

- Beköszöntő
- SZABÓ TAMÁS: A fővárosi agglomeráció szabályozási, közpolitikai és közigazgatási dimenziója a rendszerváltás óta
- GODA PÁL, GERENCSÉR ILONA, VULCZ LÁSZLÓ: Vidéki közösségek és uniós fejlesztési források 2007–2013
- VANYÚR BLANKA: A városi turisztikai tér fogalmának értelmezése
- JENEINÉ GERŐ HENRIETT EMESE, BAKONYI PÉTER: A garanciaprogramok szerepe Magyarországon a válságkezelésében
- Konferenciarovat
- MEZEI KATALIN: A kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségeiről
- SZABÓ TAMÁS, SZABÓ PÁL: A területi fejlettség szerepe a visegrádi országok területfejlesztésében
- ZONGOR GÁBOR: A kistelepülési önkormányzatok helyzete, az önállóság élménye és lehetőségei című konferenciáról
- TÁBORI FERENC: A kistelepülések önkormányzati helyzete alulnézetből
- ALABÁN PÉTER: Balatoni nyár

---

COMITATUS  
TÁRSADALOMKUTATÓ  
EGYESÜLET



SZÉCHENYI  
EGYETEM  
UNIVERSITY OF GYŐR

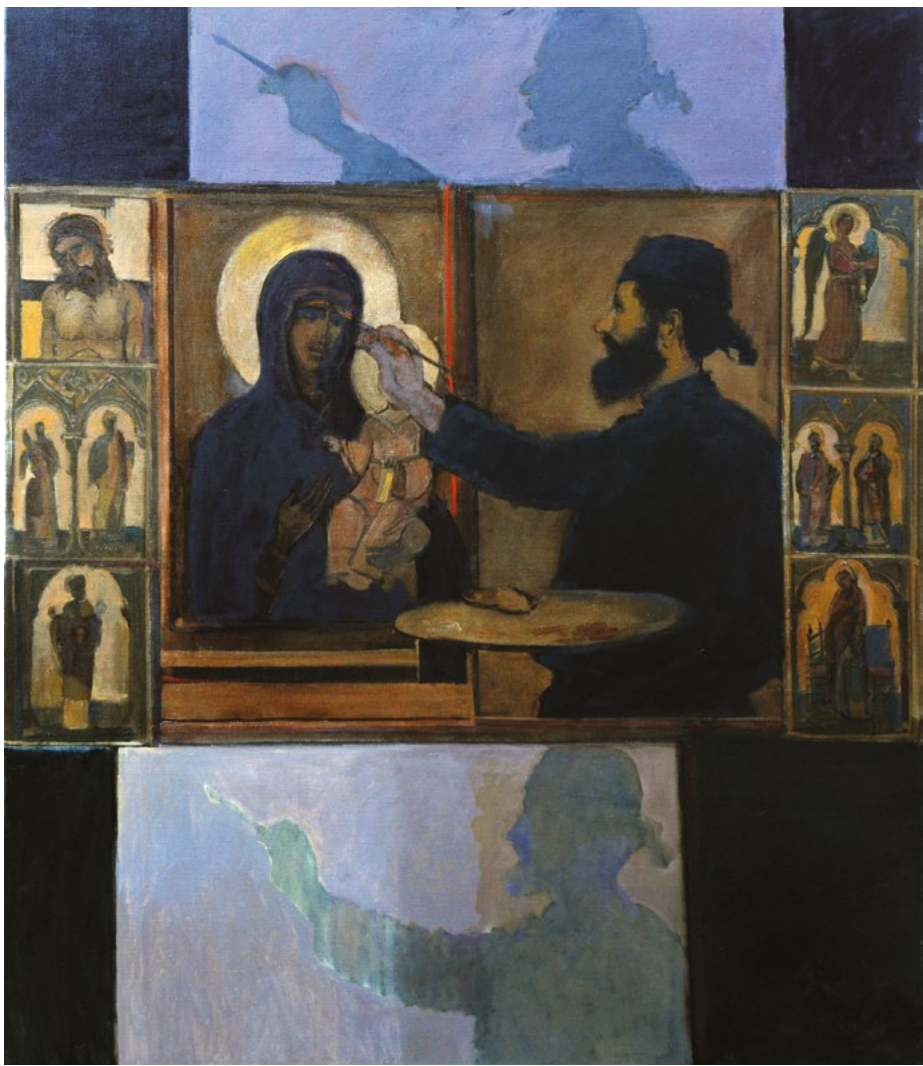
---

33. évfolyam 244. szám – 2023 tavasz

---

# COMITATUS

## Önkormányzati szemle



•  
*Kádár Tibor: A festő fest – olaj vászon 2012.*

## TARTALOM

- 5 Beköszöntő

### TANULMÁNYOK

- 7 SZABÓ TAMÁS: A fővárosi agglomeráció szabályozási, közpolitikai és közigazgatási dimenziója a rendszerváltás óta
- 33 GODA PÁL, GERENCSÉR ILONA, VULCZ LÁSZLÓ: Vidéki közösségek és uniós fejlesztési források 2007–2013
- 51 VANYÚR BLANKA: A városi turisztikai tér fogalmának értelmezése
- 67 JENEINÉ GERŐ HENRIETT EMESE, BAKONYI PÉTER: A garanciaprogramok szerepe Magyarországon a válságkezelésében

### KONFERENCIA

- 81 Konferenciarovat
- 83 MEZEI KATALIN: A kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségeiről
- 85 SZABÓ TAMÁS, SZABÓ PÁL: A területi fejlettség szerepe a visegrádi országok területfejlesztésében
- 105 ZONGOR GÁBOR: A kistelepülési önkormányzatok helyzete, az önállóság élménye és lehetőségei című konferenciáról
- 109 TÁBORI FERENC: A kistelepülések önkormányzati helyzete alulnézetből

### RECENZIO

- 113 ALABÁN PÉTER: Balatoni nyár
- 117 Szerzői útmutató

# CONTENT

---

- 5 Chief editor's welcome

## STUDIES

- 7 TAMÁS SZABÓ: The dimensions of regulation, public administration and public policy of the agglomeration of the capital since regime change
- 33 PÁL GODA, ILONA GERENCSÉR, LÁSZLÓ VULCZ: Rural communities and EU development funds 2007–2013
- 51 BLANKA VANYÚR: Interpretation of the concept of urban tourism space
- 67 HENRIETT EMESE JENEINÉ GERŐ, PÉTER BAKONYI: The role of guarantee programs in crisis management in Hungary

## CONFERENCE

- 81 Conference
- 83 KATALIN MEZEI: On the development potential of beneficiary and lagging regions
- 85 TAMÁS SZABÓ, PÁL SZABÓ: The role of territorial development in the regional development of the Visegrad countries
- 105 GÁBOR ZONGOR: About „The situation of small municipalities, the experience and possibilities of autonomy” conference
- 109 FERENC TÁBORI: A bottom view of local government in small villages

