

- SZEGVÁRI PÉTER: A kooperáció mint az autonómia egyik megnyilvánulási formájának szerepe a területfejlesztésben
- BOGDÁN GERGELY ÁRMIN – KONCZ GÁBOR – HEGEDŰS SZILÁRD: Az önkormányzatok működési költségvetési mozgástere és forrásszerkezeti mobilitása a feladatfinanszírozás rendszerében
- PÁMER ZOLTÁN: Testvértelepülési kapcsolatok és határon átnyúló együttműködés a magyar-horvát határtérségben
- VINCZE VIKTÓRIA – MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY TÍMEA: Járási szintű egyenlőtlenségek vizsgálata az iskolázottság, a munkaerőpiac és a vállalkozások szempontjából
- PÁHY FERENC: Veszprém megye védelmi-igazgatási szervezet- és feladatrendszere fejlődésének története a Megyei Honvédelmi Bizottságtól a Megyei Védelmi Bizottság létrejöttéig
- VERES ZOLTÁN – BACSÁRDI JÓZSEF – HERMANN GÁBOR: Drónok, testkamera, finanszírozás: A Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának második online szakmai estje
- FEKETE KÁROLY: „Kooperáció és érdekérvényesítés – a funkcionális térségek és helyi önkormányzatok kihívásai a területfejlesztésben”
- TÓTH LÁSZLÓ: Quo Vadis önkormányzatok? Személyes tudósítás egy szakmai konferenciáról
- ZONGOR GÁBOR: Magyar Zoltán-díjat kapott dr. Szegvári Péter, a COMITATUS Önkormányzati Szemle Szerkesztőbizottságának tagja
- ALABÁN PÉTER: A „vörös” Balaton: turizmus és politika

COMITATUS
TÁRSADALOMKUTATÓ
EGYESÜLET



SZÉCHENYI
EGYETEM
UNIVERSITY OF GYŐR

35. évfolyam 253. szám – 2025 nyár

COMITATUS Önkormányzati Szemle

Comitatus Önkormányzati Szemle
A Comitatus Társadalomkutató Egyesület által alapított folyóirat

Szerkesztőbizottság:
Elnök: Zongor Gábor

Tagok:
Alabán Péter, Filep Bálint, Finta István, Fogarasi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,
Molnárné Barna Katalin, Molnár Tamás, Nagy Éva Mária, Nemes Nagy József,
Novotnik Imre, Pálné Kovács Ilona, Somlyódyné Pfeil Edit, Soós Lőrinc, Szabó Pál Péter,
Szegvári Péter

Főszerkesztő: Agg Zoltán
Főszerkesztő-helyettes: Mezei Katalin

Szerkesztők:
Darida Zsuzsa, Fekete Károly, Hudi József, Lőrincz Katalin,
Oláh Miklós, Szilágyi István

Szerkesztőségi titkár:
Pozsgai Andrea
E-mail: comitatus@sze.hu

Olvasószerkesztő:
Nemesné Matus Zsanett, Nemes Gábor

Műszaki szerkesztő:
Cégarculat Kft.

Illusztrációk:
Zámbó Attila képzőművész alkotásai

TARTALOM

TANULMÁNY

- 5 SZEGVÁRI PÉTER: A kooperáció mint az autonómia egyik megnyilvánulási formájának szerepe a területfejlesztésben
- 17 BOGDÁN GERGELY ÁRMIN – KONCZ GÁBOR – HEGEDŰS SZILÁRD: Az önkormányzatok működési költségvetési mozgásteré és forrásszerkezeti mobilitása a feladatfinanszírozás rendszerében
- 37 PÁMER ZOLTÁN: Testvértelepülési kapcsolatok és határon átnyúló együttműködés a magyar-horvát határtérségben

MŰHELY

- 53 VINCZE VIKTÓRIA – MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY TÍMEA: Járás szintű egyenlőtlenségek vizsgálata az iskolázottság, a munkaerőpiac és a vállalkozások szempontjából

VISSZATEKINTŐ

- 75 PÁHY FERENC: Veszprém megye védelmi-igazgatási szervezet- és feladatrendszere fejlődésének története a Megyei Honvédelmi Bizottságtól a Megyei Védelmi Bizottság létrejöttéig

KONFERENCIA

- 85 VERES ZOLTÁN – BACSÁRDI JÓZSEF – HERMANN GÁBOR: Drónok, testkamera, finanszírozás: A Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának második online szakmai estje
- 91 FEKETE KÁROLY: „Kooperáció és érdekérvényesítés – a funkcionális térségek és helyi önkormányzatok kihívásai a területfejlesztésben”
- 97 TÓTH LÁSZLÓ: Quo Vadis önkormányzatok? Személyes tudósítás egy szakmai konferenciáról

LAUDATIO

- 103 ZONGOR GÁBOR: Magyar Zoltán-díjat kapott dr. Szegvári Péter, a COMITATUS Önkormányzati Szemle Szerkesztőbizottságának tagja

RECENZIO

- 107 ALABÁN PÉTER: A „vörös” Balaton: turizmus és politika
- 113 Szerzői útmutató

CONTENT

STUDY

- 5 PÉTER SZEGVÁRI: The role of co-operation, as a significant element of local autonomy, in the territorial development
- 17 GERGELY ÁRMIN BOGDÁN, GÁBOR KONCZ, SZILÁRD HEGEDŰS: Operational budgetary space and resource mobility of municipalities in the system of task financing
- 37 ZOLTÁN PÁMER: Twinning and cross-border cooperation in the Hungary-Croatia border area

WORKSHOP

- 53 VIKTÓRIA VINCZE, TÍMEA MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY: Examining district-level inequalities in terms of education, the labor market and enterprises

RETROSPECTIVE

- 75 FERENC PÁHY: History of the development of the defence-administrative organisation and tasks of Veszprém county

CONFERENCE

- 85 ZOLTÁN VERES, JÓZSEF BACSÁRDI, GÁBOR HERMANN: Drones, body cameras, financing: the second online professional evening of the Urban Security Section of the Hungarian Society of Law Enforcement
- 91 KÁROLY FEKETE: Cooperation and advocacy - the challenges of functional areas and local governments in spatial development
- 97 LÁSZLÓ TÓTH: Quo Vadis Local Governments? Personal report from a professional conference

LAUDATIO

- 103 GÁBOR ZONGOR: Dr Péter Szegvári received the Zoltán Magyar Award
Editorial Board Member of the COMITATUS Local Government Review

REVIEW

- 107 PÉTER ALABÁN: The „red” Lake Balaton: tourism and politics
- 113 Author's guide



•
Zámbo Attila: Bejelő

IMPRESSZUM

- Alapította: Comitatus Társadalomkutató Egyesület
- Felelős kiadó: Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője
- Terjesztő: Universitas- Győr Nonprofit Kft.
- Levélcím: 9026 Győr, Egyetem tér 1.
- Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem
- Nyomdai munkálatok: Palatia Nyomda
- Felelős vezető: Radek József
- Szerkesztőség: 9200 Mosonmagyaróvár, Vár tér 2.
- E-mail: comitatus@sze.hu
- Honlap: <https://comitatus.sze.hu/>
- ISSN 1215-315X (Nyomtatott)
- ISSN 2732-1797 (Online)
- DOI: 10.59809/Comitatus.2025.35-253

SZEGVÁRI PÉTER

A kooperáció mint az autonómia egyik megnyilvánulási formájának szerepe a területfejlesztésben¹

The role of co-operation, as a significant element of local autonomy, in the territorial development

•

SZERZŐ:

SZEGVÁRI PÉTER, címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, city.consultbt@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5645-9505

JEL kód: H11, P25, P48, R58

Kulcsszavak: helyi autonómia • önkormányzati együttműködés
• terület-politika • térségi versenyképesség • hálózatépítés
• metropolisz kormányzás • nemzetközi kooperáció

Absztrakt: A cikk kitér a helyi önkormányzati autonómia megnyilvánulási formájaként a település- és területfejlesztésben érvényesülő kooperáció funkcióinak értékelésére, különös tekintettel a térségi fejlődés és közszolgáltatás szervezés, valamint a területi versenyképesség szempontjaira. A magyarországi település-hálózat sajátosságára tekintettel áttekinti a kooperáció szükségességének indokait a helyi kormányzásban. Bemutatja azokat a területeket, ahol a kooperáció fontos szerepet játszhat a hazai megújult területpolitikában, így különösen az „együtt kezelendő térségek” és a „városhálózatok” fejlesztésének megvalósításában, valamint a nemzetközi kapcsolatokban. A cikk kitér – a nemzetközi tapasztalatok alapján – azoknak a helyi kormányzási technikáknak és eszközöknek az értékelésére, amelyek jól adaptálhatók a magyarországi helyi önkormányzatok együttműködésére is.

AUTHOR:

PÉTER SZEGVÁRI, Associate Professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, city.consultbr@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5645-9505

JEL code: H11, P25, P48, R58

Keywords: local autonomy • co-operation of local governments • territorial policy
• regional competitiveness • territorial networking • metropolitan governance
• international co-operation

Abstract: The article shows the role of co-operation of local governments, as a significant element of local autonomy, in the settlement and regional development regarding to the local social service delivery and city management issues in special urban areas, furthermore the regional competitiveness. It evaluates the necessity of local co-operation because of the specialities of local governments system of Hungary. It analyses the special focal points of co-operation of local governments, regarding to the main objectives of reinventing Hungarian territorial policy, as like as establishment 'areas to be managed together' and 'city-networks', furthermore international linkages. The article accounts the international governance techniques and tools which could be adapted into the co-operation of Hungarian local governments.

MI A HELYI ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS FUNKCIÓJA?

A településfejlesztés a helyi kormányzás egyik leglátványosabb és legösszetettebb eleme, amelyik alapos helyzetelemzésre épül és jövőképek megvalósítását célozza meg. Ezért a településfejlesztés a stratégiai tervezéssel szorosan összekapcsolódik, s fontos eleme az integrált településfejlesztési stratégiai tervek és programok előkészítése, amely egyben a helyi demokrácia fokmérője is, amennyiben a részvételi tervezés metódusával készül. A hatékony településfejlesztés módszertani eleme a közhatalmi döntési szintek közötti a többszintű kormányzás elvére alapozó (Piattoni, 2009; Somlyódyné Pfeil, 2019:77.) és a többszektorú együttműködést megvalósító, a partnerség elvét érvényesítő (Manchester City Council, 2013) helyi kormányzás.

A gazdaság egyre növekvő globalizációjában a városok azok a főbb helyek, ahol a nemzetközi gazdaság fejlődését meghatározó funkciók, tevékenységek és szolgáltatások biztosítják az ökoszisztéma fejlesztését. A városok – függetlenül azok jogállásától – funkcionális értelemben központi szerepet töltenek be a térségükben, tehát feladataikat nemcsak a saját településükön belül látják el, hanem szolgáltatásaikat valamilyen mértékben kiterjesztik a környezetükre is. A városfejlesztési stratégiák legfőbb célja a települési versenyképesség és a népességmegtartó képesség biztosítása (Szegvári, 2024a:166.).

A városok versenyében a települési versenyképesség azt jeleníti meg, hogy a település

milyen mértékben vonzza a befektetőket, a vállalkozásokat, a közösségi forrásokat és a látogatókat (Berg et al., 1995; Farkas – Lengyel, 2000; Sabján et al., 2018). Ezért a városok esetében a települési versenyképesség feltételeinek biztosítása elsősorban helyi gazdaságfejlesztésként jelenik meg. A települési versenyképesség tényezői között fontos kiemelni a települési versenyképesség szempontjából a „kemény tényezők” (munkaerő, tőke, használható földterület, infrastruktúra) és a „lágy tényezők” (életminőség, üzletbarát környezet, tudásbázis) mellett a „szervezési/városkormányzási tényezők” (közösségi támogatás, megfelelő koordináció és együttműködés) jelentőségét (Bóhm, 1999; Rojas et al., 2007:42–45.).

A városfejlesztésben a népességmegtartó képesség szempontjából jól használható a társadalmi innovációs potenciál vizsgálata (G. Fekete, 2001; Landry, 2000; Rittgasszer, 2009; Szörényiné Kukorelli, 2015; Veresné Somosi et al., 2023). Bár a települési és térségi versenyképesség szempontjából is jelentős szerepe van a városok innovációs képességének a versenyelőny eléréséhez, de még inkább meghatározó szerepe van ennek a társadalmi egyenlőtlenségek, a népességfogyás, a munkanélküliség és az életminőség romlásának csökkentésében. Különösen a hátrányos helyzetű térségekben a társadalmi felzárkózás egyik lehetséges eszközeként használható a társadalmi innováció a leszakadó településeknek a gazdasági és társadalmi helyzetük, a környezetük és az életképességük javítására (Szegevári, 2024a:168–169.).

A települési innovációs tényezők közül különös jelentősége van az ún. orgware faktoroknak (a városkormányzási/szervezési tényezőknek), mivel a nemzetközi példák is bizonyítják, hogy az eltérő érdekek feltárása, a párbeszéd, az egyeztetés – és az ennek teret adó fórumok –, illetve a közös gondolkodás és tervezés hozzájárulnak a problémák megoldásához, közvetve pedig a várostérségi fejlődéshez (Barber, 2013; Barnett, 1997; Servillo et al., 2017). A társadalmi innovációs potenciál feltérképezése alapján a helyi innovátoroknak nemcsak arra kell figyelmeznüik, hogy milyenek a külső adottságok a városban, hanem arra is, hogy milyenek az elhetőséget biztosító feltételek, és hogy a városkormányzás milyen módon támogatja a demokratikus politikai kultúrát, amelynek egyik lényeges eleme a párbeszéd és a kooperáció (Egedy, 2017; Miszlivetz – Márkus, 2003).

MI INDOKOLJA MAGYARORSZÁGON A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KOOPERÁCIÓT?

A „történelmi ingamozgás” eredményeként a rendszerváltás során a tanácsrendszerrel szembeni averzió olyan ideológiai béklyókat jelentett a rendszerváltó elit számára, amely lehetetlenné tette, hogy az európai korszerű területi reformfolyamatokhoz csatlakozzon az önkormányzati autonómia kiépítése során (Szegevári, 2024b). 1990-ben (egy nem valódi önkormányzatiságot megtestesítő rendszerben kialakított) 1500 tanács helyett 3170 önkormányzat alakult Magyarországon. Ebben az időben Norvégiában 744-ből 443, Dániában 1298-ból 277, Svédországban 2498-ból 282, Angliában 1400-ból 422, NSZK-ban 25.000-ből 8000, Belgiumban 2586-ból 589, Hollandiában 1012-ből 274 önkormányzat maradt (Kiss, 2015:160.). Ez a rendszerváltás után is fennmaradt „szétaprózódott” önkormányzati szisztéma különösen indokoltrá teszi az autonómiára épülő önkormányzati együttműködések Magyarországon. A magyarországi önkormányzatok több mint 80%-át kitevő kis

és közepes méretű községek és városok esetében kijelenthető, hogy a települési versenyképességhez, az eredményes gazdaságfejlesztéshez szükséges tényezők kritikus tömege térségi alapon szerveződve teremthető meg, ezért is fontos az ilyen önkormányzatok esetében a hálózatosodás, és valamilyen klaszterizációval együtt járó várostérségi együttműködés (Atkinson, 2019; Dodge, 1996; Somlyódiné Pfeil, 2023; Tosics, 2008).

A koncepcióális célkitűzések és a kormányzati támogatások ellenére a versenyképességet biztosító policentrikus városfejlődés nem valósult meg Magyarországon. A hazai településhálózat egyik gyengesége, hogy a magyar településhálózat fejlődésében hagyományosan fontos funkciót betöltő megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok, mint hagyományos középszintű térségi központok térszervező funkciója gyengült. Ezért az új területpolitikában felértékelődik a „funkcionális várostérségekben” a helyi önkormányzatok térségi együttműködése (Szegevári, 2024d). Ugyancsak problémát jelent, hogy a magyarországi középvárosok hálózata igen vékony, emiatt újraértelmezendő a „városkörnyéki” helyi önkormányzati kooperációk szerepe. A szétaprózott, „egy település – egy önkormányzat” elvet megtestesítő helyi önkormányzati rendszer megújítása során érdemes kiemelt figyelmet fordítani arra, hogy létrejöjjön a hazai településhálózat olyan struktúrája, amiben a hangsúly az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolatokban, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésében, a jóllét biztosításában, a településhálózatok alakítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer működtetésében jelenik meg (Szegevári, 2025).

A helyi fejlesztések csak egy integrált városhálózati és térségi rendszerben képesek szerkezeti változásokat és eredményeket elérni. Ezért a város települési és városkörzeti funkciójához szervesen kapcsolódik az, hogy a városfejlesztési politikáját mennyiben kívánja térségi szinten is érvényesíteni, fejlesztési stratégiája mennyiben kapcsolódik a területfejlesztési célkitűzésekhez. Külön figyelmet érdemel a magyarországi kistépülések pozíciója a hazai településhálózati rendszerben (Szegevári, 2024a). Ahhoz, hogy a kis és közepes méretű helyi önkormányzatok is felelőseivé válhassanak a lokális és várostérségi fejlesztéseknek a városhálózatokra épülő, az eltérő települések fejlődését meghatározó decentralizált területpolitikára van szükség, különös tekintettel a városok egymás közötti kapcsolatára, valamint a város és vidék viszonyrendszerére (Faragó, 2006; Szegevári, 2023). A helyi önkormányzatok kooperációjára épülő településhálózatok funkcionális fejlesztése azért is fontos, mert a települések nem önmagukban álló, zárt egységek, hanem társadalmi, gazdasági, kulturális szerveződések, amelyek kiegészítik egymást. A hazai településhálózat egyik lehetséges változata egy olyan modellben képzelhető el, amiben a potenciális európai metropolisztérség (főváros és térsége) mellett a nagyvárosok (regionális központok), a megyei városok (megyei/térségi szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak rendszere helyezkedik el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben (Horeczki et al., 2023; Szegevári, 2022).

A magyarországi városi térségben a helyi önkormányzatok autonómiáján alapuló önkéntes együttműködéseknek – eltekintve az elenyésző kivételektől – nincs érdemleges intézményesülése. Holott az informális, a horizontális partnerségi, laza koordinációs fórumok létesítésének jogi, adminisztratív akadálya nincs (Zongor, 2020). Az önkormányzati társuláson alapuló, erősebb jogi bázison nyugvó intézményes együttműködéseknek első sorban nem az önkéntes alapon kezdeményezett, hanem a központi kormányzat által jogi

és pénzügyi szabályozással „ösztönzött társulások” megoldások körében találunk példát. A hazai területfejlesztési politika ezen a téren élen járt 1996–2008 között az „egycélú” területfejlesztési társulások kialakításának elősegítésében, amit egyéb szakágazatok is szívesen alkalmaztak a „többcélú”, az egyes önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódó területeken. Amint ezek az „ösztönző” szabályozások megszűntek, a társulások intézményesülése is lényegében eltűnt a térségi együttműködés mögül (Szegevári, 2024a). A nemzetközi példák alapján a magasabb szintű, illetve speciális várostérségi kormányzati megoldásokat csak törvényben lehetne bevezetni Magyarországon, azonban erre nincs reális lehetőség annak ellenére sem, hogy az Alaptörvény megengedi azt, hogy törvény kötelezővé tegye a társulást valamilyen önkormányzati feladatkörben. A hazai területpolitika számára is kihívás, hogy az új területfejlesztési törvényben bevezetett „együtt kezelendő térségekben”² milyen speciális szabályozás segíti az önkormányzatok együttműködését, s a térségi kooperáció intézményesítését (Dijkstra et al., 2019; Kaiser, 2021; Kitchen, 1993). Ezek egyikeként Budapest és térsége tekintetében a helyi önkormányzatok kölcsönös egymásrataltságban látják el feladataikat, ugyanakkor a korábbi kezdeményezések ellenére e térség együttes tervezésére és fejlesztésére, illetve a település-üzemeltetés és -igazgatás közös elvek mentén történő menedzselésre – a nemzetközi jó példák ellenére – nem létezik lokális és területi szinten kiterjedt koordinációs, illetve közhatalommal rendelkező közigazgatási szervezet (Szegevári, 2024c).

A hazai területpolitikában különös figyelmet érdemelnek a határmenti települések. Ennek oka nemcsak abban rejlik, hogy ezek a térségek jellemzően hátrányos helyzetűek, de periférikus elhelyezkedésük okán a társadalmi innovációs potenciáljuk is gyengébb az átlagosnál. Az európai uniós csatlakozással azonban ezek a térségek is felértékelődtek, főként a határon átnyúló együttműködések hazai és európai uniós támogatása következtében. Ez aláhúzza a „mentális tér” használatának jelentőségét, ami így könnyebben átlépheti a mesterségesen kialakított külső (állam)határokat, illetve a belső közigazgatási határokat is (Samu, 2021). Ebben jelentős szerepet kaptak a határ mentén létrejött interregionális kapcsolatok az INTERREG programokban és az EU makroregionális Duna Stratégiájában. A hazai önkormányzatok ezeknek a programoknak a keretében elsősorban úgy juthatnak európai uniós forrásokhoz, mint a folyó két oldalán elhelyezkedő „ikervárosok”, illetve az egyes eurorégiók tagjai. A határ menti együttműködésekben lényeges változást hozott az EU szabályozása az európai gazdasági térségi csoportosulás (EGTC/ETE) intézményesítéséről. Az eurorégiók politikai és adminisztratív jellegű együttműködése mellett a jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulások már saját szervezettel és forrásokkal is rendelkező együttműködést tesznek lehetővé a határokon átnyúlóan (Szabó – Szabó, 2023). Ezek intézményesítése az EU makroregionális stratégiájához kapcsolódva új lehetőséget biztosít a határ menti térségekben elhelyezkedő helyi önkormányzatok számára is, hogy növeljék a társadalmi innovációs potenciáljukat, s ezzel a fejlesztési lehetőségeiket is, ami szintén indokoltá teszi a helyi önkormányzatok együttműködését nemcsak a közigazgatási, hanem az ország határait átlépően is (Szegevári, 2024a).

A település- és a területfejlesztés elsősorban az önkormányzati feladatok között fogalmazható meg koherensen a település- és területrendezéssel, valamint a közszolgáltatások szubszidiaritási elven történő megszervezésével. Ehhez szükséges az önkormányzati kötelező feladatok szisztematikus felülvizsgálata és a helyi közügyek ellátásához a fiskális decentralizáció megvalósítása. Ennek szellemében differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel kell

biztosítani az önkormányzati feladatok ellátásának feltételeit. Az önkormányzati hatáskörbe tartozó közszolgáltatások esetében – az alkotmányban biztosított társulási szabadság lehetősége mellett – vissza kell állítani „az ösztönzött társulások” szabályozási technikáit és intézményeit, illetve alkalmazni kell a „kötelező társulások” alkotmányos lehetőségét a közszolgáltatások hatékonysági és eredményességi követelményeire figyelemmel, ami ellensúlyozhatja a szétaprózottságból adódó konfliktusokat. A történelmi megkésetttség hátrányának ledolgozásához pedig érdemes lenne a korszerű európai integrációs gyakorlatokat követni, amelyekben központi szerepet játszik a helyi önkormányzati autonómiára épülő kooperáció (Szegevári, 2025).

MILYEN TERÜLETEKRE FÓKUSZÁLJON A HELYI ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS?

A helyi önkormányzati együttműködés szükségessége a település-tervezésben és -fejlesztésben jelenik meg elsősorban. Miután a jogszabályi előírások szerint a településfejlesztési tervnek tartalmaznia kell a helyi gazdasági szereplők települést érintő terveit és törekvéseit, valamint a helyi társadalom szükségleteit, ezért a részvételi tervezésnek is fontos szerepe van településfejlesztési tervezésben. Ez nemcsak a vertikális partnerséget kívánja meg a többszintű kormányzás alapelveinek figyelembe vételével (Dusek, 2014; Somlyódy Péter, 2019:77) a várostervezők részéről, hanem a horizontális partnerséget (Manchester City Council, 2013; Szegevári, 2022) is. Bár a településtervek készítésének követelményei a településhatárokon belül értelmezik a településfejlesztési tervezést, azonban a városok térségi szerepkörére tekintettel a horizontális partnerséget a helyi önkormányzatok térségi együttműködésére is indokolt kiterjeszteni (Szegevári, 2024a).

A kisebb önkormányzatok többsége számára a külső források elérése jelent elsősorban lehetőséget a településfejlesztési célok megvalósításához. Magyarországon. A korábbi gyakorlat alapján, és az EU-val kötött 2021–2027 közötti tervidőszakra létrejött partnerségi megállapodás szerint is a helyi fejlesztésekhez elsősorban a közvetett (az egyes operatív programok keretében felhasználható), valamint a helyreállítási alaphoz (RFF) érkező európai uniós forrásokból lehet főként vissza nem térítendő támogatásokhoz jutni a kistérségeknek is. Emellett számukra nyitva állnak azok a közvetlen elérhető pályázatok is, amelyeket az Európai Bizottság vagy valamelyik európai ügynökség menedzsel (pl. a LIFE, a HORIZON, a BAUHAUS programok keretében). Ezek azonban többnyire a nagyvárosok vagy a középvárosok számára biztosítanak lehetőséget a források elérésére, illetve a kisebb (50.000 lélekszám alatti) települések számára esetleg csatlakozó társ pályázóként. Ezért számukra elemi kérdés a hazai kooperáció mellett az is, hogy képesek-e nemzetközi együttműködéseket kialakítani.

A magyarországi kis- és közepes méretű települések esetében megállapítható, hogy a fejlesztéseikhez – néhány kivételtől eltekintve – nem rendelkeznek megfelelő saját forrással, az elérhető hazai és európai uniós támogatásokhoz pedig kellő önerővel. A hazai és európai uniós forrásszabályozás továbbra is elsősorban a nagyobb léptékű beruházásokat preferálja, ami főként a nagyvárosok számára biztosít ilyen módon többletforrást a helyi fejlesztésekhez, a kisvárosok ebből a szempontból is a központi költségvetés köldökzsinór-

ján lógnak, kiszolgáltatottak az államnak (Horváth M. et al., 2014). A hazai kistelepülések számára alapvetően a térségi összefogásra, illetve a többszektörű együttműködésre épülő támogatások teremtenek lehetőséget a településfejlesztési projektek hazai és EU támogatási forrásokból történő finanszírozásához (Szegevári, 2024a).

A megoldásra váró önkormányzati problémák körébe tartozik, hogy hiányzik a decentralizált középszintű önkormányzatiság Magyarországon, ezért a középszintű önkormányzatiság hiányainak a pótlására képes területközi (térségi vagy regionális) intézmények létrehozatalára, illetve önkormányzati jellegű megerősítésére is szükség lenne (Abbott, 2011; Anderson, 2014; Bish, 2001). A középszintű önkormányzati rendszer átalakítása során célszerű újraértelmezni a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepét. A jelenlegi megyei jogú város meghatározáshoz képest egy korszerű felfogásban a regionális funkciókat is betöltő vármegyeközpontok „regionális nagyvárosként”, a megyei/területi funkciót ellátó vármegyeközpontok „megyei városként”, míg a kizárólag várostérségi funkciót betöltő vármegyeközpontok „középvárosként” határozhatók meg. A policentrikus területfejlesztés megerősített infrastrukturális és intézményi bázisai lehetnek a jövőben a regionális szerepkört betöltő nagyvárosok (Szegevári, 2024a). Ezek között célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetők legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön. Ehhez pedig ki kell építeni – a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével helyi önkormányzati együttműködésen alapuló – nagyvárosi agglomerációs kormányzás intézményi és pénzügyi szabályozási rendszerét (OECD, 2019; Rojas et al., 2007; Roy et al., 2013; Slack, 1997; Szegevári, 2024d; Zornoza, 2014).

Összhangban az EU funkcionális („area-based”) megközelítésével – a megújított területpolitika szellemében – Magyarországon is kialakítható az „együtt kezelendő térségek” differenciált hálózata, amelyben speciális funkcióval határozhatók meg a „kiemelt térségek” mellett a „funkcionális várostérségek” és a „város-térségek” mint alsófokú várostérségi gravitációs pontok, valamint a funkcionális várostérségek együttműködésére épülő „városhálózatok” (Farkas Zs., 2023; Polyánszky, 2024).³ Ennek alapján az egyes térségטיפusokra – a hagyományos, közigazgatási határookra épülő regionális politika mellett – célszerű a térségi versenyképességet jobban biztosító differenciált területpolitikai célrendszer meghatározása, amely az eltérő szerepkörű városok térségközponti szerepét is felhasználja a városokra alapozó policentrikus településhálózat fejlesztésére, ami szintén szükségessé teszi a helyi önkormányzatok térségi együttműködését (Szegevári, 2024d). Ezt a célkitűzést valósítja meg az újonnan elfogadott területfejlesztési törvényben megfogalmazott szabályozás is.⁴ Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a közszolgáltatás-szervezés és a területfejlesztés szempontjából az ország különböző adottságú térségeiben a városok számára is eltérő szerepeket biztosító, a sajátos területi igényekre reagáló várostérségi fejlesztési programokra van szükség, ami szintén a helyi önkormányzatok együttműködésére alapozódhat egy decentralizált területfejlesztési struktúrában.

HOGYAN ÉS MILYEN ESZKÖZÖKKEL VALÓSÍTHATÓ MEG A HELYI KOOPERÁCIÓ?

A települési versenyképesség feltételeinek számba vétele során korábban már rögzítettük a városkormányzási intézmények és kooperációk jelentőségét. A társadalmi innovációs potenciál szempontjából is a kutatási tapasztalatok alapján kimutatható, hogy a legtöbb esetben az együttműködési szándék, vagy az ezt erősítő intézmények hiánya akadályozza a fejlődést a várostérségekben (Szörényiné Kukorelli, 2015). A kisvárosok esetében az önkormányzati feladatok hatékony és eredményes ellátásának, valamint a várostérségi fejlesztéseknek hátráltatója az együttműködés hiánya (Zongor, 2020).

A várostérségi kormányzás ('metropolitan governance') jelentőségét hangsúlyozza az a nemzetközi dokumentum (OECD, 2014: 39-49.), amely ugyan a metropoliszok kormányzási gyakorlatát veszi górcső alá, mégis hasznos tanulságokkal szolgálhat más várostérségekben is az együttműködési formák intézményesítéséhez. A szakpolitikai dokumentum szerint azt vizsgálták, hogy a metropolisz térségben létezik-e a várostérség kormányzására létrejött intézmény (Metropolitan Governance Body - MGB), s az milyen jogi, szabályozási és finanszírozási eszközökkel rendelkezik. Az akkori elemzés megállapította, hogy az érintett 200 metropolisz térség esetében közel kétharmad térségben volt valamilyen együttműködésre létrejött intézmény (MGB), csak 31% esetében nem volt ilyen együttműködési szervezet, míg 51%-a az érintett térségeknek működtetett MGB intézményt jogi és pénzügyi szabályozási jogosítványok nélkül, 18% esetében MGB intézmény jogi és pénzügyi szabályozási jogkörökkel működött. Egy másik nemzetközi tanulmány – a 2013-as dokumentumra alapozva – áttekinti a MGB intézmények típusait (OECD, 2015). A dokumentum megállapítja, hogy az érintett 263 metropolisz régióból 178 esetben található valamilyen metropolisz kormányzási intézmény, amelyek 4 típusra oszthatók:

1. Informális/ laza koordinációs intézmények (Informal/soft co-ordination bodies) 52%
2. Önkormányzati társulások intézmények (Inter-Municipal Authorities) 24%
3. Magasabb szintű hatóságok (Supra-Municipal Authorities) 16%
4. Speciális jogállású „metropolisz városok” (Special status of 'metropolitan cities') 8%.

A fenti felsorolás egyben azt a fokozatosságot is jelzi, hogy a „lágyabb” megoldások felől hogyan lehet eljutni „szorosabb” együttműködési formákig, s azt is, hogy a politikai megvalósíthatóság tekintetében melyik valósítható meg „könnyebben”, illetve „nehezebben” (Tosics, 2008). A várostérségi intézményrendszer tekintetében fontosnak tartom aláhúzni, hogy az európai regionális politika alapelvei közül szükséges alkalmazni a vertikális és a horizontális partnerség elvét, ez utóbbi pedig a „quadruple-helix” modell jegyében szükségessé teszi a közszektor szereplői mellett a tudomány (egyetemek, kutatóintézetek), a gazdaság és a civil társadalom képviselőivel való együttműködést a „konszenzuális demokrácia” jegyében (Lipjhardt, 1984). A funkcionális várostérségre és a metropolisz térségre azonban továbbra sem létezik olyan koordinációs intézmény (MG), ami a térségi együttműködést szolgálná nemcsak a területfejlesztési, hanem az egyéb közigazgatási ügyekben (pl. közlekedés-szervezés, hulladék-gazdálkodás, csapadékvíz-elvezetés és vízgazdálkodás, integrált szemléletű területhasználat) is. Nemzetközi példák alapján ez a legkönnyebben kivitelezhe-

tő, de pusztán a laza koordinációra épülő intézményekkel már viszonylag gyorsan létrehozható. Viszont a legerősebb, ugyanakkor a legnehezebben kivitelezhető, Magyarországon pedig a várostérség adminisztratív súlyának túlzott növekedésével összekapcsolódó „amalgamációs” megoldást, illetve egy kiemelt fővárosi régiós önkormányzat társulások vagy törvényi szinten történő létrehozatalát bár szakmai szempontból indokolhatónak gondolom, de a politikai viszonyok figyelembevételével nem tartom reálisnak és kivitelezhetőnek (Szegevári, 2024c). Éppen ezért felértékelődnek a „kooperáción alapuló versenyek” (‘co-opetition’) helyi kormányzásban használható technikái és eszközei.

Az önkormányzati kooperációnak különös jelentősége van a „kiemelt térségekben”⁵ a területfejlesztési törvény korábbi és jelenlegi új szabályozása szerint, ami lehetővé tenné, hogy az itt működő térségi fejlesztési tanácsok keretében olyan integrált fejlesztési program kerüljön megvitatásra és előkészítésre kormányzati részvétellel, amihez a Kormány hazai és EU fejlesztési forrásokat is dedikálna. Ezzel kapcsolatban bevezethető lenne külföldi példák adaptálásával (DATAR, 2002) egy „tervszerződés” intézményesítése, ami a kormány és az érintett önkormányzatok számára garantálná a Kormány által is elfogadott integrált térségi fejlesztési programhoz a hazai és Európai Unió források keretjellelű biztosítását. Ebből a szempontból a fejlesztési források felhasználására való befolyás a Kohéziós és Strukturális Alapok esetében is biztosítható lenne, ami a célkitűzésekből nem zárna ki a „közvetlen EU forrásokhoz” (nem a hazai irányító hatóságok közreműködésével) való hozzáférés megvalósítását, ami ma is potenciális lehetőség az érintett helyi önkormányzatok és intézményeik számára.

JEGYZETEK

- 1 A kick a „Kooperáció és érdekérvényesítés – a funkcionális térségek és a helyi önkormányzatok kihívásai a területfejlesztésben” című területfejlesztési szakmai konferencián Siófokon, 2025. január 24-én megtartott előadás publikálásra szánt változata.
- 2 Vö.: A területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény 5.§ 3. pontjával.
- 3 Ennek egyik példája lehet a KTM irányításával kidolgozás alatt álló Zalaegerszeg-Ajka-Veszprém-Balatonfüred-Várpalota-Székesfehérvár-Mór gazdasági és innovációs városhálózati tengely tervezési módszertanának kidolgozása az érintett szereplők együttműködésével.
- 4 Vö.: a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény 3.§. (1) bekezdés d) pontjával.
- 5 Vö.: A területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény 5.§ 8. pontjával. Az Országgyűlés döntése alapján ilyennek minősül a Balaton Kiemelt Üdülő Körzet, a Tokaj Borvidék, a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség, a Budapesti Agglomeráció és a Tisza-tó Kiemelt Térség.

IRODALOMJEGYZÉK

- Abbott, John: Regions of Cities: Metropolitan Governance and Planning in Australia, in: Xu, J.-ang, Yeh – Anthony G. O. (eds.): Governance and Planning of Mega-City Regions, An International Comparative Perspective, Edited by Routledge, 2011, 172–190.
- Andersson, Mats: Metropolitan Governance and Finance, in: Farvacque-Vitkovic, Catherine D. – Kopányi, Mihály (eds.): Municipal Finances, A Handbook for Local Governments., IBRD/The World Bank, 2014, 41–92. 10.1596/978-0-8213-9830-2
- Atkinson, Rob: The Small Towns Conundrum: What do we do About Them?, Regional Statistics, 2019/2, 3–19. <https://doi.org/10.15196/RS090201>
- Barber, Benjamin: If Mayors Ruled the World, Yale University Press, 2013.
- Barnett, Rubin R.: Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance, in: Hobson, Paul A. R. St. – Hilaire, France (eds.): Urban Governance and Finance, A Case of Who Does What, The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1997, 59–78.
- Berg, Leo van den – Klink, H. Arjen van: Regional Competition, City Marketing and Strategic Urban Networks, in: Cheshire, Paul – Gordon, Ian (eds.): Territorial Competition in an Integrating Europe: Local Impact and Public Policy, Aldershot, UK: Avebury, 1995.
- Bish, Robert L.: Local Government Amalgamations, Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First, C. D. Howe Institute, 2001.
- Bóhm Antal: A XX. századi magyar társadalom, Budapest, 1999.
- DATAR: Les contrats de plan État-Region, La Documentation française, Paris, 2002.
- Dijkstra, Lewis – Poelman, Hugo – Veneri, Paolo (eds.): The EU – OECD Definition of a Functional Urban Area, OECD, Regional Development Working Papers, 2019/11. <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Dodge, William R.: Regional Excellence – Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally, National League of Cities, Washington DC, 1996.
- Dusek Tamás (szerk.): A városi rendszer működése. Universitas- Győr Nonprofit Kft., 2014.
- Egedy Tamás: Városfejlesztési paradigmák az új évezredben – A kreatív város és az okos város, Földrajzi Közlemények, 2017/3, 254–262.
- Faragó László: A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): Versenyképesség – regionális versenyképesség, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Szeged, 2000.
- Farkas Zsuzsanna: A területfejlesztés aktuális kérdései és tervei, Előadás, Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Települési Önkormányzatok Szövetsége / IX. Önkormányzatiság napjainkban című konferencia, Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2023. november 10.
- G. Fekete Éva: Innovációk a kistérségi fejlesztésben, Tér és Társadalom, 2001/3–4, 39–53. <https://doi.org/10.17649/TET.15.3-4.819>
- Horeczki Réka – Molnár Ernő – Pirisi Gábor: „A kicsi szép, de gyenge is”?, Tűnődés a magyarországi kisvárosok településhálózatban betöltött szerepéről, Comitatus, 2023/246: 191–202. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.191>
- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012, Közgazdasági Szemle, 2014, 121–147.
- Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé?, in: Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): Comitatus 30 év/könyv 1991–2021, Comitatus Könyvek, Veszprém, 2021, 150–159.
- Kiss László: Honnan hová önkormányzatok?, in: Zongor Gábor (szerk.): A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2015, 157–166.

