mint például minőségfejlesztés, infrastrukturális fejlesztések vagy az élelmiszer-feldolgozó szektorban innovatív fejlesztések, melyek mindegyike a versenyképesség javításához járul hozzá.

(ÚMVP 2007). Az 1. prioritás intézkedései a tudásátadást a szakmai képzések, a bemutató üzemi programok, a továbbképzések és a szaktanácsadások keretében próbálják meg elérni. A jelenlegi programozási időszakban a versenyképesség fokozását a 2. prioritás tartalmazza, amit hasonlóan az I. tengelyhez szerkezetátalakításokkal, korszerűsítésekkel valósít meg. Különbség viszont, hogy ez a nagyobb hozzáadott értéket előállító és nagyobb számú munkahelyet biztosító ágazatokra koncentrálnak, mint például az állattenyésztés és a kertészet (VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM 2014-2020).

Hasonlóság figyelhető meg a II. tengely valamint a 4. és az 5. prioritás között is. A II. tengely célja a földhasználat fenntartása és a vidéki területek környezetvédelmi szolgáltatásainak ki-

alakítása. A 4. prioritás esetében cél a biológiai sokféleség helyreállítása, megőrzése és javítása, a vízgazdálkodás javítása, valamint a talajerózió megelőzése. Az 5. prioritás vonatkozik a környezetvédelemre, ahol cél a vízhasználás és az energiafelhasználás hatékonyságának fokozása, a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, szállításának és felhasználásának megkönnyítése, a mezőgazdaságból származó dinitrogén-oxid- és metánkibocsátás csökkentése, valamint a szénmegkötés előmozdítása a mezőgazdaságban és az erdőszelvényben (VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM 2014-2020).

A harmadik hasonlóság a III. tengely és a 6. prioritás között van. Mindkettő célja a gazdasági fejlődés, valamint a vidéki lakosság életminőségének javítása és a szegénység csökkentése. A III. tengely legfontosabb célja az „élő vidék” kialakítása és – elsősorban az elnéptelenedő területeken – a gazdasági rendszerek fenntartása, fejlesztése. Ehhez infrastruktúrális fejlesztésekre és az életminőség javítására van szükség. Fontos, hogy a vidéki területek vonzóvá váljanak, melyet munkahelyek létrehozásával és a kommunikációs technológia fejlesztésével próbálnak megvalósítani (TÓTH D. 2010). Továbbá támogatja a képzést és a kapacitásfejlesztést a gazdasági szereplők részére (ÚMVP 2007). A 6. prioritás támogatja az új kisvállalkozások létrehozását és a munkahelyteremtést, a helyi fejlesztés előmozdítását, valamint az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tételét, használatának előmozdítását és minőségének javítását. Különbőség, hogy míg a jelenlegi időszakban a LEADER a 6. prioritás egyik részét képezi, addig az előző ciklusban külön tengelyként jelent meg, ami a helyi akciócsoportok által hozzájárult a másik három tengely céljainak megvalósításához.

#### **Változások a 2007-2013-as programozási időszakhoz képest**

A 2014-2020-as programozási időszakban alakították ki az EU Alapok közös stratégiai keretrendszerét, melyben az EMVA, a Kohéziós Alap (KA), az ERFA, az ESZA és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) összehangolására került sor. Ez a tagállamok számára stratégiai iránymutatást adott arra vonatkozóan, hogy úgy tudják kihasználni a lehetőségeket, hogy közben szem előtt tartják az Európa 2020 prioritásait.

Erre vonatkozóan az 1303/2013/EU rendelet értelmében új szabályokat állapítottak meg, melyek megkönnyítik a programozási folyamatot, valamint az ágazatközi és a területközi koordinációt (<http://www.europarl.europa.eu>). Ennek értelmében minden tagállamnak Partnerségi Megállapodást kellett kötni az Európai Bizottsággal, ami a jelenlegi tervezési időszak egyik alapdokumentuma. Ez több szempontból változást jelent a korábbi ciklusokhoz képest. Egyrészt nagyobb fokú integrációt igényel, mivel magában foglalja az operatív programokat, valamint az EMVA és az ETHA felhasználásáról szóló programokat is, másrészt pedig összhangot teremt a tagállami programok és az EU Területi Együttműködési programjai között. Az egyes tagállamok legfontosabb kihívásait és fejlesztési prioritásait tartalmazza oly módon, hogy nem a nemzeti célokat mutatja be, hanem a tagállami hozzájárulásokat az EU 2020-as céljaihoz (<https://www.nth.gov.hu>).