## REVIEW

- 113 PÉTER ALABÁN: Balatoni nyár (Summer at Balaton)
- 117 Author's guide



•  
*Kádár Tibor: Kalevala I. – vegyes technika 2014.*

## 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: 8200 Veszprém, Tátorján u. 10.
- E-mail: [pozsgai.andrea@sze.hu](mailto:pozsgai.andrea@sze.hu)
- Honlap: <https://comitatus.sze.hu/>
  
- ISSN 1215-315X (Nyomtatott)
- ISSN 2732-1797 (Online)
  
- DOI: 10.59809/Comitatus.2023.33-244



# BEKÖSZÖNTŐ

## CHIEF EDITOR'S WELCOME

Üdvözljük a Comitatus Önkormányzati Szemle új és régi szerzőit és olvasóit. Amint azt az előző számunkban írtuk, folyóiratunk új életszakaszba lépett. Az alapító Egyesület megalapodást kötött a győri Széchenyi István Egyetemmel a folyóirat kiadására. Így ez évtől kezdve a Széchenyi István Egyetem megbízásából az UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft. látja el a kiadói feladatokat. Ennek következtében a Comitatus a Jog-Állam-Politika (2009), a Tér-Gazdaság-Ember (2013), a Közigazgatás Tudomány (2021) és az Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences (2021) folyóiratokat kiadó UNIVERSITAS portfóliójába került, és az egységes arculatnak megfelelő formátumban jelenik meg.

A Comitatus Önkormányzati Szemle szakmai tartalmával kapcsolatos döntések a COMITATUS által képviselt szakmai műhely irányítása alatt maradnak, a folyóirattal kapcsolatos személyi ügyekben – így különösen a főszerkesztő, a főszerkesztő-helyettes, a szerkesztőbizottsági tagok, a szerkesztésben résztvevő személyek kiválasztásában – a Felek konszenzus alapján döntenek. Az együttműködés kifejezéséül a folyóiraton a Széchenyi Egyetem felirat mellett megjelenítésre kerül a lapalapító COMITATUS Társadalomkutató Egyesület neve is.

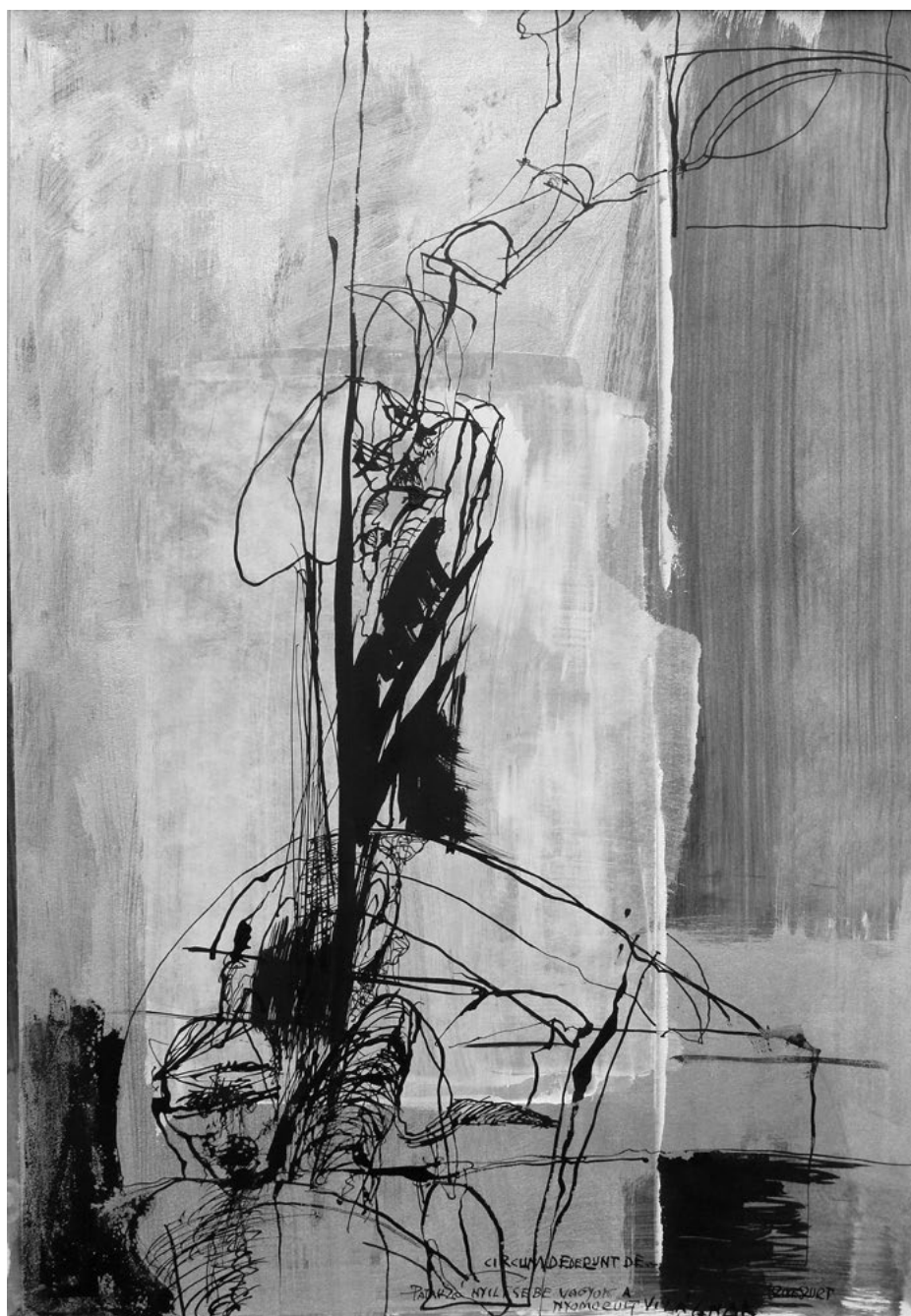
A folyóirat tudományos minőségének továbbfejlesztése és a hivatkozások számának növelése érdekében sor kerül a cikkek DOI azonosítóval történő ellátására, és nyílt hozzáféréssé közzétételére. Az MTA folyóirat-minősítési kritériumainak mindenben megfelelő új bírálati szabályzat, valamint közlési szabályzat alkalmazásával a cikkek egységes és magas színvonalú megjelenését kívánjuk elérni.

A kiadó a folyóirat számára önálló weboldalt hoz létre, és megkezdődik az eddig megjelenő lapszámok honlapon történő megjelenítése és a még nem digitális tartalmak feldolgozása. (A legújabb számok természetesen továbbra is elérhetők lesznek az MRTT honlapján is. [www.mrtt.hu](http://www.mrtt.hu))

A szerkesztőbizottság bővítésre kerül elismert hazai és külföldi egyetemi oktatók bevonásával, valamint Mezei Katalin egyetemi docens, az Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar Területi Tudományi és Vidékfejlesztési tanszékvezetője főszerkesztő-helyettesként is erősíti a folyóirat egyetemi integrációját és tudományos minőségét.