- Kitchen, Henry: Efficient Delivery of Local Government Services, Government and Competitive-ness Project, School of Policy Studies, Queen's University, 1993.
- Landry, Charles: The Creative City: A toolkit for urban innovators, London, 2000.
- Manchester City Council: Partnership Governance Framework and Guidance, 2013/3.
- Lijphart, Arend: Democracies, Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries, Yale University Press, 1984.
- Miszlivetz Ferenc – Márkus Eszter: A Kraft-index – Kreatív város – Fenntartható vidék, Vezetéstudomány / Budapest Management Review, 2003/9, 1–26.
- OECD: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, Policy Briefs. Third Ministerial Meeting of the Territorial Development Policy Committee, Marseille, France, 5-6. December 2013. OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD: Governing the City, OECD Publishing, Paris, 2015. <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- OECD: OECD Principles on Urban Policy, OECD CFE, 2019.
- Piattoni, Simona: Multi-Level Governance in the EU. Does it work?, 'Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger, MIT, May 8 and 9, 2009.
- Polyánszky Zoltán: Városterzési fejlesztési programok / Székesfehérvár-Veszprém együttműködő városterzési modellprogramja, Előadás. 2024. július 5. Székesfehérvár.
- Rittgasszer Imola: Kreatív kistérségek Magyarországon, Tér és Társadalom, 2009/4, 27–44. <https://doi.org/10.17649/TET.23.4.1274>
- Rojas, Eduardo – Cuadrado-Roura, Juan R. – Güell, José Miguel Fernandez (eds.): Governing the Metropolis – Principles and Cases, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2011. <http://dx.doi.org/10.18235/0012552>
- Roy, Bahl W. – Linn, Johannes F. – Wetzel, Deborah L. (eds.): Financing Metropolitan Governments in Developing Countries, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- Sabján Katalin – Kolin Péter: Önkormányzati tőkevonzás, Az önkormányzatok tőkevonzó képessége, Önszervező önkormányzat 4, Budapest, 2022.
- Samu István: Mentális határ az Ipoly mentén, Autonomía & Társadalom, 2021/1, 84–106. <https://doi.org/10.52895/AT.2021.1.1.7>
- Servillo, Loris – Atkinson, Rob – Hamdouch, Abdelilla: Small and medium-sized towns in Europe: conceptual, methodological and policy issues, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2017/4, 365–379. <https://doi.org/10.1111/tesg.12252>
- Slack, Enid: Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area, in: Hobson, Paul – St.-Hilaire, France (eds.): Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What. The Institute for Research on Public Policy, 1997, 81–111.
- Somlyódy Péter Edit: A városok szerepe a területi kormányzásban, NKE, Budapest, 2019.
- Somlyódy Péter Edit: A városterzési és policentrikus szemléletre alapozott település-hálózat fejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon, Comitatus, 2023/246, 171–182. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.171>
- Szabó Tamás – Szabó Pál: A területi fejlettség szerepe a visegrádi országok területfejlesztésében, Comitatus, 2023/244, 85–104. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-244.85>
- Szegvári Péter: A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges irányai, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2022/1, 66–77. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Szegvári Péter: Divat-e még a „retro” a hazai területpolitikában?, Comitatus, 2023/246, 183–190. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.183>
- Szegvári Péter: A magyarországi kisvárosok fejlesztéspolitikai pozíciói és lehetőségei, in: Szabó Tamás – Gyergyák Ferenc (szerk.): A magyar kisvárosok politikai, igazgatási és fejlesztési dimenziói, Homo Oecologicus Alapítvány–Települési Önkormányzatok Szövetsége, Budapest, 2024a, 164–191.

- Szegvári Péter: Az önkormányzati autonómia végveszélyben, in Ágh Attila (szerk.): Magyar zsákutca az Európai Unióban, Budapest, 2024b, 252–298.
- Szegvári Péter: Budapest metropolisztérség területi versenyképességét és fenntartható fejlesztését támogató városkormányzási megoldási javaslatok, in: Szirmai Viktória (szerk.): Budapest metropolisz, Egy közép-európai nagyvárostérség, Budapest, 2024c, 334–343.
- Szegvári Péter: Csökkenthető-e Magyarországon a ” főváros szindróma” a területpolitika új eszközeivel?, Comitatus, In memoriam Rechnitzer János, 2024d, 34–250, 163–170. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-250.163>
- Szegvári Péter: Merre tovább, önkormányzatok?, in: Ágh Attila (szerk.): Az Orbán-rezsim kudarca az uniós elnökségben, Budapest, 2025, 282–327.
- Szörényiné Kukorelli Irén: Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai, Tér és Társadalom, 2015/1, 97–115. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2686>
- Tosics Iván: Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése külföldi példák és hazai relevancia, Tér és Társadalom, 2008/1, 3–25. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1153>
- Veresné Somosi Mariann – Tóth Géza – Varga Krisztina: A magyarországi járásek versenyelőnyének elemzése társadalmi innovációs potenciál alapján, Területi Statisztika, 2023/4 július, 445–465. <https://doi.org/10.15196/TS630402>
- Zongor Gábor: Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem), Comitatus, 2020/236, 42–53.
- Zornoza, Juan: New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View, in: Lütgenau, Stefan A. (ed.): Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe, Foster Europe, 2014, 105–127.

BOGDÁN GERGELY ÁRMIN – KONCZ GÁBOR
– HEGEDŰS SZILÁRD

Az önkormányzatok működési kötségvetési mozgástere és forrásszerkezeti mobilitása a feladatfinanszírozás rendszerében

*Operational budgetary space and resource mobility
of municipalities in the system of task financing*

•

SZERZŐK:

BOGDÁN GERGELY ÁRMIN, PhD hallgató, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, Gazdaság- és Regionális Tudományok Doktori Iskola, bogdan.gergely.armin@phd.uni-mate.hu, ORCID: 0009-0004-7080-1898

KONCZ GÁBOR, egyetemi docens, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, Vidékfejlesztés és Fenntartható Gazdaság Intézet, Károly Róbert Campus, Gyöngyös, konc.gabor@uni-mate.hu, ORCID: 0000-0003-3493-0014

HEGEDŰS SZILÁRD, egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem, Pénzügyi és Számviteli Kar, Pénzügy Tanszék, hegedus.szilard@uni-bge.hu, ORCID: 0000-0002-0286-1715

JEL kód: H72, O11, R13, R51

Kulcsszavak: pénzügyi autonómia • helyi iparűzési adó • működési költségvetés
• helyi adók • települési önkormányzat

Absztrakt: A kutatás célja a magyarországi települési önkormányzatok működési költségvetési mozgásterének és forrásszerkezeti mobilitásának felmérése volt a 2015 és 2023 közötti időszakban. Az elemzés aggregált és települési szintű pénz-

ügyi adatok feldolgozásán, valamint a mobilitási folyamatok vizsgálatára Markov-lánc modellezésen alapult. Eredményeink szerint az önkormányzati alrendszer pénzügyi mozgástere számottevően csökkent: a működési bevételek GDP-arányosan 5,75%-ról 4,36%-ra mérséklődtek, a szabadon felhasználható források köre pedig a helyi iparűzési adó (HIPA) felhasználási kööttségeinek bevezetésével harmadára szűkült. A HIPA-bevételek reálértéken nőttek, ám forráskoncentrációjuk rendkívül magas és tartós maradt, az alacsony bevételű települések 95%-a nem tudott kitörni helyzetéből. A működési kiadások konvergenciát mutattak, azonban a települési szintű elemzés feltárta, hogy 2020 és 2023 között az önkormányzatok 71%-a küzdött legalább egy évben működési hiánnyal. Következtetésünk, hogy a csökkenő GDP-arányos forrástömeg, a felhasználási kööttségek növekedése és a saját bevételek alacsony mobilitása együttesen szűkítik a gazdálkodási mozgásteret. Ez a tendencia komoly kihívást jelent a helyi közszolgáltatások színvonalának fenntartása és a település-specifikus igények kielégítése szempontjából.

AUTHORS:

GERGELY ÁRMIN BOGDÁN, PhD Student, Hungarian University of Agriculture and Life Sciences, Doctoral School of Economic and Regional Sciences, bogdan.gergely.armin@phd.uni-mate.hu, ORCID: 0009-0004-7080-1898

GÁBOR KONCZ, Associate Professor, Hungarian University of Agriculture and Life Sciences, Institute for Rural Development and Sustainable Economy, konc.gabor@uni-mate.hu, ORCID: 0000-0003-3493-0014

SZILÁRD HEGEDŰS, Associate Professor, Budapest University of Economics and Business, Faculty of Finance and Accountancy, Department of Finance, hegedus.szilard@uni-bge.hu, ORCID: 0000-0002-0286-1715

JEL code: H72, O11, R13, R51

Keywords: *financial autonomy • local business tax • operating budget • local tax • municipality*

Abstract: *The aim of the research was to assess the operational budgetary leeway and resource structure mobility of Hungarian local municipalities in the period between 2015 and 2023. The analysis was based on the examination of aggregated and municipal-level financial data, as well as on Markov chain modelling to assess mobility processes. Our findings show that the financial leeway of the municipal subsystem has significantly decreased: operational revenues as a percentage of GDP fell from 5.75% to 4.36%, while the scope of freely disposable funds was reduced to one-third with the introduction of spending obligations for the local business tax*

(HIPA). HIPA revenues increased in real terms, but their source concentration remained extremely high and persistent, with 95% of low-revenue municipalities unable to break out of their situation. Operational expenditures showed convergence, however, the municipal-level analysis revealed that between 2020 and 2023, 71% of municipalities faced an operational deficit in at least one year. Our conclusion is that the decreasing volume of funds relative to GDP, the increase in spending obligations, and the low mobility of own-source revenues collectively narrow the scope for financial management. This trend poses a serious challenge to maintaining the quality of local public services and to meeting municipality-specific needs.

BEVEZETÉS

A feladatfinanszírozás rendszere 2013 óta van érvényben a magyar önkormányzati alrendszerekben. Az új struktúra bevezetésével a korábbi, szabad felhasználású forrásokat felváltották a kötött felhasználású, feladatokhoz rendelt források. Ezzel párhuzamosan számos feladat ellátási kötelezettségét is átvállalta az állam. Az el nem látott feladatokra értelemszerűen már nem lehet normatívát lehívni és a korábban megosztott adóbevételek átkerültek a központi költségvetésbe. A közfeladatok egy részének állami hatáskörbe történő átvétele következtében szűkült a működési bevételek szintjén termelődő, szabadon elköltethető jövedelmek köre is, amely növeli az önkormányzatok állami támogatásoktól való függését.

A kötött állami források és a szűkülő önálló források jelentősen meghatározzák az önkormányzatok költségvetési mozgásterét. Jelen kutatás célja annak feltárása, hogy hogyan változott az önkormányzatok forrásszerkezete a feladatfinanszírozás vizsgált 8 évében és ezzel egyidőben hogyan alakultak a kiadások és a költségvetés egyenlege. A tanulmányban az összes önkormányzatra kiterjedő elemzéssel kívánjuk próbára tenni a korábbi feltételezéseket, amelyek a települési önkormányzatok pénzügyi mozgásterének folytatólagos csökkenéséről és a kiadásokra vonatkozó hatásokról szólnak.

Ez alapján a kutatásban három fő kérdésre kerestük a választ:

- Hogyan alakultak a részben vagy teljes egészében szabadon elköltethető források az önkormányzati alrendszerben 2015 és 2023 között?
- Milyen irányú mobilitás volt jellemző az egyes településekre a rendelkezésre álló szabadon elköltethető források szempontjából 2015 és 2023 között?
- A mobilitást befolyásoló mechanizmusok változatlansága mellett milyen jövőbeni trendek valószínűsíthetők az egyes forrástípusok esetében?

SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

A pénzügyi autonómia és mozgáster eltérő megközelítései

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény értelmében az önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretei között önállóan rendelkezhetnek saját bevételeik felett, amelyek közé helyi adók és díjak is tartoznak, és ezek mértékéről jogszabályi

keretek között maguk dönthetnek (1997. évi. XV. törvény). A Charta Európa-szerte széleskörben elterjedt hivatkozási alap, amely kapcsán gyakran vetődik fel a kérdés, hogy kellően biztosítottak-e az önkormányzatok önálló pénzügyi forrásai az egyes országokban. Mielőtt azonban e kérdést megválaszolnánk, tisztáznunk kell a pénzügyi autonómia és a pénzügyi mozgástér mérésének lehetséges módjait.

Az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának legtágabb értelmezése alapján az önkormányzati alrendszer nemzetgazdasági súlya megmutatja, hogy egy adott országon belül mekkora forrástömeggel gazdálkodhatnak az önkormányzatok, azaz milyen mértékű a fiskális decentralizáció (KDZ, 2023). A decentralizált források mérésére e tanulmány is az önkormányzati alrendszer aggregált költségvetési kiadásait viszonyítja a bruttó nemzeti össztermékhez. Az értelmezés előnye, hogy nemzetközi szinten is összevethetővé teszi az egyes országok rendszereit, jelentős hátránya azonban, hogy a befolyó források és a kiadások köztöttségeiről, azaz a költségvetés belső megoszlásáról keveset árul el.

A pénzügyi önállóság szűkebb értelmezése alapján az önkormányzatok által önállóan megszerezhető pénzügyi forrásokat kell vizsgálni, tehát a központi költségvetéstől kapott források nem ide sorolhatók (Miceikienė et al., 2021). A saját források Magyarországon hagyományosan a helyi adóbevételeket és a működési bevételeket jelentik.

Psycharis, Zoi és Iliopoulou (2015) szerint a pénzügyi autonómia mértéke ugyanakkor nem csak a bevételek szerkezetétől függ, hanem a költségvetés kiadási és tervezési oldalán fellépő kötétségek is korlátozhatják a pénzügyi önállóságot. Magyarországon a Helyi adó törvény (1990. évi C. törvény) 2017 óta a helyi iparüzési adóval (továbbiakban HIPA) szemben is megfogalmaz felhasználási kötétséget, jelesül, hogy azt elsősorban közösségi közlekedésre és szociális ellátásra kell fordítani, a hivatal személyi juttatásaira és ezek járulékaikra pedig kifejezetten tilos. A HIPA tehát saját forrása az önkormányzatoknak, azonban a felhasználás lehetősége korlátozott. Ez alapján szükségét látjuk a szabadon elkölthető források fogalmának bevezetésére, amely Magyarországon 2017 után a HIPA-n kívüli helyi adókat és a működési bevételeket jelenti. Mivel számos országban a központi, normatív támogatások is szabadon elkölthetők, így a felhasználási kötétségek és autonómia kérdéseit érdemes lehet kettéválasztani. A költségvetési mozgástér fogalmát e tanulmányban az autonómiával szemben úgy határozzuk meg, hogy elsősorban nem a források önállóságát, hanem a költségvetési döntés szabadságát értjük alatta.

Az önkormányzati alrendszer pénzügyi szempontú vizsgálatai leggyakrabban az adóssággal kapcsolatos kockázatok és a fenntarthatóság témaköreire korlátozódnak, így a hazai szakirodalomban a költségvetési mozgástér kérdése gyakran csak érintőlegesen fordul elő. Bethlendi, Lentner és Nagy (2021) például a 2014 és 2017 közötti időszak esetében vizsgálták az alrendszer fenntarthatóságát települési klaszterek kialakításával. A fenntarthatóság-szempon-
tú vizsgálat a költségvetési összetételén túl is számos változót tartalmazott, ugyanakkor az egyes klaszterek közötti egyenlőtlenségek a saját bevételek tekintetében már itt is szembeötlőek. Hegedűs és Lentner (2023) részletesen megvizsgálta a helyi önkormányzatok bevételi és kiadási struktúráját 2012 és 2021 között. Megállapításuk szerint a helyi adók szerepe felértékelődött, a települések bevételnövelő képessége azonban csökkent a 2020-as évekre. Vizsgálatuk ugyanakkor az önkormányzati alrendszert aggregálva vizsgálta, így a többiek (vö. Bethlendi – Lentner – Nagy, 2021; Péteri, 2021) által azonosított belső egyenlőtlenségek alakulása nyitott kérdés maradt. Vasvári (2021) tanulmányában a HIPA

jelentőségének növekedését állapította meg az önkormányzati 2010-es évek végére. A korábban megosztott adóbevételek vagy szabadon felhasználható források eltűnése kapcsán a költségvetési mozgáster egyértelmű szűkülését vetítette előre. Az Államkincstár önkormányzati adatainak részletes elemzésével Bogdán, Hegedűs és Koncz (2024) megállapították, hogy a pozitív működési eredményhez leginkább a feladatokhoz kötött normatívák járultak hozzá, amely ugyancsak azt jelzi, hogy a saját források kisebb mértékben növekedtek, mint a normatívák.

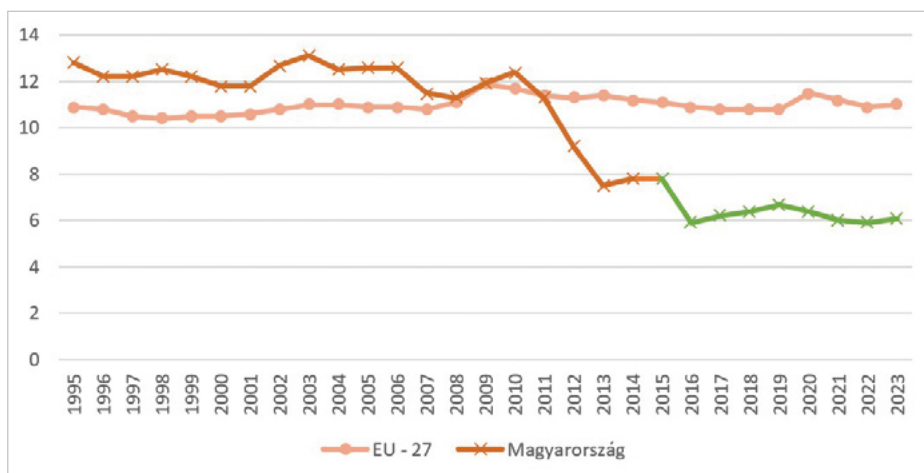
A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának mérésére nemzetközi benchmarkok és mutatórendszerek is kidolgozásra kerültek Európában. Psycharis, Zoi és Iliopoulou (2015) például a bevételi és kiadási függetlenséget is vizsgáló modellt segítségével állapították meg, hogy a gazdaságilag elmaradottabb régiók alacsonyabb költségvetési mozgástérrel bírnak. Miceikienė és munkatársai hangsúlyozzák a fiskális autonómia mérési eszközeinek helyi specifikumokra való igazítását. Az általuk javasolt 9 mutató közül például több olyan van, amelyik nem értelmezhető Magyarországon az eltérő adó- és központi forrásszabályozások végett (Miceikienė et al., 2021). Jelen tanulmányban ennek megfelelően a hazai forrásszabályozás figyelembevétele mellett határoljuk le a költségvetési mozgáster szempontjából vizsgált tényezőket.

Szabályozási változások és a költségvetési mozgáster Magyarországon

A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként működnek Magyarországon, aminek következtében a központi szabályozások jelentős mértékben meghatározzák a települések költségvetési és feladatellátási mozgásterét (Mötv., 2011). Hazánkban a pénzügyi autonómia és mozgáster kérdéseit éppen ezért gyakran történeti áttekintések és a jogszabályi háttér bemutatása keretében tárgyalják a szakirodalomban (vö. Bencsik, 2017; Pálné Kovács, 2016, 2020; Péteri, 2020, 2021; Vasvári, 2021). E fejezetben áttekintjük a főbb jogszabályi változásokat, amelyek hatással voltak az önkormányzatok költségvetési mozgásterének alakulására.

A hazai feladatfinanszírozás Magyarországon 2013-tól kezdve egy sajátos rendszerként került kialakításra, amely inkább csak névlegesen feladatalapú, és amely néhány területtől eltekintve csupán normatív támogatásokra épül (Bethlendi – Lentner – Nagy, 2021). A feladatalapú számításra való törekvés az első egy-két évben három közfeladat (köztemető, közutak, közvilágítás fenntartása) esetén jelent csak meg, az erre való törekvés teljesen kikerült a későbbi költségvetések esetén. Az átalakítás következtében, különös tekintettel a helyi önkormányzatoktól való feladatelvonásra, csökkent a hazai önkormányzati szektor költségvetése, ezáltal az állami támogatások mértéke is. Elmondható, hogy nagy költségigényű feladatok (oktatás, egészségügy) kerültek állami hatáskörbe, ezek korábban a helyi költségvetés legnagyobb kiadási tételei voltak. Ahogy az 1. ábrán is látható, 2012-ig a helyi önkormányzati alrendszer kiadásai a GDP 11–12%-át tették ki, ami uniós összehasonlításban közepes szintű forrásdecentralizációról árulkodott. 2013 után ez az arány először 8%, majd a vizsgálati időszak második évében, 2016-ban 6% alá is csökkent, mely az alacsonyabb decentralizált forráselosztást alkalmazó országok körére jellemző (Péteri, 2020).

1. ábra: A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai a GDP-hez viszonyítva
Magyarországon és az EU 27 országában, 1995–2023, %
Figure 1: Local government budget expenditure as a share of GDP
in Hungary and the EU-27, 1995–2023, %



Forrás: Eurostat alapján saját szerkesztés.
Source: Own editing based on Eurostat.

Az állami források mellett a saját rendelkezésű források köre is jelentősen szűkült az önkormányzatok körében. A HIPA-ból származó önkormányzati bevételek felhasználását 2017-től kezdődően szabályozták először (1990. évi C. törvény). Ezeket az összegeket elsődlegesen szociális szolgáltatások fedezésére, a főváros esetében pedig külön törvényi rendelkezések alapján a helyi közösségi közlekedés működtetésére lehet fordítani. Ezenfelül meghatározták azt is, milyen arányban használhatók fel ezek a bevételek személyi juttatások finanszírozására. A szabályozás 2020-tól tovább szigorodott: az önkormányzati törvény és a hozzá kapcsolódó szabályozások módosítása értelmében a HIPA vált a helyi közösségi közlekedés finanszírozásának elsődleges forrásává, másodlagosan pedig a szociális ellátások finanszírozásának forrásává. A HIPA-t hivatali személyi jellegű ráfordításokra és munkaadókat terhelő járulékokra egyáltalán nem lehet fordítani. Ezáltal az iparűzési adó részben kötött célú támogatási formává alakult (Vasvári, 2021).

A vizsgált időszakot megelőzően, már a 2010-es évek elején központosításra került a korábban megosztott személyi jövedelemadó, 2020-ban pedig a gépjárműadó 30%-át is a központi költségvetésbe irányították át (1991. évi LXXXII törvény). A megosztott adók eltűnésével egyértelműen a HIPA vált meghatározóvá a források között (Finta et al., 2021). A koronavírus-járvány évei alatt felfüggesztésre került az idegenforgalmi adó és a köztéri parkolási díj, a kkv-k HIPA-ját pedig 1%-ban maximálták (639/2020. Korm. rendelet). 2023-ban megszüntették a korábban bevezetett termőföldre kivethető települési adót is (308/2023. Korm. rendelet).

A korábban önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatokból származó működési bevételek is kiestek az önkormányzati alrendszerből. Ennek ékes példái a hulladékgazdálkodás

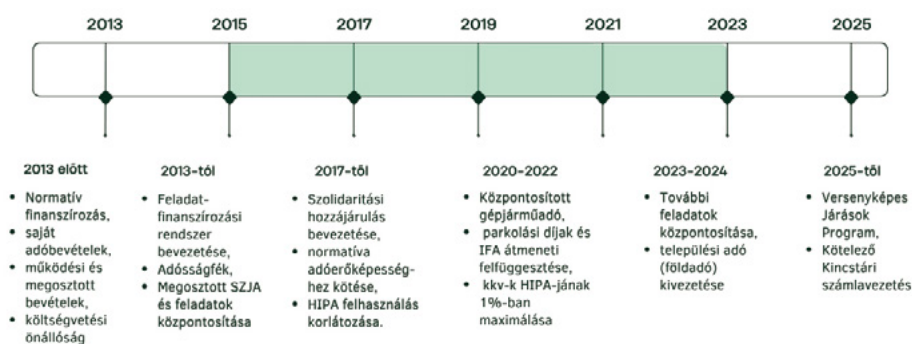
és egyes közművek üzemeltetése, amelyeknek bevételeivel szabadon rendelkezhetek korábban az önkormányzatok (2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról). Fontos változásként említhető továbbá a szolidaritási hozzájárulás mértékének drasztikus növekedése is. 2023-ban e befizetések összértéke elérte a 219 milliárd forintot, amely a teljes alrendszer kiadásainak közel 5%-a volt (MÁK, 2024).

A költségvetési mozgástér ugyancsak jelentős mértékű szűküléséhez vezetett egyes településeken a különleges gazdasági övezetek bevezetése is, amellyel Göd, Dunaujváros és Paks városának önkormányzatait sújtották. A rendelkezés értelmében az ott termelődő HIPA bevételek a megyei önkormányzathoz kerültek át, amelyeket a megyének az új beruházással érintett települések szélesebb körének működésére és fejlesztésekre kellett fordítania (Vasvári, 2021). A különleges gazdasági övezeteket 2025-ben megszüntették, a korábbi rendelkezést hatályon kívül helyezve (2020. évi LIX. törvény).

A kormányzat 2025-től a különleges gazdasági övezetek helyett egy új kiegyenlítési mechanizmust vezetett be, amelynek a Versenyképes Járások Program nevet adták (2/2025. [II. 28.] KTM rendelet). A program lényege, hogy a települési önkormányzatoknál 2024-ről 2025-re növekvő HIPA bevétel egy részét járási szinten aggregálják, ahonnan pályázati úton lehet majd lehívni azokat. További korlátozást jelenthet az a Nemzetgazdasági Minisztérium által társadalmi egyeztetésre bocsátott rendelettervezet, amelynek értelmében a megyei jogú városok, a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületek kötelesek a költségvetési kiadásaik 5%-át meghaladó, illetve a napi működéshez nem szükséges pénzeszközöket szintén a kincstári számlán tartani (Kormány.hu, 2025). Az önkormányzatok működési költségvetési mozgástérét befolyásoló szabályozási változásokat a 2. ábrán szemléltetjük.

2. ábra: A települési önkormányzatok pénzügyi mozgástérét befolyásoló főbb szabályozási változások, 2013–2025¹

Figure 2: Main regulatory changes affecting the financial leeway of municipalities from 2013 to 2025



Forrás: Saját szerkesztés.

Source: Own editing.

Az önkormányzatok működési bevételeit jelenleg négy fő forrás alkotja: az államháztartáson belülről érkező támogatások, a közhatalmi bevételek, a működési bevételek és a működési célú átvett pénzeszközök. Költségvetési kötöttségek szempontjából az államház-

tartáson belülről érkező támogatások esetében nem lehetséges a források feladatok közti átcsoportosítása, így rendkívül szűk pénzügyi mozgástér jellemzi e forrástípust (Mötv. 2011.). A közhatalmi bevételek egy részéről és a működési bevételekről szabadon határozhatnak az önkormányzatok, míg a helyi iparűzési adó esetében a már korábban ismertetett kötöttségek vannak érvényben.

ANYAG ÉS MÓDSZER

A kutatás fő célja a települési önkormányzatok működési költségvetési mozgásterének felmérése és az ebben (2015 és 2023 között) bekövetkező változások bemutatása. Az elemzést települési szintű beszámolóadatok segítségével végeztük el, amelyek 2015 és 2023 között állnak rendelkezésre a Magyar Államkincstártól, egyedi adatkérés folytán. A beszámolóadatokat alrendszeri szinten aggregáltan, településtípus szerint és településsorosan is vizsgáltuk. A bevételi és kiadási adatokat konszolidáltan, az önkormányzatok által irányított költségvetési szervek adataival kiegészítve vettük figyelembe. A működési kiadásokat elsődlegesen közgazdasági bontásban, míg a működési bevételeket a forrástípus és a felhasználás kötöttsége alapján vettük számba. A működési bevételeket a költségvetési mozgástér szempontjából három kategóriába soroltuk (lásd 1. táblázat), kezdve a legalacsonyabb mozgástérrel bíró kategóriával (feladatokhoz társított források), haladva a szabadon elkölthető forrásokig.

1. táblázat: A települési önkormányzatok működési bevételeinek besorolása
a rendelkezés szabadsága alapján

Table 1: Classification of operating revenues of municipalities by freedom of appropriation

Bevétel besorolása	Kategóriába tartozó bevételtípusok
Feladatokhoz társított források	Államháztartáson belülről kapott támogatások
Részben kötött források	Helyi iparűzési adóbevételek – Szolidaritási hozzájárulás
Szabadon elkölthető források	HIPA-n kívüli közhatalmi bevételek + működési bevételek

Forrás: Saját szerkesztés.

Source: Own editing.

Az aggregált bevételeket és kiadásokat a mindenkori folyóáron számított GDP-hez viszonyítottuk, annak érdekében, hogy a költségvetési mozgástér szempontjából meghatározó szabadon elkölthető és részben kötött források belső aránya és nemzetgazdasági súlya láthatóvá váljon.

Azt is vizsgáltuk, hogy milyen mértékben tudnak az egyes települések nagyobb költségvetési mozgástérre szert tenni. Ehhez a szabadon elkölthető és részben kötött bevételek relatív változását véges állapotú Markov-láncok átmenetmátrix módszerével mértük fel Egri (2024) módszertanát követve. A Markov-lánc egy sztochasztikus modell, amely megmutatja, hogy a megfigyelt egységeink (esetünkben a települési önkormányzatok) mekkora eséllyel maradnak eredeti állapotukban (esetünkben a felállított bevételi és kiadási csoport-

jaikban). A Markov-láncokat átmenetmátrixba rendeztük, amelyben az átlóban szereplő értékek jelentik annak a valószínűségét, hogy egy település nem tudott a kategóriájából elmozdulni 2015 és 2023 között. Az osztályközök az egyes források és kiadások esetén az országos átlag arányában lettek meghatározva, az értelmezést segítő az átlag felénél, az átlagnál és az átlag kétszeresénél, ezzel 4 csoportot létrehozva. A csoportok határértékeit, népességarányait és bevételsúlyát az 1-3. melléklet táblázatai tartalmazzák. Az átmenetmátrixokban az alacsonyabb osztályba sorolt önkormányzatok felfelé irányuló mobilitási valószínűségét az átlótól jobbra, míg az egyes települések lefelé irányuló osztályváltásának esélyét az átlótól balra lehet leolvasni. Az átmenetvalószínűségek alapján kiszámítható egy hosszútávú egyensúlyi állapot (ergodikus eloszlás), amely megmutatja, hogy az átmeneteket meghatározó mechanizmusok változatlansága mellett hogyan alakulhat a települések kategóriák közötti megoszlása a kiindulási állapothoz képest hosszútávon.²

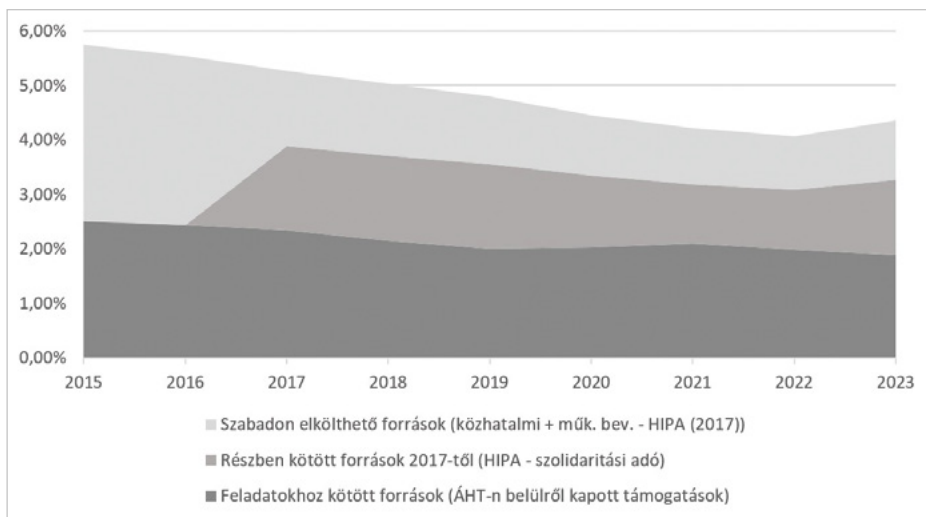
EREDMÉNYEK

I. A működési bevételek forrásszerkezete

A települési önkormányzatok költségvetési szervekkel aggregált működési bevételeinek évi folyó GDP-hez viszonyított aránya alapján az alrendszer nemzetgazdasági súlya 5,75%-ról 4,36%-ra mérséklődött 2015 és 2023 között. Ahogy a 3. ábra is mutatja, az államháztartáson belülről kapott működési támogatások a GDP 2,5%-ról 1,9%-ra csökkentek. E források esetében a feladatokra kapott normatívákat csupán az adott feladattal összefüggésben felmerülő költségekre lehet fordítani. A feladatok normatívákon túli kiegészítésére a saját források nyújthatnak lehetőséget, ezek bruttó nemzeti össztermékhez viszonyított aránya azonban ugyancsak csökkent a vizsgált időszakban. A szabadon felhasználható bevételek GDP-hez viszonyított aránya harmadára csökkent, ami a HIPA felhasználási korlátainak 2017-es bevezetésével magyarázható. A saját bevételek közül ugyanakkor egyértelműen a – részben köztartozásokkal felhasználható – HIPA bevételek jelentik a legnagyobb súlyt, amelyek a szolidaritási hozzájárulás levonásával is a GDP 1,4%-át jelentették 2023-ban, míg a többi közhatalmi bevétel és a működési bevételek együttesen tették ki a GDP 1,1%-át.

3. ábra: A települési önkormányzatok működési költségvetésének bevételei a GDP-hez viszonyítva, 2015–2023

Figure 3: Operating budget revenues of municipalities as a share of GDP, 2015–2023



Forrás: Saját szerkesztés MÁK (2023) és KSH (2023) adatok alapján.
Source: Own editing based on MÁK (2023) and KSH (2023).

II. Szabadon elkölthető források

A szabadon elkölthető források belső eloszlása szempontjából az egyes településeket a vizsgált időszakban alacsony felfelé irányuló mobilitás jellemezte. A 2. táblázatban a települések szabadon elkölthető források fajlagos értékei alapján képzett Markov-lánc átmenet-mátrixa látható. E forrásokkal 2015-ben legkevésbé rendelkező önkormányzatok 79,2%-a nem tudott kitörni relatív pozíciójából, de az egy kategóriával feljebb található csoport tagjai is 85,4%-ban maradtak vagy rontottak egy kategóriát. A harmadik csoportba tartozó önkormányzatok 42,3%-a az átlag alá került 8 év alatt, míg a 2015-ben az átlag legalább kétszeresével gazdálkodó önkormányzatok 71,3%-a tudta megőrizni pozícióját. A magyar lakosság valamivel nagyobb része, 57,7%-a élt olyan településen, amely átlag alatti szabadon elkölthető jövedelemmel rendelkezett 2023-ban, míg 2015-ben ez az arány 55,4% volt (lásd 1. melléklet). Fontos megemlíteni, hogy az átlagos fajlagos szabadon elkölthető források mértéke 66%-kal növekedett 2015 és 2023 között, amely az időszak aggregált 59%-os inflációja mellett 3,9%-os reálnövekedést jelent csupán. Az átmenetvalószínűségek állandósága esetén az eloszlás ergodikus (egyensúlyi) állapotban az önkormányzatok 17,8%-a rendelkezhet átlag feletti fajlagos szabadon elkölthető jövedelemmel, szemben a 2015-ben mérhető (kezdeti eloszlás) 11%-kal. Az átlag 50%-a alatti csoport létszáma közel 15 százalékponttal csökkenhet az egyensúlyi állapotban, ami egyértelműen konvergenciára vall hosszútávon.

2. táblázat: Átmenetmátrix: az önkormányzatok osztályok közötti mobilitása a fajlagos (átlaghoz viszonyított) szabadon elkölthető jövedelem alapján (2015–2023)

Table 2: Transition matrix: inter-class mobility of municipalities by per capita (relative to average) disposable income (2015–2023)

		2023				
		0-50	50-100	100-200	200+	Σ
2015	0-50	79,2%	18,6%	1,6%	0,6%	100%
	50-100	32,3%	53,1%	12,0%	2,6%	100%
	100-200	9,6%	33,7%	47,8%	8,8%	100%
	200+	5,0%	6,9%	16,8%	71,3%	100%
Kezdeti eloszlás		67,2%	21,8%	7,8%	3,2%	100%
Ergodikus eloszlás		52,6%	29,6%	10,7%	7,1%	100%

Forrás: Saját szerkesztés MÁK (2023) adatok alapján.

Source: Own editing based on MÁK (2023).

III. Részben kötött források

A részben kötött saját források (szolidaritási hozzájárulással csökkentett HIPA bevételek) egy főre jutó értéke esetében még alacsonyabb felfelé irányuló mobilitás jellemző a hazai települési önkormányzatokra a 3. táblázatban látható Markov-lánc átmenetmátrixa alapján. Az országos átlagot 2015-ben 2832 települési önkormányzat nem érte el a 3178-ból (lásd 2. melléklet). Ezek közül a legalsó kategóriából mindössze 0,7% (20 önkormányzat) tudott az átlag fölé kerülni, míg 94,6% ugyanebben a csoportban maradt. A 2. kategóriából (az átlag 50-100% közötti) összesen 9,8% (51 önkormányzat) tudott az átlag fölé felzárkózni, azonban közel 45% az átlag fele alá csúszott. Az átlag alatti és átlag feletti HIPA-bevétellel rendelkező települések egymáshoz viszonyított lakosságaránya nem különbözik markánsan 2023-ban a kiindulási állapothoz képest, ugyanakkor az átlagos egy főre jutó HIPA-bevételek 116,5%-ot növekedtek, amely inflációval korrigálva is 35,6%-os növekedésnek felel meg. A Markov-lánc egyensúlyi állapotában az önkormányzatok 95,1%-a nem érné el az átlagot a HIPA-bevételek tekintetében, míg az átlag feletti önkormányzatok aránya 4,8%-ra zsugorodna hosszútávon.

3. táblázat: Átmenetmátrix: az önkormányzatok osztályok közötti mobilitása a fajlagos (átlaghoz viszonyított) módosított³ HIPA bevételek alapján (2015–2023)
 Table 3: Transition matrix: inter-class mobility of municipalities based on per capita (relative to average) adjusted HIPA revenues (2015–2023)

		2023				
		0-50	50-100	100-200	200+	Σ
2015	0-50	94,6%	4,8%	0,6%	0,1%	100%
	50-100	44,9%	45,3%	8,3%	1,5%	100%
	100-200	11,0%	26,2%	52,7%	10,1%	100%
	200+	10,4%	6,6%	23,6%	59,4%	100%
Kezdeti eloszlás		72,7%	16,4%	7,5	3,4%	100%
Ergodikus eloszlás		85,8%	9,3%	3,4%	1,4%	100%

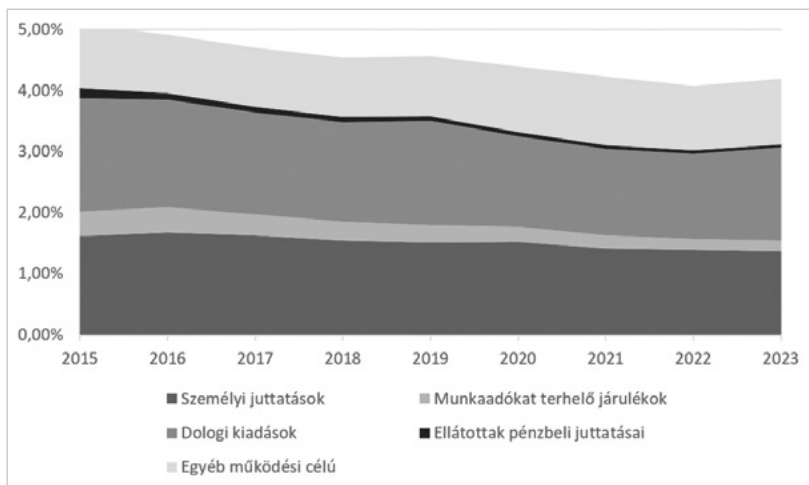
Forrás: Saját szerkesztés MÁK (2023) adatok alapján.
 Source: Own editing based on MÁK (2023).

IV. Működési kiadások

A települési önkormányzatok költségvetési szervekkel aggregált működési kiadásainak GDP-hez viszonyított aránya a bevételekhez hasonlóan csökkenő tendenciát követett a vizsgált 9 évben a 4. ábra alapján. Arányaiban a legnagyobb mértékben az ellátottak pénzbeli juttatásai csökkentek, a GDP-hez viszonyítva harmadára, de még folyóáron is 40%-kal csökkent a kiadástípus az önkormányzati alrendszer egészében. Markáns csökkenés volt megfigyelhető a munkaadókat terhelő járulékok esetében is, ez főként a kormányzati adópolitika eredménye.

4. ábra: A települési önkormányzatok működési költségvetésének kiadásai (közgazdasági jellegük szerint) a GDP-hez viszonyítva, 2015–2023

Figure 4: Expenditure of the operating budget of municipalities (by economic characteristics) in GDP ratio, 2015–2023



Forrás: Saját szerkesztés MÁK (2023) adatok alapján.
Source: Own editing based on MÁK (2023).