Újdonság, hogy a támogatások megszerzésének és felhasználásának feltételeit nem jogcímrendeletek, hanem a [www.palyazat.gov.hu](http://www.palyazat.gov.hu) honlapon meghirdetett pályázati felhívások határozzák meg, ami azt jelenti, hogy a kérelmeket kizárólag elektronikusan lehet benyújtani. A támogatások odaítélése a korábbi közigazgatási hatósági eljárás helyett polgári jogi alapon, támogató okirat kibocsátásával vagy támogatási szerződés kötésével történik. Előleg igénylése esetén kötelező lett biztosíték nyújtása (VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM KÉZIKÖNYV 2015).

Ebben az időszakban három új fejlesztési eszköz jelent meg. Ezek közül az egyik a *Tematikus Alprogramok*. Nálunk kettő ilyen valósul meg: a F fiatal Gazdák alprogram, mely a vállalkozási tevékenység megkezdéséhez nyújt támogatást olyan fiatal termelőknek, akik első alkalommal kezdenek gazdálkodásba. Célja a vállalkozóként indulók előmozdítása, gazdaságfejlesztés megerősítése, tudásbázis gyarapítása, gyakorlati készségek megerősítése, valamint szaktanácsadás és mentorálás. A Rövid Ellátási Lánc alprogram támogatja a piacra jutást segítő tevékenységeket és kisebb beruházásokat, valamint a termelőknek képzésekkel és szaktanácsadási eszközökkel bővíti az ismeretét. A modern értékesítési formák megerősödéséhez, azok önfenntartó működés-

nek kialakításához nyújt támogatást (VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM KÉZIKÖNYV 2015). A másik új együttműködési lehetőség az *Európai Innovációs Partnerség (EIP)*, melyet a mezőgazdasági termelékenység és fenntarthatóság támogatása érdekében hoztak létre. Azokat az operatív csoportokat, tanácsadási szolgáltatásokat és kutatókat szervezi egy hálózatba, melyek, illetve akik részt vesznek a mezőgazdasági innovációt célzó tevékenységek végrehajtásában. Célja az alulról építkező, a gazdák igényeire reagáló innováció megvalósításának támogatása. A harmadik új fejlesztési eszköz a *Közösségvezérelt Helyi Fejlesztések (CLLD)*, mely több uniós alap bevonására épül, a helyi szereplők vidékfejlesztési kapacitását erősíti, valamint Helyi Fejlesztési Stratégiákra alapozott beruházásokat, fejlesztéseket valósít meg. Az eszköz segítségével helyi szinten kezelhető a területi problémák megoldása (MAÁ CZ M. 2014).

Új elemként jelent meg az innovációs díj, amely legfeljebb 100 ezer eurós díjat jelent olyan innovatív projekteknek és összefogásoknak, amelyek az Európa 2020 valamelyik prioritásához járulnak hozzá. A kedvezőtlen adottságú területek fogalma megszűnt, helyette a hátrányos természeti adottságokkal érintett területek új lehatárolására került sor (MAÁ CZ M. 2012).

### Intézményrendszer

A 2007-2013-as programozási időszak Irányító Hatósági (IH) feladatait a *Vidékfejlesztési Minisztérium (VM)* – 2007-2010 között a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) – látta el. Főbb feladatai közé tartozott a Kifizető Ügynökség felügyelete, az Igazoló Szerv megbízása, a Monitoring Bizottságba tagok delegálása, az előírt értékelések elkészítése, a célok elérésének nyomon követése, a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat irányítása és az ÚMVP végrehajtásáért felelős intézményrendszer felügyelete. A Kifizető Ügynökségi feladatokat a *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH)* látta el. Feladatai közé tartozott a támogatási kérelmek befogadása és elbírálása, a támogatás engedélyezése, utalványozása és nyilvántartása, a támogatási rendszer működéséhez szükséges adatok begyűjtése, feldolgozása, valamint a területi és pénzügyi ellenőrzések elvégzése (<http://www.tankonyvtar.hu>). A *Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSZH)* a VM egyik háttérinté-