A folyóirat szerkesztőbizottságában a győri mellett budapesti, pécsi, veszprémi vezető egyetemi oktatók és kutatók, valamint a szerkesztőbizottság ózdi és nyíregyházi tagjai továbbra is gondoskodnak arról, hogy a tanulmányokat széles területi és tematikai körből merítsük, így a terület- és vidékfejlesztés mellett az önkormányzati kérdések sem szorulnak háttérbe.

Várjuk továbbra is a gyakorlati szakemberek (polgármesterek, jegyzők, kormány- és köztisztviselők), valamint PhD-hallgatók cikkeit, tudósítunk konferenciákról és közlünk konferencia-előadásokat is.



•  
*Kádár Tibor: Cirkumderunt – tollrajz 2018.*



SZABÓ TAMÁS

# A fővárosi agglomeráció szabályozási, közpolitikai és közigazgatási dimenziója a rendszerváltás óta

I. RÉSZ

*The dimensions of regulation, public administration and public policy of the agglomeration of the capital since regime change*

SZERZŐ:

SZABÓ TAMÁS, főiskolai docens, Milton Friedman Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék, szabo.tamas978@gmail.com

Jel-kód:

**Kulcsszavak:** önkormányzati együttműködés • funkcionális nagyvárosi térség  
• helyi közszolgáltatások • várospolitiká

**Absztrakt:** Az idén 150 éves Budapest és a környékét alkotó közvetlen szomszédvárosi térség – benne a szuburbán agglomerációs településekkel – Magyarország legnagyobb összefüggő funkcionális várostérsége. A budapesti várostérség rendkívül speciális társadalmi és gazdasági paraméterekkel rendelkezik, így például demográfiai mutatókkal. A Budapest és a környező települések között domináns szolgáltatási „túlsordulás” jelensége ellenére még mindig meghatározó a politikai és igazgatási széttagoltság a teljes várostérségben. A tanulmány a budapesti várostérség koordinációs és integrációs történeti tapasztalatait összegzi, elsődlegesen fókuszálva az 1989-1990-es rendszerváltás óta eltelt időszakra. A szerző egyértelműen letezi a voksát a minél több ágazatpolitikára kiterjedő egységes várostérségi közpolitikai szemlélet mellett. A két részes tanulmány első része a történeti tapasztalatokkal foglalkozik, a tanulmány második része pedig

a budapesti várostérségre jellemző ún. közpolitikai konfliktuskonténerről és az arra adott megoldási javaslatokról szól.

*AUTHOR:*

*TAMÁS SZABÓ, college associate professor, Milton Friedman University Department of International and Political Studies, szabo.tamas978@gmail.com*

*Jel-code:*

**Keywords:** *inter-municipal coordination • functional urban area • public local services • urban policy*

**Abstract:** *The 150 years old Budapest and its neighbourhood area with suburban settlements is the biggest functional urban area in Hungary. Budapest urban area has special social and economic parameters for example, demographic features. Although spill-over phenomenon dominates the relationships among Budapest and the suburban towns and villages, the political and administration fragmentation has been still a characteristic factor in the whole urban area. This study summarizes the experiences about integration and coordination among local governments in the Budapest agglomeration region especially the period after the political regime change. According to the author's definite opinion it is necessary to extend the unified public policy attitude as more and more sectorial policies as possible. The first part of the study deals with the historical experiences, then the second part will be about the so-called conflict box in the Budapest urban area and about the public policy that has offered solutions to this problem.*

Kádár János mondta valamikor, „*Ha rend van Budapesten, rend van az országban*” (Hajdú, 2007, 173.). Az idén 150 éves Budapest mindig is kiemelt szerepet töltött be az ország településhálózati rendszerében a lakosság számaránya, a főváros gazdasági teljesítménye, valamint a politikai és állami intézményrendszer működtetésében kapott kiemelt szerepe folytán. A történetileg kiemelkedő pozícióból fakadóan Budapest körül szerveződött meg Magyarország messze legszélesebb területű agglomerációs településgyűrűje és legnagyobb népességű szuburbán hálózata. Évtizedek óta ez Magyarország legdinamikusabban növekvő térsége, ezért nemcsak fejlesztéspolitikai, de közigazgatási és közszolgáltatási tekintetben is meghatározó fontosságú a Budapest és környéke közötti viszony szabályozása és működtetése. A 2010-es kormányváltás után a megelőző időszakhoz képest radikálisan más politikai konstelláció, kormányzati közigazgatás- és közpolitikai felfogás érvényesült. A következőben kísérletet teszünk nemcsak az elmúlt tizenhárom év, hanem a rendszerváltás óta eltelt több mint három évtized fővárosi agglomerációs történéseinek közpolitikai összegzésére, egyfajta jövőlatolgatással kiegészítve. Az alkalmazott módszertan alapvetően történeti-genetikus, de mellette előkerülnek nemzetközi dimenziók külföldi példák, gyakorlatok a városkörnyéki-agglomerációs szakpolitikai területről. Jelen tanulmány vezérhipotézise,

hogy a fővárosi agglomeráció hatékony és társadalmi szempontból minél hatásosabb működése érdekében szükséges Budapest és a városkörnyéki önkormányzatok fokozott együttműködése nemcsak fejlesztéspolitikai, de közszolgáltatási aspektusban is, amivel azonban élesen szembement a 2010–2022 időszakban tapasztalt erőteljes kormányzati centralizációs gyakorlat. Ugyanakkor a 2022-es választások óta történtek – elsősorban a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács ismételt felállítása – bizalomra adhat okot az egységes város-térségi kormányzási gyakorlatot támogató döntéshozó (parlamentari, kormányzati, önkormányzati) és egyéb szakmai szereplők számára.

## BEVEZETÉS – A FŐVÁROSI AGGLOMERÁCIÓ TÖRTÉNETI DIMENZIÓJA

Budapest Magyarország legnagyobb és egyben legfontosabb települése, történeti megközelítésben az évszázadokat felölelő területi terjeszkedés, expanzió mögött sokáig egyoldalú, nem egyszer erőszakos, politikai alapon támogatott közigazgatási-, helyhatósági annexió állt. A folyamat különös erős lökést kapott a kiegyezéskori városeejesüléssel – Pest, Buda és Óbuda 1873-as fúziója teremtette meg a későbbi világváros, Budapest egységes alapjait. Budapest lakossága 1869–1910 között 270 ezerről 880 ezer főre növekedett, a fővárost övező településgyűrű (akkor még 21 település) lakossága pedig elérte a 230 ezer lakost. Az első világháború után a trianoni Magyarországon a területvesztéssel párhuzamosan még inkább megnövekedett a fővárosnak Magyarországon belüli lakossági súlya. Miközben Budapest népességnövekedése a korábbi évtizedekhez képest némileg lelassult, az agglomeráció lakossága meredeken emelkedett, 1920-ban már 300 ezren, 1941-ben már 648 ezren éltek itt.<sup>1</sup> Ugyanakkor a kommunista hatalomátvétel utáni következő nagy adminisztratív annexió radikálisan módosította a főváros és a környező településgyűrű közigazgatási határait: az 1949. évi XXVI. törvény Budapest főváros új területének megállapításáról, 23 főváros-környéki település (7 önálló város és 16 falu) „beolvasztásával” hozta létre a mai értelemben vett Nagy-Budapestet, amely 1950-es lakosságára így elérte az 1,6 millió főt.