A 4. táblázat alapján a fajlagos működési kiadások esetében az önkormányzatok felfelé irányuló mobilitása nagyobb mértékben van jelen, mint a saját források esetében. Az átlag 50% alatti fajlagos működési kiadással rendelkező települések 41,6%-a javított egy kategóriát, míg 3,3%-uk az átlag fölé került. Az átlagos egy főre jutó működési kiadások 2015 és 2023 között 82%-kal növekedtek, amely inflációval korrigálva 13,9%-os növekedésnek felel meg. Az átlag 50 és 100 százaléka közötti csoport közel harmada tudott javítani a pozícióján, de az átlag feletti csoportok is 67,9%-ban és 69,6%-ban tudták tartani pozíciójukat. A Markov-lánc ergodikus eloszlása – az átmenetvalószínűségek változatlanóságát feltételezve – egy általános felzárkózást mutat, amelyben a települések nagyobbik része (70,8%-a összesen) átlag feletti fajlagos működési kiadással rendelkezhet hosszútávon.

4. táblázat: Átmenetmátrix: az önkormányzatok osztályok közötti mobilitása a fajlagos (átlaghoz viszonyított) működési kiadások alapján (2015–2023)

Table 4: Transition matrix: inter-class mobility of municipalities by per capita (relative to average) operating expenditure (2015–2023)

		2023				
		0-50	50-100	100-200	200+	Σ
2015	0-50	55,1%	41,6%	3,3%	0,0%	100%
	50-100	5,6%	62,4%	30,9%	1,0%	100%
	100-200	0,6%	14,1%	67,9%	17,3%	100%
	200+	0,6%	5,4%	24,4%	69,6%	100%
Kezdeti eloszlás		13,2%	51,9%	29,6%	5,3%	100%
Ergodikus eloszlás		4,1%	25,1%	44,6%	26,2%	100%

Forrás: Saját szerkesztés MÁK (2023) adatok alapján.

Source: Own editing based on MÁK (2023).

V. Működési egyenleg

A működési kiadások esetében záruló olló ellenére jelentős számban vannak olyan önkormányzatok, amelyek működési egyenlege negatív volt az elmúlt években (lásd 5. táblázat). A negatív működési egyenleg azt jelzi, hogy az adott település több működési kiadással rendelkezett az adott évben, mint működési bevétellel, azaz kénytelen meglévő tartalékai felhasználásával vagy vagyonerőértékesítéssel kiegyensúlyozni a költségvetését. Számottevő növekedés figyelhető meg a 2015-ös bázisévhez viszonyítva e mutató tekintetében. A legnagyobb arányban a 2022-es évben zártak hiánnyal a települési önkormányzatok (41%), ebben az évben az összesített negatív egyenleg meghaladta a 74 milliárd forintot.

5. táblázat: Negatív működési egyenleggel rendelkező települések aránya településtípus szerint, 2015, 2020–2023

Table 5: Proportion of municipalities with negative operating balances by type of municipality, 2015, 2020–2023

Településtípus	2015	2020	2021	2022	2023	2020-2023 ⁴
község	18%	31%	29%	42%	39%	73%
nagyközség	16%	31%	38%	43%	35%	71%
egyéb város	6%	28%	27%	27%	20%	57%
megyei jogú	9%	17%	17%	32%	20%	61%
főváros / kerület	4%	17%	13%	4%	0%	21%
Összesen	17%	30%	29%	41%	36%	71%

Forrás: Saját szerkesztés MÁK (2023) adatok alapján.

Source: Own editing based on MÁK (2023).

A településtípusok közül a községek esetében a legmagasabb a 2020 és 2023 között deficit-es költségvetéssel rendelkező önkormányzatok aránya, 73%, de az összes településtípust összevonva is a települések 71%-ára igaz ez. A települési önkormányzatok közel egyötöde a 2020-as évek eddigi négy lezárt költségvetési évéből legalább hármat deficittel zárt.

DISZKUSSZIÓ ÉS KONKLÚZIÓ

Kutatásunkban felmértük a települési önkormányzatok működési költségvetési mozgásterét és forrásszerkezeti mobilitását. Az alrendszer forrásszabályozásának 2015 és 2023 közötti időszakát áttekintve megállapítottuk, hogy a települési önkormányzatok pénzügyi mozgásterét számottevően szűkült. E megállapítást empirikus eredményeink is alátámasztották, melyek alapján az alrendszer aggregált működési bevételei a GDP 5,75%-áról 4,36%-ra, míg az aggregált működési kiadásai 5,1%-ról 4,2%-ra csökkentek, ezzel a teljes működési többlet 0,65%-ról, 0,16%-ra zsugorodott. A szabadon elkölthető források köre harmadára szűkült a Helyi adó tv. (1990. évi C. törvény) 2017-es változtatását követően, amelyben felhasználási kötelezettségeket határoztak meg a HIPA elköltésére vonatkozóan.

A fajlagos, átlagos szabadon elkölthető források (HIPA-n kívüli közhatalmi bevételek és működési bevételek) reálértéken 3,9%-kal növekedtek, a Markov-lánc átmenetmátrixa alapján pedig kis mértékű konvergencia figyelhető meg. Az átmenetvalószínűségek változatlansága mellett előrevetíthető, hogy az egyensúlyi állapotban is összesen a települések 82%-a átlag alatti fajlagos szabadon elkölthető jövedelemmel rendelkezhet hosszútávon.

A Vasvári (2021) által megállapított trend a HIPA egyre jellemzőbb dominanciáját illetően megfigyelhető a 2020-as évek első harmadában is. A HIPA bevételek a szolidaritási hozzájárulással korrigálva 36,5%-kal tudtak növekedni reálértéken 2015 és 2023 között, a HIPA források koncentrációja ráadásul a kezdeti állapothoz képest alig változott. A 2015-

ben legalacsonyabb fajlagos HIPA bevétellel rendelkező kb. 2300 település 95%-a nem tudott kitörni e csoportból. Az átmenetvalószínűséget meghatározó feltételek megváltozása nélkül feltételezhetően még koncentráltabban jelentkezhetnek e bevételek hosszútávon. E megfigyelt jelenség egybevág a Bethlendi, Lentner és Nagy (2021) által felállított klaszterek és az azok közötti mobilitás alacsony mértékével, továbbá Hegedűs és Lentner (2023) saját adóbevételek megszerzésének nehézségeire vonatkozó megállapításával is.

A működési kiadások aggregáltan az infláció felett (13,9%-os reálértéken) tudtak növekedni a vizsgált időszakban, ráadásul a belső eloszlás tekintetében is a konvergencia volt rájuk jellemző. Az átmenetvalószínűségek változatlansága mellett az ergodikus (egyensúlyi) eloszlás felzárkózásra vall, amelynek forrása Bogdán, Hegedűs és Koncz (2024) települési szintű elemzése alapján a feladatokhoz kötött állami támogatások. Fontos eredmény, hogy míg Hegedűs és Lentner (2023) az (aggregált) alrendszer relatív pénzügyi stabilitását állapították meg tanulmányukban, addig jelen kutatás települési szintű vizsgálata 2022-ben 41%-ban, míg 2023-ban 36%-ban talált olyan önkormányzatokat, amelyek működési egyenlege negatív. 2020 és 2023 között a települések 71%-ánál haladták meg a működési kiadások a működési bevételeket legalább az egyik évben.

Az önkormányzati alrendszer (működési) forrástömegének GDP-arányos csökkenése, a felhasználási korlátokkal ellátott bevételek arányának növekedése és a saját forrástípusok esetében megfigyelhető alacsony mobilitás egyaránt jelentős kihívásokat állítanak az önkormányzatok elé. A működési költségvetés kiegyensúlyozása a 2020-as évek első harmadában láthatóan több önkormányzat számára jelentett nehézséget, mint a feladat alapú finanszírozás rendszerének első éveiben. Ahogy Hegedűs és Lentner (2023) megállapították, a helyi adók szerepe felértékelődött a gazdálkodásban, hiszen a szabadon elkölthető források lehetővé teszik a normatíva adta szűkre szabott lehetőségektől való eltérést. A saját források arányának további csökkenése, a felhasználási kötöttségek növekedése és a szabadon elkölthető források változatlan koncentrációja veszélyezteti a település specifikus szempontjainak érvényesítését a költségvetési tervezésben, amely komoly kockázatot jelenthet az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások színvonalára és elérhetőségére nézve.

JEGYZETEK

- 1 A zölddel kiemelt időszak a jelen kutatás vizsgálati intervalluma.
- 2 A Markov-modell ergodikus eloszlásának kiszámításához a Markov Chain Calculator nevű szoftvert használtuk. A pontos matematikai számításokról lásd bővebben Major (2009) tanulmánykötetét.
- 3 A szolidaritási hozzájárulással csökkentett érték.
- 4 2020 és 2023 között legalább egyszer negatív működési egyenleggel rendelkező önkormányzatok aránya.

IRODALOMJEGYZÉK

- Baranyai Nóra – Barsi Boglárka – Finta István – Kovács Katalin – Pálné Kovács Ilona: Önkormányzati szerepvállalás, mozgástér és reziliencia a COVID-19 járvány során, Műhelytanulmány, KRTK Regionális Kutatások Intézete. Elérhető: https://www.docs.rkk.hu/rkkweb/covidonk_kisprojekt_muhelytanulmany.pdf (Letöltve: 2025.01.24.)
- Bencsik, András: A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról, *Pro Publico Bono*–Public Administration 5.1, 2017, 56–69.
- Berczik Ábel – Kecskés Ádám – Kelemen Rita – Szilágyi Henrietta: A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002–2020 között, *Közgazdaság*, 2019/3, 60–82. <https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.04>
- Bethlendi András – Lentner Csaba – Nagy László: A hazai önkormányzati gazdálkodás fenntarthatósága, *Statistikai Szemle*, 2021/6, 541–571. <https://doi.org/10.20311/stat2021.6.hu0541>
- Bogdán, Gergely – Hegedűs, Szilárd – Koncz, Gábor: The operating budget balance of Hungarian municipalities and its composition in the early 2020s, X, Winter Conference of Economics PhD Students and Researchers: Conference Proceedings, Budapest, Magyarország: Association of Hungarian PhD and DLA Candidates, 2024, 126–134., 9. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/390872991_The_operating_budget_balance_of_Hungarian_municipalities_and_its_composition_in_the_early_2020s#fullTextFileContent
- Egri Zoltán: Bezáródás a Perifériára – A Hazai Társadalmi-Gazdasági Elmaradottság Tartós Térbeli Fennmaradása, 1960–2020, *Térületi Statisztika*, 2024/2, 177–211. <https://doi.org/10.15196/ts640203>
- Finta István – Hoffman István – Pálné Kovács Ilona – Gábor Péter: A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai, *Pólusok*, 2021/2, 3–26. <https://doi.org/10.15170/psk.2021.02.02.01>
- Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba: Az önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak vizsgálata a 2010 utáni államháztartási reformoktól a tömeges Covid-19 járvány végéig, 2021-ig, 2023, 1–10.
- Magyar Államkincstár: A települési önkormányzatok településsoros beszámolóadatai az önkormányzatok által irányított költségvetési szervekkel kiegészítve, Egyedi adatkérés 2015–2023, 2024.
- Major Klára (szerk.): Markov-modellek: Elmélet, becslés, és társadalomtudományi alkalmazások, BCE Makroökonómia Tanszék – ELTE Regionális Tudományi Tanszék, 2008. Elérhető: https://regionalis.elte.hu/mellekletek/major/trttmarkov_final.pdf (Letöltés ideje: 2025.07.03.)
- Miceikienė, Astrida – Skaunonė, Laima – Krikštolaitis, Ričardas: Assessment of the Financial Autonomy of Rural Municipalities, *Economies*. 2021/3, 105. <https://doi.org/10.3390/economies9030105>
- Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020, *Comitatus*, 2020/236, 5–18.
- Pálné Kovács Ilona: „Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben”, in: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016, 583–599. (ISBN:978-963-418-006-7)
- Péteri Gábor: A gazdaság helyi adóztatása: nemzetközi példák, tanulságok, *Comitatus*, 2020/238, 19–30.
- Péteri Gábor: Önkormányzati pénzügyek: A decentralizációtól a központosításig – és vissza?, *Comitatus*, 2021/236, 19–30.
- Psycharis, Yannis – Zoi, Maria – Iliopoulou, Stavroula: Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2015/2, 262–280. <https://doi.org/10.1177/0263774x15614153>
- Rác Tamás Attila – Tóth Balázs: A hazai önkormányzatok pénzügyi zavarai az adósságkonszolidáció és az önkormányzati rendszer reorganizációjának tükrében, *Pénzügyi Szemle, Public Finance Quarterly*, 2021/1, 2021, 88–108. https://doi.org/10.35551/psz_2021_1_5
- Vasvári Tamás: Az iparüzési adó szerepe az önkormányzati gazdálkodás autonómiájában, *Comitatus*, 2021/238, 19–30.

JOGSZABÁLYOK

- 1990. évi C. törvény a helyi adókról.
- 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról. Nemzeti Jogszabálytár, njt.hu/jogszabaly/1991-82-00-00.
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.
- 2/2025. (II. 28.) KTM rendelet a Versenyképes Járások Program végrehajtási rendszeréről. Jogtár. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2500002.kte>.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Nemzeti Jogszabálytár, njt.hu/jogszabaly/2011-189-00-00.
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról. Nemzeti Jogszabálytár, njt.hu/jogszabaly/2012-185-00-00.
- 2020. évi LIX. törvény a különleges gazdasági övezetekről. Nemzeti Jogszabálytár, njt.hu/jogszabaly/2020-59-00-00.
- 308/2023. (VII.14.) Korm. rendelet a 2023. évi települési földadó visszatérítéséről. Nemzeti Jogszabálytár, <https://njt.hu/jogszabaly/2023-308-20-22>
- 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet a helyi iparüzési adóval kapcsolatos egyes rendelkezésekről a veszélyhelyzet ideje alatt. Nemzeti Jogszabálytár, njt.hu/jogszabaly/2020-639-QK-00.

INTERNETES FORRÁSOK

- KDZ – Centre for Public Administration Research: European local government finances and local autonomy, 2023. Elérhető: <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy> (Letöltés ideje: 2025.03.11.)
- Kormány.hu: Helyi ök. pénzügyi stabil. szolg. egyes tv-ek és a számvit. tv. mód. szoló tv. Jogszabálytervezet, 2025. Elérhető: <https://kormany.hu/dokumentumtar/helyi-ok-penzugyi-stabil-szolg-egyes-tv-ek-es-a-szamvit-tv-mod-szolo-tv> (Letöltés ideje: 2025.07.03.)
- Kormány.hu: Sikeres volt az agrárpetíció, az Országgyűlés törvényben tiltotta meg a földadó kivételét, 2023. július 4. Elérhető: <https://kormany.hu/hirek/siker-es-volt-az-agrarpeticio-az-orszaggyules-torvenyben-tiltotta-meg-a-foldado-kiveteset> (Letöltés ideje: 2025.01.24.)
- Központi Statisztikai Hivatal: 21.1.1.4. A bruttó hazai termék (GDP) értéke forintban, euróban, dollárban, vásárlóerő-paritáson, 2023. Elérhető: https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0004.html (Letöltés ideje: 2025.07.03.)
- MOHU MOL Hulladékgyűjtési Zrt.: Tájékoztató önkormányzatok részére, 2023. Elérhető: https://mohu.hu/file/documents/0/0036/onkormanyzati_tajekoztato.pdf (Letöltés ideje: 2025.01.24.)
- parlament.hu: Törvényjavaslat: Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról, Miniszterelnökség, 2024. <https://www.parlament.hu/irom42/10012/10012.pdf> (Letöltés ideje: 2025.07.03.)

MELLÉKLET

1. melléklet: A fajlagos szabadon elkölthető jövedelmek (helyi adók – HIPA + működési bevételek) alapján alkotott csoportok az átlag felénél, az átlagnál és az átlag kétszeresénél, 10 forintra kerekítve, és megoszlások a vizsgált években

Osztályközök (2015)	0 - 23 740 Ft / fő	23 740 - 47 280 Ft/fő	47 280 - 94 560 Ft	94 560Ft/ fő <
önkormányzatok száma (db)	2134	691	249	101
lakosságarány (%)	25.3%	30.1%	36.7%	7.9%
bevételek aránya (%)	8.5%	22.2%	47.0%	22.2%
Osztályközök (2023)	0 - 39 240 Ft / fő	39 240 - 78 480 Ft/fő	78 480 - 156 960 Ft	156 960Ft/ fő <
önkormányzatok száma (db)	1942	854	254	125
lakosságarány (%)	28.9%	28.8%	32.9%	9.4%
bevételek aránya (%)	8.7%	21.1%	41.9%	28.2%

2. melléklet: A fajlagos helyi iparüzési adóbevétel (2023-ban szolidaritási hozzájárulással korrigált) alapján alkotott csoportok az átlag felénél, az átlagnál és az átlag kétszeresénél, 10 forintra kerekítve, és megoszlások a vizsgált években

Osztályközök (2015)	0 - 23 690 Ft / fő	23 690 - 47 380 Ft / fő	47 380 - 94760 Ft / fő	94760 Ft / fő <
önkormányzatok száma (db)	2311	521	237	106
lakosságarány (%)	33.0%	19.7%	39.3%	8.0%
bevételek aránya (%)	8.0%	14.6%	51.9%	25.5%
Osztályközök (2023)	0 - 51 300 Ft / fő	51 300 - 102 600 Ft / fő	102 600 - 205 200 Ft / fő	205 200 Ft / fő <
önkormányzatok száma (db)	2458	417	209	101
lakosságarány (%)	33.2%	19.8%	38.8%	8.2%
bevételek aránya (%)	6.0%	14.9%	58.8%	20.2%

3. melléklet: A fajlagos működési kiadások alapján alkotott csoportok az átlag felénél, az átlagnál és az átlag kétszeresénél, 10 forintra kerekítve, és megoszlások a vizsgált években

Osztályközök (2015)	0 - 80880 Ft / fő	80 880 - 161 760 Ft / fő	161 760 - 323 540 Ft / fő	323 540 Ft / fő <
önkormányzatok száma	421	1648	940	168
lakosságarány	5.1%	50.7%	42.1%	2.1%
bevételearány	2.1%	40.1%	52.3%	5.5%
Osztályközök (2023)	0 - 147 210 Ft / fő	147 210 - 294 420 Ft / fő	294 420 - 588 840 Ft / fő	588 840 Ft / fő <
önkormányzatok száma	332	1346	1202	297
lakosságarány	3.0%	56.0%	38.5%	2.5%
bevételearány	1.5%	48.6%	44.6%	5.4%

PÁMER ZOLTÁN

Testvértelepülési kapcsolatok és határon átnyúló együttműködés a magyar-horvát határtérségben

Twinning and cross-border cooperation in the Hungary-Croatia border area

•

SZERZŐ:

PÁMER ZOLTÁN, tudományos munkatárs, HUN-REN Közgazdasági és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, pamer.zoltan@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590

JEL kód: R12, R50

Kulcsszavak: testvértelepülés • határon átnyúló együttműködés
• Magyarország • Horvátország

Absztrakt: A határon átnyúló együttműködések hagyományos módja sokáig a testvértelepülési kapcsolatok kialakítása és működtetése volt, mely Európában hosszú múltra tekint vissza. A településközi együttműködések kialakítása már az első világháborút követően megindult, azonban komoly lendületet a II. világháborút követően vett, amikor Európa újjáépítése és a békés együttműködésre épülő globális rend érdekében szükség volt az államközi kapcsolatoknál alacsonyabb szintű, helyi, a békés együttélés mintáját bemutatni képes együttműködésekre is. Bár a twinning bölcsője ilyen értelemben egyértelműen Nyugat-Európa, a kelet-közép-európai térségben is működtek hasonló együttműködések. A rendszerváltásig ezek jellemzően a szocialista táboron belül maradtak, azonban a rendszerváltást követően megélnékültek a nyugati irányú kapcsolatok is. Az Európai Unió kohéziós politikájával megindult „projektszemlélet” a testvértelepülésektől is célorientált, mérhető indikátorokkal paraméterezett projektek megvalósítását várja, mely egyértelműen hat a testvértelepülési kapcsolatok térbeli és tematikus vektoraira.

A tanulmány első része áttekinti a testvértelepülési együttműködésekre vonatkozó szakirodalmat, beleértve a nyugati, a kelet-közép-európai, magyarországi és volt jugoszláv előzményeket. A kutatási módszereinek és az alkalmazott adatbázisok bemutatását követően a tanulmány bemutatja magyar-horvát relációban a határon átnyúló együttműködési eszközökből finanszírozott testvértelepülési együttműködések az uniós csatlakozástól 2020-ig, rávilágítva a testvértelepülési kapcsolatokon alapuló együttműködések jelentőségére, illetve a 2007–2013 és a 2014–2020-as időszak összehasonlításán keresztül azok időbeli változására.

AUTHOR:

ZOLTÁN PÁMER, Research Fellow, HUN-REN Centre for Economic and Regional Studies, Institute for Regional Studies, pamer.zoltan@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-5046-9590

JEL kód: R12, R50

Keywords: twinning • cross-border cooperation • Hungary • Croatia

Abstract: For a long time, the traditional method of cross-border cooperation was the establishment of twin-settlement relations, which has a long history in Europe. The development of inter-municipal cooperation began after the First World War, but it gained serious momentum after World War II, when, in order to rebuild Europe and create a global order based on peaceful cooperation, it was necessary to establish local cooperation at a lower level than interstate relations, capable of presenting a model of peaceful coexistence. Although the cradle of twinning in this sense was clearly Western Europe, similar collaborations have also operated in Central and Eastern Europe. Until the systemic change, these typically remained within the socialist camp, but after the regime change, relations with the West also intensified. The “project approach” launched by the European Union’s cohesion policy also expects the implementation of goal-oriented projects parameterised by measurable indicators from twinning settlements, which clearly affects the spatial and thematic vectors of twinning relationships.

The first part of the study reviews the literature on twinning cooperation, including the antecedents of Western, Central and Eastern Europe, Hungary and former Yugoslavia. After presenting the research methods and the databases used, the study presents the twinning cooperation financed from cross-border cooperation instruments between Hungary and Croatia since the EU accession until 2020, highlighting the importance of twinning in establishing cooperation, and their change over time by comparing the periods of 2007–2013 and 2014–2020.

BEVEZETÉS: TOWN TWINNING – SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Bár települések közötti együttműködésekéről Európában a középkorra visszamenően rendelkezünk információval, az intézményesített együttműködések kezdetét általában a „hosszú XIX. század” végéhez szokás kötni. 1913-ban jött létre az első nemzetközi önkormányzati együttműködési szövetség (Helyi Önkormányzatok Nemzetközi Uniója – IULA). Az első megállapodások közé tartozott az 1918-ban megszületett svájci-német (Bugg–Rottweil) együttműködés, majd ezt követték a francia-angol megállapodások (Handley, 2001). Igazi fellendülésről az 1940-es évektől beszélhetünk (Even – Hebbert, 2007), az intenzív, szisztematikus kiépítés a II. világháborút követő időszakra tehető, amikor is a háború traumája együttműködésre ösztökölte a nyugat-európai államokat, melyet helyi szinten is igyekeztek támogatni. Az IULA bázisán 1947-ben alakult meg a Polgármesterek Nemzetközi Uniója (Union Internationale des Maires – UIM), melyből létrejött az Európai Önkormányzatok Tanácsa (Council of European Municipalities – CEM), majd 1951-ben Genfben az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) (Even – Hebbert, 2007; Furmankiewicz, 2001), mely ma is működik és európai szinten koordinálja a testvértelepülési együttműködéseket.

A testvértelepülési együttműködés jellemzően formális, hosszú távú együttműködés két helyi önkormányzat között (Zelinsky, 1991), jellemzően közösen megfogalmazott együttműködési megállapodások alapján. Az együttműködések célja a béketeremtés, a mintaadás, melynek kulcsszerepe volt a világháborút követő európai újjáépítési folyamatban. Az együttműködések kialakítása jellemzően a közös történelmi gyökerekre épült, területi logikát követett, így elsősorban szomszédos országok között, jellemzően egykoron egy országhoz tartozó települések/városok között indult (Kézay – Páthy, 2023). Az együttműködések célja, közvetetten, a xenofóbia elleni közdelem, melyhez az út az emberek közötti személyes kapcsolatok kialakításán keresztül vezet, ezáltal az átlagember is jobban megérti a szomszédos, korábban ellenségnek tekintett ország lakosságát. A kezdeti bizalmatlan, adott esetben ellenséges hozzáállás idővel enyhül, a partnerek „közömbös idegenek” lesznek, majd kialakul a szimpátia (Langenohl, 2014). Így a hasonló kapcsolatok jellemzően a testvérkapcsolatot kialakított önkormányzatok tisztségviselői, illetve, szélesebb értelemben, a lakosság közötti személyes találkozási lehetőségekből állt, különösebb tematikus fókusz nélkül, csupán szocializációs céllal. Ezek eredménye, az elvárás szerint, személyes barátságok kialakítása, melyek a kölcsönösségen, reciprocitáson alapulnak (Langenohl, 2014). A kapcsolatépítés fontos eleme a nyelv, ideális esetben a közös nyelv, melynek hiánya nehézkessé teszi a kapcsolatok fenntartását. A reciprocitás, a kölcsönös vendéglátás nehézkessége, a kapcsolatok változatlansága egy idő után elvezethet a kapcsolat vonzerejének csökkenéséhez (Langenohl, 2017).

A twinning vonatkozásában, bár alapjában véve helyi szintű együttműködések foglalt magában, gyakran megfigyelhető az állami politikának való alárendeltség (Jańczak, 2017). Mivel a twinning alapjában véve a hidegháború korának terméke volt, a nyugati kohézió erősítését szolgálta, egyúttal erősítette is az európai integrációs folyamatot, függetlenül attól, hogy annak formálisan nem volt része (Jańczak, 2017). Manapság a határhelyzet, köszönhetően

az európai integrációs folyamatnak, sok esetben előnyt jelent, számos lehetőséggel (Jańczak, 2018). A határvárosok együttműködése, több esetében az európai integráció előnyeinek demonstrátorai, számos szimbolikus helyvel, objektummal (Jańczak, 2018). Az első együttműködések, melyek jellemzően valami közös történelmi körülményen alapultak, sok esetben határvárosok voltak. Jańczak (2017) összesen 24 ilyen twinning-várospárt vizsgált, melyeket csoportosított a keletkezésük és a közös történelmi múlt (feudalizmus, napóleoni háborúk, I. és II. világháború, Szovjetunió megszűnése) mint kapocs alapján. Több esetben az újonnan létrejött határok etnikailag homogén tereket vágtak ketté, több esetben eredményeztek áttelepülést. A fenti említett várospárokat vizsgálva tipizálta őket a konfliktus-együttműködés tengelyen, illetve csoportosította őket úgy, mint „az integráció megalapozói”, „integrációs bajnokok”, valamint „jó házasságok” (Jańczak, 2017:485.) Az első kategóriába jellemzően nyugat-európai várospárok kerültek, míg a másodikban már megjelennek a volt keleti blokk belső határain (magyar-szlovák), illetve a nyugati és keleti blokk határán (német-lengyel) található városok is. A harmadik kategóriába a jellemzően a volt Szovjetunió határain található várospárok kerültek, ahol valamely gazdasági előny táplálja az együttműködést.

A twinning együttműködések általában azok formalizáltsága, megállapodással kialakított jellege különbözteti meg az egyéb ad hoc önkormányzati együttműködésektől. Együttműködési megállapodás, közös ülések, nyilatkozatok, munkacsoportok működnek (Jańczak, 2017), melyeket közös politikai és kulturális rendezvények egészítenek ki. A kapcsolat fenntarthatósága szempontjából kulcsfontosságú a határ átjárhatósága, a nemzeti, kulturális, nyelvi összetétel, illetve a politikai és gazdasági erőforrások rendelkezésre állása (Jańczak, 2017).

A helyi szintek közötti együttműködés szabályozásában, illetve általában a határon átnyúló együttműködések előmozdításában az Európa Tanács (ET) szerepe kiemelkedő. 1957-ben jött létre a Helyi Közhatalások Európai Konferenciája, mely 1994-ben átalakult a Helyi és Regionális Közhatalások Európai Kongresszusává (CLARE), mely fórumot teremt a helyi és regionális önkormányzatok közötti kapcsolatépítésnek és országokon átvívelő szakpolitikai vitáknak (Soós – Fejes, 2009). 1980-ban, szintén az ET égíse alatt, került kidolgozásra a Madridi Keretegyezmény, melynek célja a helyi és regionális önkormányzatok közötti együttműködés egyszerűbbé tétele, egységes jogi keretbe foglalása (Perkmann, 2003). Az Egyezmény értelmében az együttműködés elősegítéséhez nemzeti jogszabályok kialakítására van szükség. A Madridi Konvenciót Magyarország 1994-ben ratifikálta, Horvátország 2003-ban. A két kiegészítő jegyzőkönyvet, melyek közül az első, ami az önkormányzatok közötti határon átnyúló együttműködésekről szóló szerződéseket kötelezőnek ismeri el, sem Magyarország, sem Horvátország nem ratifikálta. Ugyanakkor mindkét ország ratifikálta a Madridi Egyezménnyel egyidőben előkészített Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (Soós – Fejes, 2009).

KELET-KÖZÉP-EURÓPA ÉS MAGYARORSZÁG

Bár a testvértelepülési kapcsolatok kialakítása Kelet-Európában – egyidőben a nyugat-európai felfutással – szintén megindult az 1950-es években, a kommunista országokban lényegesen korlátozottan tudott csak fejlődni. Míg nyugaton a kapcsolatok kialakításában a közelség, történelmi kapcsolat játszott szerepet, Kelet-Európában ennek erősen

ideológiai karaktere volt, több esetben csupán protokoll- és sportcélokat szolgáltak (Kézai – Páthy, 2023). Kelet-Európára még inkább volt jellemző a felülről jövő koordináció, a központilag meghatározott együttműködéshez való illeszkedés. Összességében a szocializmus időszakára a kelet-németországi, lengyel és finn kapcsolatok voltak jellemzőek (Giczi – Sík, 2014), majd a berlini fal leomlása után indult meg a kapcsolatépítés Ausztria, Németország, valamint a szomszédos magyar kisebbség által lakott országok irányába is. Romániai kapcsolatok gyakorlatilag csak a rendszerváltást követően létesültek (Giczi – Sík, 2014). A kelet-európai politikai átalakulás együtt járt a nyugati irányú kapcsolatok előtérbe kerülésével és újabb kapcsolatok kialakításával. Az 1990-es évek a twinning tekintetében a nagy nekiindulás időszaka volt: a CEMR 1991-ben már 8500 együttműködést regisztrált, míg 2003-ban több mint 30 ezer együttműködésről volt adat (Even – Hebbert, 2007). Míg nyugaton a legaktívabbak a német és francia önkormányzatok voltak, a kelet-közép-európai térségben Lengyelország és Magyarország aktivitása is kiemelkedőnek tekinthető. Ettől valamennyire elmaradt Csehország és Románia, de még így is elérte több nyugat-európai és skandináv ország szintjét (CEMR, 2007).

Magyarországra vonatkozóan a TÁRKI által 2002-ben végzett felmérés adatai alapján publikált kutatás szerint a magyarországi települések 33%-ának volt testvértelepülése. A legnépzsűrűbb partnerországok Románia (27%), Németország (21%) és Szlovákia (13%) voltak (Giczi – Sík, 2014), tehát vagy a jelentős magyar kisebbséggel rendelkező szomszédos országokból, vagy pedig a nemzetiségi kapcsolatok által meghatározott országokkal alakítottak ki partnerkapcsolatot. A partnerországok tekintetében a településméret is meghatározó: a romániai, szlovákiai kapcsolatok jellemzően a kistelepülésekre is, míg a német, finn és lengyel kapcsolatok inkább a nagyobb településekre, városokra voltak jellemzőek (Giczi – Sík, 2014). A németországi kapcsolatok inkább a Dunántúlon jelentkeznek (Budapest környéke, Tolna, Somogy, Balaton – Keller et al., 2019). A németországi kapcsolatokban a nemzetiségi elemnek van kitüntetett szerepe, a nyelvtanulási lehetőségnek, a cserekapcsolatoknak. Több esetben az együttműködések motorjai az egykori kitelepítettek, vagy azok leszármazottjai (Giczi – Sík, 2014), így a kapcsolatok sok esetben családi alapról indultak és váltak önkormányzativá. Érdek-szempontról a kapcsolatok ötödében mutattak ki gazdasági motivációt (Giczi – Sík, 2014).

Ami az egyes határszakaszok vizsgálatát illeti, Baranyi (2014) részletesen elemezte az egyes magyar határszakaszok együttműködő várospárjait. A magyar-szlovák testvértelepülési kapcsolatokról, azok területi eloszlásáról Mezei (2005) írt részletesen. Az osztrák-magyar határtérség együttműködéséről Kézai, Zsibók (2024) tanulmánya kimutatta, hogy a kapcsolatok a közvetlen határtérségben a legintenzívebbek.

TESTVÉRTelepülési EGYÜTTMűKÖDÉSEK AZ EGYKORI JUGOSZLÁVIÁBAN ÉS A FÜGGETLEN HORVÁTORSZÁGBAN

Jugoszlávia az el nem kötelezett országok mozgalmának egyik alapítója volt. Az 1955-ben megalapított együttműködés azon országokat tömörítette, melyek nem kívántak sem az Amerikai Egyesült Államok, sem a Szovjetunió által létrehozott tömbhöz sem csatlakozni. Így Jugoszlávia, ahogy a világpolitikában, úgy a helyi önkormányzatok szintjén is a kelet

és nyugat közötti egyensúlyt képviselve igyekezett fellépni. 1965-ben jött létre a Jugoszláv Városok Állandó Konferenciája, melynek feladata a helyi szintű együttműködési politika koordinációja volt. Jugoszlávia egyszerre volt tag a keleti és nyugati orientációjú nemzetközi önkormányzati szervezetekben (IULA, illetve a Fédération mondiale des villes jumelées – FMVJ-UTO) (Unkovski-Korica, 2022). Ugyanakkor a közös délszláv állam az önkormányzati együttműködések terén is megosztottságot mutatott: a horvátországi és szlovéniai városok gyakrabban kooperáltak nyugat-európai partnerekkel, míg a többi tagközsaságra inkább a közel-keleti és harmadik világ országaival való együttműködések voltak inkább a jellemzők, szintén a felülről jövő koordináció eredményeként (Unkovski-Korica, 2022). A legintenzívebb helyi szintű együttműködés az Adrián túli olasz önkormányzatokkal valósult meg, melynek célja a II. világháború következményeinek kezelése. Az osimói megállapodással – mely 1975-ben Trieszt környékén rendezte a két ország közti határ kérdését – a Kelet és a Nyugat közötti legnyitottabb határ jött létre, melynek szélesebb társadalmi elfogadtatását szolgálta a helyi szintek közötti együttműködés támogatása (Klabjan, 2023).

A MAGYAR-HORVÁT HATÁRTÉRSÉG

A magyar-horvát határ – a magyar-jugoszláv határ részeként – a kevésbé átjárható, egy ideig, az 1950-es években a gyakorlatilag zárt határok közé tartozott. A kapcsolatok az „olvadást” követően élénkültek meg. Az 1970-es években jellemzővé vált a magyar és jugoszláv vállalatok közötti együttműködés, elsősorban a mezőgazdaságban és élelmiszeriparban, valamint a kiterjedt bevásárlóturizmus. A közvetlen magyar-horvát határtérség esetében a Mohács és Pélmónostor (Beli Manastir) közötti megállapodás volt az első (1970), melyet nem sokkal utána követett a Pécs és Eszék (Osijek) közötti kapcsolat (1973).

A két megye – Baranya és Eszék-Baranya (Osijek-Baranja) – közötti kapcsolatfelvételre csak a rendszerváltás után, a horvátországi megyerendszer kialakítását követően, 1995-ben került sor (Klatt – Kühl, 2008). A két baranyai testvérvárosi kapcsolat mellett Bali (2010) szerint a Barcs–Verőce (Virovitica) együttműködést, valamint a Lenti–Muraszerdahely (Mursko Središće) kapcsolatot lehet valódi testvértelepülésként értelmezni, bár utóbbi esetben inkább a szlovéniai Lendvával (Lendava) kiegészítve egy hármas határváros-együttműködésről beszélhetünk („Muránia”).

A magyar-horvát együttműködés a rendszerváltást követően – köszönhetően az 1994-ben kötött kétoldalú megállapodásnak a tudományos, oktatási és kulturális együttműködésről – alapjában véve kulturális fókuszú volt. Az egymás országában élő, létszámában nem jelentős, azonban jól szervezett kisebbség kiterjedt intézményrendszert működtetett, mely az együttműködés motorjává vált. A cél az anyagszággal való kapcsolattartás, a kulturális csere volt (Klatt – Kühl, 2008). A kisebbségi fókusz mellett az 1990-es évek az együttműködés intézményrendszerek kialakítása volt jellemző, mely az önkormányzatok közötti bilaterális együttműködést multilaterálissá tette. Ennek fő kerete az 1998-ban megalkult Duna-Dráva-Száva Eurorégió volt, mely az európai közlekedési hálózat határtérségre eső elemeinek fejlesztését, illetve az ahhoz kapcsolódóan várt gazdaságfejlesztési hatásokat helyezte középpontba (Bali, 2012; Vugrinović – Dominko, 2014). 2001-ben, már az uniós előcsatlakozási alapok fogadása érdekében, a két kormány közös nyilatkozatot adott

ki a határon átnyúló együttműködésről (Klatt – Kühl, 2008), melyet követett egy ambiciózus cselekvési terv. Az első, uniós támogatással induló magyar-horvát együttműködést támogató PHARE-program („kisprojekt-alap”) 2003-ban indult (VÁTI, 2004).

Horvátország esetében a háború némileg késleltette az európai integrációs folyamatot: az ország 2013-ban lett az EU tagja, 2023-ban belépett a schengeni övezetbe és bevezette az eurót. Ennek ellenére a határtértséget továbbra is a relatív fizikai és közlekedési izoláció (Čelan, 2016), a két ország közötti kapcsolatokat pedig az állami dominancia jellemzi (Rác, 2017).

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TWINNING

Bár a CEMR európai szintű civil szervezetként működik, fontos szerepet játszik az Európai Unió által képviselt, a szubszidiaritás elvének megfelelő, a helyi és regionális önkormányzatok együttműködésének promóciójában, így az ehhez kapcsolódó pénzügyi eszközök kialakításában és működtetésében is.

Az Európai Bizottság 1989 óta nyújt támogatást a testvértelepülési együttműködéseknek. A kezdetben 3,5 millió ECU-s keret a 2006-ban zárult programozási időszakra 12,5 millió EUR-ra nőtt (CEMR, 2007). Jelentős támogatásnövekedés a 2007–2013-as időszakban történt, amikor a Citizens for Europe program részeként a 215 millió eurós programból éves szinten 11-14 millió euró támogatást kaptak helyi szintű együttműködések (CEMR, 2007). Némi forráscsökkenés jelentkezett a 2014–2020-as időszakban (EC, 2014). 2021-től, némileg „újracsomagolva”, a Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) program részeként támogat a Bizottság hasonló együttműködéseket, 191 millió euró értékben (EC, 2021).

A közvetlen testvértelepülési együttműködések célzó központi uniós programon túl az együttműködések legkiterjedtebb eszköze az európai kohéziós politika részeként 1990-ben indult Interreg – kezdetben közösségi kezdeményezés, majd – program, mely a 2014–2020-as időszakig folyamatosan növelte a területi együttműködésre (Interreg „A” pillér) fordítható forrásokat (Pámer, 2021), beleértve a határon átnyúló együttműködési keretet is, amit jellemzően bilaterális programok formájában került felhasználásra (Pámer, 2019).

KUTATÁSI KÉRDÉSEK, ADATBÁZIS, MÓDSZERTAN

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió közvetlen testvértelepülési együttműködési programjából finanszírozott magyar és horvát együttműködések száma minimális, a határtértségre vonatkozóan vizsgálva pedig nem értelmezhető, a két ország együttműködésében megvalósuló összesen három határon átnyúló együttműködési program adatai alapján igyekeztem megvizsgálni, hogy a magyar és horvát önkormányzatok közötti testvértelepülési együttműködések mennyiben voltak alkalmazhatók sikeres határon átnyúló együttműködési projektek kialakításához. A kutatás konkrét kérdései az alábbiak voltak:

- Mennyire meghatározók a testvértelepülési együttműködések mint partnerség az uniós támogatásból megvalósuló magyar-horvát határon átnyúló együttműködési projekteken?