ménye. A szervezet az egész mezőgazdaságot és élelmiszeripart átfogó hatósági tevékenységet végez (<https://www.nebih.gov.hu>). A *Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet* a mezőgazdaság, a vadgazdálkodás és halászat, az élelmiszeripar, az erdőgazdálkodás, a faipari termelés, az agrárkörnyezet-gazdálkodás, a növényvédelem, a növény- és állat-egészségügy, a mezőgazdasági célú vízgazdálkodás, a vidékfejlesztés, a területrendezés, a településrendezés és az építésügy tekintetében közreműködő, előkészítő operatív feladatot, végrehajtó tevékenységet lát el központi fejlesztő-szolgáltató intézetként. Országos szervező köztestületként működött a *Magyar Agrárkamara*, melynek feladata a gyakorlati képzőhelyek ellenőrzése, a mesterképzéssel kapcsolatos vizsgáztatási és oklevél kiadási feladatok koordinálása, kapcsolattartás, valamint vásárok szervezése. Ami a helyi intézményrendszerrel, ide tartozott a *Falugazdász hálózat*, ami az MgSZH felügyelet alatt működött. A falugazdászok feladata volt a gazdálkodók segítése, az agrárszakigazgatás segítése, östermelői igazolványok kiállítása, valamint termelők regisztrálása. A *Gazdálkodói Információs Szolgálat* működtető szerve a Magyar Agrárkamara. Feladata az MVH-nál regisztrációt kért – illetve az ÚMVP I. és II. tengelye keretében pályázni szándékozó – ügyfélkör folyamatos tájékoztatása. Tulajdonképpen a falugazdász hálózat működését segíti. A *LEADER helyi akciócsoportok* az önkormányzatokból, vállalkozókból és civil szervezetekből álló közösségek. Feladatuk az ÚMVP III. és IV. tengelyének nem horizontális intézkedéseinek a végrehajtása (<http://www.tankonyvtar.hu>). A *Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat (MNVH)* célja a vidékfejlesztésben érintett szervezetek, szakmai testületek, gazdálkodó tevékenységet végző szervezetek hálózatba szervezése és tevékenységük összehangolása a vidék társadalmi-gazdasági fejlődése, a felzárkóztatás, valamint a támogatási források hatékony felhasználása érdekében (<http://videkihalyozat.eu>). Az ÚMVP III. és IV. tengelyének intézkedései sikeres végrehajtása érdekében jött létre a *Helyi Vidékfejlesztési Irodák hálózata*. Feladata többek között a LEADER Fejlesztési Stratégia elkészítésének segítése, a LEADER-program által nem érintett térségekben Helyi Vidékfejlesztési

Közösségek (HVK) szervezése, a Helyi Vidékfejlesztési Terv elkészítésének koordinálása, tanácsadói, tájékoztatói szolgáltatások nyújtása, valamint rendezvények, képzések, tréningek, egyéb közösségi akciók szervezése (<http://www.zrva.hu>).

A 2014-2020-as programozási időszak Irányító Hatósági feladatait a *Miniszterelnökség Agrár-vidékfejlesztési Programokért felelős Helyettes Államtitkársága* végzi. Feladata a vidékfejlesztési program, összeállítása, a felhívások közzététele, a támogatói döntés meghozatala, a döntés-előkészítő bizottságok összehívása egyes komplex témák döntéseihez, valamint program szintű mutatószámok gyűjtése és értékelése. A Kifizető Ügynökség funkcióit továbbra is az MVH látja el, melynek feladatai megegyeznek az előző időszakiéval. Az illetékes hatóság és szakmai támogató a *Földművelésügyi Minisztérium*. Az illetékes hatóság felelős a Kifizető Ügynökség akkreditációjáért, figyelemmel kíséri az akkreditációs feltételek teljesítését és jelentést tesz az Európai Bizottságnak az általa végzett felügyeleti és monitoring tevékenységekről. A szakmai támogató javaslatot tesz a programok keretében megvalósuló fejlesztésekre, részt vesz a tervezés, projektfejlesztés során a szakmai szempontok érvényesítésében, együttműködik az IH-val, részt vesz az intézkedések szakmai tartalmának meghatározásában és a programot érintő