Az 1989-1990-es rendszerváltás után a fővárost főpolgármesterként 20 évig vezető Demszky Gábor egy 1993-as nagyvárosi közigazgatási konferencián a tapasztalt fővárosi igazgatási problémákat egészen az 1949-es annexióból eredeztette. Demszky szerint az akkor Budapesthez kerülő, korábban autonóm települések problémái – különösen a belső magterületekhez való elmaradott állapotok kezeléséhez – nem álltak szükséges eszközök a főváros rendelkezésére. Az 1949-ben erőszakosan „elnyelt” egykori agglomerációs települések jelentős része jobbra kisvárosias, helyenként falusias jellegű maradt, miközben a Budapest környékén 1990 után meghatározó kifelé irányuló „kivándorlás” (szuburbanizáció) dinamizált egy új agglomerációs folyamatot (Demszky, 1993). Perger Éva a városi közigazgatás hazai kutatója az 1990-es évek közepének budapesti város-térségét az 1960-1970-es évek fejlett nyugati országok agglomerációs övezeteihez hasonlította, ahol egyre látványosabbá vált az ellentmondás a szuburbanizációs szakasz városszerkezete (morfológiai és funkcionális-ingázási övezet), illetve a széttagolt önkormányzati-igazgatási struktúra között (Perger, 1994).

A rendszerváltást megelőző évtizedekben a fővárosi szuburbanizáció más társadalmi előjellel zajlott le, mint korábban Nyugat-Európában: a Kádár-korszakban a magas jövedelemmel rendelkező fővárosi értelmiségi és vállalkozó rétegek akkor még nem a közigazgatásilag elkülönülő városkörnyéki településekre, helyette inkább a budai, illetve külső-pesti „elővárosi” zöldövezeti kerületekbe áramlottak ki. Az agglomerációban jobbra alacsony szolgáltatási színvonalú és infrastruktúrájú „alvóvárosok” rendszere alakult ki. A folyamat társadalmi jellege azonban láthatóan megváltozott 1990 után, egyrészt erőteljesen megindult a fővárosi elitek „kitelepülése” egyes agglomerációs településekre, másrészt a főváros (s vele a központi régió) gazdasági struktúrája jelentősen átalakult és az agglomeráció belső, fővároshoz közeli települései váltak a megjelenő multinacionális nagyvállalatok kedvelt magyarországi telephelyeivé,<sup>2</sup> javult a városkörnyék települési infrastruktúrája és közszolgáltatási színvonala. Mindezzel párhuzamosan a rendszerváltás után egyes budapesti belső kerületek épületállománya, infrastruktúrája jelentősen leromlott az 1990-es években, amit szlömösödés és társadalmi szegregáció kísért (Perger, 1994; Hajdú, 2007). A fővárosi agglomerációban az elmúlt három évtized domináns városfejlődési szakasza a szuburbanizáció volt, de a belső szuburbán településgyűrű néhány településén kimutathatóvá vált a dezurbanizáció<sup>3</sup> városfejlődési szakasza. Ugyanakkor már kezdettől fogva belső ellentmondások és területi egyenlőtlenségek kísérték a folyamatot, a kedvezőbb pozíciójú nyugati-budai agglomerációs övezetekhez képest rosszabb helyzet jellemezte a déli- és kelet-pesti agglomerációs térségek fejlődését. A heterogén fővárosi várostérségi gazdasági és társadalmi folyamatokat egy diffúz és széttagolt közigazgatási szisztéma nehezítette 1990 után.<sup>4</sup> A fejlett országokban (Észak-Amerika, Nyugat- és Észak-Európa) a nagyvárosi kormányzás fókusza már hosszú évtizedek óta a nagyváros és szuburbán települések közötti harmonikus együttműködés, jellemzően az ún. kétszintű föderatív típusú kooperációk – mint agglomerációs tanácsok – irányába fejlődik. Magyarországon a rendszerváltás évtizedében még sokkal inkább az önkormányzati autonómia és vele együtt a települési önállóság friss élménye dominálta a települések működését, semmint a kooperáció és együttműködés racionalitása. Miközben Budapest vezetői többször nyilvánosan is elégedetlenségüknek adtak hangot, hogy a főváros és a kerületek a saját közigazgatási terültkön úgy biztosítanak közszolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, kultúra) az agglomerációs települések lakossága számára, hogy azok érdemben arányosan hozzájárulnának a működtetés költségeihez. A szuburbán települések ugyanakkor azt rótták fel, hogy a főváros visszaél előnyös helyzetével és hatalmas nyomásgyakorló pozícióival az országos politikai döntéshozók (parlament, kormányzat) irányába. A helyzetet szintén árnyalta, hogy az agglomerációs települések lakossága számára bizonyos törvény által meghatározott térségi intézményi szolgáltatásokat (középfokú oktatás, kórházak, szociális és kulturális intézetek) a fővárostól de iure elkülönülő Pest Megyei Önkormányzat biztosította, miközben számos közszolgáltatást („közjóságot”) az agglomerációs települések lakói a fővárosi, fővárosi kerületi intézményeken keresztül vették igénybe – pl. könyvtári szolgáltatás. Így Budapest és a környező települések közötti együttműködés mesterséges és szervetlen maradt: habár az agglomerációs települések funkcionálisan (gazdasági, ingázási, magán- és közszolgáltatási „túlcsoportulás – ún. „spill-over”) a fővároshoz kötődtek, közigazgatási oldalról hangsúlyosan Pest megye részei maradtak. Az ezredfordulóra nyil-

vánvalóvá vált, hogy a Budapest agglomerációjában tapasztalt fejlettségbeli különbségek láthatóan nagyobbak, széttartóbbak, mint Közép-Európa más kiemelkedő nagyvárosainál, így Bécs, Prága, Pozsony esetében (Ágh, 2005; Perger, 2004).

## AGGLOMERÁCIÓS SZINTŰ INTEGRÁCIÓS KEZDEMÉNYEZÉSEK 2010 ELŐTT

A Budapest közigazgatási határain túlmutató agglomerációs-városteréségi szintű tervezési és hatósági kooperációs folyamatokra ismerünk már nagyon korai intézményi kezdeményezést, ez volt az 1870-ben életre hívott, a mindenkori miniszterelnök vezetésével működő Fővárosi Közmunkák Tanácsa,<sup>5</sup> amely hatáskörei már nem kizárólag a korabeli Budapestre korlátozódtak, hanem megjelent a városkörnyéki dimenzió a feladatellátásban is (Hencz, 1973; Déry, 1995). A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvény úgy szövelt, hogy „A Fővárosi Közmunkák Tanácsa a székesfőváros környékére vonatkozó ügyekben Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága által választott kilenc taggal kiegészített tanácsban határoz”.