- Kimutatható-e időbeli változás a testvértelepülési kapcsolatok együttműködésben való alkalmazásában és a felhasznált források tekintetében a vizsgált időszakok között?

Hipotézisünk szerint a testvértelepülési együttműködések jó alapot nyújtanak a projektalapú együttműködésekhez, mivel egy meglévő kapcsolatrendszerre épülnek, személyes kapcsolatokat is magukban foglalnak, azt fejlesztik tovább. Ugyanakkor feltételezzük, hogy a támogatási programok kiterjedtebbé válása, a megfogalmazott programcélok egyre specifikusabbá válása okán, bár a testvértelepülési kapcsolatok szerepe meghatározó marad, ugyanakkor csökkenő az egyes időszakok között.

A testvértelepülési kapcsolatok számbavételéhez az alábbi adatbázisok unióját alkalmaztam, azaz amennyiben a három közül legalább egyben szerepelt egy kapcsolat, akkor azt létezőnek tekintettem:

- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) testvértelepülési adatbázisa, a 2018-as állapot szerint, Baranya, Somogy és Zala megye esetében. A TÖOSZ az adatbázist a projekt céljából bocsátotta rendelkezésünkre.
- A Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (DDRFÜ) által végzett adatgyűjtés a testvértelepülésekről, melyre 2007-ben került sor. Ez Baranya, Somogy és Tolna megyét vizsgálta. Bár van pár tolnai horvát kapcsolat, a határon átnyúló együttműködési projektek szempontjából nem releváns.
- A Horvát Községek Szövetsége (HZO) által közzétett nyilvános testvértelepülési lista, 2010-es állapot szerint (HZO, 2010).

A projektkapcsolatok bemutatására a következő programok adatait használtam:

- Az Interreg IIIA Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004–2006 nyertes projektjeinek partneri listája;
- A Magyarország-Horvátország IPA CBC 2007-2013 program partner- és partnerszintű támogatási adatai;
- Az Interreg V-A Magyarország-Horvátország 2014–2020 program partner- és partnerszintű támogatási adatai.

A fenti adatbázisokat a programok közös titkársága bocsátotta rendelkezésünkre a projekt céljára.

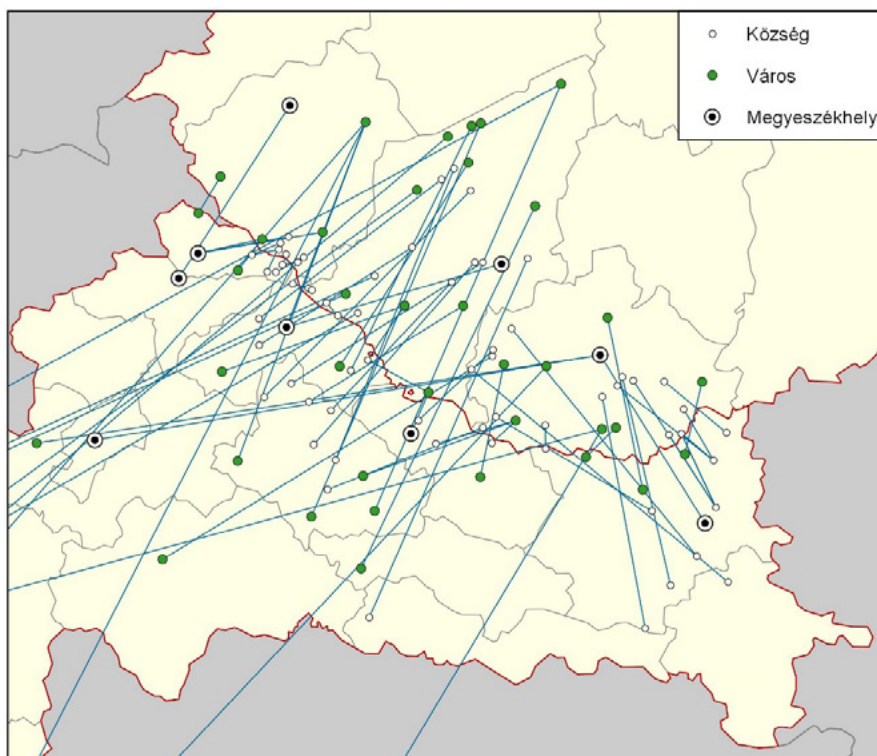
A módszertan szempontjából fontos kiemelni, hogy bár a tanulmányban következetesen a „testvértelepülés” kifejezést alkalmazzuk, mely a magyar szakirodalom által jellemzően használt fogalom, ugyanakkor a települési önkormányzatot értjük alatta. A horvát oldalon, ahol jellemzően több település alkot egy önkormányzatot, az ottani községeket (općina) vagy városokat (grad) értjük a jelen tanulmány kontextusában ’település’ alatt.

TESTVÉRTELEPÜLÉSI KAPCSOLATOK A HATÁRTÉRSÉGBEN

Ábrázolva a meglévő testvértelepülési kapcsolatokat a három határ menti magyar vármegye vonatkozásában (1. ábra), a következő következtetéseket vonhatjuk le a határtérség egyes altérségeire vonatkozóan:

- Zala esetében a kapcsolatok jellemzően a fizikailag közel elhelyezkedő önkormányzatok között alakultak ki. Nagykanizsa kapcsolata Csáktornyaival (Čakovec), illetve Zalaegerszeg kapcsolata Varasddal (Varaždin) szimmetrikus funkciójukkal is magyarázható. A kivételt Hévíz jelenti, mely távolabb is található a határtól, illetve partnerei között két tengerparti település is található.
- Dél-Somogy esetében, hasonlóan a zalai mintához, a fizikai közelség és a funkcionális szimmetria a meghatározó. Kaposvár kapcsolata Kaproncával (Koprivnica) beleillik a képbe. Mindemellett a Balaton-parti települések több esetben ápolnak kapcsolatot adriai településekkel (Marcali, Siófok).
- Baranya esetében a funkcionális szimmetria egyértelműen megjelenik a kisvárosok esetében. Pécs ugyanakkor az észéki kapcsolat mellett együttműködést alakított ki Zágrábbal (Zagreb), illetve Samoborral is. Az adriai irányultság a szintén turisztikai funkciójú Harkányra jellemző, míg a kisebb települések esetében egyértelműen a Baranya háromszög magyarok által lakott községei felé mutatnak a vektorok (Bilje), Hercegszőlős (Kneževi Vinogradi), Darázs (Draž).

1. ábra: A három magyar határ menti vármegye horvátországi testvértelepülési kapcsolatai
Figure 1: Twinning relations between the three Hungarian border counties in Croatia



Forrás: TÖÖSZ, DDRFÜ és HZO adatok alapján saját szerkesztés.
Source: Own compilation based on TÖÖSZ, DDRFÜ and HZO data.

TESTVÉRTELEPÜLÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS PÁLYÁZATI AKTIVITÁS

A Magyarország uniós csatlakozását követően indított háromoldalú, szlovén-magyar-horvát szomszédsági program keretében volt először lehetőség közösen finanszírozott együttműködési projektekkel pályázni. A program, bár forrásai meglehetősen limitáltak voltak, több együttműködést támogatott a bemutatott kapcsolatrendszerek mentén. Ezek közül egyértelműen kiemelkedett a Pécs–Eszék kapcsolat. Már ezen első program esetében látható, hogy a testvértelepülési kapcsolat nem a két helyi önkormányzat és intézményei közötti projektek esetében jelenik meg, hanem megyei, egyetemi és ágazati igazgatási szervek, civil szervezetek közötti együttműködés formájában.

1. táblázat: Testvértelepülési együttműködések által generált támogatott projektek az Interreg IIIA Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program keretében (2004–2006)
Table 1: Funded projects generated by twinning within the Interreg IIIA Slovenia-Hungary-Croatia Neighbourhood Programme (2004–2006)

Kapcsolat	Együttműködés (db)
Pécs–Eszék	12
Kaposvár–Kapronca	2
Nagykanizsa–Csáktornya	2
Mohács–Pélmonostor	1
Murakeresztúr–Kotoriba	1
Nagyatád–Kőrös (Križevci)	1
Pécs–Zágráb	1
Szigetvár–Szlatina (Slatina)	1

Forrás: Programadatok alapján saját szerkesztés.
Source: Own compilation based on programme data.

Jelentősebb források a 2007-ben indult programozási időszakról álltak rendelkezésre, mely már csak Magyarország-Horvátország programként működött. Mivel mind a 2007–2013, mind a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan teljes körű adatbázis áll rendelkezésre, a két időszak összevetése alkalmas következtetések levonására. A 2. táblázat adatai alapján elmondható, hogy mindkét vizsgált időszakra jellemző, hogy a projektkapcsolatok több mint 50%-a épül testvértelepülési együttműködésre, bár némi csökkenés látható a 2014–2020-as adatok alapján. A Pécs–Eszék kapcsolat tekinthető a legmeghatározóbbnak. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy ezen együttműködések között egyáltalán nem volt olyan, ami mindkét oldalon önkormányzati partnerséggel valósult volna meg: állami, regionális igazgatási szervek, a két város egyetemei, illetve civil szervezetek közötti együttműködések voltak jellem-

zők. Pécs esetében szintén megemlítendő, hogy mindkét időszakban volt egy-egy zágrábi intézményi együttműködés, ami szintén nem önkormányzati, hanem kiemelt projektek kedvezményezettjei között zajlottak. A Pécs–Eszék tengelyen kívül a somogyi és a két zalai megyei jogú város aktivitása emelkedik ki. A hasonló funkciójú kisvárosok együttműködései közül a Barcs–Verőce, valamint a Szigetvár–Szlatina kapcsolat tűnik a legstabilabbnak. Ezek mellett a zalai határváros, Letenye együttműködései említendők, illetve szintén kiemelten aktív volt a zalai Tótszerdahely és Muracsány (Goričan) közötti együttműködés. Érdekes elem Hévíz két erősen különböző funkciójú várossal való együttműködése, mely szintén tartós kapcsolatnak tekinthető.

2. táblázat: Testvértelepülési együttműködések által generált támogatott projektek a Magyarország–Horvátország IPA CBC 2007–2013 és az Interreg V-A Magyarország–Horvátország Együttműködési Program 2014–2020 keretében

Table 2: Funded projects generated by twinning within the framework of the Hungary-Croatia IPA CBC 2007-2013 and the Interreg V-A Hungary-Croatia Cooperation Programme 2014-2020

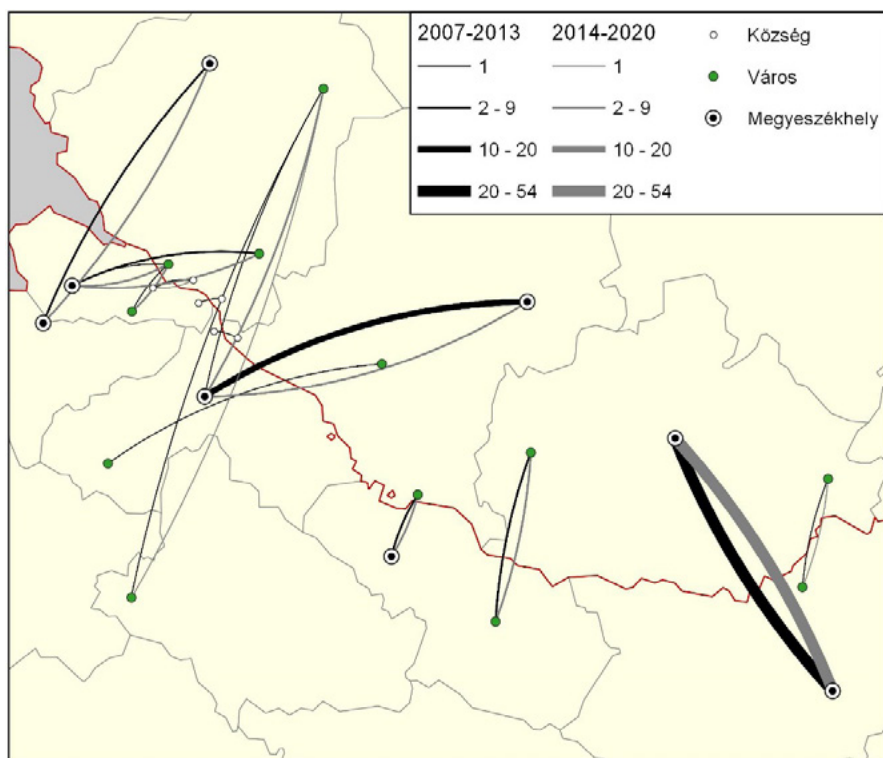
Kapcsolat	Együttműködés 2007–2013 (db)	Együttműködés 2014–2020 (db)	Együttműködés összesen (db)	EU-támogatás összesen (testvértelepülések által kapott támogatás %)
Pécs–Eszék	53	25	78	53,03
Kaposvár–Kapronca	11	4	15	3,45
Zalaegerszeg–Varasd	8	4	12	2,22
Nagykanizsa–Csáktornya	7	5	12	7,77
Szigetvár–Szlatina	5	2	7	1,88
Barcs–Verőce	3	3	6	4,11
Hévíz–Kapronca	1	4	5	1,94
Tótszerdahely–Muracsány	4	1	5	1,90
Letenye–Csáktornya	1	2	3	6,99
Letenye–Perlak (Prelog)	1	2	3	1,56
Hévíz–Csazma (Čazma)	1	1	2	0,20
Lenti–Muraszerdahely		2	2	0,93
Mohács–Pélmonostor	1	1	2	3,74

Pécs–Zágráb	1	1	2	4,15
Murakeresztúr–Kotoriba	1		1	0,17
Nagyatád–Kőrös	1		1	1,92
Órtilos–Légrad (Legrad)	1		1	2,48
Siklós–Alsómiholjac (Donji Miholjac)		1	1	1,56
Összesen	99	57	156	100,00
Összes projekt száma	169	109	278	
Testvértelepülési együttműködésben megvalósult projektek aránya (%)	58,58	52,29	56,12	

*Forrás: Programadatok alapján saját szerkesztés.
Source: Own compilation based on programme data.*

A kapcsolatok dinamikáját – mely a 2. táblázat adatai alapján is látszik – ábrázolva kijelenthetjük, hogy a meglévő stabil kapcsolatok ellenére a testvértelepülési bázisú projektek részaránya csökkenő. Jelentős emelkedés a Hévíz–Kapronca kapcsolatban látszik, továbbá Letenyének, illetve Muraszerdahelynek sikerült aktivizálnia a testvértelepülési kapcsolatait és azt projektekre váltani. A mindkét időszakban kapcsolatokkal rendelkező települések együttműködés-intenzitásának változását mutatja a 2. ábra. Ez alapján kiemelhető, hogy a megyei jogú városokon kívül a zalai közvetlen határtérség tekinthető aktívnak, illetve pár funkcionálisan hasonló kisváros Baranya és Somogy megyében.

2. ábra: A 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban is együttműködő testvértelepülések közötti projektalapú együttműködés intenzitásának változása (db)
 Figure 2: Change in the intensity of project-based cooperation between the twin municipalities cooperating in the 2007–2013 and 2014–2020 periods (pc)



Forrás: Programadatok alapján saját szerkesztés.
 Source: Own compilation based on programme data.

KÖVETKEZTETÉS ÉS DISZKUSSZIÓ

A testvértelepülési együttműködések kialakításának fontos szerepe volt a II. világháborút követő békefolyamatban. Az egyedi együttműködések kialakítása mellett megalakultak az önkormányzati kapcsolatokat koordináló nemzetközi együttműködési platformok (szövetségek) is. Bár a testvértelepülési kapcsolatok alapján véve alulról jövő együttműködésnek tekinthetők, több esetben megfigyelhetők a politikai szempontok, mind a nyugati (francia-német kapcsolatok), mind a keleti (a Szovjetunió, illetve szocialista blokk országai között), valamint Jugoszlávia esetében is (el nem kötelezettek mozgalmának tagjai, harmadik világ irányába). A rendszerváltást követően az intézményi-jogi háttér kialakításában kulcsszerepe van az Európa Tanácsnak, közvetlenül a Magyarország és Horvátország által is ratifikált Madridi Keretegyezménynek.

A magyar-horvát határtérsegre elsősorban a nemzetiségi alapon szerveződő kulturális-oktatási együttműködés volt sokáig a jellemző, amit kiegészített az uniós csatlakozást megelőzően a nagytérsegi, közlekedési-gazdasági fókuszú együttműködés. Magyarország 2004-es uniós csatlakozásával megnyílt az együttműködések uniós forrásból való finanszírozhatóságának lehetősége is. A 2004-től 2020-ig megvalósított három program esetében egyértelműen beazonosíthatók azon testvértelepülési kapcsolatok, melyeket közös projektek formájában is elő tudtak mozdítani. A két nagyobb méretű (2007–2013, 2014–2020) magyar-horvát bilaterális program részletes adatainak elemzése alapján elmondható, hogy a kapcsolatok több mint fele testvértelepülések közötti, azonban az együttműködések hordozói jellemzően nem az önkormányzatok, hanem a helyi intézmények, civil szervezetek, illetve – különösen a nagyobb városok esetében – a helyben működő államigazgatási, kormányzati szervek, egyetemek és egyéb oktatási intézmények. A legstabilabb együttműködések a megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok köré épülnek, melyek közül kiemelkedik a Pécs–Eszék tengely. Zala megyére jellemző a közvetlen határtérség intenzív együttműködése, míg Baranya és Somogy esetében a hasonló profilú kisvárosok együttműködése bizonyult tartósnak. Bár a magyar-horvát példa alapján igazolható, hogy a testvértelepülési kapcsolat jó alapot szolgáltat a projektalapú együttműködésekhez, a 2014–2020-as időszakban, összehasonlítva a 2007–2013-as adatokkal, a testvértelepülések közötti együttműködések aránya, pár zalai kivételtől eltekintve, csökkent, miközben a projektek mérete jellemzően növekedett.

A tanulmány megállapításait összevetve korábbi kutatások eredményeivel, az uniós támogatások által megvalósított projektek ki tudták mozdítani az együttműködést a korábban jellemző kisebbségi-kulturális területről. Az új, tematikus, projektalapú együttműködés a korábbi helyi szintű, kölcsönös látogatásokra alapuló együttműködési gyakorlat átalakítását igényelte (Pámer, 2009), melyek, bár megfelelő kiindulópontot jelentettek, széles körű intézményi bevonást igényeltek. Ahogy az korábbi elemzésekből látszik, a térség nagyvárosi központjait elsősorban az állami és regionális struktúrák, egyetemek együttműködése dominálja, ugyanakkor a kisvárosok esetében maguk az önkormányzatok, illetve azok intézményei a projektek kedvezményezettjei (Pámer, 2019; Pámer, 2023), így a testvértelepülési kapcsolat helyi szinten válthatók előnnyé.

Így, összességében a testvértelepülési kapcsolatok, a magyar-horvát példa alapján, jó alapot jelentenek a projektalapú együttműködéshez. Bár azok jelentősége némileg csökkenő, az együttműködések összessége tekintetében továbbra is meghatározó.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A 146411 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a K-23 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bali Lóránt: A horvát-magyar határ menti együttműködés két mikro regionális esete, Barcs és a magyar-horvát-szlovén hármas határ példáján, *Tér és Társadalom*, 2010/4, 237–248. <https://doi.org/10.17649/tet.24.4.1801>
- Bali Lóránt: A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője, Budapest–Szepetnek, 2012.
- Baranyi Béla: Adalékok a határ mentiség újraértelmezéséhez Magyarországon, *Deturope*, 2014/2, 26–45. <https://doi.org/10.32725/det.2014.010>
- Čelan, Tvrtko Josip: An analysis of the latest trends of the complex development of the Croatian-Hungarian border area, *Hungarian Geographical Bulletin*, 2016/1, 43–56. <https://doi.org/10.15201/hungeobull.65.1.4>
- Council Regulation (EU) No 390/2014 of 14 April 2014 establishing the ‘Europe for Citizens’ programme for the period 2014–2020. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0390> (Letöltés ideje: 2025.07.03.)
- Even, Shane – Hebbert, Michael: European cities in a networked world during the long 20th century, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2007/25, 327–340. <https://doi.org/10.1068/c0640>
- Furmankiewicz, Marek: The international partnership relations of Polish municipalities – an example of Lower Silesia, in: Koter, Marek – Heffner, Krystian (eds.): *Changing role of border areas and regional policies*, Series: Region and Regionalism, 5, Łódź–Opole, 2001, 105–114.
- Gicz Johanna – Sík Endre: A települések kapcsolati tőkéjének egy típusa – a testvértelepülések, *Szociológiai Szemle*, 2004, 34–54.
- Handley, Susan (ed.): *The links effect – a good practice guide to transnational partnerships and twinning for local authorities*, International Report 3, Local Government International Bureau, London, 2021.
- Jańczak, Jarosław: Town Twinning in Europe. Understanding Manifestations and Strategies, *Journal of Borderlands Studies*, 2017/4, 477–495. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1267589>
- Jańczak, Jarosław: Integration De-scaled, Symbolic Manifestations of Cross-border and European Integration in Border Twin Towns, *Journal of Borderlands Studies*, 2018/3, 393–413. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1226925>
- Keller Krisztina – Tóth-Kaszás Nikolett – Péter Erzsébet – Marton Zsuzsanna: Testvértelepülési kapcsolatok alakulása a balatoni településeknél, *Comitatus*, 2019/nyár-ősz, 114–122.
- Kézai, Petra Kinga – Páthy, Ádám: Sister city network’s development in Central-Eastern European regional centres, *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2023/3, 5–26.
- Kézai Petra Kinga – Zsibók Zsuzsanna: Az osztrák-magyar határ menti együttműködések vizsgálata Rechnitzer János munkájában – fókuszban a testvérvárosi kapcsolatok, *Comitatus*, 2024/250, 103–112. <https://doi.org/10.59809/comitatus.2024.34-250.103>
- Klabjan, Borut: Twinning across the Adriatic: history, memory and municipal co-operation between Italy and Yugoslavia during the Cold War, *Urban History*, 2023, 1–14. <https://doi.org/10.1017/S0963926823000160>
- Klatt, Martin – Kühl, Jürgen: National Minorities and Crossborder Cooperation between Hungary and Croatia, A Case Study of Baranya, Hungary and Osiječko-baranjska County, Croatia, *European Yearbook of Minority Issues*, 2008/7, 193–210. <https://doi.org/10.1163/22116117-90001608>
- Langenohl, Andreas: “Facing one another: Ethics of friendship in Town Twinning”, *Przegląd Socjologiczny*, 2014/1, 27–47.
- Langenohl, Andreas: The Merits of Reciprocity: Small-town Twinning in the Wake of the Second World War, *Journal of Borderlands Studies*, 2017/4, 557–576. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1244648>

- Mezei István: A szlovák-magyar határ menti kapcsolatok jelentőségéről, *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, II. évf., 2005/1, 3–21.
- Pámer Zoltán: A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati középsszintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai, *Balkán Füzetek*, 2009/2. (Különszám), 93–102.
- Pámer Zoltán: Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzási rendszerének tükrében, *Tér és Társadalom*, 2019/2. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3148>
- Pámer Zoltán: Tackling the measurement of cross-border cooperation intensity: an empirical example on the Hungary-Croatia border, *Deturope*, 2021/2, 125–138. <https://doi.org/10.32725/det.2021.016>
- Pámer Zoltán: Határon átnyúló együttműködés Magyarország, valamint Szlovénia és Horvátország között – területi mintázatok a 2014-2020-as program adatai alapján, *Mediterrán és Balkán Fórum*, 2023/1–2, 15–30.
- Perkmann, Markus: Cross-border Regions in Europe, Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation, *European Urban and Regional Studies*, 2003/2, 153–171. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002004>
- Popis registriranih bratimljenja i prijateljstava lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, 2010. Elérhető: <https://hzo.hr/wp-content/uploads/2019/07/15.pdf> (Letöltés ideje: 2024.06.03.)
- Rác Szilárd: Main characteristics of Hungarian-Croatian political relations and Cross-Border Co-operations, *Geographica Pannonica*, Volume, 2017/1, 54–67. <https://doi.org/10.5937/geopan1701054r>
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. Elérhető: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/21570/1/HataronatnyuloegyuttmukodesekMagyarorszagon.pdf> (Letöltés ideje: 2024.03.07.)
- Regulation (EU) 2021/692 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Citizens, Equality, Rights and Values Programme and repealing Regulation (EU) No 1381/2013 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EU) No 390/2014. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0692> (Letöltés ideje: 2024.05.23.)
- Twinning for Tomorrow's World. Council of European Municipalities and Regions. Elérhető: <https://www.scribd.com/document/255485052/Twinning-for-Tomorrow-s-World> (Letöltés ideje: 2024.05.23.)
- Unkovski-Korica, Vladimir: Non-aligned Cities in the Cold War: Municipal Internationalism, Town Twinning and the Standing Conference of Towns of Yugoslavia, c.1950–c.1985, *The International History Review*, 2022/3, 559–576. <https://doi.org/10.1080/07075332.2021.1960585>
- VÁTI: Az INTERREG Magyarországon – Kézikönyv, Technical Assistance for the INTERREG Programme and Project Development, 2004. EuropeAid/116361/D/SV/HU.
- Vugrinović, Andrea – Dominko, Andrej: Crossing the borders: Studies on cross-border cooperation within the Danube region, Case study: The Euroregion Danube-Drava-Sava, Superna – CESCI, 2016, 5.
- Zelinsky, Wilbur: The twinning of the world: sister cities in geographical and historical perspective, *Annals of the Association of American Geographers*, 1991/1, 1–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1991.tb01676.x>

VINCZE VIKTÓRIA
– MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY TÍMEA

Járási szintű egyenlőtlenségek vizsgálata az iskolázottság, a munkaerőpiac és a vállalkozások szempontjából

*Examining district-level inequalities in terms of
education, the labor market and enterprises*

•
SZERZŐK:

VINCZE VIKTÓRIA, hallgató, Nyíregyházi Egyetem,
vinczeviki222@gmail.com

MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY TÍMEA, főiskolai docens, Nyíregyházi Egye-
tem, makszim.gyorgyne@nye.hu, ORCID: 0000-0002-7296-6790

JEL kód: R12

Kulcsszavak: járás • egyenlőtlenség • iskolázottság • klaszter

Absztrakt: Az országok, régiók, területegységek gazdagsága, szegénysége, fejlettsége, elmaradottsága régóta a közgazdaságtan alapkérdései közé tartozik, éppen ezért minden időben aktuális kérdéseket tartogatnak a területi elemzések számára. A gazdasági, társadalmi térben megnyilvánuló különbségek vizsgálata az egyre intenzívebben változó körülmények tükrében mindig a figyelem középpontjában van. Az egyenlőtlenség mind a társadalomban, mind a gazdasági tevékenységek térbeli elhelyezkedésében tapasztalható. A makro- és mikroszintű gazdasági, társadalmi folyamatok egyaránt azt bizonyítják, hogy a polarizáció a kelet-nyugat tagoltságban, valamint a centrum-periféria viszonyában is tetten érhető. Ráadásul a területi egyenlőtlenségek fogalomköréhez gyakran társítjuk a szegénységet, az elmaradottságot és a fejlődésbeli lemaradást. Ahhoz, hogy a kedvezőtlen folyamatokat befolyásolni tudjuk, ismerni kell a meghatározó okokat és mechanizmusokat.

Kutatásunk célja a térbeli egyenlőtlenségek vizsgálata Magyarország járásai között, különös tekintettel az iskolázottságra, a munkaerőpiaci folyamatokra és a vállalkozási szektorra. Emellett klaszteranalízis segítségével kísérletet teszünk arra, hogy csoportokba soroljuk a hazai járásokat, rávilágítva a csoportokon belüli közös problémákra, sajátosságokra és ezáltal a beavatkozási hatóterületekre a gazdaságfejlesztés számára.

A tanulmány a bevezetést követően a területi egyenlőtlenségek szakirodalmát tekinti át a népesség elhelyezkedése, az oktatás, a munkaerő és a vállalkozások térbeli elhelyezkedése szempontjából. Ezt követően a kutatási cél, valamint az alkalmazott vizsgálati módszerek rövid bemutatása következik. Az önálló kutatási eredmények ismertetése a járási szintű adatok komplex elemzése alapján valósul meg.

Az eredmények azt bizonyítják, hogy relatíve nagyfokú heterogenitás jellemzi Magyarország járásait iskolázottság szempontjából, a vállalkozási szféra járási szintű aktivitása ugyanakkor csupán mérsékelt egyenlőtlenséget mutat. A hazai járásokat klaszteranalízis segítségével három csoportba soroltuk. Az első csoportban a diplomások és a működő vállalkozások aránya átlag alatti, az álláskeresők aránya pedig átlag fölötti. Ezek a járások a hátrányos helyzetűek. A második csoport értékei éppen ellenkezően alakulnak, mint az első klaszterben, ezért őket tekintjük a fejlett járásoknak. Míg a harmadik klaszterbe tartozó járásokban átlag alatti a diplomások aránya és átlag feletti a vállalkozói aktivitás, továbbá kedvezőek a munkaerőpiaci jellemzők.

AUTHORS:

VIKTÓRIA VINCZE, Student, University of Nyíregyháza, vinczeviki222@gmail.com

TÍMEA MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY, Assistant Professor, University of Nyíregyháza, makszim.gyorgyne@nye.hu, ORCID: 0000-0002-7296-6790

JEL code: R12

Keywords: district • inequality • education • cluster

Abstract: *The wealth, poverty, development and backwardness of countries, regions and territorial units have long been among the fundamental questions of economics, which is why they always hold topical issues for territorial analyses. The examination of differences in economic and social space is always at the center of attention in the light of increasingly intensively changing circumstances. Inequality can be experienced both in society and in the spatial location of economic activities. Macro- and micro level economic and social processes prove that polarization can also be seen in the east-west division and in the center-periphery relationship. Moreover, we often associate poverty, backwardness and developmental lag with the concept of territorial inequalities. In order to be able to influence unfavorable processes, we need to know the determining causes and mechanisms. The aim of our research is to examine spatial inequalities between the districts of Hungary, with particular regard to education, labor market processes and*

the entrepreneurial sector. In addition, we attempt to classify the domestic districts into groups using cluster analysis, highlighting common problems and characteristics within the groups and thus areas of intervention for economic development.

Following the introduction, the study reviews the literature on territorial inequalities in terms of the location of the population, education, labor force and the spatial location of enterprises. This is followed by a brief presentation of the research objective and the applied research methods. The presentation of the individual research results is based on a complex analysis of district-level data.

The results demonstrate that the districts of Hungary are characterized by a relatively high degree of heterogeneity in terms of education, while the activity of the entrepreneurial sphere at district level shows only moderate inequality. The domestic districts were classified into three groups using cluster analysis. In the first group, the ratio of graduates to operating businesses is below average, and the ratio of job seekers is above average. These districts are disadvantaged. The values of the second group are exactly the opposite of those in the first cluster, which is why we consider them developed districts. While in the districts belonging to the third cluster, the ratio of graduates is below average and entrepreneurial activity is above average, and the labor market characteristics are favorable.

BEVEZETÉS

Az egyenlőtlenségek általában a különböző csoportok vagy egyének között fennálló gazdasági, társadalmi vagy politikai egyenlőtlenségekre vonatkoznak. Gazdasági értelemben az egyenlőtlenségek az erőforrások, a jövedelem, a vagyon vagy a lehetőségek egyenlőtlen eloszlását jelzik egy társadalmon belül. Ez megnyilvánulhat a jövedelmi, a városi és vidéki területek erőforrásai, infrastrukturális ellátottságai közötti, vagy a nemek és etnikai csoportok közötti egyenlőtlenségekben. Az egyenlőtlenségek szorosan kapcsolódnak a méltányosság és az esélyegyenlőség kérdéséhez is (Piketty, 2015), továbbá hatással vannak a társadalmi mobilitásra, vagyis arra, hogy az egyének képesek-e gazdasági helyzetük javítására. A túlzott mértékű egyenlőtlenségek akadályozhatják a gazdasági növekedést és hozzájárulhatnak a társadalmi feszültségek kialakulásához. Emellett a nagyfokú egyenlőtlenségek destabilizálhatják a társadalmi együttműködést és bizalmat. A gazdasági tevékenységek nem egyenletes eloszlása különböző régiók között jelentős fejlettségi különbségeket eredményezhet. Egyes régiókban gyorsabb gazdasági fejlődés és nagyobb termelékenység figyelhető meg, míg másokban lassabb a fejlődés, infrastrukturális hiányosságok és szociális problémák dominálhatnak (Nemes N., 1998). A területi kiegyenlítődé, mint fő területfejlesztési-, településpolitikai célkitűzés évtizedek – de legalábbis az 1871-es Országos Területfejlesztési Konceptió elfogadása – óta érvényes, jóllehet a gazdasági, társadalmi folyamatok nem ritkán inkább tovább differenciálódtak, semmint a nivellálódás irányába mozdultak el.

A térgazdaságban különösen fontos szerepet játszanak a területi egyenlőtlenségek és azok magyarázó tényezői. Ez utóbbiak teljeskörű lehatárolása szinte lehetetlen, ráadásul az időbeliség, a területi egységek megválasztása miatt egy-egy változó erősebb magyarázó erővel bírhat az egyenlőtlenségek értelmezésében, miközben más tényezők hatása is megha-

tározó közvetlenül, vagy közvetetten. Emellett a kutatás célja, a feltett kérdések is jelentősen befolyásolják, hogy mely indikátorokat vesszük figyelembe magyarázó változóként (Harcza, 2015). Számos empirikus magyar példa igazolja, hogy a térbeli egyenlőtlenségek vizsgálatában leggyakrabban a jövedelem, vállalkozások, demográfiai mutatók, infrastruktúrával kapcsolatos indikátorok szerepelnek független változóként (Tóth, 2014; Szűcs – Káposzta, 2018). A felhasznált indikátorok száma, feldolgozásának módszertana is rendkívül változatos, azonban az utóbbi időben a hangsúly az egyszerűbb, letisztultabb eljárások felé tolódott (Németh et al., 2014; Madari, 2024). Legnagyobb veszélyforrás ugyanakkor az egyoldalú közelítésekből levont következtetések indokolatlan általánosítása (Nemes N., 2017).

Az egyenlőtlenségek értelmezésében az alakító folyamatok komplexitására hivatkozások (Makszim, 2023), a gazdaságon túli jelenségek, köztük a társadalmi reprodukció mechanizmusainak, intézményi kereteinek és napi gyakorlatainak hangsúlyozása, illetve azok helyi-térbeli viszonyokba ágyazottsága jelentenek új irányt (Hadjimichalis – Hudson, 2014). E megközelítések alapján a globális gazdaság térbeli leképeződései, a regionális és nemzeti intézményi keretek, gyakorlatok, illetve a helyi, térségi társadalmi hatások egymással szorosan összefonódva jelennek meg a konkrét szereplők konkrét helyekhez kötődő mindennapi cselekvéseiben és az azokat alakító viszonyokban (Hudson, 2016; Peck, 2016). A lokális terek jelenségei értelmezhetők úgy, mint a helyi kereteken túlmutató hierarchiák, hálózatok, kapcsolatok komplex leképeződései, másrészt vizsgálatuk lehetőséget teremt a makrofolyamatok mindennapi életet befolyásoló hatásainak, a társadalmi szereplők konkrét válaszainak a megértésére (Velkey, 2019).

A KUTATÁS CÉLJA

Tanulmányunk célja járási szinten elemezni Magyarország térszerkezetét. A társadalmi, gazdasági térszerkezeten belül olyan területeket vizsgálunk meg, mint az iskolázottság, a munkaerőpiac és a vállalkozási szektor. Célunk továbbá klaszteranalízis segítségével csoportokat kialakítani Magyarország járásai között, melyek segítségével a hasonló térbeli tulajdonságokkal rendelkező járásokat szeretnénk meghatározni. Célunk elérése érdekében a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatbázisát felhasználva, összegyűjtjük a gazdasági teret meghatározó főbb indikátorokat. A szekunder adatokat a térgazdaságtan, valamint a leíró és a következtető statisztika módszertana segítségével SPSS használatával elemeztük.

ANYAG ÉS MÓDSZERTAN

Előfordul, hogy a statisztikai irodalom az egyenlőtlenséget a mennyiségi ismérvek esetén szóródásnak nevezi, azonban a módszerei túlmutatnak azon, amit az általános statisztika szóródás alatt ért. Ennek oka egyrészt a tér többdimenziós jellegéből fakadó nagyobb komplexitás, másrészt hogy nemcsak az ismérvek egyenlőtlensége érdekes és mérhető jelenség, hanem a területi eloszlások egyenlőtlensége is (Dusek – Kotosz, 2016). Megalapozottabb következtetésekhez jutunk a többváltozós elemzések alkalmazásával, persze mindig utalva az éppen alkalmazott modell korlátaira.

G. Fekete (2006) a területi elmaradottságoknál 5 fő faktort különböztet meg: a demográfiai balansz felbomlását, a szükségletek kielégítésének gátjait, az elszigeteltséget, a környezeti erőforrások alul- vagy esetleges túlhasznosítását, valamint a térségi jövedelemtermelő képesség gyengeségét. Ezek a szempontok az alacsony foglalkoztatottságból indulnak ki, amelyet a képzettség hiányára tudunk visszavezetni (G. Fekete, 2006). Más kutatásban a térbeli egyenlőtlenségek mértékére a vállalkozássűrűség, a nettó jövedelm és az egy főre jutó GDP változóiból képzett összetett mutatószám ad magyarázatot (Makszim, 2011).

Kutatásunkban magunk is a komplexitás mellett érveltünk, amikor vizsgálati alapegységnek a járási szintet választottuk, amely a megyei (közép) szintnél jóval kifinomultabb elemzést tesz lehetővé a térbeli egyenlőtlenség vizsgálatában, ahogyan ezt számos korábbi kutatás is alátámasztja (Csatári, 2000; Finta, 2003). A komplexitást az is jelzi, hogy számos gazdasági és társadalmi indikátor együttes figyelembevételével tettünk kísérletet a járások csoportosítására, megvizsgálva az egyes befolyásoló tényezők súlyát. Az egyenlőtlenségek elemzéséhez relatív szórást, duál-mutatót és K-közép klaszterelemzést használtunk.

A nem hierarchikus klaszterelemzési módszerek közül a K-közép (K-means) algoritmus a legnépszerűbb, amely minden egyes elemet ahhoz a klaszterhez sorol, amelyiknek a középpontja a legközelebb esik az adott elemhez. Az eljárás során az objektumok felosztása egymást át nem fedő részhalmazokra (klaszterekre) történik úgy, hogy minden objektum pontosan egy részhalmazban szerepelhet (MacQueen, 1967). Legnagyobb előnye az egyszerűsége és a gyorsasága, ami lehetővé teszi az alkalmazását nagy adattömbön is. A klaszterek számának megválasztása döntési probléma, nincs rá egyetlen elfogadott eljárás. Az egymást követő lépéseknél adódó klaszterek közötti távolság jó irányadó lehet (Székelyi, 2002).

A KUTATÁS TERÜLETI DIMENZIÓI

A területi fejlettségbeli különbségek számos dimenzióban tetten érhetők. Kutatásunkban járási szinten gyűjtöttük össze a KSH adatbázisában elérhető gazdasági-társadalmi indikátorokat az alábbiak szerint:

Gazdasági indikátorok:

- SZJA alapot képző jövedelem,
- működő vállalkozások száma.

Társadalmi indikátorok:

- lakónépesség száma (korcsoportok szerinti bontásban),
- munkanélküliek száma,
- foglalkoztatottak száma,
- általános iskola 8. osztályát végzettek száma,
- diplomások száma.

Ezekből az indikátorokból fajlagos mutatókat képeztünk a járások objektív összehasonlíthatósága érdekében, majd ezt követően valamennyi fajlagos mutatónak kiszámoltuk a relatív szórását. Végül azokat az indikátorokat használtuk fel a klaszterelemzésben, amelyeknek 30% fölötti volt a relatív szórása, azaz eloszlásuk heterogénnek tekinthető, így:

- diplomások aránya a lakónépességen belül;
- ezer lakosra jutó működő vállalkozások száma;
- a 180 napon túl nyilvántartott álláskereső aránya a nyilvántartott álláskeresőkből.