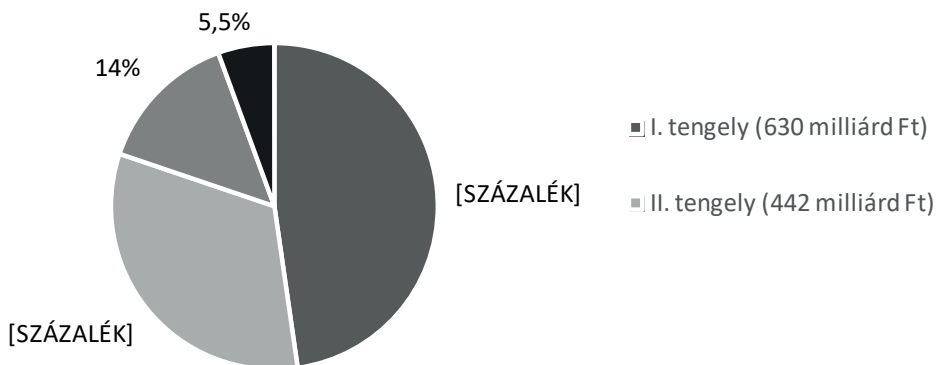
értékelési tevékenységben (VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAM 2014-2020). A korábban említett helyi intézmények mindegyik működik a jelenlegi időszakban is.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a két időszak intézményrendszerében átfedések és hiányosságok egyaránt tapasztalhatók. Az mindkét ciklus esetében igaz, hogy az intézmények nem alkotnak egy integrált rendszert, külön-külön is nehézségekkel küzdenek. Az egyik legnagyobb probléma az intézmények közötti vertikális és horizontális kommunikáció hiánya, ami egyrészt a politikai kultúránknak, másrészt pedig a szereplők közötti kölcsönös bizalmatlágnak köszönhető. A megoldáshoz minden szinten megfelelő anyagi és humán erőforrásokra, képzésre lenne szükség, hogy ne alá-fölrendeltségi, hanem partnerségi viszony alakuljon ki a partnerek között (BIRÓ SZ. – NEMES G. 2014).

#### Források

A 2007-2013-as programozási időszakban az intézkedéseken keresztül 5 Mrd Euró, vagyis közel 1300 Mrd Ft-nak megfelelő támogatást hívhattunk le, amit az agrárium versenyképességének javítására, valamint a vidéki és természeti épített környezet értékeinek megőrzésére lehetett fordítani ([www.umvp.eu](http://www.umvp.eu)). Az 1. ábrán látható, hogy ez az összeg milyen arányban oszlott meg az egyes intézkedések között.

1. ábra Forrásmegosztás a 2007-2013-as programozási időszakban

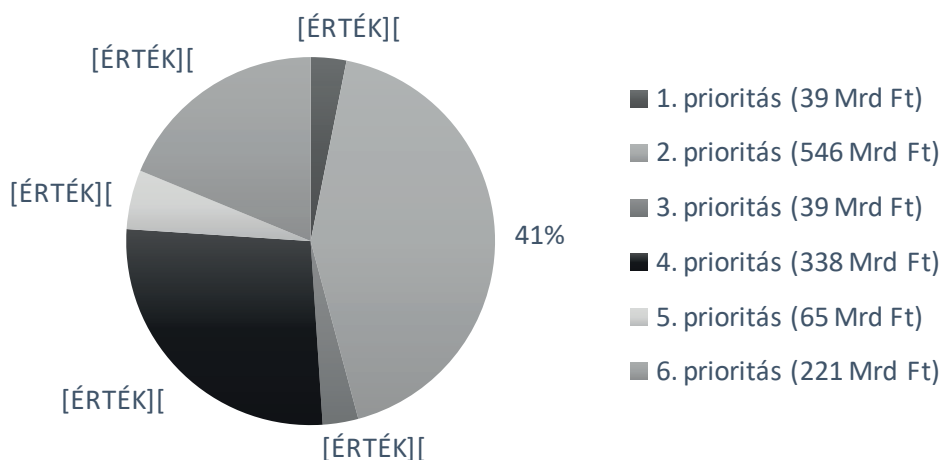


Forrás: ÚMVP alapján saját szerk.