A szocialista egypártrendszer időszakában a 1005/1971. (II. 16.) Korm.határozat rendelkezett a főváros környéke általános rendezési tervének jóváhagyásáról. A határozat Budapestre, valamint további 44 agglomerációs településre vonatkozott, benne akkor 2 várossal (Százhalombatta / Szentendre), valamint 42 községgel – köztük a ma már megyei jogú várossal, Érddel, valamint számos, azóta városi címet kapott településsel (pl. Budaörs, Dunaharaszti, Szigetszentmiklós, Dunakeszi). A Korm.határozat több kifejezetten agglomerációs jellegű célt fogalmazott meg, mint a mennyiségi lakáshiány felszámolása a „Bp. környékén városias jellegű lakásépítés szorgalmazásával”; az elővárosi HÉV-hálózat gyorsvasúttá fejlesztése; közlekedés- és közműhálózat-fejlesztés a városkörnyéken; Budapest környékére üzemek telepítése; egyes települések üdülő jellegű fejlesztése (Szabó, 2016).

Az 1980-as évek közepétől egyre látványosabbá vált a budapestiek kiköltözése a főváros környéki településekre. Így nem meglepő, hogy a rendszerváltás után már az első önkormányzati ciklusban (1990–1994) elkészült a Fővárosi Önkormányzat megrendelésére egy olyan agglomerációs szintű közpolitikai stratégiai tervezet, amely első ütemben a főváros és agglomerációs települések közötti önkéntes társulások megalakítását tűzte ki célul, ez lehetett volna az alapja egy később létrehozandó önálló, ún. Budapest városmegyének. Ez Budapest és a környező települések közös területi szintű önkormányzati modellben való összefogását eredményezte volna praktikusán, és egyúttal a városkörnyéki települések Pest megyéből való kiszakítását, hasonlóan például a Nagy-Párizs önkormányzati régióhoz. A koncepció során felvetették az ún. Budapesti Agglomerációs Szövetség megalakítását, amely keretében Budapest városmegye társulhatott volna a külső – már nem agglomerációs – Pest megyei önkormányzatokkal (Barabás – Tiba, 1995). Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről törvény (továbbiakban: Tftv.) hozta létre a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot (továbbiakban: BAFT), mint a Tftv. által meghatározott térségi tanácsot korlátozott kompetenciákkal (fejlesztési koncepció, stratégia).<sup>6</sup> Ezt követően 1999-ben fogadta el a BAFT a saját stratégiai programját, amelynek középpontjá-



ban a dinamikus várostérség, valamint egy országos kelet-nyugati transzferpozíció kialakítása állt. A BAFT feladatait 2002-ben a Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács (KMRFT) vette át, majd a Tftv. 2004-es módosítása visszaállította a BAFT intézményét, ehhez kapcsolódóan 2005-ben önálló törvény is született a Budapest Agglomeráció Területrendezési Tervéről, a 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BAFT törvény) – benne az agglomeráció szerkezeti és övezeti tervéről. A BAFT-ot a Tftv. 2004-es módosítása szerint a Fővárosi Közgyűlés, illetve a KMRFT közösen hozza létre, és tagjai voltak a főpolgármester; az érintett regionális fejlesztési tanács elnöke; 3 fővárosi kerületi polgármester; az agglomeráció által érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált 3 polgármester, valamint a Kormány képviselője – így adva egy speciális föderatív jellegű BAFT-nak (Szabó, 2016).

A Demszky Gábor vezette budapesti városvezetés egy évvel hazánk Európai Unió csatlakozását követően, 2005-ben fogadta el a középtávú városfejlesztési elképzeléseit összegző Podmaniczky Programot, ez önálló fejezetben szólt a teljes fővárosi agglomerációt érintő célkitűzésekről, mint az északi és déli agglomerációs övezeteket összekötő Észak-Déli Regionális Gyorsvasútról; az elővárosi vasúthálózat P+R parkolókkal történő fejlesztéséről; regionális kórházprogramról; agglomerációs zöldgyűrű-programról vagy kiterjedt regionális szakképzési rendszerről Közép-Magyarországon. A 2005-ös Podmaniczky Terv habár elismerte a BAFT és a KMRFT tervezési funkciójának fontosságát, kiemelte, hogy a valós térségi interakciók nem azon a szinten zajlanak és a valódi közpolitikai konfliktusok, ütközések egyrészt a budapesti kerületek és az agglomerációs önkormányzatok, valamint a főváros és a megyei önkormányzati intézmények között történnek (Podmaniczky Program, 2005).

A BAFT létrehozása ellenére a fejlesztéspolitikában Budapest és térsége nem jelent meg funkcionális egységként, helyette Budapest és egész Pest megye alkotott közös tervezési-statisztikai régiót (Közép-Magyarország NUTS2 statisztikai-tervezési régió, valamint korábban a Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács). Másrészt a Főváros és a Pest Megyei Önkormányzat között hamar kialakult egy egészségtelen rivalizálás, utóbbi több alkalommal is kifejezte a Budapesttől való elszakadás, s ezzel a statisztikai-tervezési régióból való „kiszakadás” óhaját, mondván a főváros magasabb gazdasági és társadalmi mutatói miatt Közép-Magyarország – mint NUTS2 térség – az Európai Unió kohéziós politikája tekintetében ún. versenyképességi régiónak számít. Addig a vidéki NUTS2 térségek – mint ún. konvergencia-régiók – jogosultak voltak olyan felzárkóztató közösségi forrásokra (strukturális alapok etc.), amelyre Közép-Magyarország (s így Pest megye) települései nem.<sup>7</sup>

A Budapest környéki települések a rendszerváltás utáni két évtizedben sajátos helyzetbe kerültek, habár adminisztratív-közigazgatási szempontból hangsúlyosan Pest megye részeként működtek, funkcionálisan a budapesti agglomerációs tér szereplői voltak és helyzetük folytán élesen elkülönültek Pest megye agglomeráción kívüli részétől. Fontos, hogy 2011 előtt a megyei önkormányzatok jelentős intézményfenntartó közigazgatási szereplők voltak Magyarországon, így az agglomerációs településen található bizonyos közintézmények megyei önkormányzati fenntartásban működtek (pl. a megyei múzeum Szentendrén, a Flór Ferenc Kórház Kistarcsán), ez a megyei intézményfenntartó szerepkör később a 2010–2014 közötti közigazgatási átalakítások „áldozatává” vált.