A klaszteranalízist az első két dimenzió esetén a KSH 2022-es népszámlálási, a harmadik dimenzió esetén pedig a KSH 2022. évi regiszter adatainak felhasználásával végeztük el.

TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉG A NÉPESSÉG ELHELYEZKEDÉSE SZEMPONTJÁBÓL

Az egyenlőtlenségek szempontjából az elhelyezkedés vizsgálata az egyik alapkérdése a térbeliségnek. A társadalmi egyenlőtlenségek vizsgálata során a térbeli alakzatok jellemzőit keressük. Megfigyeljük, hogy a kiválasztott térelemnek milyen jellemzői vannak, a térbeli eloszlása szabályos, koncentrált, véletlenszerű vagy szórt. A vizsgálatok fontos eleme a térelemek minőségi és mennyiségi jellemzőinek összehasonlítása, a hasonlóságok és különbségek azonosítása. A népesedés szempontjából fontos kiemelni a népesség számának és korstruktúrájának országosan, de regionális szinten még kedvezőtlenebb folyamatait, így az elnéptelenedés jelenségét, amely különösen az aprófalvas térségeket sújtja. Évtizedek óta aggasztó a természetes fogyás és a vándorlási veszteség magas értéke, amely jóval hangsúlyosabban jelenik meg a falvakban és a megyeszékhelytől távol eső járásokban (Lennert, 2019).

TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEK AZ OKTATÁS SZEMPONTJÁBÓL

A társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségek magyarázatában nagyon szoros összefüggésben állnak egymással a munkaerőpiac és az oktatás jellemzői. A társadalmi háttérből fakadó hátrányokat az iskola és maga az oktatás nem tudja csökkenteni, sőt megerősíti a meglévő különbségeket, vagy új különbségeket teremt. A diákok iskolában nyújtott teljesítménye nagyrészt a szüleiktől függ, az ő társadalmi háttérük, iskolázottságuk, foglalkozási státuszuk, kulturális körülményeik és gazdasági helyzetük képezi a tanulók érdemjegyeit. Nemzetközi felmérések (PISA) is alátámasztják az előbbi állítást, miszerint Magyarországon erős összefüggés van a családi háttér és az iskolai teljesítmény között. Összességében azonban az ország 12, illetve 15-16 éves diákjai a nemzetközi mezőnyben sajnos távol vannak az élvonaltól, amely a gazdasági fejlődés lehetősége szempontjából sem teremt kedvező alapot. A hagyományos struktúrákat némileg átforgatták az utóbbi években megjelenő infokommunikációs technológiák. A fókuszban először az otthoni számítógéphasználat és internethozzáférés álltak, keresve a választ arra, hogy ezek a tényezők enyhítenek-e a tanulmányi háttér és a társadalmi státusz szoros kapcsolatán. A PISA 2003 és 2015 között végzett ezzel kapcsolatos nemzetközi felmérése arra engedett következtetni, hogy az infokommunikációs technológiák egyre kevésbé befolyásolják a teljesítményt, viszont a kifejezetten iskolai feladatokra, tanulásra való infokommunikációs technológia használata az iskolai teljesítményt inkább csökkenti (Vincze, 2018). Azóta folyamatos romlást mutatnak

a magyar diákok eredményei (Herczeg, 2020), de a legutóbbi felmérés tapasztalatai különösen aggasztóak voltak. A PISA mérések hazai történetében matematikából a legrosszabb, szövegértésből pedig a második legrosszabb eredményt érték el a magyar diákok 2022-ben (OECD, 2023). Továbbra is igaz, hogy a magyar diákok pontszámát nagyon jelentősen határozza meg a társadalmi-gazdasági háttér, vagyis az iskolarendszer esélykiegyenlítő teljesítménye meglehetősen gyenge. A rendszerváltás óta Magyarországon végbement gazdasági, társadalmi és politikai változások következtében a társadalom struktúrája átalakult, és a hazai társadalom szabdalt lett abban a tekintetben, hogy egyes rétegek kulturális, gazdasági és szociális különbségei megnövekedtek. Az oktatás minden területén érezhető a megnövekedett társadalmi egyenlőtlenségek hatása, ezért lényeges feladata az oktatásnak, hogy ezeket a különbségeket csökkentse a társadalom egyes rétegei között. Magyarországon időszakról időszakra felvetődik, hogy átgondolandó az oktatási rendszer strukturális felépítése (Falusi – Szűcs, 2022). Nemcsak az a kérdés, hogy egy-egy technológiai változás esetén ez átlagosan mennyi költséget vagy hasznot jelent, hanem azt is fontos figyelembe venni, hogy a társadalom legrosszabb helyzetben lévő tagjaira egy-egy technológia milyen hatással van. Ezek a technológiai változások jelentősen mélyíthetik a társadalmi egyenlőtlenségeket, főként azokban az országokban, ahol amúgy is nagy az egyenlőtlenség. Például az online oktatás nehézségei a szegényebb térségekben csak tovább mélyítik a társadalmi különbségeket, hiszen a szegényebb térségekben sok esetben az eszközök sem elérhetők az online oktatáshoz (Gébert, 2023).

A hazai oktatási rendszer több évtizede szinte állandó mozgásban van, ami nemzetközi mércével mérve is szokatlan, ami nehezíti a korrekt időbeli összehasonlítást. Az iskolarendszer működéséről elmondható, hogy diszkriminatív, hiszen a felsőbb osztálybeli gyerekeknek lehetőséget nyújt a továbbtanulásra, míg a többiek számára leszakadást termel (Falusi, 2007).

Az egyenlőtlenség az oktatásban a tanulók teljesítményeit megfigyelve a legszembetűnőbb. Az oktatás eredményessége egyenlőtlenül oszlik el társadalmilag és területileg is. A közoktatásban tapasztalható egyenlőtlenség jóval árnyaltabban jelenik meg a gazdasági fejlettségnél. Az oktatási egyenlőtlenségek számos dimenziója segítségével a területi és települési egyenlőtlenségeket nyomon követhetjük (Keller – Mártonfi, 2009).

A magyar lakosság képzettségi viszonyaiban felmerülő területi egyenlőtlenségek az elmúlt években nem csökkentek, sőt a diplomás foglalkoztatottak koncentrációja a nagyvárosi és kiemelten a fővárosi térségben egyre erőteljesebb lett. Az egyenlőtlenségek leginkább a maximum nyolc általánost végzettek és a diplomások esetében látványosak. Budapest belvárosában a nyolc általánost végzettek aránya 14%, míg a vidéki várostérségekben ennek a sokszorosa, 41,2% (Schuchmann – Váradi, 2015).

A hazai járások oktatás szempontjából történő vizsgálatát iskolázottsági szintenként végeztük el. Először megvizsgáltuk a nyolc osztályt végzettek átlagos létszámát, melynek értéke 11357 fő lett. Az átlag feletti értékekkel rendelkező járások átlaga 43847 fő, míg az átlag alattiaké 3319 fő. Már utóbbiak alapján érzékelhető a járások közötti nagy egyenlőtlenség, amit a dual-mutató magas értéke (13) is alátámaszt. Az egyetemi oklevelet szerzettek között is hasonlóan magas egyenlőtlenséget véltünk felfedezni. Járási szinten átlagosan 9804 fő végzett felsőoktatásban, az átlag felettié átlaga 42689, az átlag alattiaké 3272 fő volt. A dual-mutatóra ebben az esetben is 13-at kaptunk, amiből szintén azt a következtetést von-

tuk le, hogy a járások között nagyon nagy különbség van az oktatás szempontjából.

A nagy egyenlőtlenség hátterében legfőképp a Budapesti járás dominanciája áll, hiszen itt kiemelkedően sokan végeznek felsőoktatásban, míg a többi térségben csupán a megyeszékhely járások felsőoktatási szerepe emelhető ki.

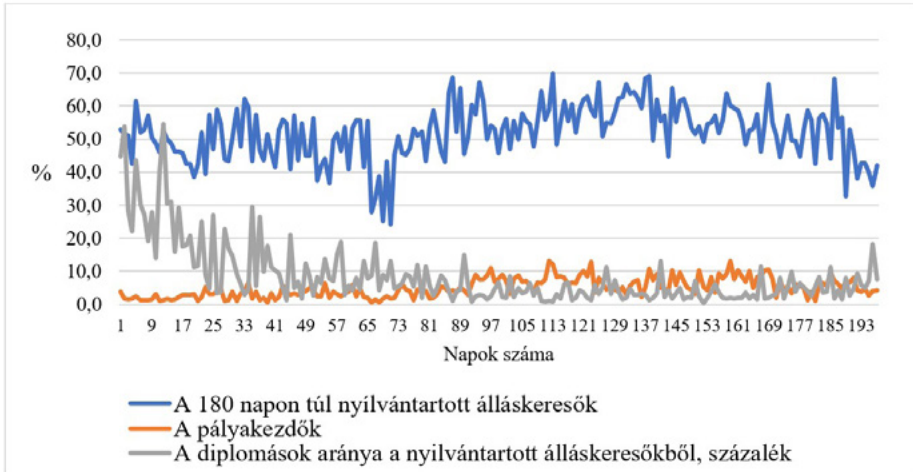
TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉG A MUNKAERŐPIAC SZEMPONTJÁBÓL

Az elmúlt tíz évben országosan évente átlagosan 1,5%-kal nőtt a foglalkoztatottak száma, főként az elsődleges munkaerőpiacon, de a külföldön dolgozók és a nyugdíj mellett foglalkoztatottak létszáma is növekedett. Az átlagos értéktől ugyanakkor 2023-ban elmaradt a növekedés mértéke, ami az előző év bázisában 0,5% volt. Ezzel párhuzamosan a munkanélküliek száma évente átlagosan 7,5%-kal csökkent az elmúlt egy évtizedben, viszont 2023-ban ezzel merőben ellentétes változás következett be, hiszen közel 16%-kal nőtt a munkanélküliek száma az előző évhez viszonyítva. A keresetek vásárlóereje a magas infláció miatt csökkent, és kismértékben nőtt a potenciális rendelkezésre álló munkaerő nagysága (KSH, 2024). A közfoglalkoztatásban résztvevők száma ugyanakkor csökkent. A nők és férfiak foglalkoztatottságát tekintve a Covid-járvány után a nők foglalkoztatása gyorsabb mértékben nőtt, mint a férfiaké.

A vármegyék nagy részében elmondható, hogy emelkedett a munkanélküliség 2022-höz viszonyítva. A legnagyobb növekedés, 8,8%-os Somogy vármegyében figyelhető meg. A csökkenés kismértékű volt az átlagosan magas munkanélküliséggel jellemezhető Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyékben, viszont ennek ellenére elmondható, hogy továbbra is sokan keresnek munkát. A munkanélküliség és az oktatás szintjei között összefüggés tapasztalható, hiszen Észak-Magyarországon és Észak-Alföldön a potenciális munkaerőtartalékba tartozók 60%-a nem rendelkezik érettségivel, 36%-uknak pedig csak alapfokú végzettsége van. Nagyrészüket fizikai munkát végez az építőiparban, kereskedelemben, feldolgozóiparban, vagy közfoglalkoztatottként dolgozik. Az elmúlt negyedévekben a kínálati oldal nem tudja kielégíteni a keresletet a munkaerő szempontjából (KSH, 2023).

A munkaerőpiac meghatározó szereplői a foglalkoztatottak és a munkanélküliek arányában (lásd 1. ábra). A munkanélküliek tekintetében a relatív szórás 2023-ban 63% volt, ami egyértelműen jelzi a nagyfokú heterogenitást, azaz jelentős egyenlőtlenséget a hazai járások között.

1. ábra: Proportion of registered job seekers, 2022
Figure 1: Registered job seekers, 2022



Forrás: KSH adatok alapján saját számítás és szerkesztés.
Source: Own calculation and editing based on CSO data.

2022-ben 10%-ot meghaladó volt a következő járásokban a pályakezdő nyilvántartott álláskereső aránya: Csurgói, Encsi, Gönci, Sátoraljaújhelyi, Szikszói, Széchenyi, Hajdúhadházi, Karcagi, Csengeri, Ibrányi, Mátészalkai és Tiszavasvári. Ezek a járások főként Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében találhatók, mely alapján az észak-keleti régió elmaradottságára lehet következtetni a nyugati régióhoz képest.

Ezt követően megvizsgáltuk a foglalkoztatottak számát járásonként 2022-ben. A foglalkoztatottak átlaga 2022-ben 25442 fő, szórása 18399 fő és relatív szórása 72% volt. Az egyenlőtlenség a járások között kiemelkedően magas a foglalkoztatás szempontjából.

A foglalkoztatottak száma alapján a Budapesti járás mutat rendkívül magas értéket. A többi járás esetében csak kisebb kiugrások láthatók, és többnyire 100 ezer fő alatt van a foglalkoztatottak száma.

TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉG A VÁLLALKOZÁSOK ELHELYEZKEDÉSE SZEMPONTJÁBÓL

A magyar vállalkozások területi elhelyezkedésében napjainkban meghatározó az infrastruktúra befolyásoló szerepe. Az infrastruktúra elemei a gazdasági és társadalmi tényezők szűrőin keresztül képesek befolyásolni a vállalkozások telephelyválasztását (Makszim et al., 2022). A telephelyválasztásra hatást gyakorló tényezők összegyűjtésével egy meglehetősen terjedelmes listát kaphatunk. Ide sorolhatjuk a szállítási és egyéb infrastrukturális lehetőségeken túl a legfontosabb inputokat, a természeti környezet adottságait, az externáliákat, a társadalmi-kulturális környezetet és a központi, helyi kormányzati politikát. A telephelyi

tényezők között találunk olyanokat is, melyek az inputok beszerzéséhez, továbbá az outputok piacra juttatásához kapcsolódnak, s nem utolsósorban megjelennek közöttük az extern hatások is. Mindez azt támasztja alá, hogy a telephely kiválasztása egy meglehetősen komplex döntési probléma, és mindig egymástól különböző tényező-kombinációk befolyásolják (Káposzta, 2007). Magyarországon a vállalkozások 99,9%-a kis- és középvállalkozás (kkv), a működő kkv-k száma meghaladja a 670 ezret, melyek a magyar munkavállalók 70%-át foglalkoztatják (KKV Stratégia, 2023). A kkv-kat kiemelkedően magas területi koncentráció jellemzi, ennek súlya pedig Közép-Magyarországon a legjelentősebb (40%). A kkv-k legjelentősebb kihívásai a képzett és tapasztalt munkaerő hiánya, a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés, az ügyfélszerzés, a szabályozási követelmények, a termelési és bérköltségek és a piaci verseny. A Kelet- és Nyugat-Európa között kialakult bérkülönbségek miatt hazánkban magasabb az elvándorlási arány, ebből következően Magyarországon nehezebb tapasztalt és képzett munkaerőt találni az alacsonyabb jövedelmek miatt. A gazdaságfejlesztés célja, hogy a termelékenység és a bérek emelése egy időben megtörténjen.

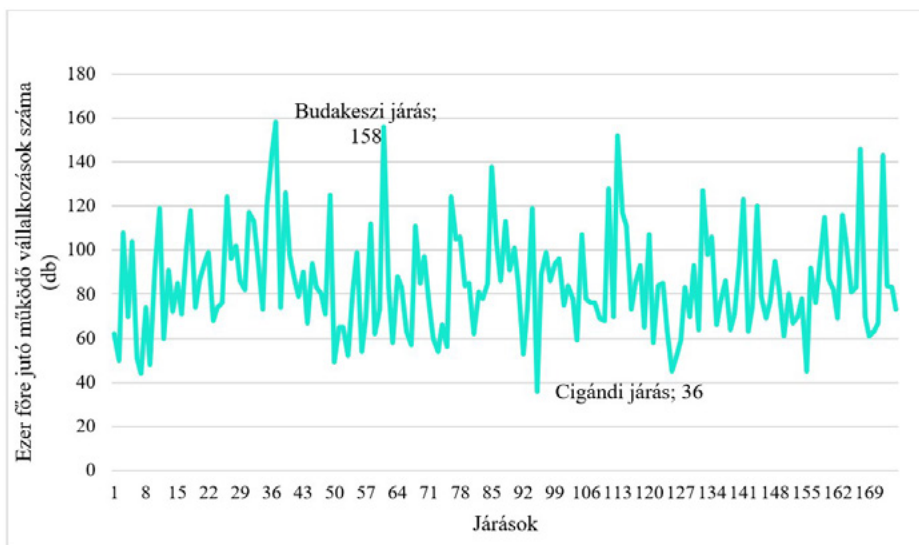
A vállalkozások ágazatok szerinti elhelyezkedését vizsgálva, a termelő ágazatok együttes aránya Közép-Magyarországon az országos átlagnál alacsonyabb, viszont a szolgáltató szektor súlya mindhárom kkv kategóriában jóval nagyobb az átlagosnál.

Azon túl, hogy a magyar vállalkozások költségérzékenyebbé váltak, fontosabbá is vált számukra a munkaerő megléte, amely egyértelműen visszavezethető az aktív korúak számbeli csökkenésére. Ennek hátterében pedig igen nagy mértékben az aktív korúak elvándorlása áll, amely a gyakorlatban napjaink egyik meghatározó forrása a munkaerőpiac problémáinak.

A szakirodalmak mélyreható tanulmányozása megerősített bennünket abban, hogy nincs közeledés a hazai járásközök között sem társadalmi, sem gazdasági szempontból, sőt egyre nagyobb a divergencia a térségek között. A regionális szintű gazdasági, társadalmi folyamatok egyaránt azt bizonyítják, hogy a polarizáció a kelet-nyugat tagoltságban, valamint a centrum-periféria viszonyban is tetten érhető, de a határmentiséggel mint differenciálódási dimenzióval is számolni kell.

Vállalkozások járási szintű vizsgálatát az 1000 főre jutó működő vállalkozások területi elhelyezkedésének vizsgálata alapján végeztük el, és az alábbi következtetésekre jutottunk: átlagosan 85 az ezer főre jutó működő vállalkozások száma Magyarország járásai között, az átlag feletti vállalkozássűrűséggel rendelkező járásközök átlaga 108, az átlag alattiaké pedig 70. Az utóbbi két értékből már következtethetünk önmagában is az egyenlőtlenségre, de ezt a duál-mutató is igazolja, amelynek értéke 1,54.

2. ábra: Ezer lakosra jutó működő vállalkozások száma, 2021
 Figure 2: Number of operating businesses per thousand inhabitants, 2021



*Forrás: KSH adatok alapján saját számítás és szerkesztés.
 Source: Own calculation and editing based on CSO data.*

A vállalkozások járási szintű eloszlása nagyfokú heterogenitást mutat (lásd 2. ábra), bár ennek mértéke kisebb mint az oktatás esetén. A működő vállalkozások legintenzívebben a Budakeszi járásban fordulnak elő, míg a leggyengébb ebből a szempontból a Cigándi járás. A Budakeszi járásban az ezer főre jutó működő vállalkozások száma 158, a Cigándiban 36.

KLASZTERANALÍZIS

A klaszteranalízis a többváltozós statisztikai technikák összessége, amelynek célja az esetek vagy egyének halmazának klaszterekbe csoportosítása. Hasonló dolgok csoportosítását jelenti, gyakorlatilag az osztályozás szinonimájaként értelmezhetjük. A klaszteranalízis tehát egyfajta statisztikai csoportosítás. A módszer célja az, hogy az egyes klaszterekben lévő adatok minél hasonlóbbak legyenek egymáshoz és a lehető legkülönbözőbbek legyenek a többi csoporthoz képest (Sajtos – Mitev, 2007). A klaszterelemzésnél alapvető feladat azoknak a változóknak a megtalálása, amelyek a csoportok közötti különbséget okozzák. Kutatásunk során ennek feltárására relatív szórást alkalmaztunk, és azokat a fajlagos változókat vontuk be a klasztervizsgálatba, ahol 30% fölötti relatív szórás értéket, azaz nagyfokú heterogenitást tapasztaltunk. A vizsgálatot három fajlagos változóval végeztük el, biztosítva ezzel az összehasonlíthatóságot a járások között:

- diplomások aránya a lakónépességben belül;
- ezer lakosra jutó működő vállalkozások száma;

- 180 napon túl nyilvántartott álláskereső aránya a nyilvántartott álláskeresőkből.

Mivel az adatok csoportosításakor azzal a problémával szembesültünk, hogy az adatok különböző mértékegységekben vannak, ezért a klaszterelemzés előtt standardizáltuk a kiinduló adatokat. A standardizálás során az átlagot kivonjuk az egyes értékekből és a különbséget elosztjuk a szórással.

A klaszterelemzés fajtái közül a K-közép módszert alkalmaztuk, mely esetén előre meg kell határozni a létrehozandó klaszterek számát. Számos módszerrel, többféle klaszterszám esetén megvizsgáltuk a járások csoportosítását, végül közgazdasági megfontolások alapján 3 klaszter kialakítása mellett döntöttünk.

1. táblázat: A klaszterváltozók standardizált értékeinek átlagtól való eltérései
Table 1: Deviations from the mean of the standardized values of the cluster variables

Fajlagos változó	klaszter	klaszter	klaszter
Diplomások lakónépességen belüli aránya	-0,7202	1,7611	-0,1847
Ezer lakosra jutó működő vállalkozások száma	-0,9719	1,4903	0,0307
180 napon túl nyilvántartott álláskereső aránya a nyilvántartott álláskeresőkből	1,3045	-0,8146	-0,4156

Forrás: Saját elemzés SPSS-ben.

Source: Own analysis in SPSS.

Az 1. táblázat eredményei azt fejezik ki, hogy milyen irányban és milyen mértékben térnek el a járásokra jellemző változók az átlagos értéktől. A standardizálásnak köszönhetően a pozitív érték mindig átlag fölötti, a negatív érték mindig átlag alatti eredményt jelez az adott szempont szerint. Ez alapján lehetővé válik a klaszterek jellemzése, összehasonlítása és elnevezése.

Az első klaszter esetén átlag alatti a diplomások népességen belüli aránya és az egy főre jutó működő vállalkozások száma, míg átlag fölötti a 180 napon túli álláskereső aránya. Ez alapján kijelenthető, hogy ezek a járások a hátrányos helyzetűek. Ebbe a klaszterbe egy-két kivétellel három vármegye, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén és Baranya járásai tartoznak. Ezekben a megyeszékhely járás kivételével szinte valamennyi járás kedvezőtlen iskolázottsági, munkaerőpiaci és vállalkozói jellemzőkkel rendelkezik.

A második klaszter átlagos értékei épp ellenkezően alakulnak, mint az első klaszter esetén, tehát átlag feletti a diplomások népességen belüli aránya és az egy főre jutó működő vállalkozások száma, míg átlag alatti a 180 napon túl állást keresők aránya. Ezek a járások tekinthetők a kedvező gazdasági helyzetben lévő, fejlett járásoknak. Ide tartozik a balatonalmádi, a balatonfüredi, a békéscsabai, a budakeszi, a debreceni, az egri, az érdi, a gödöllői, a kecskeméti, a keszthelyi, a nyíregyházi, a pécsi, a szegedi, a székesfehérvári, a szombathelyi, a szentendrei, a tatai stb. Ebbe a klaszterbe jellemzően a megyeszékhely járások tartoznak.

A harmadik klaszterbe tartozó járásokra átlag alatti diplomával rendelkező népességarány, míg átlag feletti vállalkozássűrűség jellemző. Továbbá ezekben a járásokban az átlag

gosnál kedvezőbbek a munkaerőpiaci jellemzők, azaz viszonylag alacsony a 180 napon túl állást keresők aránya. Összességében itt kedvező a munkaerőpiaci és vállalkozói aktivitás, viszont az iskolázottság szintje átlag alatti. Ilyen járás a bajai, a bácsalmási, a balmazújvárosi, a békési, a ceglédi, a csongrádi, a dunaujvárosi, az esztergomi, a gyöngyösi, a hatvani, a jászberényi, a kisvárdai, a mohácsi, a mosonmagyaróvári, a pápai, a soproni, a tolnai stb.

Az összesen 174 magyar járás közül az első klaszterbe 49, a másodikba 30, a harmadikba 95 járás került.

2. táblázat: Klaszterelemzés varianciaanalízis eredményei
Table 2: Results of the analysis of variance in cluster analysis

Fajlagos változó	F-próba értéke	Szignifikancia
Diplomások lakónépességen belüli aránya	202,815	0,000
Ezer lakosra jutó működő vállalkozások száma	161,038	0,000
180 napon túl nyilvántartott állás keresők aránya a nyilvántartott állás keresőkből	192,034	0,000

Forrás: Saját elemzés SPSS-ben.
Source: Own analysis in SPSS.

A 2. táblázat eredményei alapján megállapítható, hogy mindhárom változó szignifikáns különbséget eredményezett a járasok között. A csoportképzésben a diplomások népességen belüli aránya változóknak volt a legnagyobb hatása, mivel az F-érték ennél a legnagyobb. Ez azt is jelenti, hogy a diplomások népességen belüli aránya determinálja legnagyobb mértékben a különböző klaszterekhez tartozást.

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Megállapítottuk, hogy relatíve nagyfokú heterogenitás jellemzi Magyarország járasait iskolázottság szempontjából. Külön-külön megvizsgáltuk az általános iskola nyolc osztályát végzettek száma és az egyetemet, főiskolát végzettek száma alapján a különbségek alakulását. Az első esetben a relatív szórás 147% lett (30% fölött már nagyfokú egyenlőtlenségről beszélünk), ami arra utal, hogy a járasok között nagyon nagy eltérés van az alapfokú iskolázottság szempontjából. A másik esetben a relatív szórás 445% lett, amely extrém magas egyenlőtlenséget jelez a diplomás népesség járási szintű megoszlásában. A felsőfokú végzettséggel rendelkezőknél háromszor nagyobb egyenlőtlenséget tapasztaltunk, mint az alapfokokkal rendelkezőknél, de összességében mindkét esetben aránytalanul nagy egyenlőtlenséget mértünk. A különbségek nagy mértékét jól alátámasztja a duál-mutató eredménye is, amely mind a nyolc általános, mind a diplomások esetén 13 lett.

A vállalkozási szféra járási szintű aktivitását mérsékelt egyenlőtlenség jellemzi Magyarországon, a duál-mutató ez esetben 1,54, a relatív szórás 27%.

Magyarország járasait klaszteranalízis segítségével három csoportba soroltuk (lásd részletesen a kéziart mellékletében). Az első csoportban a diplomások és a működő vállalkozá-

sok aránya átlag alatti, az álláskereső aránya pedig átlag fölötti. Ezek a járások a hátrányos helyzetűek. A második csoport értékei éppen ellenkezően alakulnak, mint az első klaszterben, ezért őket tekintjük a fejlett járásoknak. Míg a harmadik klaszterbe tartozó járásokban átlag alatti a diplomások aránya és átlag feletti a vállalkozói aktivitás, továbbá kedvezőek a munkaerőpiaci jellemzők. Úgy gondoljuk, ezek a járások az iskolázottság javításával a dinamikus, versenyképes járások lehetnek a jövőben.

Véleményünk szerint a jövőben hangsúlyt lehetne fektetni a hátrányos helyzetű járások célzott támogatására. Minden iskolázottsági mutató alapja a megfelelő munkahely és a piacképes fizetés biztosítása. Fontosnak tartjuk, hogy a magas hozzáadott értéket képviselő vállalkozások ne csak a fővárosban, a fővároshoz közeli járásokban, vagy a vármegyeszékhelyeken legyenek elérhetők, hanem a centrumoktól távolabb eső járásokban is. Ha ez hosszútávon nem valósul meg, akkor egyre nagyobb lesz a vidék leszakadása, egyre jobban előregednek a vidéki járások.

A vidéki kisvállalkozások helyzetének javítása szintén beavatkozást igényel. A vállalkozások terheinek csökkentésében lényeges az adó- és járulékterhek mérséklése. Az egyébként is hátrányos helyzetű, vagy dinamikusan fejlődő vidéki járásokban a vállalkozások versenyképessége a munkavállalói terhek csökkentésével javítható, mindezek után a vállalati innovációk kedvezőbb gazdasági környezetben bontakozhatnak ki.

Véleményünk szerint hosszú távon az oktatás fejlesztése lehet valamennyi gazdasági és társadalmi folyamat javításának az alapja.

ÖSSZEGZÉS

Napjainkra a gazdasági tér divergenciájának problémája, a területi különbségek következményeinek vizsgálata nemcsak megyei, hanem nemzetgazdasági és politikai szintű kérdéssé nőtte ki magát. Magyarországon a területi differenciáltság többféle íve figyelhető meg. A hagyományosnak tekinthető kelet-nyugat éles eltérése mellett ma már észak-dél, Budapest-vidék, centrum-periféria különbségekkel, sőt a határmentiséggel mint differenciálódási dimenzióval is számolnunk kell. A területi differenciáltság kérdéskörében Magyarország valamennyi területi egysége érintett, de az általunk vizsgált járási szint kifejezetten felszínre hozta az iskolázottság és a munkaerőpiac nagyfokú egyenlőtlenségeit. Az egyenlőtlenségi folyamatokat alakító tényezők között kitüntetett figyelmet szenteltünk a járásokon belüli iskolázottságnak, a vállalkozói szférának, a foglalkoztatásnak és a munkanélküliségnek. Ezek a folyamatok kiemelt és beavatkozási területei lehetnek a területi differenciáltság mérséklésének, valamint a fejlődésbeli lemaradás csökkentésének. A területi egyenlőtlenségek nemcsak a problémákra hívják fel a figyelmet, hanem új lehetőségeket is hordozhatnak, hiszen célzott gazdaságpolitikai intézkedésekkel, fejlesztésekkel, az oktatás támogatásával a hátrányos helyzetű régiók felzárkóztathatók.

IRODALOMJEGYZÉK

- Csatári Bálint: Kísérlet a magyarországi kistérségek komplex fejlődési típusainak meghatározására, in: Dövényi Zoltán (szerk.): Alföld és nagyvilág, Tanulmányok Tóth Józsefnek, Budapest, 2000, 151–168.
- Dusek Tamás – Kotosz Balázs: Területi statisztika (3. fejezet: Területi egyenlőtlenségek), Budapest, 2016, ISBN: 9789630596701
- Falusi Iván: Didaktika, elméleti alapok a tanítás tanuláshoz, Budapest, 2007.
- Falusi Iván – Szűcs Ida: A didaktika kézikönyve, 2022. <https://doi.org/10.1556/9789634548454>
- Finta István: A hazai kistérségek sikerességének tényezői az uniós csatlakozás előtt, in: Kovács Teréz (szerk.): A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt, VI. Falukonferencia, Pécs, 2003, 404–409.
- Gébert Judit: Hogyan lehetséges ökológiai közgásdagtan?, Budapest, 2023. <https://doi.org/10.1556/9789634549178>
- G. Fekete Éva: Hátrányos helyzetből előnyök?, Elmaradott kistérségek felzárkózásának lehetőségei az Észak-magyarországi régióban, Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek, 2006, 54–68.
- Harcsa István: A területi fejlettség és egyenlőtlenségek lehetséges értelmezései – kritikai értékelés és kutatási eredmények I., Statisztikai Szemle, 2015/5, 460–486.
- Herczeg Bálint: A PISA-eredmények változása mögötti intézményi, társadalmi okok vizsgálata, HÉTFA Műhelytanulmányok, Budapest. ISSN 2062-378X
- Hadjimichalis, Costis – Hudson, Ray: Contemporary Crisis Across Europe and the Crisis of Regional Development Theories, Regional Studies, 2014/48, 208–218. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.834044>
- Hudson, Ray: Rising powers and the drivers of uneven global development, Area development and policy, 2016/3, 279–294. <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1227271>
- Káposzta József: Regionális gazdaságtan, Debrecen, 2007.
- Keller Judit – Mártonfi György: Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények, in: Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.): Jelentés a magyar közoktatásról, 2006, 377–412.
- Lennert József: A magyar vidék demográfiai jövőképe 2051-ig, különös tekintettel a klímaváltozás szerepére a belső vándormozgalom alakításában, Területi Statisztika, 2019/5, 498–525. <https://doi.org/10.15196/TS590503>
- Madari Zoltán: A magyar járások „élhetőségének” vizsgálata térökonometriai és panel ökonometriai módszerekkel, Doktori disszertáció, Budapesti Corvinus Egyetem, 2024. <https://doi.org/10.14267/phd.2025010>
- Makszim Györgyné Nagy Tímea: A Térségi Vállalkozási Térszerkezeti Modell elméleti bemutatása, Kommunikáció Média Gazdaság, 2023/1, 123–152.
- Makszim Györgyné Nagy Tímea – Szilágyi Dénes – Kovács Zoltán: Az Infrastruktúra területfejlesztésre gyakorolt hatása Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, in: Benke Mariann – Schmuck Roland – Riedelmayer Bernadett (szerk.): 3. Farkas Ferenc Nemzetközi Tudományos Konferencia: „Menedzsment forradalmak”, Konferenciakötet, Pécs, Magyarország: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szerveztudományi Intézet, 2022, 454–467.
- Makszim Györgyné: A magyar megyék rangsorba állítása főkomponens-elemzéssel, különös tekintettel Szabolcs-Szatmár-Bereg megye helyzetére, Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2011, 51–57.
- MacQueen, James B.: Some Methods for classification and Analysis of Multivariate Observations, Proceedings of 5-th Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability, Berkeley, University of California Press, 1967/1, 281–297.
- Nemes Nagy József: A tér a társadalomkutatásban: A regionális tudomány alapjai, Budapest, 1998.
- Nemes Nagy József: Tér, függés, kohézió, hálózatok, Területi Statisztika, 2017/1, 3–23. <https://doi.org/10.15196/TS570101>
- Németh Ádám – Vercse Tímea – Dövényi Zoltán: A fejlettség térbeli egyenlőtlenségei Magyarországon az európai uniós csatlakozás után, Területi Statisztika, 2014/4, 308–332.

- Peck, Jamie: Macroeconomic geographies, *Area Development and Policy*, 2016/3, 305–322. <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1237263>
- Piketty, Thomas: *A tőke a 21. században*, Budapest, 2015, ISBN 978-963-09-8191-0
- Sajtos László – Mitev Ariel Zoltán: SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv, Budapest, 2007.
- Schuchmann, Júlia – Váradi, Zsuzsanna: The socio-demographic structure of the Hungarian metropolitan regions, in: Szirmai, Viktória (szerk.): *From Spatial Inequalities to Social Well-being*, Székesfehérvár, Magyarország: Kodolányi János University of Applied Sciences, 2015, 57–78.
- Székelyi Barna: *Túlélőkészlet az SPSS-hez, Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára*, Budapest, 2002.
- Szűcs Antónia – Káposzta József: A Gyöngyösi járás településeinek komplex fejlettségi rangsora és dinamikája, *Területi Statisztika*, 2018/5, 489–504. <https://doi.org/10.15196/TS580503>
- Tóth István János: *Fejlődő és leszakadó járáskorok – Magyarország társadalmi-gazdasági profilja*, MKIK műhelytanulmány, 2014.
- Velkey Gábor: A térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek és újratermelésük az alapfokú oktatás hazai rendszerében, *Tér és Társadalom*, 2019/4, 104–131. <https://doi.org/10.17649/TET.33.4.3191>
- Vincze Anikó: Az IKT és az oktatási egyenlőtlenségek összefüggései, *Magyar Tudomány* 2018/11. <https://doi.org/10.1556/2065.179.2018.11.13>

INTERNETES FORRÁSOK

- A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája 2019–2030. Elérhető: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/a/ae/ae6/ae6ddf3889f14153a81dbe7b089d7a-60e3ff6312.pdf> (Letöltés ideje: 2024.10.17.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH). Elérhető: <https://www.ksh.hu/munkaero> (Letöltés ideje: 2024.10.17.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH). Elérhető: <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/munkaeropiaci-folyamatok-2023-ii-negyedev/index.html> (Letöltés ideje: 2024.10.17.)
- OECD: Programme for International Student Assessment (PISA). Elérhető: <https://www.oecd.org/en/about/programmes/pisa.html> (Letöltés ideje: 2025.05.27.)