A 2014-2020-as programozási időszakban csökkent a vidékfejlesztés intézkedéseire lehívható forrás összege. Ebben a 7 éves ciklusban 4,14 Mrd Euró, azaz közel 1200 Mrd Ft áll hazánk rendelkezésére, melynek 83%-a (3,4 Mrd Euró) EU-s költségvetésből, 17%-a (740 m Euró) pedig nemzeti társfinanszírozásból tevődik össze. A prioritások közötti megoszlást a 2. ábra mutatja.

Ami az egyes intézkedések közötti megoszlást illeti elmondható, hogy kettő olyan intézkedés van, aminek összege jóval meghaladja a többiét. Az egyik ilyen a tárgyi eszközökbe való beruházás, amire az összes forrás 37%-át (458,2 Mrd Ft) fordítják. A második legnagyobb összeget pedig az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedések kapják (191,4 Mrd Ft). Ezek mellett nagy hangsúlyt kapnak a szolgáltatások és

2. ábra Forrásmegoszlás a 2014-2020-as programozási időszakban



Forrás: Mezőszentgyörgyi D. 2013 alapján saját szerk.

a falvak megújítása a vidéki térségekben (73,06 Mrd Ft), az ökológiai gazdálkodás (63,24 Mrd Ft), valamint az erdőterületek fejlesztése (62,7 Mrd Ft) intézkedések is (BENCZE SZ. 2014).

Összességében tehát elmondható, hogy a korábbi időszakhoz képest a források jelentős csökkenése valósult meg. Hasonlóság a két időszakban, hogy a források tengelyenkénti, illetve prioritásonkénti megoszlása nem egyenletes, mindkettő esetében a hangsúly a mezőgazdasági termelés javításán és a versenyképesség fokozásán van és kevés pénz jut a falvak, vidéki közösségek fejlesztésére, ami a jelenlegi programozási időszakban még jobban érződik.

### Összegzés

A két programozási időszak bemutatását illetve összehasonlítását követően felmerülhet a kérdés, hogy ezek az óriási költségű projektek be-

váltják-e a hozzájuk fűzött reményeket és elérik-e a kitűzött célokat, valamint hogy a vidékpolitikai intézkedések mennyire járulnak hozzá a mezőgazdaság versenyképességéhez vagy a vidéki népesség megtartásához, a minőség fejlesztéséhez? Ennek a megválaszolása azonban nem egyszerű feladat, mivel a hatások nem azonnal jelentkeznek és nem is számszerűsíthetők. A méréshez egy komplex vizsgálatra lenne szükség, amiben mutatószámok sokaságát kellene összevetni és elemezni.

Véleményem szerint hazánk vidéki térségeinek helyzete javult a csatlakozásnak és a vidékpolitikának köszönhetően az elmúlt 13 év alatt. Vannak területek, amelyeknek sikerült fejlődési pályára állniuk – főleg a turizmus, a jó közlekedési infrastruktúra és az új lehetőségek miatt – és vannak továbbra is leszakadó részek, melyek a

pályázatok segítségével sem tudnak kitörni a szegénységből.

### TAMICS BEATRIX

#### Irodalom

BALOGH A. (2004): Vidéki és elmaradott terrek Magyarországon. II. Magyar Földrajzi Konferencia, Szeged

BÁLINT J. ET AL (2007): Vidékfejlesztés, vidékfejlesztés intézményrendszere. Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum, Budapest, 212 p.

BIRÓ SZ. – NEMES G. (2014): Vidékfejlesztési támogatások, leírások, eredmények. In: Gazdálkodás, 58 (3). pp. 247-262.

ILLÉS I. (2008): Regionális gazdaságtan. Typotex Kft., Budapest, 264 p.

KOVÁCS T. (2003): Vidékfejlesztési politika, Dialog Campus Kiadó Budapest-Pécs, 284 p.