Azonban a BAFT a megfogalmazott hangzatos célok ellenére nem tudott valódi „agglomerációs zászlóshajó-intézménnyé” válni, feladatköre megmaradt főleg tervezési jellegű-

nek, bárminemű érdemi feladatellátás nélkül (Szabó, 2016). Ugyanakkor látványos agglomerációs szintű koordinációs közpolitikai folyamat indult el a közösségi közlekedésben. Fontos, több mint fél évszázados nemzetközi tapasztalat, hogy a több milliós nagyvárosi térségekben a közösségi tömegközlekedést regionális várostérségi közlekedési szövetségek létrehozásával és működtetésével igyekeznek megoldani. Ezek keretében harmonikusan összehangolják a térségben működő közlekedési szereplőket (legyenek azok állami, önkormányzati vagy akár külső magántulajdonban lévő közlekedési társaságok); a közlekedési szövetségek a nagyvárosok mellett fontos integrált szerepet biztosítanak az agglomerációs helyhatóságok számára. Mivel a motorizáció miatt a rendszerváltás után egyre inkább növekedett a személygépkocsi-forgalom Budapest és környékén (egyre többen váltottak át tömegközlekedésről személyautóra), így már az 1990-es években egyre többször merült fel egy integrált közlekedési szövetség megszervezésének a gondolata. Tizenkét év hosszadalmas, előkészítő folyamata után 2005-ben kötötték meg kormányzati oldalról az akkori Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Fővárosi Önkormányzat, valamint a Pest Megyei Önkormányzat az ún. Budapesti Közlekedési Szövetségről (továbbiakban: BKSZ) szóló szerződést, ami a BKV, a MÁV és a Volánbusz Zrt. mellett további regionális és magánbusz-társaságokat is érintett. A szerződés értelmében létrejött a Budapesti Közlekedésszervező Kht., ez 2009-től nonprofit kft. formájában működött. A Budapesti Közlekedési Szövetség keretében összehangolták a tarifarendszert (2005-ben egységes Budapest Bérlet, majd 2009-től a főváros mellé az elővárosi autóbusz és vasútvonalakat is bekapcsolódó egységes várostérségi bérlet); emellett a BKSZ keretében várostérségi járműbeszerzések, P+R parkolók és egyéb stratégiai irányú fejlesztések kerültek meghatározásra a 2010 utáni időszakra vonatkozólag (Gyergyák, 2017).

## DEZINTEGRÁCIÓ ÉS KÖZPONTOSÍTÁS A 2010-ES KORMÁNYVÁLTÁS UTÁN

A 2010-es tavaszi országgyűlési választás radikálisan megváltoztatta az 1998 óta kiemelt kormányellenzék (politikai értelemben a baloldali-jobboldal) viszonyrendszert. Az önkormányzati szektorban már 2006-ban komoly változások történtek, amíg a tavaszi parlamenti választásokon egyszerű, de magabiztos többséget szerzett az MSZP-SZDSZ kormánykoalíció és vele Gyurcsány Ferenc regnáló miniszterelnök, addig amíg azon a nyáron a bevezetett megszorító intézkedések, illetve a miniszterelnök balatonörszödi beszédének szeptemberi nyilvánosságára kerülése miatt kirobbant politikai válság közepette az októberi önkormányzati választásokon a jobboldali Fidesz-KDNP pártszövetség által dominált ellenzék nagyon jelentős előretörést ért el 2002-höz képest. A jobboldal Heves megye kivételével az összes megyei közgyűlés irányítását megszerezte, illetve jó néhány megyei jogú városban polgármesteri és közgyűlési többséget kapott. Budapesten rendkívül szoros eredmény született a Főváros Közgyűlésben, csak szűk többsége maradt a kormányzó baloldalnak. Az 1990 óta főpolgármester Demszky Gábornak csak kis többséggel sikerült legyőznie a jobboldal jelöltjét, a korábbi óbudai kerületi polgármestert, Tarlós Istvánt. 2006 után az országos szintű politikai válság tovább mélyült, amit tetézett a 2008 végén

Magyarországot is elérő pénzügyi és gazdasági világválság – ennek hatására következett be a kormányváltás 2009 tavaszán,<sup>8</sup> hogy majd a válságkezelő Bajnai-kormány időszaka vezesse fel a 2010-es országgyűlési választásokat, amely a 2002–2010 között országosan ellenzékben lévő Fidesz-KDNP pártszövetség és Orbán Viktor számára jelentős, a parlamenti mandátumok tekintetében kétharmados alkotmányozó többséget eredményezett. A második Orbán-kormány néhány hónapos működése után tartották a 2010. évi helyi önkormányzati választásokat, ami a Fidesz-KDNP roppant sikerét hozta el az önkormányzati szektorban is: Budapest első alkalommal került egyértelmű jobboldali dominancia alá (Fővárosi Közgyűlés; főpolgármester; a kerületi önkormányzatok és polgármesteri pozíciók nagy többsége). A megyei jogú városok Szeged kivételével a Fidesz-KDNP irányítása alá kerültek; megyei közgyűlésekben mindenhol megmaradt a kormánypártok többségi befolyása. Budapest új főpolgármestere pedig az a Tarlós István lett, aki a 2006-os választási kudarc után a Fővárosi Közgyűlés Fidesz-KDNP frakcióvezetőjeként dolgozott 2010-ig.

A 2010 előtti időszakhoz képest gyökeresen megváltozott országos és önkormányzati politikai környezetben megnyílt a lehetőség arra, hogy a kormányzat a saját elképzelései és akarata mentén alakítsa a központi jogszabályi (törvényi és rendeleti) környezetet anélkül, hogy bármilyen politikai kompromisszumra kényszerült volna a parlamenti ellenzékkel. A 2010 után végrehajtott jogszabályi változások – Alaptörvény, mint új alkotmány 2012-től; a 2/3-os, ún. „sarkalatos” törvények körének teljes megújítása; az ágazati törvényalkotás (köz- és felsőoktatás, szociális- és egészségügyi rendszer, Munka törvénykönyve etc.) – alapvető irányává az állam (s vele a kormányzat) felelősségének, feladatellátásának, közjogi, illetve gazdasági pozícióinak a korábbi időszakhoz képest jelentős megerősítése vált. A központi állam megerősítése közvetlen módon érintette a helyi önkormányzati szektor feladat- és hatásköri rendszerét, de a kapcsolódó vagyoni-tulajdonosi funkciókat is. A korábbi 1990-es önkormányzati törvény<sup>9</sup> felváltotta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.v.); megtörtént az eladósodott önkormányzati rendszer adóssághozszooldációja 2012–2014 között; többször is módosítottak az önkormányzati választási szabályokon; a korábbiakhoz képest egy szűkebb önkormányzati feladat-, intézmény- és finanszírozási struktúra került bevezetésre. Az elmúlt bő évtized során ezekről a változásokról számos szakmai monográfia, tanulmánykötet és önálló tanulmány született, így ezek részletezésétől eltekintünk. A továbbiakban kifejezetten csak Budapest és agglomerációja kapcsolatát közvetlenül érintő jogi és politikai változások kerülnek elő.