MELLÉKLET: MAGYARORSZÁG JÁRÁSAINAK KLASZTEREKBE SOROLÁSA

Járás	Klaszter	Klaszteranalízis változói		
		diplomások száma/ lakónépesség száma	működő vállalkozások száma/ lakónépesség*1000	180 napon túl nyilvántartott álláskereső/összes nyilvántartott álláskereső
Ajkai	3	0,102951	87	1,4
Aszódi	3	0,1187192	86	1,5
Bácsalmási	3	0,0636477	65	1,5
Bajai	3	0,1354037	96	1,1
Baktalórántházi	1	0,0564028	62	6,4
Balassagyarmati	1	0,1046647	74	4,1
Balatonalmádi	2	0,1753727	124	1,4
Balatonfüredi	2	0,1904403	152	1,2
Balmazújvárosi	3	0,0652034	78	3,3
Barcsi	1	0,0795843	67	4,9
Bátonyterenyei	1	0,0860316	51	5,2
Békéscsabai	2	0,1599004	102	2,3
Békési	3	0,0961077	77	3,8
Bélapátfalvai	3	0,0897421	68	2,7
Berettyóújfalui	1	0,0990818	76	4,2
Bicskei	3	0,1327689	93	1
Bólyi	3	0,098447	95	2,8
Bonyhádi	3	0,0994164	96	1,3
Budakeszi	2	0,3124937	158	0,6
Ceglédi	3	0,1071552	81	1,9
Celldömölki	3	0,0887428	80	1,4
Cigándi	1	0,0432143	36	8,7
Csengeri	1	0,0870479	59	6
Csongrádi	3	0,1302408	101	1,3

Csornai	3	0,0984783	88	0,2
Csurgói	1	0,070523	66	4,5
Dabasi	3	0,0899559	143	2,3
Debreceni	2	0,2541181	120	2
Derecskei	3	0,0728265	79	3,2
Devecseri	1	0,0553008	67	2,9
Dombóvári	3	0,1040521	85	2,9
Dunakeszi	2	0,2415731	143	0,6
Dunaújvárosi	3	0,133693	85	1,9
Edelényi	1	0,0532435	48	6,4
Egri	2	0,1943147	104	2,3
Encsi	1	0,0780457	45	9,6
Enyingi	3	0,0647865	64	2,3
Érdi	2	0,2149926	127	0,6
Esztergomi	3	0,1362586	91	1
Fehérgyarmati	1	0,0816481	64	5,1
Fonyódi	3	0,118882	107	2,7
Füzesabonyi	3	0,0896987	60	2,5
Gárdonyi	2	0,2166114	113	0,7
Gödöllői	2	0,2101917	119	0,9
Gönci	1	0,0680153	56	9,2
Gyáli	3	0,1072061	105	1,2
Gyomaendrődi	3	0,0798019	76	3,1
Gyöngyösi	3	0,1328707	85	2,4
Győri	2	0,1905738	113	0,3
Gyulai	2	0,1596594	99	1,3
Hajdúböszörményi	3	0,1059443	94	1,7
Hajdúhadházi	1	0,0641651	65	5,1
Hajdúnánási	3	0,095052	75	2,2
Hajdúszoboszlói	3	0,1142972	96	3,7

Hatvani	3	0,1119562	73	2,9
Hegyháti	1	0,079426	71	5,7
Hevesi	1	0,0648735	57	6,5
Hódmezővásárhelyi	3	0,133675	94	0,7
Ibrányi	1	0,0774366	60	4,3
Jánoshalmai	3	0,0707579	74	1,9
Jászapáti	1	0,0648624	54	3
Jászberényi	3	0,1324875	86	1,8
Kalocsai	3	0,0995726	93	2,4
Kaposvári	3	0,1445797	94	1,8
Kapuvári	3	0,1006885	90	0,4
Karcagi	1	0,093973	70	3,6
Kazincbarcikai	1	0,098516	54	3
Kecskeméti	2	0,1718457	115	1,4
Kemecsei	1	0,0558472	53	3,6
Keszthelyi	2	0,185733	128	1,1
Kisbéri	3	0,0805779	69	1,6
Kiskőrösi	3	0,0953651	125	1,5
Kiskunfélegyházi	3	0,1191607	99	1,4
Kiskunhalasi	3	0,1123651	98	1,9
Kiskunmajsai	3	0,0838356	123	1,8
Kisteleki	3	0,0741963	117	1,2
Kisvárdai	3	0,1114154	73	2,4
Komáromi	3	0,1215876	89	0,7
Komlói	3	0,0732924	72	2,4
Körmendi	3	0,1064475	85	1
Kőszegi	3	0,1256831	83	0,8
Kunhegyesi	1	0,0568997	52	4,4
Kunszentmártoni	3	0,0763261	64	2,7
Kunszentmiklósi	3	0,0738002	82	2,5

Lenti	3	0,1089007	84	1,9
Letenyei	3	0,0612084	70	2,6
Makói	3	0,0914817	81	1,1
Marcali	3	0,095839	76	3,6
Martonvásári	3	0,1238239	84	1,3
Mátészalkai	1	0,0889698	63	3,9
Mezőcsáti	1	0,0507008	51	7
Mezőkovácsházi	1	0,0861996	69	4,9
Mezőkövesdi	1	0,1095089	70	4,3
Mezőtúri	3	0,1036742	82	2,7
Miskolci	3	0,1839708	83	2,7
Mohácsi	3	0,1048867	83	3,3
Monori	3	0,115222	83	1
Mórahalmi	3	0,1068962	124	0,8
Móri	3	0,1125443	82	0,9
Mosonmagyar- óvári	3	0,1251897	84	0,3
Nagyatádi	1	0,0965235	66	4,7
Nagykállói	1	0,0710021	73	3,6
Nagykanizsai	3	0,1237145	94	2,6
Nagykátai	3	0,0746973	74	2,1
Nagykőrösi	3	0,0861267	83	2,7
Nyíradonyi	1	0,0582568	65	5,5
Nyírbátori	1	0,076728	63	4,9
Nyíregyházai	2	0,17911	118	1,4
Orosházi	3	0,1118857	84	2,1
Oroszlányi	3	0,0901555	74	0,9
Ózdi	1	0,0748081	45	8,2
Paksi	3	0,1382478	87	2,1
Pannonhalmi	3	0,0970078	101	0,5
Pápai	3	0,1028218	85	0,9

Pásztói	1	0,0806319	78	4,7
Pécsi	2	0,2278361	119	1
Pécsváradi	3	0,1060077	91	1,5
Pétervására	1	0,0781582	58	5,6
Pilisvörösvári	2	0,2570327	138	0,4
Putnoki	1	0,0718453	44	5,2
Püspökladányi	3	0,0812395	70	3,1
Ráckevei	3	0,1194237	98	1,8
Rétság	3	0,1086096	74	2,4
Salgótarjáni	1	0,1158648	70	5,8
Sárbogárdi	3	0,0699616	70	2,2
Sarkadi	1	0,0588019	59	4,4
Sárospataki	3	0,1340872	86	4,2
Sárvári	3	0,1111315	79	1
Sátoraljaújhelyi	1	0,1207001	73	5,5
Sellyei	1	0,0525523	68	5,4
Siklói	1	0,0818424	80	5
Siófoki	2	0,1542249	117	1,8
Soproni	3	0,15008	97	0,2
Sümegi	3	0,0667352	78	2
Szarvasi	3	0,1450413	99	0,9
Szécsényi	1	0,0708923	58	9,3
Szegedi	2	0,2308864	120	0,5
Szeghalmi	3	0,0819037	67	3
Székesfehérvári	2	0,1902533	107	0,9
Szekszárdi	2	0,1770866	102	1,9
Szentendre	2	0,2750163	146	0,6
Szentesi	3	0,1219268	92	0,9
Szentgotthárdi	3	0,1004711	69	1,2
Szentlőrinci	1	0,0853399	76	4,3
Szerencsi	1	0,0915338	62	6,4

Szigetszentmiklósi	2	0,1655079	111	0,6
Szigetvári	1	0,0821827	78	6,2
Szikszói	1	0,0677049	49	6,7
Szobi	2	0,1606169	112	1,1
Szolnoki	3	0,1699258	86	2,3
Szombathelyi	2	0,1810131	106	1,1
Tabi	1	0,0855677	71	3,5
Tamási	3	0,0733679	77	2,2
Tapolcai	3	0,1369124	108	1,8
Tatabányai	3	0,1418011	94	0,7
Tatai	2	0,1810453	116	1,1
Téti	3	0,0802253	75	0,4
Tiszafüredi	3	0,085446	74	3,3
Tiszaújszéki	3	0,0831113	85	1
Tiszaújvárosi	3	0,1409785	61	3
Tiszavasvári	1	0,0840421	63	4,5
Tokaji	1	0,1190744	84	6,6
Tolnai	3	0,0953767	82	2,2
Törökszentmiklósi	3	0,0832374	61	2,8
Váci	2	0,1784272	106	0,8
Várpalotai	3	0,0920861	71	1,6
Vásárosnaményi	1	0,0893169	62	5,5
Vasvári	3	0,0643735	86	2,3
Vecsési	2	0,1419219	111	0,5
Veszprémi	2	0,215758	126	0,7
Záhonyi	1	0,0807924	50	3,1
Zalaegerszegi	2	0,1565749	103	1,3
Zalaszentgróti	3	0,0902261	83	1,1
Zirci	3	0,1053453	91	1,3

PÁHY FERENC

**Veszprém megye védelmi-igazgatási
szervezet- és feladatrendszere
fejlődésének története a Megyei
Honvédelmi Bizottságtól a Megyei
Védelmi Bizottság létrejöttéig**

*History of the development of the defence-
administrative organisation and tasks of Veszprém
county*

•

SZERZŐ:

PÁHY FERENC nyá. ezredes, Veszprém MVB titkára 1990–2009 között

AUTHOR:

FERENC PÁHY, Retired Colonel, Secretary of Veszprém MVB between
1990–2009

BEVEZETÉS

A védelmi igazgatás ügye szerencsére az elmúlt három évtizedben nem került a közigazgatás reflektorfényébe. A 2022 óta tartó orosz-ukrán háború viszont ismét „felértékelte” ezt a szakmai területet is, ezért nem érdektelen, hogy miképpen jött létre 1990-ben és hogyan változott a szervezet- és feladatrendszer a 2010-es időszakig. A téma legutóbbi feldolgozása Dr. Simicskó István doktori értekezése (Simicskó, 2008).

1. A KEZDETEKRŐL

Az 1990-es évben végbement politikai rendszerváltozás nyomán a társadalmi, gazdasági, államigazgatási (közigazgatási), valamint a honvédelmi területeken végbement gyökeres változások új helyzetet teremtettek a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében is.

Az új politikai irányvonal és az új védelmi koncepció a védelmi felkészítés alapjaiban, míg a gazdaság privatizációja, a közigazgatás módosulása, az államháztartási törvényben tervezett új finanszírozási megoldások az országmozgósítás kiinduló feltételeiben jelentettek lényeges változást.

A védelmi felkészítés és országmozgósítás korábbi rendszere az új helyzetre még jelentős változtatásokkal sem volt adaptálható, hiszen a változások mennyisége, de főként minősége egy merőben új, felfogásában, eszközeiben és megoldási módjaiban teljesen más rendszer kialakítását igényelte. A legjelentősebb változás a védelmi felkészítés és országmozgósítás céljában következett be, mivel az addigi rendszer lényegében egyetlen feladatra, az ország egészének háborúra történő felkészítésére koncentrált és így egysíkú megközelítést igényelt.

A rendszerváltozással végrehajtott Alkotmánymódosítás a rendkívüli állapot (háborús helyzet) mellett új kategóriákként definiálta a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot is, így a védelmi felkészítés és országmozgósítás feladatai bővültek, többsíkúvá váltak. A védelmi felkészítés tartalmának módosulása az új értelmezés szerint magában foglalta az Alkotmányban rögzített valamennyi minősített helyzetben megoldandó feladatok tervezését, illetve egy egységes, egymásra épülő, az elemeket modulszerűen alkalmazható rendszer kialakítását tette szükségessé.

A korábbi rendszerhez képest megváltozott a rendszer kiépítésére és működtetésére vonatkozó felelősség is, amely az eddigi egyértelműen csak állami felelősséggel szemben megoszlott az állami, kormányzati és a megyei, a települési önkormányzati felelősségi körök között.

Átfogó politikai megállapodás alapján döntés született a védelmi felkészítés és országmozgósítás minősített időszaki feladatainak jogi szabályozását illetően is. Ennek eredményeként a veszélyhelyzeti feladatokat a Belügyminisztérium, a szükségállapot feladatokat a Honvédelmi- és Belügyminisztérium, míg a rendkívüli állapoti feladatokat a Honvédelmi Minisztérium koordinálta. A gazdaságmozgósítási feladatok jogi alapjainak megteremtése, illetve a feladatok koordinációja a Pénzügyminisztériumhoz került.

A védelmi felkészítés és a gazdaságmozgósítás új koncepciójának kidolgozásával párhuzamosan megindult a rendszer elemeinek megújítása is. A Kormány 3321/1990. számú határozata alapján a kormányzati szintű döntéshozókészítő munka koordinálására, a honvédelmi, országmozgósítási tevékenység tárcaközi és területi összehangolására 1990. szeptember 1-vel létrehozásra került a HM Védelmi Koordinációs Iroda. További folytatásként a Kormány 3436/1990. számú határozatával előírta, hogy a minisztériumokban a védelmi felkészítésért, az országmozgósításért felelős önálló szervezeteket kell kialakítani. Az új szervezetek az 1990-es év őszére létrejöttek.

Ugyanebben a határozatában a Kormány úgy döntött, hogy a honvédelmi közigazgatás regionális és települési szintű szerveinek feladatait, tevékenységük irányítását és az ezzel összefüggő haráskörök telepítését a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény (Hvt.) módosításával kell megállapítani. Az Országgyűlés elé beterjesztett törvényjavaslat a megyei he-

lyett régió szintű honvédelmi bizottságok létrehozását írta elő, amelyeknek elnökei a régiók Köztársasági Megbízottai lettek volna.

Mivel a törvényjavaslatot az Országgyűlés nem fogadta el, ezért a Hvt. 12. §-ra hivatkozással a Kormány a 124/1991. (IX. 27.) számú rendelettel szabályozta a megyei honvédelmi bizottságok feladat- és hatáskörét. Ezzel a kormányrendelettel szinkronban a Miniszterelnök 4/1991. (IX. 27.) sz. határozatával kinevezte a Megyei Honvédelmi Bizottságok tisztségviselőit és tagjait megfelelő jogszabályi felhatalmazás alapján.

Annak érdekében, hogy a Kormány, a Köztársasági Megbízott és a honvédelmi bizottságok között a közvetlen irányítási kapcsolat és tevékenységi együttműködés létrejöhessen, a megyei honvédelmi bizottságok elnökéül a területileg illetékes köztársasági megbízottak kerültek kinevezésre, így egy köztársasági megbízott több megyei honvédelmi bizottság elnöke is lett.

Mindezek eredményeként a Megyei Honvédelmi Bizottságok megmaradtak, de nem a régi értelemben vett önállóságban, elkülönülésben, hanem az adott régión belül az elnök személyén keresztül is megvalósuló szorosabb és hatékonyabb 2-3 megyés együttműködésben. Ezt az együttműködést célozta, illetve alapozta meg a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkári intézkedése, melynek eredményeként létrejöttek a Régió Védelmi Koordinációs Irodák, a személyi állományt a HM biztosította Katonai Akadémiát végzett hivatásos honvédtisztek köréből, akiknek konkrét beosztásba helyezéséről, kinevezéséről a Köztársasági Megbízott intézkedett.

A Régió Védelmi Koordinációs Irodák (RVKI) 1991. október 1-gyel kezdték meg a megyék új alapokra helyezett védelmi felkészítése szervezeti- és feladatrendszerének szakmai előkészítését és kialakítását.

2. VESZPRÉM MEGYE VÉDELMI SZERVEZET- ÉS FELADATRENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE

2.1. A Megyei Honvédelmi Bizottság tevékenysége 1991 őszéig

A Veszprém Megyei Honvédelmi Bizottság (HB) az új, régió szintű szervezet létrehozásáig (1991. október – november) az utolsó ülését 1990. május 28-án tartotta. Ezen elsősorban személyi kérdések szerepeltek napirenden, mivel a HB elnöke István János Megyei Tanácselnök nyugállományba vonult. A HB tagjainak teljes egyetértésével az elnöki posztra Dr. Bartalus Antal r. ezredes, Megyei Rendőrfőkapitány kapott megbízást. A HB akkori titkára dr. Szabó Lajos VB titkár is felmentésre került, mivel szakmai pályafutását a Belügyminisztérium főosztályvezetőjeként folytatta. Ez év őszén Balogh Zsigmond Megyei Tanácselnök helyettes is távozott, így egyedül dr. Zongor Gábor mb. VB titkár maradt a Megyei Tanács élén.

A megyei HB létszáma is 4 főre csökkent, a megbízott elnök dr. Bartalus Antal r. ezredes, megyei rendőrfőkapitány lett, a HB tagjai pedig dr. Zonda Tamás t. ezredes, Megyei

Tűzoltóparancsnok, Madarassy László alezredes, Megye Hadkiegészítő Parancsnokság, Kecskeméti Sándor pv. alezredes Megyei Polgári védelmi Törzsparancsnok. A HB titkárhelyettesi poszton is változás történt, mivel Czagány György alezredes, korábbi HB titkárhelyettes 1990. július 1-gyel nyugállományba vonult, helyére a már február 15-ével odavezényelt Páhy Ferenc ezredes került kinevezésre.

A központi közigazgatási változások, az önkormányzati választások előkészítése, végrehajtása, illetve az új hivatalok működésének megkezdése, a Köztársasági Megbízotti Hivatalok létrehozása, a kezdeti időszak nehézségei miatt a Megyei Honvédelmi Bizottság a továbbiakban (1991. novemberéig) nem ülésezett, az ügyrendből fakadó és a védelmi igazgatás országos méretű átalakításából reá háruló feladatait elsősorban a titkársága útján, illetve a HB tagjain keresztül valósította meg.

Ebben az átmeneti időszakban tehát a Megyei Honvédelmi Bizottság irányító, ellenőrző és feladatmeghatározó funkciója alapvetően nem a testületi munkán, hanem az egyes tagok személyes – egyébként azok funkcionális kötelezettségeit is jelentő – munkáján keresztül valósult meg. Ennek során jó együttműködés alakult ki egyrészt a HB tagok által képviselt szervezetek között, másrészt a volt Megyei Tanács megszűnő szakigazgatási szervei és a létrejövő Megyei Önkormányzati Hivatal alakuló szervezeti egységei, valamint a Köztársasági Megbízotti Hivatal és a megyei centrális alárendeltségű szervek vonatkozásában.

2.2. A megye védelmi szervezet- és feladatrendszerének fejlődése a Köztársasági Megbízotti intézményrendszer időszakában, a Megyei Védelmi Bizottságok létrejötte

A Fejér, Veszprém és Zala megyéket magába foglaló Veszprém központú 8-as számú régió Köztársasági Megbízottja (KMB) Dr. Hegedűs Tamás címzetes államtitkár 1991. október 1-gyel kinevezte az RVKI állományát. Az RVKI vezetője Páhy Ferenc ezredes, a Veszprém megyei HB titkára lett, helyettesei Nagy József alezredes, Fejér megyei HB titkára, és Hochrein László alezredes, Zala megyei HB titkára, Izsó László őrnagy, katonai referens töltötte be az RVKI munkatárs szerepét.

A Miniszterelnök határozata alapján a régió három megyéjében HB elnöki tisztséget dr. Hegedűs Tamás KMB töltötte be és a tagok mindhárom megyében egységes elvek alapján kerültek kinevezésre. Így a HB tagok Veszprém megyében dr. Derzsényi Tibor KMB megyei hivatalvezető, dr. Bartalus Antal r. ezredes, MRFK vezető, Madarassy László alezredes, Megyei Hadkiegészítő Parancsnokság, Kecskeméti Sándor pv. alezredes, Megyei Polgári védelmi Törzsparancsnok és dr. Zonda Tamás t. ezredes, Megyei Tűzoltóparancsnok lettek.

Az új összetételű megyei honvédelmi bizottságok első, alakuló ülésüket megyénként külön tartották. Az üléseken a napirend mindhárom megyében azonos volt, amely az új rendszerről szóló tájékoztató jelentésből és kapcsolódó határozatból, valamint az újonnan kinevezett HB tagok szervezetükre vonatkozó – a védelmi feladataikat érintő – rövid szóbeli értékelő jelentéséből állt.

A Megyei Honvédelmi Bizottságok ülésein minden megyében egyhangúan elfogadásra került az akkori idők előírásainak megfelelő, még „Titkos” minősítésű határozat, amelynek

legfontosabb döntése a megye városaiban Városi Védelmi Bizottságok (VÉB) létrehozása a HB titkár szervezésében. A VÉB-ok elnökeit, titkárait és tagjait a HB Elnöke nevezte ki az év végéig.

Az 1991. késő őszi HB ülésekkel egy új „korszak” vette kezdetét a védelmi felkészítés és országmozgósítás szervezeti- és feladatrendszerét illetően. Létrejöttek az új összetételű Megyei Honvédelmi Bizottságok, amelyek tisztségviselői közül az elnök és a titkár személye, szerepköre változott meg jelentősen. Az elnök régió szintű vezető a Köztársasági Megbízott lett, akit mindkét posztra személyesen a Miniszterelnök nevezett ki, a HB titkári pozíciókba pedig végre „igazi szakemberek” (szavazati joggal rendelkező HB tagok, szemben a korábbi HB titkárhelyettesi, szavazati jog nélküli „rabszolgával”) kerültek, még hozzá nagyon komoly, több oldali kinevezéssel. (A Miniszterelnök HB titkárrá, a HM KÁT és a KMB RVKI beosztásba történő kinevezése.)

Az önkormányzati rendszer létrejötte, illetve az önkormányzati és közigazgatási vezetők körében bekövetkezett nagyszámú személyi változás szükségessé tették egyrészt a helyi védelmi igazgatás rendszerének (VÉB-ok) újjászervezését, másrészt a vezetők védelmi feladatokra történő felkészítésének megkezdését. Ebben a munkában nagy szerepet játszott a HM Védelmi Koordinációs Iroda szakember gárdája, illetve a Régió Védelmi Koordinációs Irodák állománya, akik az érintett vezetők megyei felkészítő értekezletein külön napirendi pont keretében tartottak előadásokat. A felkészítő foglalkozások a KMB időszakban minden évben megtartásra kerültek.

Az új szervezeti rendszer kiépítésével párhuzamosan megkezdődött az új koncepciónak megfelelő okmányrendszer kidolgozása, köztük a saját megyére konkretizált ügyrend (SZMSZ) és többféle intézkedési terv készítése. Foglalkoztak a megyei védett vezetési pont működési rendjével, a korábbi intézkedések átdolgozásával. A megyei védett vezetési pontok üzemképességének fenntartása az évről-évre ismétlődő központi forráshiányok miatt annyira ellehetetlenült, hogy 1995-ben kormányhatározattal megszüntetésre kerültek. A továbbiakban békeelhelyezésű, perspektivikusan óvóhelyi védeltséget biztosító vezetési helyiségek létrehozása lett előírva. 2001-ben egy kormányhatározat elrendelte ezeknek a rendszerelemeknek a megszüntetését is, ezért jelenleg a felkészülési, azaz béke és a minősített időszaki vezetési pontok gyakorlatilag ugyanazok.

A Veszprém Megyei Honvédelmi Bizottság 1992-ben határozattal intézkedett a Városi Védelmi Bizottságok létrehozásáról, az illetékességi területük kijelöléséről. Veszprém megye területén 9 VÉB került létrehozásra Ajka, Balatonalmádi, Balatonfüred, Pápa, Sümeg, Tapolca, Várpalota, Veszprém és Zirc városokban. Ez a területi beosztás a mai napig változatlanul megmaradt, sőt alapját képezte a későbbiekben kialakított „kistérségi” rendszernek is.

1992-től kezdve a Kormány által jóváhagyott új rendszer első éves „feladatterve alapján a testület is megalkotta az első munka- és üléstervét. Ezt követően a kormány minden évben kiadta az adott év védelmi feladataira vonatkozó feladattervét, amelyek a 3000-es Korm. határozatok 2005-ig „szigorúan titkos” minősítéssel voltak ellátva, amelyek alapján a megyei védelmi bizottságok elkészítették saját éves terveiket.

Ugyancsak ettől az évtől kezdve a régió három megyéje összevont HB üléseket tartott az idővel és energiával való takarékoskodás érdekében. Viszont a napirendeket, az ülésen hozott határozatokat az egyes megyei HB-ok külön-külön szavazták meg. Az első 3 megyés összevont ülésnek Veszprém adott otthont, helyszíne a Helyőrségi Művelődési Otthon

volt. Az ülésen az SZMSZ-ben rögzített testületeken és állandó meghívottakon kívül olyan „prominens” személyek vettek részt, mint Gyuricza Béla altábornagy, Preininger Ambrus, Urbán Lajos vezérőrnagyok.

Az 1993-as évben – az OGY csaknem egyhangú döntésével – elfogadásra került a honvédelemről szóló 1993. évi CX. Törvény (az új Hvt.), amely már „nevesítette” a testületek tisztségviselőit és tagjait, külön kinevezés a továbbiakban már nem volt szükséges. A törvény új terminológiákat is bevezetett, a Megyei Honvédelmi Bizottság elnevezés Megyei Védelmi Bizottságra (MVB), a Városi Védelmi Bizottság elnevezés Helyi Védelmi Bizottságra (HVB) módosult és az illetékességi körzete a honvédelmi körzet megnevezést kapta. (A Megyei és Helyi Védelmi Bizottság megnevezés azt reprezentálta, illetve arra utalt, hogy ezeknek a szervezeteknek az Alkotmányban rögzített valamennyi helyzetre egyaránt meg kellett felelniük.)

Az 1994. január 1-gyel hatályba lépett új Hvt., illetve a végrehajtása tárgyában kiadott 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően a régió megyéiben (megyénként külön-külön) 1994. február hónapban került sor az „újjaalakuló” védelmi bizottsági ülésekre, amelyeken 3 új taggal bővültek a testületek.

Új tagok lettek: a Megyei Közgyűlés Elnöke, a megyei jogú város(-ok) polgármestere és az ÁNTSZ Megyei Intézet vezetője.

Ennek megfelelően a 8. számú régióhoz tartozó Veszprém megyei védelmi bizottság (MVB) összetétele 1994-ben a következő volt: MVB Elnök: dr. Hegedűs Tamás KMB, MVB titkár: Páhy Ferenc ezredes, tagok: dr. Derzsenyi Tibor, KMB Hivatalvezető, dr. Bartalus Antal r. dandártábornok, MRFK vezető, dr. Zonda Tamás t. ezredes, megyei tűzoltóparancsnok, Mészáros Imre p. ezredes, megyei polgárvédelmi parancsnok, Madarassy László ezredes, megyei hadkiegészítő parancsnok, dr. Zongor Gábor, a Megyei Közgyűlés Elnöke, dr. Piri Ida, ÁNTSZ megyei intézet vezető, Dióssy László, Veszprém MJV polgármestere. A döntéshozók körének bővítésével a testületek munkájának szakmai színvonala is növekedett, illetve a megyei közgyűlés elnökök taggá válásával kirajzolódott az egy év múlva valósággá váló koncepció, hogy választott megyei vezető töltse be a MVB elnöki posztot.

Ugyancsak kiemelésre kívánczok, hogy az új honvédelmi törvény kapcsán elfogadott Alkotmánymódosítás /19/E. § (1) bekezdés/ az eddigi minősített helyzeteket kibővítette. Az országot ért váratlan támadás esetén (a délszláv válság, barsci bombázás hatására) azonnali, rendkívüli Kormányintézkedések bevezetésének jogkörével ruházta fel a Kormányt. A területi védelmi igazgatás felelős vezetői is „különleges” jogosítványokat kaptak azáltal, hogy az új Hvt. kimondta: minősített időszakban a védelmi bizottság teljes jogkörét a védelmi bizottság elnöke gyakorolja.

Még egy fontos dolgot kell megemlíteni, hogy az 1993-as év közepétől a HB-ok titkárságai is bővültek az ún. BM referensekkel, (Veszprém megyében Nyíri Miklós p. alezredes töltötte be ezt a funkciót), akiket a HM mintájára a Belügyminisztérium Védelmi Iroda állományából vezényeltek a megyékhez. E státusz létrehozása jelentős fejlődést hozott a testületek katasztrófavédelmi, nukleáris-balesetelhárítási feladatainak tervezése és végrehajtása vonatkozásában. Ezek a személyek a Területi Nukleárisbaleset-elhárítási Bizottság (TNBB) titkáraivá is kinevezésre kerültek.

Az 1994-es parlamenti választásokat követően a Köztársasági Megbízotti Intézményrendszer megszüntetésre került, az új Kormány október 31-gyel felmentette a köztársasá-

gi megbízottakat. A MVB-ok elnöki posztját illetően ún. „átmeneti időszak” következett november 1 – december 11. között, amikor is az elnöki posztot a korábbi elnökhelyettesek (KMB hivatalvezetők) töltötték be, december 12-től pedig a megyei közgyűlések elnökei kapták meg a MVB elnöki jogosítványokat. (Ezt azért fontos megemlíteni, mert ebben az átmeneti időszakban történt az a bizonyos „szajoli vasúti katasztrófa”, amelynek kezelésében, a következmények felszámolásában az irányító tevékenységet illetően a MVB titkára, Utassy László alezredes csaknem magára maradt, mivel nem volt jogosítvánnyal rendelkező MVB elnök.)

Az 1994. év végi ülés az utolsó 3 megyés régió szintű ülés volt, mintegy záró, összegző rendezvénye a Köztársasági Megbízotti „korszaknak”. Az időszak 4 évért értékelő jelentés főbb következtetéseit dr. Hegedűs Tamás címzetes államtitkár, Köztársasági megbízott, a Fejér, Veszprém és Zala megyék Védelmi Bizottságainak Elnöke a következők szerint fogalmazta meg: „munkánk legfontosabb eredményének azt tartom, hogy a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének működőképességét mind a korábbi megyei honvédelmi, mind a mostani megyei védelmi bizottságok tekintetében sikerült biztosítanunk, az érintett szervezetek, szervezeteket sikerült összefognunk, a feladatok végrehajtásának irányába állítanunk ... munkánk eredményességéhez nagymértékben hozzájárultak a különböző kormányzati tárcákkal kialakított jó kapcsolatok, az általuk nyújtott szakmai segítség is. ... elismerést és külön köszönetet érdemel a Régió Védelmi Koordinációs Iroda személyi állománya, akiknek folyamatos szakmai munkájával és segítségével sikerült egységes rendszert létrehozni a régió megyéiben és eredményesen megvalósítani a Kormány éves feladatterveiben megjelölt feladatokat.”

Ezzel az üléssel az új koncepciónak megfelelő védelmi szervezet- és feladatrendszer kiépítésének „úttörő” időszaka véget ért. Az ebben a „korszakban” végzett munka legnagyobb érdeme abban áll, hogy a rendszer működőképességének megőrzése mellett annak továbbfejlesztése is megtörtént, amelyet a jogállamiság és a piacgazdaság viszonyai között, önálló védelemre berendezkedve kellett kialakítani. (NATO tagságunk gondolata csak a későbbi idők folyamán született meg.)

Az új rendszer legfontosabb jogi alapjai (Alkotmánymódosítás, új Hvt., vhr., rendőrségi törvény) megszülettek, de a védelmi rendszer több elemét illetően (gazdaságmozgósítás kormányzati irányítása, vagy a polgári védelmi szervezet- és feladatrendszer vonatkozásában) még további jogalkotói tevékenységre, illetve a hatályba lépett új jogszabályoknak megfelelő rendszerépítő munkára volt szükség.

Az idők távlatából visszatekintve jó és hatékony volt a régiós rendszer. A Régió Védelmi Koordinációs Irodák állománya „összekovácsolódott”, regionális méretekben a tervező, felkészítő, szervező és ellenőrző munkát sokkal hatékonyabban lehetett végezni, mint a megyei rendszerben. A megyei testületek tisztségviselői és tagjai is jobban ismerték egymást, a személyes kapcsolatok, a közösen kimunkált, egységesített okmány- és feladatrendszer, valamint a közösen megrendezett összevont védelmi bizottsági ülések szorosabb, felelősségteljesebb és eredményesebb együttműködést jelentettek a megyék között. Bár a RVKI megszűnésével a megyék önálló MVB titkárságai, illetve Megyei Védelmi Irodák jöttek létre, a személyes kapcsolatok és a jó együttműködés a titkárok (irodavezetők) között a mai napig megmaradt.

2.3. A Veszprém Megyei Védelmi Bizottság munkája, a védelmi felkészítés és az országmozgósítás megyei feladatainak alakulása az ezredfordulóig

Az 1994. december 11-ig hatályba lépett – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény módosításáról rendelkező – 1994. évi LXIII. Törvény 1-2. §-ok és a 62. § (4) bekezdése a védelmi igazgatási rendszert lényegesen megváltoztatta. Az új törvényi rendelkezés értelmében a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.

Ez a jogszabályváltozás azt jelentette, hogy a megyei közgyűlés elnöke a Hvt. és a végrehajtásáról rendelkező jogszabályok tekintetében átvette a korábbi köztársasági megbízott feladatát és hatáskörét, sőt a védelmi igazgatás területi szintű irányításában kitüntetett szerepkörrel lett felruházva, mivel:

- irányítja a megyei védelmi bizottság (MVB) munkáját, a bizottság két ülése között eljár a bizottság nevében,
- minősített időszakban egyszemélyben gyakorolja a védelmi bizottság hatáskörét, ellátja a sorkatonai szolgálat teljesítésével kapcsolatos I. és II. fokú hatósági jogkört (például: javaslat előterjesztése közérdekű szolgálatshalasztásra),
- igénybevételi hatóságként dönt a területi közigazgatás és a fegyveres erők részére szükséges szolgáltatásokról,
- a törvényben meghatározott esetekben rendeletben rendkívüli intézkedéseket állapíthat meg.

A fentiekén túl a megyei közgyűlés elnökéhez került a polgári védelemről, az atomenergiáról és az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről és az életvédelmi létesítményekről szóló jogszabályokban korábban a köztársasági megbízott hatáskörébe utalt feladatrendszer.

Mivel a korábbi Régió Védelmi Koordinációs Iroda is megszűnt, a területi védelmi igazgatás szakmai törzsét az ún. Területi Védelmi Koordinációs Iroda képezte, (amely 2 főből, a MVB titkárából és az akkor még polgári védelmi szakreferensnek, későbbiekben BM referensnek nevezett személyből állt) illetve vette át a védelmi felkészítéssel és az országmozgósítással kapcsolatos feladatok helyi szervezését.

Az iroda a MVB elnökének közvetlen alárendeltségében és a HM Védelmi Koordinációs Iroda szakmai irányításával végezte munkáját, de a nem teljesen tisztázott finanszírozási kérdések miatt kezdetben voltak kisebb, nagyobb problémák.

Abból kiindulva ugyanis, hogy az iroda nem a megyei önkormányzat hivatalának szervezetébe tartozott, hanem közvetlenül az elnökhöz „csatolódott”, az iroda éves költségvetése megszavaztatásának nem volt jogi alapja. Ennek ellenére a hivatal biztosította a működési költségeket, majd a következő években már az éves költségvetési törvény (igaz, hogy az ifjúsági-, sport- és informatikai feladatokkal összekapcsolva) tartalmazta a védelmi igazgatási feladatok meghatározott normatív támogatási összegét. Igaz viszont az is, hogy ezt a pénzt legtöbbször „lenyelte” (elkölthötte másra) a hivatal. Az idők folyamán aztán mégis javult a helyzet, mivel a Kormány által jóváhagyott éves feladattervekhez kapcsolódóan már egyre

„tekintélyesebbnek” nevezhető pénzösszegek kerültek jóváhagyásra és ezek felhasználásával érzékelhetően javultak a MVB titkárságok (védelmi irodák) munkafeltételei.

Az 1995-ös év vonatkozásában ugyancsak kiemelt érdemmel, hogy a jogszabályi változások következtében a testületnek két új tagja lett, a Megyei Közigazgatási Hivatalvezető és a megyei főjegyző személyében.

Az új elnök vezette első MVB ülés összehívására 1995. február 28-án került sor és a testület összetétele a következő volt: MVB Elnök: dr. Zongor Gábor MÖK elnök, MVB titkár: Páhy Ferenc ezredes, tagok: dr. Zimonyi Péter, megyei főjegyző, dr. Éllő Mária, a Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, dr. Bartalus Antal r. dandártábornok, MRFK vezető, dr. Zonda Tamás tű. ezredes, megyei tűzoltóparancsnok, Mészáros Imre pv. ezredes, megyei polgárvédelmi parancsnok, Madarassy László ezredes, megyei hadkiegészítő parancsnok, dr. Piri Ida, ÁNTSZ megyei intézetvezető, Dióssy László, Veszprém MJV polgármestere.

Az év egyik kiemelt feladata volt az önkormányzati vezetők felkészítése, illetve az új összetételű HVB-ok üléseinek előkészítése és megtartása. Ezeken a rendezvényeken a megyei hadkieg., illetve a megyei PV parancsnokság szakemberei, valamint a MVB titkárság állománya tartott előadásokat.

1995. év folyamán a HM Védelmi Koordinációs Iroda megnevezése és szervezete megváltozott, a továbbiakban HM Védelmi Hivatal megnevezéssel szerepelt.

A Veszprém Megyei Védelmi Bizottság 1995. év végi ülésén több fontos döntés született, amelyek közül ki kell emelni, hogy a 81/1995. sz. Korm. határozatnak megfelelően átdolgozásra került a MVB SZMSZ-e, ami a korábban létező TNBB (Területi Nukleáris-baleset-elhárítási Bizottság) feladatainak átvételét jelentette.

A másik fontos döntés a 114/1995. sz. Korm. rendeletnek megfelelően a testület megtárgyalta és jóváhagyta a megye települései veszélyeztetettségű besorolásának listáját, mely napirendet a megyei PV parancsnok terjesztette elő.

A MVB személyi összetételében is változás következett be, mivel dr. Piri Ida főorvos asszony, az ősz folyamán, dr. Zonda Tamás tű. ezredes pedig az év végén nyugállományba vonult. Az ÁNTSZ Megyei Intézet új vezetője dr. Bujdosó László megyei tisztifőorvos lett, a megyei tűzoltóparancsnoki posztra pedig dr. Zöld János tű. ezredes került kinevezésre.

Az 1996-os évben további személyi változások történtek, mivel Mészáros Imre pv. ezredes, megyei PV parancsnok és dr. Bartalus Antal r. dandártábornok, MRFK vezető nyugállományba vonult. Helyükre új vezetők kerültek kinevezésre Fercsik Mátvás pv. ezredes, illetve Kiss Mihály r. ezredes személyében.

A MVB titkárságán (Védelmi Iroda) is „örvendetes” változások történtek, ugyanis februártól a HM Védelmi Hivatal főigazgató intézkedésére 1 fő katonai főmunkatárssal bővült a létszám. Az előző év végén nyugállományba vonult Nyíri Miklós pv. alezredes, BM referens helyére Kádár Attila pv. alezredes került, a katonai főmunkatársi beosztásba pedig Horváth Sándor alezredes lett kinevezve. Ez a MVB titkár vezette 3 fős iroda 2001-ig, illetve 2003-ig működött ilyen felállásban, amikor is újabb szervezeti változások történtek.

Az 1996–2003 közötti 7 éves ciklus szakmailag a leghatékonyabb időszak volt a megyei szintű „szakmai törzs” életében. A területi feladatrendszer mindegyik elemének (a MVB SZMSZ-ben rögzített valamennyi feladatnak) volt szakmailag felkészült és kompetens felelőse, a feladatok előkészítése és végrehajtása gördülékenyen, jó együttműködéssel valósult meg, minőségi munkavégzés folyt, az iroda megyei kapcsolatrendszere is ebben az időszakban volt a „csúcson”.

3. ZÁRÓGONDOLATOK

Veszprém megye védelmi szervezet- és feladatrendszer fejlődésének történetében (bár sok területen kitekintés nyílt rá) nyomon követhető az a nagy volumenű, az országvédelem szempontjából rendkívül fontos – időnként nem a jelentőségének megfelelően elismert – rendszerépítő munka, amely 1990-től beindult.

Az évek során megrendezett gyakorlatok és a sajnálatosan bekövetkezett „éles” helyzetek (délsláv válság, migráció, Y2K probléma, tiszai árvizek, zalai gázkitörés, extrém időjárási helyzetek, népvándorlás-szerű, az országon átmenő vendégmunkás áradat, ipari balesetek stb.) is bizonyították, hogy a közigazgatási rendszerre kiépített védelmi-igazgatási rendszerre szükség van, az ország, a lakosság biztonsága szempontjából nélkülözhetetlen, elengedhetetlen és megkerülhetetlen.

A rendszerépítő munka egyszerre indult és folytatódott a legfelső (kormányzati) és a területi szinteken, oly módon, hogy egymást segítve, lépésről-lépésre „vágtuk a bozótot” az ismeretlenbe, a szó szoros értelmében „úttörők” voltunk.

Sokszor és sokan megpróbálták ezt a rendszert megkerülni, felszámolni, megszüntetni, (legutóbb 2006-ban, illetve 2010-től is) de eddig még nem sikerült.

Remélem, hogy még hosszú ideig így is marad.

IRODALOMJEGYZÉK

■ Simicskó István: *Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban (Történelmi korokon át napjaink hatályos szabályozásáig)*, Doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2008. Elérhető: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12135/ertekezés.pdf?sequence=1>

VERES ZOLTÁN – BACSÁRDI JÓZSEF
– HERMANN GÁBOR

**Drónok, testkamera, finanszírozás:
A Magyar Rendészettudományi Társaság
Településbiztonsági Tagozatának
második online szakmai estje**

*Drones, body cameras, financing: the second online
professional evening of the Urban Security Section
of the Hungarian Society of Law Enforcement*

•
SZERZŐK:

VERES ZOLTÁN, vármegyei jegyző, Komárom-Esztergom Vármegyei Önkormányzati Hivatal; Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának titkára, dr.veres.zoltan@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6132-0839

BACSÁRDI JÓZSEF, jegyző, Bábolnai Közös Önkormányzati Hivatal; a Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának elnöke, bacsardi.jozsef@uni-nke.hu, ORCID: 0000-0001-5375-3936

HERMANN GÁBOR, rendészeti vezető, Pátyi Polgármesteri Hivatal; Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának elnökhelyettese, hermann.gabor@paty.hu, ORCID: 0000-0002-8841-9986

AUTHORS:

ZOLTÁN VERES, Head of the Office of Komárom-Esztergom County; Secretary of the Urban Security Section of the Hungarian Society of Law Enforcement, dr.veres.zoltan@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6132-0839

JÓZSEF BACSÁRDI, Municipality Director, Joint Local Governmental Office Of Bábolna; President of the Municipal Safety Division of the Hungarian Society for Law Enforcement, bacsardi.jozsef@uni-nke.hu, ORCID: 0000-0001-5375-3936

GÁBOR HERMANN, Head of Law Enforcement, Páty Mayor's Office; Deputy President of the Urban Security Section of the Hungarian Society of Law Enforcement, hermann.gabor@paty.hu, ORCID: 0000-0002-8841-9986

2024. december 4-én immár második online szakmai estjét tartotta a Magyar Rendészettudományi Társaság (MRTT) Településbiztonsági Tagozata (TBT). Hasonlóan a 2023. november 29-én megtartott első alkalomhoz,¹ idén is harminc résztvevő csatlakozott az online térben az eseményhez. Az est résztvevőit dr. Bacsárdi József, a tagozat elnöke köszöntötte, az ezt követő előadások az alábbi témákat járták körül:

- Ferenczy Dániel: Drónok a településbiztonság szolgálatában: Új technológiák a közterület-felügyeletben;
- Digitális szem: A testkamera-használat a rendészetben – lehetőségek és dilemmák;
- Járási Fejlesztési Fórumok településbiztonsági pályázati lehetőségei.

Az első előadó Ferenczy Dániel, a Gyöngyösi Városrendészet igazgatója volt, aki a drón-technológiában rejlő lehetőségekre hívta fel a figyelmet tényleges gyakorlati tapasztalatokon alapuló prezentációjában. Bevezetésként ismertette az irányadó fontosabb jogszabályokat, majd rámutatott, hogy hazánkban a rendőrség kezdte alkalmazni a drónokat, először az illegális migráció megfékezése és egyes közlekedésrendészeti műveleteknél. Gyöngyösön több mint egy éve használják a drónokat. A mintegy 27 ezres lakosságszámú város kiterjedt külterülettel rendelkezik, belterületen pedig a közlekedésbiztonság és a rendőrségi kapacitások hiánya az elsődleges kockázati tényezők.