MAÁ CZ M. (2001): A vidékfejlesztés helye, szerepe és fejlődési lehetőségei az EU-ban. [doktori értekezés] Szent István Egyetem, Gödöllő, 156 p.

MATTHEWS, A. (2007): Rural Development in th European Union: Issues and Objectives. Withersdane Hall Conference Center at the Wye campus of Imperial College, London, 14 p.

NEMES G. (2000): Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetőségei. In: Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., pp. 459–474.

NÉMETH S. (2009): Rendszerező megjegyzések a mai magyar vidékfejlesztésről. In: A Falu, XXIV. évf., 2. szám, pp. 25-36.

OLAJOS I. (2006): A mezőgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztés jogának bevezetése Magyarországon. [doktori értekezés], Miskolc, 325 p.

TÓTH D. (2010): Vidékfejlesztés IV tengelyének elemzése 2007-2013 között. [doktori értekezés] Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest, 67 p.

#### Internetes források

BENCZE SZ. (2014): [http://mountainhaymeadows.eu/files/conference\\_2013/Day\\_2/Fri%2004%20Bencze%20Szilvia.pdf](http://mountainhaymeadows.eu/files/conference_2013/Day_2/Fri%2004%20Bencze%20Szilvia.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 04. 10.)

<https://www.nth.gov.hu/hu/tevekenysegek/eu-2014-2020> (Letöltés ideje 2017. 04. 05.)

[http://videkihalozat.eu/?page\\_id=1454](http://videkihalozat.eu/?page_id=1454) (Letöltés ideje: 2017. 05. 26.)

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html) (Letöltés ideje 2017. 04. 06.)

[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027\\_VTEF10/ch01s02.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_VTEF10/ch01s02.html) (Letöltés ideje: 2017. 05. 26.)

<http://www.umvp.eu/program.html> (Letöltés ideje 2017. 03. 17.)

<http://www.zrva.hu/hvi.html> (Letöltés ideje: 2017. 05. 26.)

<https://www.agroinform.hu/palyazatok/lasunk-tisztan-magyarorszag-vidékfejlesztési-programja-2014-2020-23996> (Letöltés ideje: 2017. 05. 24.)

[https://www.nebih.gov.hu/teszt/hirek\\_kozlemenyek/sajtoanyagok/MgSzH\\_bemutata\\_sajto.html](https://www.nebih.gov.hu/teszt/hirek_kozlemenyek/sajtoanyagok/MgSzH_bemutata_sajto.html) (Letöltés ideje: 2017. 05. 26.)

MAÁ CZ M. (2012): <http://eu.kormany.hu/download/2/c5/40000/Ma%C3%A1cz%20Mikl%C3%B3s%20el%C5%91ad%C3%A1sa.pdf> (Letöltés ideje: 2017. 04. 12.)

MAÁ CZ M. (2014): [http://www.hoi.hu/sites/default/files/1\\_vp\\_14-20\\_05.16\\_maacz\\_miklos.pdf](http://www.hoi.hu/sites/default/files/1_vp_14-20_05.16_maacz_miklos.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 04. 11.)

MEZŐS ZENTGYÖRGYI D. (2013): <http://rinyadrava.hu/assets/files/Egyesulet/VP1125MezoszentgyorgyiDavid.pdf> (Letöltés ideje: 2017. 04. 10.)

Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007) [http://www.terport.hu/webfm\\_send/179](http://www.terport.hu/webfm_send/179) (Letöltés ideje: 2016. 12. 05.)

[https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020\\_hu](https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_hu) (Letöltés ideje: 2017.04. 04.)

Vidékfejlesztési Program 2014-2020 [http://ivs.hu/wp-content/uploads/2015/07/Programme\\_Commission-Decision\\_2014\\_HU06RDNP001\\_1\\_1\\_hu.pdf](http://ivs.hu/wp-content/uploads/2015/07/Programme_Commission-Decision_2014_HU06RDNP001_1_1_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2017. 02. 24.)

Vidékfejlesztési Program Kézikönyv 2015 <http://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/133-vidékfejlesztési-program-kezikonyv-1/file> (Letöltés ideje: 2017. 05. 24.)