## A BAFT megszüntetése és a területfejlesztési intézményrendszer átszabása

A 2011. évi alkotmányozás,<sup>10</sup> valamint az átfogó, paradigmátikus mértékű állam- és közigazgatási reform részeként radikálisan átszabták a területfejlesztési intézményrendszert: a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvényt (Tftv.) módosító 2011. évi CXCVIII. törvény 2012. január 1. határidővel megszüntette a regionális, valamint a kistérségi fejlesztési tanácsokat, illetve a Budapest Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot – így egyedül a Balaton Fejlesztési Tanács maradt meg a korábbi másfél évtized területfejlesztési intéz-

ményrendszeréből. Ezzel párhuzamosan a területfejlesztést kizárólagosan és kifejezetten a megyei önkormányzatokhoz rendelte a Mötv. A regionális területfejlesztési konzultációs úr „kitöltésére” a Tftv. keretében ugyan beillesztettek egy, a megyei határokon átívelő térségi fejlesztési kérdésekre kiterjedő konzultációs jellegű, ún. regionális területfejlesztési fórum intézményt, anélkül, hogy saját hivatali szervezetet rendeltek volna hozzá:<sup>11</sup> ha egy adott kérdés érinti Budapestet, akkor a főpolgármester és a Pest megyei közgyűlés elnöke közötti kommunikációval szükséges azt kezelni a Tftv. szerint.

## A Budapesti Közlekedési Szövetség „kivéreztetése” és a HÉV-vonalak államosítása

A nagy reményekkel elindított Budapesti Közlekedési Szövetség sorsa hamar megpecsételődött a 2010-es kormányváltás és az őszi önkormányzati választások után. 2011-ben a Kormány nevében az akkori Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és az immáron Tarlós István vezette Budapest Főváros Önkormányzata megszüntette a Budapesti Közlekedésszervező Nonprofit Kft.-t, az érintett munkavállalók a fővároshoz (BKV) kerültek. Habár az egységes agglomerációs bérlet megmaradt, de annak bevételeiből a MÁV és a Volánbusz a korábbiaktól eltérően már nem részesült, így a tarifaközösség nem került továbbfejlesztésre.

A Budapest közigazgatási határait elhagyó HÉV-vonalak finanszírozása kapcsán nagyon hamar éles konfliktusok alakultak ki a Tarlós vezette főváros, valamint az érintett agglomerációs önkormányzatok között. Amíg a városkörnyéki települések sokallották, addig Budapest kevesellte a HÉV-járatok működtetéséhez történő városkörnyéki települési hozzájárulás mértékét. Ugyanakkor a főpolgármester nemcsak az agglomerációs önkormányzatokon, de a kormányzaton is számon kérte több alkalommal a finanszírozási nehézségeket. Így került pont egy többéves vita végére, amikor a főváros lemondott a HÉV-vonalak működtetéséről (csömöri-gödöllői, ráckevei, szentendrei, de a kizárólag Budapest közigazgatási határain belül közlekedő csepeli vonal esetében is), a feladatot egy az egyben átvette az állam nevében 2016-ban az akkori Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. A főváros előbb létrehozta a BKV-től elkülönült formában a Budapesti HÉV Zrt.-t (BHÉV), amit a folyamat végén a Magyar Államvasutak vett át és működteti mind a mai napig a MÁV cégcsoporton belül, mint a 2017-ben létrejött MÁV-HÉV Zrt. vállalatot.

## A főváros térségi kormányzati fejlesztéspolitika alakítása 2010 után

A főváros és környékét érintő 2010 utáni fejlesztéspolitikai történéseket több tényező mentén érdemes összegezni. A BAFT „kimúlását” követően az agglomeráció egészét vagy nagy részét érintő fejlesztési kérdésekben a központi kormányzati fejlesztéspolitikai intézmények szerepe vált majdhogyanem kizárólagossá. Érdemes külön megemlíteni Fürjes Balázs fideszes politikus nevét, aki 2011-től a kiemelt budapesti fejlesztések kormánybiztosaként dolgozott 2022-ig, közben 2015–2017 között a Budapesti Olimpia 2024 pályázati elnöke volt.

Fürjes kormányzati „portfólióját” 2018-ban kiterjesztették az agglomerációs ügyekkel, ezzel Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkárnak nevezték ki. Több kiemelt fejlesztést megalapozó tervpályázati zsűriben, mint elnök vagy társelnök vett részt – pl. Galvani híd, a Nyugati Pályaudvar környékének megújítása. Közvetlen felelőse volt több, a 2010-es években Budapesten megrendezésre került nemzetközi sporteseménynek.<sup>12</sup>

2013-ban a Tarlós István (Fidesz-KDNP) vezette főváros elkészítette Budapest 2030-ra szóló hosszú távú városfejlesztési koncepcióját, de a 27 db 50 millió euró feletti értékű projekt alig-alig érintette az agglomerációt (pl. az M2-es metróvonal és a Gödöllői H8/9-es HÉV összekötése, ami még jelenleg is tervfázisban van).<sup>13</sup> A Budapest 2030 városfejlesztési koncepció – hasonlóan a 2005-ös Podmaniczky Programhoz – mégis foglalkozott Budapest és Pest megye mint nagytérség kérdéskörével, a közös integrált tervezést és végrehajtást szorgalmazva olyan ügyekben, mint az agglomerációs szintű közlekedésfejlesztés (elővárosi vasúthálózat, településeket összekötő kerékpárutak stb.), a zöldterületek kérdése vagy a fővárosi külső peremkerületek és a velük szomszédos agglomerációs települések közötti erősebb koordináció. Ugyanakkor a Budapest 2030 elismerte, hogy a BAFT megszűnését követően valamilyen formában szükséges megteremteni a tervezés és koordináció akár ágazati alapú – pl. főépítési konzultációk – fórumait a budapesti várostérségben (Budapest 2030, 2013).

Jellemzően konfliktusmentes maradt a 2010–2014 és 2014–2019 önkormányzati ciklusokban a Kormány és Főváros közötti viszony, bár időnként kialakultak „összefeszülések” a szereplők között (pl. az idegenforgalmi adó átirányítása a fővárostól a kerületekhez 2011-ben, vagy a HÉV-járatok finanszírozásához való állami hozzájárulás kérdése).

Hazánk 2004-es Európai Unió csatlakozását követően a fővárosi városrészeget érintő átfogó fejlesztéseket jelentős arányban finanszírozták az EU regionális fejlesztési forrásaiból, mindenekelőtt a strukturális és kohéziós alapokból. Az ágazati operatív programok váltak meghatározóvá a közlekedésfejlesztés (KIOP 2004–2006; KÖZOP 2007–2013; IKOP 2014–2020), valamint a különböző környezeti és közüzemi (hulladékgazdálkodás stb.) fejlesztéseknél (KIOP 2004–2006; KEOP 2007–2013; KEHOP 2014–2020). Településrehabilitációs és egyéb intézményfejlesztési (közigazgatás, közoktatási, egészségügyi szakrendelők és kórházak stb.) dimenziókban a regionális fejlesztési operatív programok (ROP 2004–2006;<sup>14</sup> KMROP 2007–2013; VEKOP 2013–2020), illetve bizonyos ágazati operatív programok (ÁROP 2007–2013; TÁMOP 2007–2013; EKOP 2007–2013<sup>15</sup>) biztosítottak európai közösségi fejlesztési forrásokat.