Gyöngyösön 2024-ben különálló intézmény lett a városrendészet, 35 fős létszámmal, amelyből 20 fő közterület-felügyelő, ebből drónpilótaként négy fő dolgozik. Ami az előzményeket illeti, a városban a drónok városrendészet területén történő felhasználásának ötlete 2021-ben vetődött fel, a 2022. évben pedig a megvalósítás lehetőségének részletes kidolgozására, erőforrásigény felmérésére és a városvezetés felé történő prezentálására került sor. A pozitív döntést követően 2023-ban megkezdődhetett a drónok tényleges alkalmazása.

Az elmúlt egy éves időszakban 75 bevetésre került sor, de várhatóan ez a szám növekedhet. Az ellenőrzések mintegy 80 százaléka külterületen történt, elsősorban a külterületi illegális hulladékelhelyezést monitorozva. Az ellenőrzés helyszínei kockázatelemzés alapján kerültek kiválasztásra, ezt követően került sor a valós idejű megfigyelésekre. A lakosságot folyamatosan tájékoztatják, érzékenyítik a drónok felhasználásával kapcsolatban, ennek elsődleges eszköze a Gyöngyösi TV Őrjárat című műsora. A preventív hatások fokozása érdekében számos médiafelületen előre közzéteszik az ellenőrzések helyszínét, időpontját. Komoly eredmény, hogy ezen eszközrendszer alkalmazásával a leginkább veszélyeztetett területeken gyakorlatilag meg is szűnt az illegális hulladékelhelyezés. A jövőbeni fejlesztési lehetőségekről szólva Ferenczy Dániel a drónok képességfejlesztését (például hőkamera,

külső akkumulátortöltő felszerelése), a polgárőrség erőteljesebb bevonását és a folyamatos belső képzéseket, kiértékeléseket emelte ki.

Az előadást követően Hermann Gábor önkormányzati rendészeti vezető (Páty), a Településbiztonsági Tagozat elnökségi tagja azzal a kérdéssel fordult az előadóhoz, hogy a településüzemeltetés-biztonság – mint egy tágabb fogalmi meghatározás – területén milyen lehetőséget lát arra, hogy az önkormányzatok drónokat használjanak. Válaszában Ferenczy Dániel elsődlegesen a városüzemeltetési lehetőségeket emelte ki (például csőtörés felderítése, közvilágítási hiányosságok felmérése, pakolóhely-kapacitások felülvizsgálata, vagy éppen a forgalmi rend változtatásával, a parkok és közterületek használatával kapcsolatos ellenőrzési feladatok ellátása), de akár a földmérésre is használhatók ezek az eszközök.

Dr. Tóth Levente, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszékének megbízott tanszékvezető-helyettese hozzászólásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a NAIH egyik állásfoglalásában szigorú követelményeket határoz meg a drónhasználat tekintetében. Az egyik sarkalatos probléma, hogy a drónon elhelyezett kamerával történő felvételek készítése során nem lehetséges annak általános garانتálása, hogy csak és kizárólag a közterület-felügyelő intézkedésével érintett személy szerepel a felvételeken. Ferenczy Dániel válaszában rámutatott: az adatvédelem egy rendkívül érzékeny téma, ezért adatvédelmi tisztviselő nélkül nem ajánlott belevágni a drónhasználatba. A NAIH álláspontja mellett fontos, hogy a drónok reptetése során mindaddig, amíg nem észlelik, hogy jogellenes cselekmény van folyamatban, nem történik adatrögzítés. Hermann Gábor megjegyezte, hogy az integrált rendészeti modell alkalmazása bizonyos esetekben megoldást jelenthet egyes problémákra. Például, a mezőőr nem jogosult képfelvételt készíteni az intézkedése környezetéről meg az intézkedéssel érintett személyről, de a közterület-felügyelő pedig elláthat mezőőri feladatokat és a közterület-felügyelő meg jogosult erre.

A következő előadó, dr. Robotka Árpád PhD hallgató, a XIII. kerületi közterület-felügyelet jogtanácsosa bevezetésként megjegyezte, hogy a légtérhasználati szabályok nem engedik meg a drónozást, de testkamerát használnak, remélve, hogy az így készült felvételek segíthetnek tisztázni a vitás helyzeteket, több és jobb minőségű bizonyíték fog a rendelkezésükre állni, mivel sok esetben megtámadják a közterület-felügyelőket. Tisztázott a jogalap a testkamera használatához: a közterület felügyeletről szóló törvényben, így a testkamera használható.

Nagyon fontosnak tartják a közterület-felügyelők képzését, mielőtt intézkedés során használják a testkamerákat. A XIII. kerületben közel száz fős közterület-felügyelet működik, 50 fős járőri létszámmal. A XIII. kerület belső szabályozói háttere a testkamerák vonatkozásában elkészült, van szabályzatuk, amelyben előírják a közterület-felügyelők részére az intézkedés közben a testkamera használatát.

Komoly dilemma, hogy foglalkoztatottak ellenőrzésére használható-e a testkamera, különösen, ha pihenőben van a kollégánk? Mi mindenre lenne még használható a testkamera?

Első körben a vészhelyzeti riasztás megfontolandó, ha megtámadják a közterület-felügyelőt, automatikusan bekapcsol és vészjelet küld a központba. A MÁV már használja a testkamerát és tájékoztatásuk szerint csökkent a jegyellenőrök elleni támadások száma. Használhatnak továbbá testkamerát a Liszt Ferenc repülőtérén a poggyászpások megelőzésére is.

Össességében a technika sokkal többre is képes lenne, mint amit megengedünk, de meg kell találni azt a jogszerű mezsgyét, ahol használhatjuk a testkamerát.

Uzsoki Gábor, a Budakörnyéki Közterület-felügyelet intézményvezetője hozzászólásában felhívta a figyelmet, hogy a munkaköri leírás részévé kell tenni a kamerahasználatot. Szükséges kidolgozni szabályzatot az adattárolás és rögzítés módjára, mikor rögzít, mikor nem. Mindenképpen szükséges egy kitűző, ami jelzi a külvilág felé, hogy adott személy testkamerát használ. Pozitív tapasztalat, hogy gyakran elég a kamera látványa, nem is szükséges bekapcsolni, hogy visszatartó ereje legyen. A Budakörnyéki Közterület-felügyelet szabályzata szerint a folyamatos rögzítés tehát akkor jogszerű, hogyha valamilyen intézkedést dokumentálni szükséges probléma miatt. Ez azt jelenti, ha például az eljáró közterület-felügyelőt elkezdik fenyegetni vagy üvöltözni vele. Ebben az esetben a közterület-felügyelő odaadja az egyszerűsített adatkezelési nyilatkozatot, és közli, hogy a felvétel fog készülni az intézkedésről.

Tóth Levente felvetette, a felhős tárolásnál lényeges, hogy hol van ez a felhő, ugyanis a GDPR szerint, hogyha ez a felhő nem európai, hanem esetleg kínai szerveren van, akkor az harmadik országbeli adattovábbításnak minősül.

Ferenczy Dániel megemlíti, hogy adott ügyben a testkamerával felszerelt felügyelőt meglökte egy hulladéklerakáson tetten ért elkövető, és a felvétel alapján megtett feljelentést követően végül hivatalos személy elleni erőszak miatt elítélték az elkövetőt.

A harmadik előadó, Hermann Gábor a járási fejlesztési fórumok keretrendszerének ismertetését² követően alapvetően arra a kérdésre kereste a választ, hogy a versenyképes járássok program keretei között hogyan tud esetleg megjelenni településbiztonsági fókuszú forrásigény. Nagyságrendileg 65 milliárd forintos keretösszegű pályázati forrásról beszélünk, amelynek a fedezetét nagyobb részben a 2025. évi helyi iparűzési adóbevételek többletének az elvonásával biztosítja és teszi vissza pályázhatóvá a kormány, ahol pedig járási szinten nem éri el majd a kétszázötvenmillió forintot a helyi iparűzési adóbevétel többlet, ott ezt a központi költségvetésből kiegészítik. Egyelőre sok a bizonytalanság a témában, de úgy néz ki, hogy a politikai szándék egy irányba mutat és ma már egy több önkormányzati szövetség kiáll ezen program megvalósítása mellett. Amit egyelőre tudunk: járásonként ilyen fejlesztési fórumok fognak létrejönni és ezeknek a fórumoknak, mint kvázi döntéshozó testületeknek a tagjai a járáson belül polgármesteri hivatallal rendelkező önkormányzatok polgármesterei és a vármegyei önkormányzati közgyűlés elnöke lesz. A fórumok lényegében egy prioritási sorrendet állítanak majd föl a forrás felhasználása tekintetében és erről javaslatot fognak előterjeszteni. A javaslatokat a területfejlesztési és közigazgatási minisztérium fogja össze és kormánydöntés kell majd ahhoz, hogy ezeket a prioritásokat támogassák. A kezdeti elképzelések arról szóltak, hogy egyhangú döntések szülessenek teljes konszenzussal azzal kapcsolatban, hogy mire lehessen ezeket a forrásokat felhasználni, de ez azóta visszapuhult, és még ebben is van annyi tartalék, hogy lehet, hogy a végső verzióban már majd csak egyszerű többségi arányt fog megjeleníteni. A programnak a tervezett, illetve jelenleg ismert prioritásairól, amit sikerült eddig kideríteni, hogy nagyon sok mindenre lesz majd visszapályázható ez a forrás. Ebben egyelőre településbiztonság sajnos nem szerepel, de körülbelül nyár végéig van arra lehetőségünk, hogy egyéb javaslatokat is a program prioritási tervei közé fel lehessen venni, és nagyon sok javaslat és kezdeményezés érkezik. Előkészítettünk egy koncepció tervet, amelyet eljuttattunk Dukai Miklós államtitkár úrhoz, és azt a pozitív visszacsatolást kaptuk, hogy várhatóan sor is kerülhet egy személyes találkozóra, és akkor ennek keretében lehetséges majd településbiztonsági célú programok finanszírozhatósága.

A koncepció lényege szerint, ahol új rendészeti szervezet létrehozása esetén legalább egy fő közterület-felügyelő vagy mezőőrök lennének a kiemelt ágazati szereplők 2 millió forint összegű beruházási célú támogatást lehetne százszázalékos intenzitással igényelni ebből a pályázati keretből egy adott településnek, de legfeljebb egy település 10 millió forint összegre pályázhat. Ez azt jelenti, hogy 5 fővel hozná létre a rendészeti szervezetét, és 10 millió forintból lehet például autót vásárolni vagy kialakítani egy irodahelyiséget, vagy informatikai infrastruktúrát fejleszteni. Az alapfeltételekhez, tárgyeszköz feltételekhez bizonyosan 10 millió forint azért komoly segítséget jelenthet, illetve a meglévő rendészeti szervezetek esetén pedig technikai fejlesztések finanszírozásához.

Előírásra kerülne egy fenntartási kötelezettség is, legalább 3 évben gondolkoztunk. Ezt kellene az önkormányzatoknak vállalnia, ott bizonyosan, ahol egy nulláról építkező új önkormányzati rendészeti szerv létrehozása lenne a pályázat lényege.

Alapvetés, hogy ahol a környezet biztonsága növekszik, ott van helye vállalkozás fejlesztésnek, mert a vállalkozások azt a környezetet keresik, ahol biztonságban tudhatják anyagi javaikat, dolgozóikat. Ez pedig az adott térség gazdasági növekedésének előmozdítását is szolgálja, tehát a települések versenyképesség fejlesztésének, mi azt gondoljuk, hogy elengedhetetlen része kell, hogy legyen a biztonság növelése. És azt gondolom, hogy ennek hangsúlyos szerepe lehet majd a 2026-ban esedékes választásokat megelőzően abban a tekintetben, hogy itt látványos projekteredmények kerüljenek megvalósításra ennek a programnak a terhére.

Ferenczy Dániel hozzászólásában megerősíti, hogy a 2024-es kampányban is központi szerepet játszott a településbiztonság.

Veres Zoltán felveti, hogy igényfelméréssel is meg lehetne támogatni a településbiztonsági célú pályázati tengelyt, a BTNL keretében készült is ilyen tanulmány. Bacsárdi József egyetért azzal, hogy a BTNL keretében készített kutatás teljesen idevágó, viszik is magukkal államtitkár úrhoz.

Bacsárdi József zárásként megköszönte az előadók és a résztvevők aktivitását és reményét fejezte ki, hogy ez a szakmai est, illetve az itt elhangzott gondolatok hozzájárulnak a településbiztonságról folytatott párbeszéd élénkítéséhez.

JEGYZETEK

- 1 Az MRTT első szakmai estjéről ld. Veres Zoltán, *A Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának első online szakmai estjéről*, Iustum Aequum Salutare, 2024/2, 217–220.
- 2 A Szakmai Estet követően jelent meg a Magyar Közlönyben az 1446/2024. (XII. 30.) Korm. határozat a Versenyképes Járások Program megvalósításának kérdéseiről.



Zámbo Attila: Nézelődők

FEKETE KÁROLY

**„Koopерáció és érdekérvényesítés
– a funkcionális térségek és helyi
önkormányzatok kihívásai
a területfejlesztésben”**

BESZÁMOLÓ A BALATONI INTEGRÁCIÓS ÉS FEJLESZ-
TÉSI ÜGYNÖKSÉG ÉS AZ MTA RTB TERÜLETPOLITIKAI
ALBIZOTTSÁG KÖZÖS SZERVEZÉSÉBEN MEGRENDE-
ZETT KONFERENCIÁRÓL

*“Cooperation and advocacy - the challenges of
functional areas and local governments in spatial
development”*

REPORT ON THE CONFERENCE CO-ORGANISED BY
THE BALATON INTEGRATION AND DEVELOPMENT
AGENCY AND THE MTA RTB SUBCOMMITTEE ON SPA-
TIAL POLICY

•

SZERZŐ:

FEKETE KÁROLY, kutatásvezető, doktorjelölt, Balatoni Integrációs és Fej-
lesztési Ügynökség (8230 Balatonfüred, Lóczy Lajos u. 62.), ELTE Földtu-
dományi Doktori Iskola, karoly.fekete@balatonregion.hu

AUTHOR:

KÁROLY FEKETE, Head of Research, PhD Candidate, Balaton Integration and Development Agency (8230 Balatonfüred, Lóczy Lajos u. 62.), ELTE Doctoral School of Earth Sciences, karoly.fekete@balatonregion.hu

2021 decemberében, az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény 25 éves jubileuma alkalmából került először megrendezésre a Balaton Fejlesztési Tanács munkaszervezeteként is működő Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség, valamint az MTA Regionális Tudományok Bizottsága Területpolitikai Albizottság közös szervezésében az a téli területfejlesztési szakmai találkozó, amelyet látszólag, a résztvevők évenként növekvő számából következtetve egyre inkább számon tart és igényel a területfejlesztők közössége. A szervezők szándéka ezekkel a téli konferenciákkal több dimenzióban is értelmezhető. Minden évben igyekeznek a területfejlesztés országos léptékben értelmezhető kurrens kérdései köré szervezni a rendezvény tematikáját, ugyanakkor nem véletlen az sem, hogy minden alkalommal külön hangsúlyt kapnak a Balaton térségével kapcsolatos sajátos, ám gyakorta esettanulmányként értelmezhető kihívások. Az immáron negyedszázada fennálló balatoni ügynökség, valamint a tudományos partnerséget biztosító Területpolitikai Albizottság, Faragó László elnök aktív közreműködésével felvállalta azt a szerepet ezekkel a konferenciákkal, hogy a területfejlesztésben érdekelték számára megteremt egy olyan fórumot, ahol a résztvevők tabuktól mentesen, oldott légkörben vitathatják meg a szakterület aktuális kérdéseit. A téli balatoni konferenciák sajátossága, hogy mindvégig plenárisan, de a diskurzusnak, vitának helyt és időt adva zajlik, az előadásokat követően egy kerekasztal-beszélgetéssel, mely általában szabad és élénk eszmecserebe torkollik.

2025 januárja a területfejlesztők számára mozgalmas volt. Ennek elsődleges okaként a 2024 őszén a szakpolitika részéről körvonalazott Versenyképes Járások Programja azonosítható. 2025. január 28-án Kazincbarcikán, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium rendezvényén mutatták be hivatalosan az alsó középszintű egységekre tervezett területfejlesztési eszköz részleteit. Az időben ezt megelőző siófoki konferencián részben éppen a területfejlesztés közép- és alsószintű aktorainak partnerségi, kooperációs lehetőségeire és feladataira helyeződött a hangsúly (az új járási program apropóján), emellett pedig egyes aktuális, ország más térségei számára is tanulságokkal bíró, a Balaton térségét specifikusan jellemző, a területfejlesztés beavatkozási mezőjét képező konfliktusok kerültek bemutatásra.¹

Bóka István, a Balaton Fejlesztési Tanács elnöke, Balatonfüred város polgármestere köszöntőjében kiemelte, hogy meglátása szerint a Tanács létrejötté óta eltelt közel három évtizedben a Balaton térsége képes volt igazolni, hogy rendszeres érdekegyeztetésen alapuló kooperációval esetenként a döntéshozatal felső szintjeiig juttathatók olyan térségi léptékű ügyek, amelyek mögött kitartó munka révén kiérlelt térségi konszenzus van. A Versenyképes Járások Program ennek az érdekegyeztetésen alapuló fejlesztési munkának az új eszköze lehet. Elmondása szerint az elmúlt időszakban több olyan térségi kezdeményezés megvalósítása is elindulhatott, amelyek a regionális együttműködést hivatottak táplálni. Ilyen például az uniós szinten is egyfajta mintának tekintett, fenntartható regionális mobilitási terv (SRMP), a térség lakhatási nehézségeinek enyhítését célzó szolgálati lakásfejlesztési prog-

ram, vagy éppen az Ügynökség által megvalósított települési, mikrotérégi energiaközösségek kialakításának lehetőségeit feltáró mintaprojekt.

Polyánszky T. Zoltán, a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium területfejlesztés megvalósításáért felelős helyettes államtitkára előadásának fókuszában a Versenyképes Járások Program, a konferencia időpontjában nyilvánosságra hozható részletei álltak. Amellett, hogy ismertette a minisztérium szakpolitikai programjának prioritásait, az előadás lényeges pontja volt a formálódó új intézmény, a Területfejlesztési Szolgálat partnerségen és facilitációs feladatokon alapuló szerepkörének bemutatása. A Versenyképes Járások Program vonatkozásában, valamint talán az egyik első alkalom volt, hogy szakmai plénum előtt bemutatásra került a programhoz illesztett döntéshozatali mechanizmus. A résztvevők megtudhatták – összhangban a bő egy hónappal később kiadott II/2025. (II.28) KTM rendelettel –, hogy az eljárásrend keretében a vármegyei főispán és a közgyűlés elnöke által vezetett úgynevezett járási fejlesztési fórumok elé kerülnek a települési önkormányzatok által megfogalmazott, és előzetes egyeztetésen átesett projektjavaslatok, melyet a járási fórum terjeszt támogatói döntésre a miniszter elé. A Magyar Államkincstár a programban technikai lebonyolító, valamint formai értékelői szerepben vesz részt. A helyettes államtitkár az új járási program, valamint összességében a minisztérium szakmai krédója kapcsán többször hangsúlyozta a fejlesztésben résztvevő aktorok együttműködésének, kooperációjának kiemelt jelentőségét. Értékes és előremutató pontja volt a rendezvénynek, hogy a résztvevők megalapozott észrevételeket fogalmaztak meg az új járási program vonatkozásában (például a támogatható tevékenységekre vagy a finanszírozás forrására utalva), amely révén nyílt, érdemi érvek ütköztetésén alapuló diskurzus alakulhatott ki a résztvevők és a szakpolitika csúcsszervét képviselő, a vitára nyitott előadó között.

Az önkormányzati autonómia egy lehetséges megnyilvánulási formájaként értelmezte a kooperációt előadásában Szegvári Péter, amelyhez egyfelől gyakorlati útmutatót is igyekezett adni, másrészt szempontjai mentén reflektált is a Versenyképes Járások Programra. Érdemes kiemelni előadásából, hogy a kooperáció nem csupán a magyarországi önkormányzati struktúra szétaprózottságának negatív hatásait tompíthatja, hanem a terület- és településfejlesztési szakterület kapacitásproblémáit is oldhatja. Az újonnan megismert járási program eljárásrendjére is visszautalva a vertikális és horizontális partnerség szükséges arányosságára, egyenúlyára mutatott rá, valamint arra, hogy szerződéses viszonyokat is magába foglaló integrált programozás nélkül nemcsak a kooperáció tartalmi elemei sérülhetnek, hanem a fejlesztések eredményessége is, amely pedig versenyképességi kérdéssé válik.

Európai Unió kitekintést tett előadásában Finta István és Brucker Balázs. A Balaton térség, de az ország más régiói, települései számára is lényeges kérdés, hogy milyen érdekérvényesítő erővel rendelkeznek az uniós szintén. Javaslatot tettek arra, hogy a Balaton Kiemelt Térség alkossa meg „brüsszeli stratégiáját”,² és – akár más szubnacionális szereplőkkel együttműködésben – az eredményesebb érdekérvényesítés, vagy akár turisztikai promóció érdekében hozzon létre állandó képviselőket Brüsszelben, mellyel ma csak Budapest rendelkezik a nemzeti szint alatti területi szereplők közül.

A területfejlesztés kedvelt, aktuális, ám a gyakorlatban sok tekintetben mindmáig kiaknázatlan témakörében, a kooperatív szemlélet következetes alkalmazását igénylő okos és autonóm falvak témakörében tartotta prezentációját Farkas Tibor. Nemzetközi és hazai példák említésével bemutatta a smart village koncepciót, melynek lényege az endogén erő-

forrásokra, helyi egyediségekre való építkezés mellett az innovációs lehetőségek felismerése és alkalmazása, a hagyományos és legmodernebb technológiák együttes, harmonikus alkalmazása a településüzemeltetésben, valamint a helyi társadalomban, a közösség bevonását aktívan támogató jó kormányzás.

A délutáni programban – egy rövid kooperációs játékot követően – a balatoni fókuszú témák kerültek előtérbe. A kiemelt térség egyik aktuális terület- és tájhasználati konfliktusa játszódik le a jelentős táji értékekkel bíró történelmi szőlőhegyeken, egykori zártkerti területeken. Vígvári András a budapesti agglomeráció zártkerti folyamataival összehasonlította a balatoni jelenségeket, és e folyamat kultúrantropológiai aspektusait elemezte. E tekintetben fontos tanulság, hogy a balatoni ingatlanár növekedéssel párhuzamban felértékelődő és (újra) benépesülő zártkerti területek, a helyi hatalom által nehezen kontrollált, sajátos szabályozási szürke zónákként a függetlenség, az önmegvalósítás lehetőségének tereivé válnak, ami a tájhasználat és tájkép radikális átalakulásához, ezáltal a tradicionális értékek gyors eróziójához vezethetnek.

Vasárus Gábor a klímaváltozás várható balatoni hatásait, a térség kitettségét, valamint a klímaadaptációs kihívásokat elemezte prezentációjában. A kiemelt térség sérülékenysége különösen a lakossági klímasérülékenység, valamint a mezőgazdasági sérülékenység vonatkozásában rajzolódik ki (ez utóbbi esetben különösen a Balaton-felvidék érintettsége szembetűnő), ugyanakkor a sérülékenység komplex mutatója alapján a Balaton-parti települések a klímaváltozás hatásainak legkitettebb települései az országban. E dimenzióban is felmerült a zártkerti területek kérdésköre, melyek sajátos tartalékterületei lehetnének a klímaadaptív településtervezésnek – azonban a szabályozási szürke zónában inkább e tartalékterületi jelleg felszámolása zajlik.

Bódi Jenő egy, a Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség által megrendelt kutatás eredményeit, a speciálisan balatoni településekre jellemző konfliktusok által generált társadalmi törésvonalak kommunikációs természetét mutatta be. Az előadás fontos megállapítása volt, hogy az elmúlt években a legfontosabb online médiumokban alig kapnak szerepet a Balatonnal kapcsolatos környezeti, ökológiai, vízminőségi témák, ezzel szemben a tóval és térségével kapcsolatos kommunikációs tartalmak a különböző, jellemzően vízparti ingatlanfejlesztésekre koncentrálnak. Ugyanakkor e tudósításokban, riportokban jellemzően nem kerülnek szakértők által megfogalmazott kontextusba sem a környezeti-ökológiai, sem például a társadalmi szempontok, ennek nyomán nem egy többdimenziós árnyalt kép, hanem a Balaton mentén kialakult helyi társadalmi és kommunikációs törésvonalak láthatósága erősödik meg a nyilvánosságban.

A kerekasztal-beszélgetés résztvevői a tudományos, a szakpolitikai és a települési önkormányzati szférát képviselték. A diskurzus tematikája alapvetően ugyancsak a fejlesztésben résztvevő aktorok kooperációs kihívásai köré szerveződött, értelemszerűen a Versenyképes Járások Programra történő reflexió szándékával. A résztvevők összességében inkább szkeptikusnak mutatkoztak abban a tekintetben, hogy a formálódó járási program eljárásrendje és eszközrendszere alkalmas lehet-e az együttműködés kultúrája alapjainak kiépítésére a hazai területfejlesztésben. Tóth Gergely, Keszthely város polgármestere egy példával azonban rámutatott: adott közösség szereplőinek cselekvőkészségét gyakran a mintakövetés determinálja, ami nem feltétlenül kellene, hogy törvényszerű legyen az együttműködések kialakításában és a fejlesztési folyamatban sem.

Valamelyest ehhez kapcsolódott Szabó Pál, az Albizottság titkára a konferencia zárásaként elmondott gondolataiban, melynek során kiemelte egy portugál példa kapcsán, hogy azért fontosak az ilyen típusú konferenciák, mert a területfejlesztés széles, sokszor nehezen átlátható spektrumán dolgozó tudományos, szakpolitikai, önkormányzati, vagy éppen operatív, projekteket megvalósító szereplőinek diskurzusai kreatív energiákat szabadíthat fel, és éppen a berögzöttnek vélt minták megváltoztatásának lehet forrása. A szervezők e kreatív energiák felszabadítása érdekében a jövőben is tervezik a téli balatoni szakmai konferenciák megrendezését.

JEGYZETEK

- 1 A konferencián elhangzott előadások diásorai elérhetők az alábbi webcímen: <https://www.balaton-region.hu/hu/esemeny/teruletfejlesztesi-szakmai-konferencia>
- 2 Hasonló következtetésekre jutott a LAKES c. ESPON által finanszírozott projekt nemzetközi kutatógárdája. Ld. Varjú-Csige-Igari et al., 2023, illetve <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Integrated%20territorial%20development%20in%20lake%20regions%20in%20Europe.pdf>.



Zámbo Attila: Varázsló

TÓTH LÁSZLÓ

Quo Vadis önkormányzatok? Személyes tudósítás egy szakmai konferenciáról¹

*Quo Vadis Local Governments?
Personal report from a professional conference*

SZERZŐ:

TÓTH LÁSZLÓ, társasági szak jogtanácsos, egykori Heves megyei aljegyző,
laszloth55@gmail.com

AUTHOR:

LÁSZLÓ TÓTH, Corporate Lawyer, Former Deputy Notary of Heves County,
laszloth55@gmail.com

A Heves Megyei Önkormányzat „Örökzöld” Nyugdíjas Klubját Egerben a több mint 20 évvel ezelőtt, 2003. november 5. napján, a Megyeháza nyugdíjas köztisztviselői alapították meg. Heves Megye Önkormányzatának Közlönye 2003. október 31-i emlékszámba foglalt meghívó emlékeztetett az 53 éves korában, szakmai és fizikai erejének teljében váratlanul elhunyt dr. Vass Gézára, Heves Megye főjegyzőjére, felejtetetlen barátunkra, a Megyei Főjegyzők Kollégiumának vezetőjére.

A 2025. február 4. napján megtartott ünnepi megemlékezésen néma főhajtással emlékeztünk meg a Klub alapítóira, dr. Vass Gézára (1949–2003. szeptember 30.) és a néhány hónappal később őt követő dr. Jakab Istvánra, a Heves Megyei Közgyűlés első elnökére (1942–2003. december 22.),² valamint a 2010-ben elhunyt dr. Kulcsár Kálmánra, az Eötvös Loránd Tudományegyetem méltatlanul elfelejtett szociológiai tanszékvezetőjére, akadémikusra, a Heves megyei Erdőtelek szülőterére, Németh Miklós rendszerváltó Kormányának igazságügyi miniszterére.³

A megemlékezést teljessé tette, hogy egy szakmai konferenciát szervezhettünk. A meghívó és a konferencia címét dr. Verebélyi Imre professzornak, az általa létrehozott Új Magyar Közigazgatás 2008-ban megjelent tanulmányának címe adta.

Megtiszteltetés volt a Heves Vármegyei „Örökzöld” Nyugdíjas Klub részére, hogy felkérésünkre dr. Navracsics Tibor, a Kormány Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztere örömmel (f)elvállalta az ünnepi ülés fővédnökségét.

Dr. Pajtkó Gábor országgyűlési képviselő, az ülés védnöke a miniszter nevében is köszöntötte a megjelent vendégeket, és illusztris előadókat: Dr. Ágh Attila, Dr. Balázs István, dr. Szegvári Péter, dr. Zongor Gábor, az egri kötődésű dr. Gyergyák Ferenc „professzorokat”, valamint az ülésünk megrendezését támogató Ignácz Balázs vármegyei főispánt, Csuhány Benécet, a Heves Vármegyei Közgyűlés elnökét és dr. Márton Erik vármegyei jegyzőt.

A 15-20 perces előadások, prezentációk sorát Dr. Balázs István, a Debreceni Egyetem Közigazgatási tanszékének tanára nyitotta meg. Vázolta az önkormányzatiság történetét, nemzetközi összefüggéseit, az Európai Tanács dokumentumait, intézményeit, kiemelve A helyi önkormányzatok európai chartáját, melyhez Magyarország ténylegesen 1996-ban csatlakozott, jóllehet, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény preambuluma célkitűzésként már hivatkozik erre a dokumentumra:

„Az Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta követelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait.

A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.

Az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzáshoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját.”

Bár az utóbbi években az önkormányzatiság Európa fejlettebb országaiban is nehezebb időszakot él át, mégis az Európa Tanács részéről a Charta szellemében elméleti célkitűzéseket és nemzetközi konferenciákon tudományos gyakorlati javaslatokat fogalmaznak meg az Európai Unió minden tagországa részére, ami a „közösségi vívmányok” részeként Magyarország önkormányzati rendszerére is hatással van.

Dr. Ágh Attila professzor a 2004. évi Európai Uniói csatlakozásunkhoz történő felkészülésünket idézte fel, az IDEA programhoz és a regionális témakörökhöz kapcsolódva. Legutóbb a 2024-ben megtartott európai parlamenti képviselői választások utáni vezetés az Európai Unió megújítását tűzte ki célként, benne a regionális szint megerősítését, mely nemzetközi kapcsolatrendszerrel fejlődne a települések közvetlen bekapcsolódásával, a volt szocialista országokban is. A tudósítónak eszébe jut az Európai Régiók Gyűlésének 2002-ben, Pécsen tartott konferenciáján felszólaló A. Tathan uniós képviselő, aki a magyar megyék megtartására biztatott az angol shire-ek példájával. A rózsák háborúját felidézve, el nem tudná képzelni, hogy Anglia megszüntetné ezeket az ősi megyéket. Az előadó – aki 1968-ban „Európában” szerezte diplomáját – „provokációnak” nevezett végkövetkeztetése

így hangzott: „Magyarországnak döntenie kell, hogy Európát választjuk, vagy megyünk vissza, kelet felé?”

A tudósító megjegyzése: Hasznos lenne az ilyen kiváló professzorok tudására jobban odafigyelni, hiszen közigazgatásunk fejlesztése nem egy lezárt folyamat.

Az egri kötődésű dr. Gyergyák Ferenc, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem mesteroktatója, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a TÖOSZ főtitkára ismertette az adatokat: Magyarországon jelenleg 3.197 települési önkormányzat működik, az önkormányzatok több, mint a fele tagja a szövetségnek, mely kapcsolatokat tart fenn nemzetközi önkormányzati szervezetekkel, folyamatos szakmai támogatást biztosít, rendezvényi kereket szervez a helyi közigazgatást a jelenlegi körülmények között biztosító önkormányzatok részére. A többi önkormányzati érdekvédelmi szövetséggel igyekszik együttműködni, kiemelve a vármegyei középszintű önkormányzatok országos szövetségével (MÖOSZ jogutódja) való együttműködést. Keresik a mindenkori Kormánnyal való párbeszéd lehetőségét, amelynek intézményesített kerete a Kormány – Önkormányzatok Egyeztető Fóruma.

Dr. Márton Erik vármegyei jegyző az előadók felkérésére az önkormányzati jegyzők és az általuk vezetett hivatalok szemszögéből közelítette meg a témakört, a gyakran változó jogszabályi feltételek által determinált környezetben. Külön köszönet illeti a házigazda és szponzori tevékenységek ellátásáért: a Csutorás Pincészet Egri bikavérével tudtuk „honorálni” az előadók önkéntes és szakmailag is lelkes hozzáállását.

Dr. Zongor Gábor útja a bánya kártérítési előadótól messzire vezetett a magyar közigazgatásban. A TÖOSZ egykori főtitkára, a Veszprémben 1991 óta működő, ma már egyetlen közigazgatási szakfolyóirat, a Comitatus egyik alapítója, ahol tanulmányaink jelentek meg és jelennek meg 35 éve, Navracsics Tiborral, Szegvári Péterrel, a főszerkesztő dr. Agg Zoltánnal és hosszú, illusztris szerzői sorban oldalakon folytathatnánk. Nagy megtiszteltetés barátaimtól, hogy 2010 után ismét a Comitatus-ban tudósíthatok erről az egri konferenciáról. Nem mellesleg Gábor ifjúkora óta művész is, magát szerényen „közpiktornak” titulálva köszöntötte a nem könnyű helyzetben dolgozó köztisztviselőket és javasolta a vármegyei jegyzőre változtatott elnevezés módosítását, a „főjegyző” titulus ismételt törvénybe iktatását, mellyel záró beszédében Pajtók Gábor is egyetértett. Előadásában visszavitt bennünket az 1980-as évek ma már eufórikusnak tűnő „rendszerelváltó” világába, ahol bár „gamesznek”, „lebegő megyének” neveztük magunkat, mégis hittünk az önkormányzati autonómiában, abban hogy a közigazgatás központi és helyi rendszere fenntartható fejlődést biztosít Magyarország mind a 3200 települése részére. „Messze országokat látogattunk, szédültünk, elbusongtunk” és hazatértünk... és most próbáljuk megtartani a rendszerváltáskor megkapott önkormányzati autonómia maradványait. Az előadó felvázolta a középszintű önkormányzás 35 éves történetét a „lebegő” megyétől a „szunnyadó” vármegyéig.

Dr. Szegvári Péter komplex egyetemi előadásában a település- és területfejlesztés témakörét járta körül, figyelemmel a főváros és térsége specialitására is. Budapest főváros 2 milliós lakosságával és a közel 3 milliós lélekszámú térségével együtt kiemelt gazdasági potenciállal rendelkezik, az EU regionális átlagszámait tekintve egyedül versenyképes régiónak

minősülve Magyarországról. Ugyanakkor az elmúlt időszakban sem sikerült megszüntetni kelet-középeurópai országokra jellemző „főváros szindrómát”, mivel a többi hazai régió európai viszonylatban továbbra is fejletlennek minősül. Ennek a kihívásnak megfelelően ismertette az előadó az új térségi területpolitika célkitűzéseit, figyelemmel az új területfejlesztési törvényben megfogalmazott „együtt kezelendő térségek” kategóriájára. Ebben különös szerepet kapnak a kiemelt térségek, mint a Balaton, Tokaj, Paks térsége és Budapest agglomerációja. Ugyancsak új elem a megyei jogú városok köré szerveződött „funkcionális várostérségek”, valamint a kis- és közép-városok szolgáltatás-szervező erejére épülő „várostérségek” újragondolása. Az előadó külön kitért az előkészületben álló Versenyképes Járások Program előkészületeinek bemutatására, különös tekintettel a Heves megyei járásokat érintő elemekre, s ezzel tulajdonképpen – az azóta már megjelent – 2/2025. (II. 28.) számú Közigazgatási és Területfejlesztési miniszteri rendelet országos bemutatásának előzetesét hallhatta a figyelmes szakmai közönség.

Ennek soraiban az egykori Heves Megyei Tanács Szervezési és Jogi Osztály vezetőmmel, dr. Estefán Gézával, Eger város díszpolgárával, aki 30 éven át címzetes főjegyzőként vezette a Megyei Jogú Város Önkormányzatának hivatalát és dr. Balás Istvánnal, a Regionális és Megyei Közigazgatási Hivatal egykori vezetőjével, akit már 2016-os nyugdíjba vonulását jóval megelőzően főispánnak hívtak kollégái és barátai, akitől Pajtkó Gábor vette át a stafétát, 2022-es országgyűlési képviselőnek történt megválasztásáig. Megtisztelte az ünnepi ülést részvételével a Klub előző elnöke Marmoly György, Farkas Attila, a Heves Vármegyei Nyugdíjas Szövetség elnöke, Fűrész János, az Ezüst kor Nyugdíjas Klub elnöke és Sipos Attila, a most újjáalakult Heves Vármegyei Honismereti Egyesület képviselőjében. A Klubot 2003-ban megnyitó: dr. Sós Tamás, a Megyei Közgyűlés elnöke, Forgony Ferencné, Tilda, a klub első vezetője és jómagam, az akkori Hivatalt képviselő megyei aljegyző. Tiszteletét tette dr. Vass Géza özvegye, Ilka Asszony, lányuk, Réka és az unokák.

A két és fél órás konferencia dr. Pajtkó Gábor összegző gondolataival fejeződött be. Egykori szemináriumvezetője, dr. Szegvári Péter előadásával azonosulva megjegyezte, hogy személyes tapasztalata szerint nemcsak a megyék, járások között, hanem még az egyes járások községei között is nagyok a különbségek, nemcsak a közellátás, de a kulturális populáció szintjén is. Bízik abban, hogy sikeres lesz a Versenyképes Járások Program, mely a megyei, járási és települési előljárók, polgármesterek jobb együttműködését hozza a fejlesztés érdekében. Javasolta a konferencián elhangzottakat a közigazgatásban, valamint a megye 121 települési önkormányzata körében terjeszteni, ami Kelemen Tamás László technikuskunk 3 kamerás kiváló minőségű felvételének köszönhetően a facebookon bárki által elérhető és letölthető.⁴

A tudósító visszaemlékezik az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának tanszékvezetője, Dr. Takács Imre professzor előadásaira, melyet egyetemi tankönyvében (1992. Alkotmány-tan, Budapest, Századvég) tanított a jogász hallgatóknak: „A hatalmi egyensúlyként is szereplő önkormányzatok gazdasági gyengeségük folytán mégsem függetleníthetik magukat a központi hatalomtól.

A demokratikus önkormányzati rendszer leggyakoribb korlátai: az arányos képviselet

elvének a megsértése, az önkormányzat politikai céljainak keresztezése az anyagi támogatások megvonásával.” (A helyi önkormányzati rendszer kialakulása Magyarországon, Comitatus, 1992/8-9, 5–6.) Engedtessek meg személyes emlékemet, a Comitatus 1992. augusztusi számából újra felidézni szerény írásomat A közigazgatás holnapja címmel. Több mint 30 évvel ezelőtt utaltam a mindenkori hatalom önmérsékletének szükségességére, kötve egy akkori Bergendy – Demjén Ferenc slágerrel: „ha ma lesz a tegnapi holnapja”.

Dr. Verebélyi Imre, a közigazgatási szakma élő legendás professzora 2008-ban újra-indította a Magyar Közigazgatási Intézet – akkori hatalom által – bezűntetett 100 éves szakfolyóiratát, a Magyar Közigazgatást. Az Új Magyar Közigazgatás szerkesztőbizottságának elnöke, dr. Stumpf István professzor, alkotmánybíró, a Bibó István Kollégium egykori igazgatója, Bihari Mihálynak, a magyar politológia megteremtőjének és Kéri Lászlónak a tanítványa. Stumpf István 2000. március 23-án a Magyar Tudományos Akadémián A magyar önkormányzatiság egy évtizede és a jövő címmel tartott előadást. Kiemelte a rendszerváltáskor történt decentralizáció jelentőségét, a korábbi centralizált állam modell helyett. Megállapította, hogy „1990 óta egyetlen Kormány sem tett maradéktalanul eleget az Alkotmányból és az önkormányzati törvényből eredő azon kötelezettségének, hogy a kötelező önkormányzati feladatok előírásával egyidejűleg gondoskodni kell a feladatellátáshoz szükséges anyagi feltételekről. Emellett, és a közjogi önállósághoz képest aránytalanul magas az önkormányzatok központi támogatásoktól való függősége (lásd Takács Imre). Tekintettel kell lennünk történelmi hagyományainkra, identitástudatunk összetevőire – Kulcsár Kálmán: érdemi önkormányzati középzsint hiánya –, mint a gazdasági, szociális és egyéb történések tényleges térségi összefüggéseire, a jelenlegi területi beosztás előnyeire és hátrányaira, a nemzetközi tapasztalatokra. Kíváncsinos lenne, ha az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése is nemzeti konszenzus alapján történne.” (Magyar Közigazgatás, 2000. május.)

Bízom abban, hogy talán még életünkben megvalósulnak egykori tanárim tanításai, és dr. Antall Józsefnek, Magyarország 1990 áprilisában először szabadon választott miniszterelnökének kormányalkotó program céljai: „az 1848-as polgári forradalom, és Deák Ferenc által az 1867-es kiegyezés progresszív alapjainak a fejlett nyugati közigazgatási elvekkel összhangban kialakított, Magyar Zoltán és Bibó István által magalapozott, XXI. századi modern és hatékony magyar közigazgatás – nem centrális, hanem szubszidiaritáson alapuló – rendszere.”

Végezetül, aláhúзва az ilyen konferenciák útkereső hasznosságát, idézem az Alkotmánybíróság 8/2021. (III.2.) AB határozatát, melyben elutasította a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény, illetve Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. Hivatalból megállapította, hogy „az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés második mondatából fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Országgyűlés, veszélyhelyzet esetén a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban nem lehetetlenítheti el a helyi (fővárosi, vármegyei, települési) önkormányzatok működését, nem üresítheti ki

az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.” (Előadó alkotmánybíró dr. Sulyok Tamás az Alkotmánybíróság elnöke.) Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye szerint „a konkrét esetben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania. Hisz ez a szerv az Alaptörvény legfőbb őre” – fejezte be különvéleményét dr. Pokol Béla alkotmánybíró is. (Bővebben erről dr. Tóth László: Húsvéti cikk, Új Magyar Közigazgatás, 2021/2, 75–76.)

Köszönetemet fejezem ki minden résztvevőnek ezért a szakmai délutánért és remélem, hogy még sokan felkeresik és megnézik a konferenciáról készült felvételt, eligazodásul a jelenlegi „bonyolult” világunkban. Bízom abban, hogy megtaláljuk az értelmes párbeszéd, az okos érvek ütköztetésének előrevivő lehetőségét, ahogy azt szakmai és emberi példaképem, tanárom, dr. Bihari Mihály a demokrácia alapismervének nevezte meg az 1970-es években...

Tisztelettel köszönöm a figyelmet!

Dr. Tóth László
társasági szak jogtanácsos
egykori Heves megyei aljegyző
„az egri végekről”

JEGYZETEK

- 1 Szerkesztői megjegyzés: A rendhagyó konferenciaismertetés egyben személyes visszatekintés is az elmúlt csaknem negyven esztendő közigazgatási folyamatára.
- 2 Bővebben dr. Tóth László: *Volt egyszer egy Heves Megyei Önkormányzat... - In memoriam dr. Jakab István (1942–2003) és dr. Vass Géza (1949–2003)*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/1, 60–62.
- 3 Dr. Tóth László: *Állambatalom és önkormányzatiság*, Magyar Közigazgatás, 1997/5, 299–304.
- 4 Lásd: <https://www.youtube.com/live/sQwCkPjtytI>

ZONGOR GÁBOR

**Magyary Zoltán-díjat kapott
dr. Szegvári Péter, a COMITATUS
Önkormányzati Szemle
Szerkesztőbizottságának tagja**

*Dr Péter Szegvári received the
Zoltán Magyary Award Editorial Board Member
of the COMITATUS Local Government Review*

•
SZERZŐ:

ZONGOR GÁBOR, jogász, nyugdíjas önkormányzati érdekvédő,
zongor53@gmail.com, ORCID: 0009-0009-4269-4243

AUTHOR:

GÁBOR ZONGOR, Lawyer, Retired Local Government Advocate,
zongor53@gmail.com, ORCID: 0009-0009-4269-4243

Dr. Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter a közigazgatásban végzett magas színvonalú szakmai munkája, elkötelezettsége elismeréseként Magyary Zoltán-díjat adományozott 2025. június 10-én Dr. Szegvári Péter részére.

Dr. Szegvári Péter 1979-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát, 1988-ban pedig politológus szak-képzettséget. Településmenedzsment területen nemzetközi szakoktató, valamint helyi önkormányzati vezetés területen nemzetközi szakértő tréner. A Comitatus Önkormányzati Szemle szerkesztőbizottságának 1996 óta kisebb megszakítással jelenleg is aktív tagja.

Szakmai pályafutása és élete a közigazgatáshoz kötődik. 1979-ben kezdte meg munkáját a Fővárosi Tanács VB-nél ügyintézőként, majd főosztályvezető, később vb-titkár lett, 1990 és 1992 közt Budapest főjegyzőjeként tevékenykedett.

1992–1995 között az Államigazgatási Főiskola Posztgraduális Intézetének igazgatója volt. 1995–1996 között kormány-főtanácsadó volt a Miniszterelnöki Hivatalnál helyettes államtitkári besorolással. 1996–1998 között az Országos Területfejlesztési Központ alapító főigazgatója helyettes államtitkári besorolással.

1998-tól 2002-ig a Miniszterelnöki Hivatal Területpolitikai és Közigazgatási Államtitkárságának hivatalvezetője helyettes államtitkári besorolással. 2002–2004-ig a Miniszterelnöki Kabinetiroda kormány-főtanácsadója helyettes államtitkári besorolással.

2004–2005 között az Országos Területfejlesztési Hivatal elnöke államtitkári besorolással. 2005-től 2010-ig a Regionális Fejlesztési Holding Zrt. stratégiai igazgatója.

2010-től 2019-ig Tarlós István főpolgármester önkormányzati főtanácsadója volt. 2015. január 1-jétől 2019. november 15-ig a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. igazgatósági elnöke, 2016 januárjától 2019 márciusáig a Budapest 2024 Nonprofit Zrt. felügyelő bizottsági tagja.

Az 1990-es évektől óraadó tanár több egyetemen, főiskolán: többek között az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, az Általános Vállalkozási Főiskolán, a Budapesti Corvinus Egyetemen, a Zsigmond Király Egyetemen. 1995-ben az MSU és a Századvég Politikai Iskola „Leadership Training” programjának társoktatója.

A Magyar Közigazgatási Kamara szervezője, alapító tagja. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének, valamint a Megyei Jogú Városok Szövetségének állandó szakértője.

1998-tól tagja az Országos Közigazgatási Vizsgabizottságnak, 2000 óta a Magyar Közigazgatási Intézetnél rendszeres felkészítő oktató és vizsgáztató a közigazgatási alapvizsga és szakvizsga tanfolyamokon. Számos nagysikerű előadás, publikáció fűződik a nevéhez.

A Magyar Zoltán-díjat kezdeményező Karácsonyi Gergely főpolgármester felterjesztését a következőkkel zárta:

„2023-tól a Fővárosi Választási Bizottság tagja, elnökhelyettese. A 2024-ben megtartott önkormányzati választás törvényes lebonyolításában kiemelkedő szerep jutott a Fővárosi Választási Bizottságnak. A Bizottság választási kampány témakörében meghozott határozatai jogfejlesztő igényességű döntések voltak. Dr. Szegvári Péter rendkívüli felkészültségével, kimagasló alkotmányjogi és választójogi tudásával, joggyakorlati ismereteivel, az ügy iránti elkötelezettségével, elemző-értékelő és a következményekkel is számoló gondolkodásmódjával számos alkalommal járult hozzá a bizottsági döntéshozatalhoz. Tevékenységével a Fővárosi Választási Iroda munkatársainak és a Fővárosi Választási Bizottság további tagjainak elismerését is egyöntetűen elnyerte.

A közigazgatás fejlesztéséért évtizedek óta lelkiismeretesen, nagy szakmai felkészültséggel végzett, ciklusokon átívelő, magas szintű munkája elismeréseként javaslok Dr. Szegvári Pétert a Magyar Zoltán-díj elismerésre.”

A magyar közigazgatás elmúlt évtizedeinek ismerői számára Szegvári Péter megkerülhetetlen, hiszen valamennyi kormányzati időszakban fontos szakmai szerepet, tisztséget töltött be, vagyis mindig szolgálta az aktuális kormányzatot, de sohasem adta fel szakmai meggyőződését és hitelét. Ennek a Szegvári rejtélynek megfejtéséhez ad kiváló magyarázatot a díjazott nagyobbik fiának, Andrásnak a Facebook bejegyzése:

„Van az a szintű szakmai tudás, amin már nem tud kifogni a politika. Az eddigi eredményeken felül maga a díj is egy óriási szimbolikus siker: az ő díjazásával, ha csak egy rövid idő-

re is, de végre valamiben egyetértés született a mostani fővárosi vezetés és a kormány között. Aki ismeri a munkádat, tudja, hogy finoman szólva sem ez az első árok, amit betemettél, de ezzel a díjjal ismét meg tudtad mutatni, hogy igenis, létezik az a tudásszint, amivel már túl lehet nőni a mindenkori rendszeren, függetlenül annak állapotától. Érdemben pedig ekkor lehet igazán cselekedni.

És ez most egy nagyon fontos üzenet azok számára, akik ennek a megvalósíthatóságában már kezdték elveszteni a hitüket.”

A díjátadásról további részletek itt olvashatóak: <https://kormany.hu/hirek/a-kozigazgatasban-dolgozok-egy-csaladot-alkotnak>

A szerkesztőbizottság és a szerkesztőség nevében gratulálunk dr. Szegvári Péternek a méltán elnyert jeles szakmai elismeréséhez.

Zongor Gábor,
a Comitatus szerkesztőbizottságának elnöke



Zámbo Attila: Barátok

ALABÁN PÉTER

A „vörös” Balaton: turizmus és politika

The „red” Lake Balaton: tourism and politics

SZERZŐ:

ALABÁN PÉTER, történész, az Ózdi Szakképzési Centrum Gábor Áron Technikum és Szakképző Iskola igazgatója, alaban.peter@gmail.com

AUTHOR:

PÉTER ALABÁN, Historian, Director, Ózd Vocational Training Centre Gábor Áron Technical and Vocational School, alaban.peter@gmail.com

Rehák Géza: Vörös riviéra. A Balaton a Kádár-korszakban. (Modern magyar történelem sorozat) Jaffa Kiadó, Budapest, 2024. 224 oldal.



„Ha a boldogságot egy tájjal akarnám kifejezni, a Balatont választanám.” – idézi a szerző Déry Tibor író, aki a balatonfüredi Arács városrész Tamás-hegyi házában töltötte a nyarakat, a művészek és irodalmárok számára találkozóhelyet is biztosítva és ahol Makk Károly rendező portréfilmet forgatott róla. A nyugati sajtóban elterjedt, címben szereplő kifejezés („Vörös Riviéra”) eredetileg a Fekete-tenger mentén történt bolgár és román idegenforgalmi beruházások által létrejött partvidékre utal, amely a mi esetünkben a Balaton – leginkább északi – partjainál létesített szocialista üdülőövezetnek feleltethető meg. Akaratunk ellenére is eszünkbe juthatnak Németh Lehel és Felföldi Anikó „Nekem a Balaton” című táncdal slágerének sorai, amely saját korában is üzent a magyaroknak: a kádári kultúrpolitika szerint ugyanis a riviéra és minden, ami vele kapcsolatos, elérhető itthon, Magyarországon.

A Comitatus-ban is ismertetett művek után egy újabb könyv született tehát a „magyar tengerről” Rehák Géza történész – politológus – jogász alkotásaként, aki 2011-ben, a Debreceni Egyetem Történelmi és Néprajzi Doktori Iskolájában védte meg Turizmuspolitika Magyarországon, különös tekintettel a Kádár-korszak első tíz évére című értekezését. A téma iránti elkötelezettsége, helyi kötődése a Balaton-felvidéket, illetve Veszprém megyét helyezte középpontba, amelynek turisztikai fejlődéstörténetét nem gazdasági, hanem elsődlegesen politikai és a szocialista éra pártérdekei mentén kívánta feltárni. Miként ő maga is vallja PhD-értekezésének téziseinél:¹ a turizmus „mint tevékenység interszektoralis, mint tudomány interdiszciplináris”, vagyis az alkalmazandó módszertan több tudományterületet érintve összetett vizsgálatokra ad lehetőséget, amelyek közül a turizmuspolitika került fókuszba.

A kilenc fejezetre tagolt kötet a Kádár-korszak ágazaton belüli fejlesztési koncepcióira, az üdülőkörzetre vonatkozó elképzelésekre, ezek hatásvizsgálatára, a „modern” építészeti sajátosságaira, illetve a táj arculatváltására helyezi a hangsúlyt, ám a két világháború közötti előzményekre is találunk – összevetésre alkalmas – utalásokat. Egyes szakkifejezések, alapfogalmak szintén itt, a bevezető részekben kerülnek tisztázásra, így a gyógyhely, az üdülőhely, a belső védőv, vagy a külső védőv, amelyekkel összefüggésben a törvényi szabályozás, valamint a – később többször átalakult – Magyar Királyi Balatoni Intéző Bizottság (MKBIB, 1946 után: BIB) tevékenysége is bemutatásra kerül. Rehák mindvégig nyomon követi a politikátörténet alakulását, időbeli határait, így a kommunista hatalomátvétel politikai-ideológiai érdekei alá rendelt üdülőforgalom SZOT általi irányítási mechanizmusát, az itt is érvényesíteni kívánt tervgazdálkodást, a mind teljesebbé váló ellenőrzés, egyben a társadalmi érintkezési formák kontroll alatt tartására való törekvéseket. Leírása alapján válik érthetővé a szocialista egypártrendszer turizmushoz való „viszonya”, amelynek gazdasági „hasznosságon” alapuló rangsora a helyi infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése terén jelentős el- és lemaradásokkal járt. Változást a kádári vezetés devizabevételek, így pedig „tőkés fizetési mérleg” szerzésére irányuló felismerése (47.), majd erre irányuló tudatos cselekvése eredményezte, amely az elhanyagolt partvonalból üdülőkörzettel hozott létre, majd az üzletszerű idegenforgalom irányába hajtott végre beruházásokat. A háttérben az 1963 utáni „puha diktatúra” engedményekre már jobban hajló politikája, a nemzetközi helyzet, egyben az ágazat fellendülése együttesen állt.

A könyv elejének belső borítója egyedi dokumentumként közli azt az 1950-es évek végén született, majd 1963-ban kormányhatározatban jóváhagyott, később nemzetközi elismerésben is részesült regionális tervvázlatot, amely főként a „Balaton karmesterének” nevezett Farkas Tibor főépítész nevéhez köthető.² Összesen 42 Balaton-parti település közül 19-nél

különböző jelölésű, színű és nagyságú körök jelezték adott helység tervezett funkcióját: fekete színnel jelölve „tömeglecsapoló [azaz tömegforgalmat lebonyolító] helyként” szerepelt a fontosabb vasúti és közúti pontoknál fekvő Balatonalmádi, Siófok és Fonyód, kék körrel megadva a külföldi idegenforgalmat bonyolító „szórakozó- és gyógyhely” Balatonfüred, Keszthely és Hévíz, míg szaggatott körvonallal megjelenítve Badacsony, Szigliget és Tihany, mint rövid ideig itt tartózkodó tömegeknek „kirándulócélként szolgáló” települések. A tervezet foglalkozott a vitorlásokötők tervezett hálózatával, de feltüntette a közúti járművel közlekedők számára a különböző fokozatú camping-táborokat, moteleket, autósstrandokat, illetve azok helyét is. A hatósági jogkörrel felruházott szakember az építési tevékenységekért, a fejlesztések művezetéséért, azaz ellenőrzéséért felelt (102.), amelynek részeredményeit, így például 1967-ben a Siófok központjának átépítésénél végzett tevékenységet és koordinációs programtervet publikálta is.³ 1963-ban végül kormányhatározat született az első Balaton-környék regionális tervének jóváhagyásáról, amely 1965-ben komoly nemzetközi elismerést aratott („Sir Patrick Abercrombie 1965” díj). Farkas Tibor öröme mégsem lehetett teljes: 1964 után a BIB működését akadályozták, tervhatósági jogkörét az Országos Idegenforgalmi Hivatal (OIH) létrehozásával törölték, a balatoni főépítési tisztséget megszüntették (1968),⁴ a szolgáltatásokat bővítő komplex fogadóképesség terve így háttérbe szorult. Új programot immár a Városépítési Tudományos és Tervező Intézet (VÁTI) hirdetett (Balatoni Központi Fejlesztési Program, 1969) új fejlesztésekkel, a közösségi hozzájárás korlátozásával, az elszállásolási – ellátási – kereskedelmi kapacitások fokozásával (109–110.).

1. kép: A Hotel Marina építése, Balatonfüred, 1968
Figure 1: Construction of the Hotel Marina, Balatonfüred, 1968



Forrás: Fortepan 126247. (Bauer Sándor)
Source: Fortepan 126247. (Sándor Bauer)

Márpedig „a Balaton befogadóképessége véges!” – hangoztatta munkatársaival Farkas. A munkálatok irányítása viszont „fentről” történt, a megrendelő maga az állam volt a hatékonynak vélt, olcsó, mégis a bővülő igényeket kielégíteni képes tervgazdaság-alapú szemléletmódjával. A minőségi fejlesztés részben emiatt, részben a mögöttes ideológia gazdasági céljai közepette elmaradt, számos terület elhanyagolásból pedig további lemaradást okozott. A turistaforgalom mindeközben többszörösére nőtt, míg a nyaralók igényeit kielégítő épületek, építmények száma ugyancsak ugrásszerűen megemelkedett. A 70-es évek szakértői kritikái az egyoldalúság, a nyári szezonális üdülési-idegenforgalmi hasznosítás és hasznoszerzés visszasságaira figyelmeztettek, miközben teljesen hiányoztak a fogyasztói hatásvizsgálatok, a helyi érdekeket pedig szinte teljesen figyelmen kívül hagyták. A táj arculata jelentősen változott, a belterületi lakórészek, illetve a fokozatosan gyarapodó és beépítésre kerülő üdülőövezetek több településen összerosódtak, utóbbiak létesítményei – az üdülőtelkek szaporodásával – gyűrűt alkotva vették körbe a korábbi ingatlanokat. A déli parton így engedélyeztek jelentős feltöltéseket, felhúzza az Arany- és az Ezüstpart túlméretezett szállodáit. A fenti változások, illetve az anyagi szempontokra fókuszáló fejlesztések, a tömegturizmus kezdete a 70-es években a táj eredeti vonásainak és értékeinek megtartását is veszélyeztették, számos környezetvédelmi problémát felvetve. Történt ez annak ellenére, hogy – miként arra Wettstein Domonkos, a Balaton 20. századi tervezéstörténetének kutatója is rámutat a vele készült, 2022-es kötetével⁵ kapcsolatban készült interjúban – a Balaton mentén felismerték ugyan a népi építészet eltűnése okozta idegenforgalmi veszteséget, ami a tájkarakter sérülését okozta, az ellen pedig fellépést sürgettek.⁶ A tradíciókat őrző kultúrtáj mégsem valósult meg a maga teljességében. A természetes és kulturális javak elherdálása számos tényezőre vezethető vissza; közülük Rehák leginkább a korabeli korszellemre, egyes gazdasági tevékenységekre (például az agráriumban), illetve a már előzőekben említett „tervszerűsége” és az országos politikára helyezi a hangsúlyt. A centralizált döntésmechanizmus szűk látókörrrel bírt, ám a nyári szezonális napjainkra is jellemző.

A Befejezést és az Epilógust megelőző utolsó két fejezet az állami építőművészettel és különböző ideológiai kérdések boncolgatásával foglalkozik. A „kevesből minél többet kihozni” minimalizálásra utaló parancs, a középítkezés jellegű szocialista realizmust követő kivitelezések szűkre szabott keretei nem egyszer hordoztak ellentmondásokat mind az igények, mind a divat, mind pedig a hangoztatott gazdaságosság ellenében. Jó példa ezekre a magasházak építése (lásd a hátsó belső borító képeit), amelynek alkotója így „ambícióinak hirdetőjévé válhatott” (145.). Miközben az irányítás a Belkereskedelmi Minisztériumhoz került, az erőteljes uniformizálódással együtt járó minőségi romlás, egyben az országos minták követése egyértelművé vált, amely – többek között – Farkas Tibor távozásához vezetett (1972),⁷ holott a tervezés kezdetén tervezőcsoportja elsősorban a saját maga által felállított elvekre támaszkodhatott.

2. kép: Balaton-part a révtől nyugatra, középpontban a Tihany Yacht Club és a Hotel Tihany, Tihany, 1967

Figure 2: The shores of Lake Balaton West of the resort, with the Tihany Yacht Club and Hotel Tihany in the centre, Tihany, 1967



Forrás: Fortepan 65558. (Magyar Rendőr)

Source: Fortepan 65558. (Magyar Rendőr)

Rehák és Wettstein is egyaránt kitér a táj zártkertesítésére mint egyre hangsúlyosabbá váló problémára. Miközben a kollektivizálás következtében sok, addig egyéni gazdálkodásban gondozott hegyoldal maradt parlagon, s számos értékes terület vált gazdátlanná, a nagyüzemi művelésre alkalmatlan, háztáji gazdaságok céljára ellenben megfelelő kisebb, kertszerűen művelt szőlők, gyümölcsösök és veteményesek az 1960-as évek végére új funkciót nyertek. Saját tulajdonban lévő nyaralók, hétvégi házak (sokszor barkácsolt „fusi-vityillók”, kalyibák, szerszámos bódék) épültek rajtuk, azaz – az építési előírásokat és a jogszabályokat kijátszva – egyre jobban bővült és terjeszkedett az üdülési célú funkció immár a települések üdülőterületein kívül is, jelentősen felverve az ingatlanárakat és persze ökológiai, tájvédelmi aggályokat felvetve. Utóbbiakhoz hozzájárult továbbá az üzemszerű művelés, az agrárium és a vegyipar „találkozására” is alapozott kemizálás, illetve új termelési technológiák bevezetése. Az utolsó részfejezetben Rehák külön kitér a balatonfűzfői Nitrokémiaira mint Veszprém megye legnagyobb, az üdülőövezetbe „idegen testként” és környezetszennyezőként beékelődő vállalatára, amelynek szagát, a „fűzfői bűzt” még Déry

Tibor is megérezte (185–186.). Szavait idézve és Veres Péterével ötvözve a záró rész („Epiológus”) táj és ember sajátos, idillikus, emiatt egyben utópisztikus kapcsolatát vizionálja az olvasó előtt, így cselekvésre, értékmentésre buzdít.

Rehák Géza könyve az egységes régióként kezelt Balaton eredetileg egységes szemlélettel indult fejlesztéseit veszi számba, amelyek – tóvidéki tájérték-megóvó, a településeknek funkciót meghatározó, az építészeket visszafogottságra kérő – tervezetei nem tudtak maradéktalanul érvényesülni és megvalósulni. Ahogy a szerző vallja egy vele a közelmúltban készült interjújában: „A történet tanulsága az, hogy ha egy adott terület, egy régió valami oknál fogva értékes számunkra, nem elég kijelenteni, hogy köztulajdon vagy nemzeti kincs, hanem az értékeket védelmeznünk is kell, különben könnyen kárba vesznek. Ha a Balaton elmúlt száz évét nézzük, többször láthattuk, hogy néha a partikuláris érdekek felülkerekednek a közérdeken. A cél viszont egy üdülőterület esetében is az lenne, hogy az adottságok hasznosítása, használata minden esetben a köz érdekében és ne annak kárára történjen.”⁸ Szavai a fenntartható fejlődés elvét ugyancsak tükrözik, ám a történelmi borvidéket, vagy a – Balatonfüred esetében – rendelkezésre álló gyógyvízre alapozható medicina, illetve az abban rejlő lehetőségeket is magában foglaló táj, valamint a helyi hagyományok felértékelődése következtében felmerülő célirányos fejlesztések elmaradtak. Maradt a „téli zárva” szemlélet, a szezonális tömegturizmusra való berendezkedés és számos ellentmondás. Az egyéni és kollektív felelősségvállalás kérdése így válik közérdekké.

JEGYZETEK

- 1 Rehák Géza: *Turizmuspolitika Magyarországon különös tekintettel a Kádár-korszak első tíz évére*, Egyetemi doktori értekezés tézisei, Debrecen, 2011. Elérhető: <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/d17f29b1-18c4-4db7-9294-7fdda960a9fa/content> (Letöltés ideje: 2025.02.15.)
- 2 A főépítész beszámolójának kivonatos ismertetése mellett az eredeti ábrát lásd Farkas Tibor: *A Balatonfejlesztés távlati terve*, Földrajzi Közlemények, Új folyam, 1958/1, 385. 4. Az 1958-as dokumentum tervlapja 4 méter hosszú volt.
- 3 Tőkés György – Farkas Tibor: *Területi koordináció gyakorlati kérdései Siófok központjának átépítése kapcsán*, Városepítés, 1967/3, 31–33.
- 4 Farkas Tibort 1969. januárban mentették fel.
- 5 Wettstein Domonkos: *Balaton építészeti – Stratégiakeresés a huszadik században*, Budapest, 2022.
- 6 Zsuppán András: *Már az 50-es években világszínvonalú terv készült a Balatonra, de a kukában végezte*, VálaszOnline, 2023. május 26. Elérhető: <https://www.valaszonline.hu/2023/05/26/wettstein-domonkos-interju-balaton-i-epiteszet-konyv-taj-urbanisztika/> (Letöltés ideje: 2025.02.15.)
- 7 Farkas később részt vett a vízminőség javítására kidolgozandó új program készítésében, majd a Balaton Miniszteri Biztosának is kinevezték.
- 8 Fehér János: *Balaton a Kádár-korszakban: egy hazugságokkal terhes rendszer világa volt, amely sok kárt is okozott*, telex.hu, 2024. november 25. Elérhető: <https://telex.hu/kult/2024/11/25/voros-ri-viera-konyv-a-kadar-kori-balatonrol-interju-rehak-geza> (Letöltés ideje: 2025.02.15.)

Szerzői útmutató

(rövid változat)

Author's guide

A Comitatus Önkormányzati Szemle a Comitatus Társadalomkutató Egyesület tudományos folyóirata. A szerkesztőség elsődlegesen a területi egységeket, településeket, a társadalmat érintő témák valamelyikében íródott kéziratok benyújtását várja.

A benyújtott kéziratok elbírálásának és elfogadásának joga a szerkesztőbizottságot illeti meg. A kéziratok közlési formáját szigorúan ellenőrizzük, és csak a minden tekintetben megfelelőket fogadjuk el. Az előírásnak nem megfelelő anyagokat szerzőinknek visszaadjuk, hogy a hiányosságokat pótolhassák. Nem megfelelően kidolgozott, tematikailag nem idevágó, nem értelmezhető szerkezetű kéziratokat a szerkesztőség nem fogad el és erről értesíti a szerzőt. A szerkesztőség kéziratot nem őriz meg.

KÉZIRAT BENYÚJTÁSA

Az íráskor ajánlott terjedelem tanulmányok esetén 15-20 000 karakter, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 5-10 000 karakter. A kéziratok maximális terjedelem 40 000 karakter lehet (szóközökkel, irodalomjegyzék nélkül), ennél hosszabb írás csak kivételes esetben, a szerkesztőbizottság engedélyével jelenhet meg.

A kéziratokat elektronikus formában, mellékletként kérjük beküldeni a comitatus@sze.hu szerkesztőségi e-mail címre. A kéziratokat .doc vagy .docx kiterjesztésben tudjuk elfogadni. Az anonimitás biztosítása érdekében kérjük, hogy a szerzők a tanulmányban ne tüntessék fel személyes adataikat, egy külön fájlban közöljék a következőket (magyarul és angolul): név, tudományos fokozat, beosztás, intézmény/munkahely, e-mail cím, levelezési cím, ORCID-azonosító.

LAPZÁRTÁK HATÁRIDEJE

Kéziratok beérkezési határideje:

Február 15.
Április 15.
Június 15.
Október 15.

A közlés első lehetséges határideje:

első szám
második szám
harmadik szám
negyedik szám

A szerkesztőség fenntartja magának a jogot, hogy az egyes cikkek közlési sorrendjét, maga határozza meg.

SZAKMAI BÍRÁLAT

A kézirat benyújtását követően a szerkesztőség ellenőrzi, hogy a kézirat beilleszkedik-e a folyóirat profiljába és megfelel-e a szerzői útmutató alapkövetelményeinek. Amennyiben a kézirat nem felel meg ezeknek a feltételeknek, minden további lektorálás nélkül visszautasítható. A követelményeknek megfelelő kéziratok esetén a főszerkesztő megbízza a szerkesztőséget a kézirat szakmai bírálatának lebonyolításával. A kéziratok bírálata anonim referensi rendszerben működik (kettős vak bírálat), amely során a főszerkesztő, illetve a főszerkesztőhelyettes a szakmai bírálatra olyan személyeket kér fel, akik a bírálendő tanulmány témájában jártasak és a szerzőtől függetlenek. A szaklektorok és a szerző(k) nem ismerhetik egymás kilétét. A szaklektorok mérlegelik a felkérést, figyelembe véve a megküldött tanulmány témájában való jártasságukat, az összeférhetetlenség lehetőségét, valamint megadott határidőt. Ezután jelzik a főszerkesztőnek/főszerkesztő helyettesnek, hogy elfogadják vagy elutasítják a szakmai bírálatra való felkérést. Amennyiben nem tudják vállalni a kézirat szakértői véleményezését, lehetőség szerint, más szaklektort is javasolhatnak. A szaklektorok egy bírálati lap segítségével véleményezik a kéziratot és javaslatot tesznek annak közlésére. A főszerkesztő és a főszerkesztő helyettes mérlegeli a visszaküldött véleményeket és a szakértői véleményezés alapján közösen döntenek a kézirat közzétételéről. A kézirat közlésére vonatkozó döntést a szerkesztőségi titkár e-mailben közli a szerzővel.

Az általános formázást tartalmazó SZERZŐI ÚTMUTATÓ MINTA elérhető a folyóirat honlapján: <https://comitatus.sze.hu/>

A tanulmánynak tartalmaznia kell a magyar és angol nyelvű címet, absztraktot (körülbelül 1500 karakter), 3-5 kulcsszót, illetve a JEL kódot. Az absztrakt tartalmazza a tanulmány célját, mutassa be a cikk felépítését, valamint a főbb eredményeket.

Ábrák, grafikonok, táblázatok

Az ábrákat, grafikonokat és a táblázatokat a szövegbe építve is küldje be. Az illusztrációk felbontása minimum a 2Mpixel (1920x1080) és 3Mpixel (2340 x 1080) körüli méret legyen. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat számozással, címmel (magyar és angol), forrásmegjelöléssel kell ellátni. A vizuális eszközök az online megjelenésben színesek, a nyomtatott formában fekete-fehér/szürkeárnyalatos kivitelezésben készülnek. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat csak korlátozott számban tudunk közölni. Kérjük, hogy az ábrákat külön fájlban is csatolja a kézirathoz. Az ábrák szerzői jogainak rendezése a kézirat szerzőjének felelőssége.

Szövegközi hivatkozások

A szakirodalmi hivatkozások minden esetben a főszövegben szerepelnek zárójelben, a mondatvégi vagy a mondatközi írásjel előtt, kézzel szedve, a következő hivatkozási formát használva: Szerző, évszám (pl. Csatári, 2008). Több műre való hivatkozás esetén az egyes tételeket pontosvesszővel kell elválasztani (pl. Csatári, 2008; Kovács, 2010, 2013). A szövegtörzsben szereplő közvetlen hivatkozás esetében a zárójelben történő hivatkozásnál az oldalszám is szerepeljen (pl. Kovács, 2016:3.). Többszerzős műre való hivatkozás esetén három szerző fölött az első szerző utáni et al. rövidítést kell használni.

Irodalomjegyzék

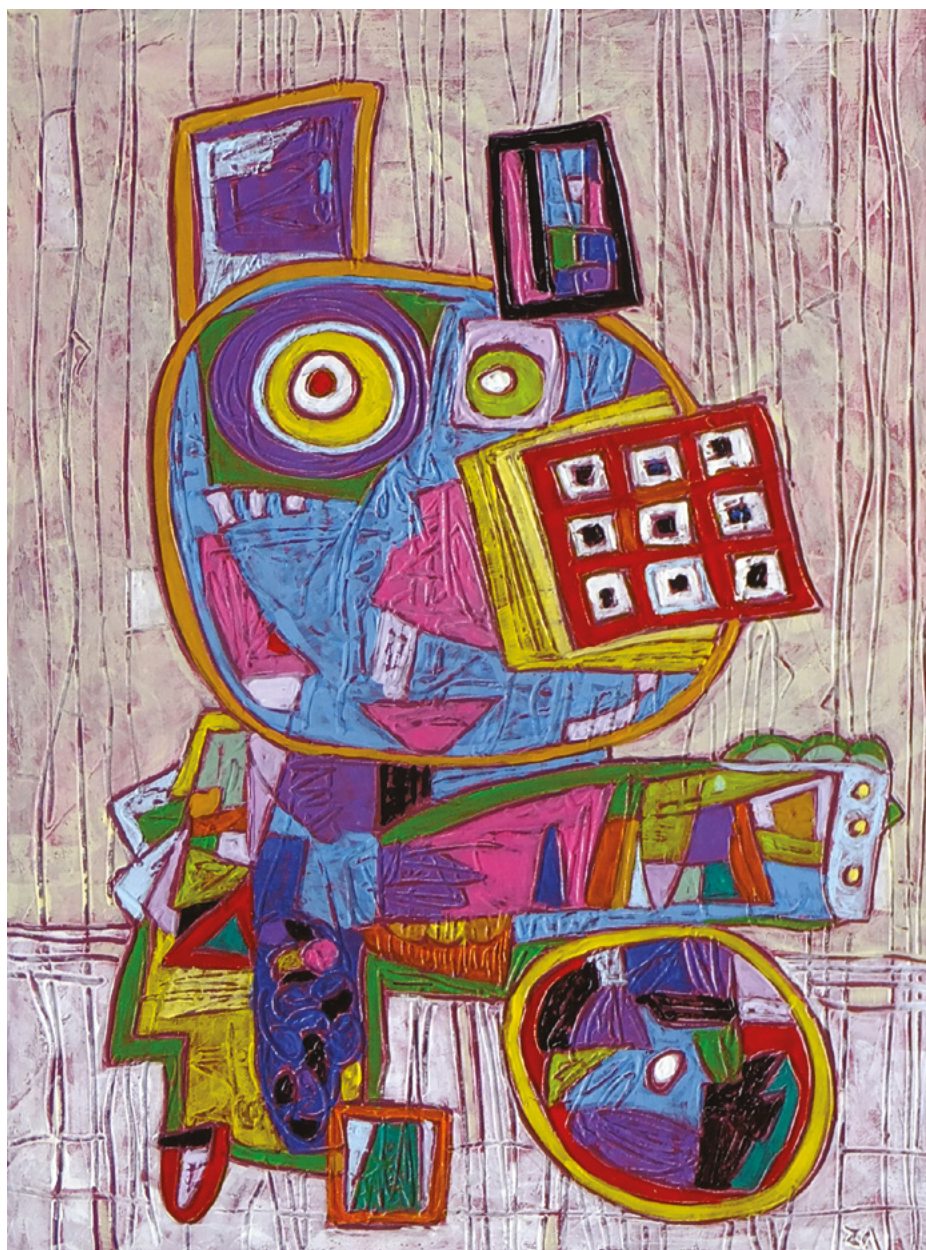
A főszöveget az Irodalomjegyzék követi a szerzők (szerkesztők) neve szerinti betűrendben, a <https://comitatus.sze.hu/> weboldalon elérhető szerzői útmutatóban ismertetett formázási alapelvek alapján.

FONTOS: Minden olyan irodalomtételnél, ahol van DOI azonosító, fel kell tüntetni! Javasolt keresési felület: <https://search.crossref.org/>

A szerkesztő munkájának megkönnyítése érdekében minél kevesebb formázást használjon, követve az általános formázási mintát. A szöveg végén, az irodalomjegyzék előtt helyezze el az esetleges köszönetnyilvánítást, illetve itt nevezze meg a kézirat megjelenését támogató intézményeket, szervezeteket, ösztöndíjakat.

Kéréseink figyelembevételét előre is köszönjük!

A szerkesztőség



•
Zámbo Attila: Kijelző



•
Zámbo Attila: Séta angyalokkal

„A helyi fejlesztések csak egy integrált városhálózati és térségi rendszerben képesek szerkezeti változásokat és eredményeket elérni. Ezért a város települési és városkörzeti funkciójához szervesen kapcsolódik az, hogy a városfejlesztési politikáját mennyiben kívánja térségi szinten is érvényesíteni, fejlesztési stratégiája mennyiben kapcsolódik a területfejlesztési célkitűzésekhez. Külön figyelmet érdemel a magyarországi kistelepülések pozíciója a hazai településhálózati rendszerben (Szegevári, 2024a). Ahhoz, hogy a kis és közepes méretű helyi önkormányzatok is felelőseivé válhassanak a lokális és várostérségi fejlesztéseknek a városhálózatokra épülő, az eltérő települések fejlődését meghatározó decentralizált területpolitikára van szükség, különös tekintettel a városok egymás közötti kapcsolatára, valamint a város és vidéke viszonyrendszerére (Faragó, 2006; Szegevári, 2023).” (Szegevári, 8. o.)

„Kutatásunkban felmértük a települési önkormányzatok működési költségvetési mozgásterét és forrásszerkezeti mobilitását. Az alrendszer forrásszabályozásának 2015 és 2023 közötti időszakát áttekintve megállapítottuk, hogy a települési önkormányzatok pénzügyi mozgástere számottevően szűkült. E megállapítást empirikus eredményeink is alátámasztották, melyek alapján az alrendszer aggregált működési bevételei a GDP 5,75%-áról 4,36%-ra, míg az aggregált működési kiadásai 5,1%-ról 4,2%-ra csökkentek, ezzel a teljes működési többlet 0,65%-ról 0,16%-ra zsugorodott. A szabadon elkölthető források köre harmadára szűkült a Helyi adó tv. (1990. évi C. törvény) 2017-es változtatását követően, amelyben felhasználási kötöttségeket határoztak meg a HIPA elköltésére vonatkozóan.” (Bogdán – Koncz – Hegedűs, , 31. o.)

„A testvértelepülési együttműködések kialakításának fontos szerepe volt a II. világháborút követő békefolyamatban. Az egyedi együttműködések kialakítása mellett megalakultak az önkormányzati kapcsolatokat koordináló nemzetközi együttműködési platformok (szövetségek) is. Bár a testvértelepülési kapcsolatok alapján véve alulról jövő együttműködésnek tekinthetők, több esetben megfigyelhetők a politikai szempontok, mind a nyugati (francia-német kapcsolatok), mind a keleti (a Szovjetunió, illetve szocialista blokk országai között), valamint Jugoszlávia esetében is (el nem kötelezetek mozgalmának tagjai, harmadik világ irányába). A rendszerváltást követően az intézményi-jogi háttér kialakításában kulcsszerepe van az Európa Tanácsnak, közvetlenül a Magyarország és Horvátország által is ratifikált Madridi Keretegyezménynek.” (Pámer, 49. o.)