A 2004-2006-os időszak után a 2007–2013 időszakban már külön regionális operatív programok szóltak az egyes hazai statisztikai-tervezési régióknak, így ezen belül önálló program készült Közép-Magyarország számára – ez lett a KMOP (Közép-Magyarország Operatív Program). A 2014–2020 közötti hétéves EU-költségvetési időszakban ismét önálló operatív program szólt Közép-Magyarország – mint NUTS2 régió magában foglalva Budapestet és Pest megyét – számára, ez volt a VEKOP, mint Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2010; Nemzetgazdasági Minisztérium, 2015; Századvég Gazdaságkutató, 2018).

2007-től a Közép-magyarországi régió ún. versenyképességi régióknak számított, mivel a régiós 1 főre eső GDP meghaladta az EU-átlag 75%-át, így az elmúlt másfél évtizedben több olyan fejlesztési pályázatból, forrásból kimaradtak a régió szereplői (önkormányza-



tok, vállalkozások stb.), amelyekből a többi magyarországi statisztikai-tervezési NUTS2 régiók mint konvergenciaregiók szereplői részesültek. Ezt már régóta sérelmezte Pest megye, hogy a főváros EU-s összevetésben átlagfeletti gazdasági paraméterei miatt esnek el olyan forrásoktól, amire a konvergenciaregiók szereplői szabadon pályázhattak. A versenyképesség kontra konvergenciaregió közötti sajátos problematika érintette a fővárost is, így 2013–2020 között a központi régió kórházai – ellentétben a konvergenciaregiók fekvőbeteg intézményeivel – nem voltak jogosultak a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programból (TIOP) finanszírozott kórházfelújításokra, ezért indította el a Kormány 2017-ben mintegy 40 milliárd Ft-os induló hazai költségvetési forrástömegre épülő Egészséges Budapest Programot (EBP) kifejezetten fővárosi és Pest megyei egészségügyi intézményfejlesztésekre. A 2020–2024 időszakra már 50 milliárd Ft van betervezve az EBP-re.<sup>16</sup> Összegezve, jelentős budapesti városrészi fejlesztések valósultak uniós forrásból, mint az M0 környékű déli szektorának tovább építése, az Érd alsó és Érd felső vasútállomások megújítása, Budapest Kelenföld – Székesfehérvár vasútvonal modernizációja, több budapesti Duna híd felújítása, iskola és egyéb közintézményfejlesztések, vállalkozásfejlesztő programok.

Számos hazai és EU-s forrásból biztosított fejlesztési projektnek a menedzsmenfeladatokat előbb a Kiemelt Kormányzati Beruházások Központja (KKBK Nonprofit Zrt.) látta el, nem egyszer konkrét beruházási feladatok kerültek hozzá a Fővárosi Önkormányzattól.<sup>17</sup> 2020 elején a negyedik Orbán-kormány Vitézy Dávid korábbi BKV-vezérigazgató vezetésével a KKBK átalakításával létrehozta a Budapesti Fejlesztési Központot (BFK). A Vitézy által vezetett BFK lett a felelős a kiemelt budapesti beruházások mellett a fővárosi agglomerációs-várostérségi fejlesztésekért – a 2022-es parlamenti választásokat megelőzően különösen aktív volt a BFK a különböző agglomerációs fejlesztések bejelentőjeként, időnként szinte már politikai kommunikációs szerepkört betöltve.

Az EU-s források mellett a magyarországi települések számára 2010 után az egymást követő Orbán-kormányok központilag meghatározott és pántlikázott fejlesztési programokat indítottak. Előbb a megyei jogú városoknak címzett ún. Modern Városok Programot<sup>18</sup> 2016–2020 között, majd 2018 után a Magyar Falu Programot.<sup>19</sup> Ezen programok közös jellemzője, hogy alapvetően a központi kormányzati szemlélet, célok és törekvések hatották át a tervezést, esetenként akár kimondott választáspolitikai motivációk mentén (pl. a Modern Városok Program keretében tartott miniszterelnöki látogatások egyben választási kampányesemények is voltak 2018 tavaszán). Pest megyéből a Modern Városok Program Érd Megyei Jogú Város Önkormányzatát érintette.<sup>20</sup>

A Magyar Falu Program (Szabó, 2019) keretében kistelepülések (jogállásukat tekintve döntően községek, de apróvárosok is részesültek a forrásokból) a rendkívül célzott támogatások különböző alprogramokra épültek, mint a Falusi CSOK, a Falusi útalap, a Falusi Civil Alap, Kisbaltok támogatása és a Vállalkozás újraindítása – természetesen voltak olyan támogatások, amelyek a Magyar Falu Programból finanszírozódtak, és kifejezetten Pest megyei, akár az agglomerációban található kistelepüléseknek szóltak.<sup>21</sup>

Fontos Budapestet érintő intézményi döntés volt a Kormány részéről még 2018-ban, hogy egy kormányhatározattal<sup>22</sup> létrehozták a Magyar Kormány és a Fővárosi Önkormányzat delegáltjaiból álló Fővárosi Közfejlesztések Tanácsát (FKT), amely fórum a budapesti fejlesztéspolitika és a kiemelt fővárosi közösségi fejlesztésekhez kapcsolódó javaslattevő, kezdeményező, döntéselőkészítő és koordináló feladatokat kapott, elnöke a kormányfő,

társelnöke a főpolgármester lett. Viszont a kormányhatározat kizárólag a fővárosra vonatkozik, az agglomerációt semmilyen mértékben nem érinti. Igazán 2019-ben kap az FKT jelentőséget, amikor a Kormánnyal szembenálló politikai erők szereznek többséget Budapesten az őszi önkormányzati választásokon.

## A fővárosi agglomerációt érintő szakigazgatási változások 2010 után

A 2010 utáni alkotmányozás és a közfeladatellátás rendszerének átfogó átalakítása – az önkormányzati feladat- és intézményrendszer szűkítése és a finanszírozás, gazdálkodási szabályok átalakítása; az állam s vele a központi kormányzat szerepének, felelősségének felértékelése (állami intézményfenntartók létrehozása, a területi államigazgatás reformja és ezzel párhuzamosan az önkormányzati hatósági feladatok csökkentése) az ország minden önkormányzatát érintette, így a fővárost, annak kerületeit és az agglomerációban található településeket. Az eleve kiterjedt – és nem egyszer a hatásait tekintve a központi régión jóval túlmutató – intézményrendszerrel bíró budapesti várostérségben az intézmények átvétele is sokkal látványosabb volt, mint az ország más részein. A közoktatási intézményhálózat (általános iskolák, gimnáziumok, szakképző iskolák) mellett a korábban a főváros, Pest megye, illetve agglomerációs városok fenntartásában lévő kórházak és járóbeteg szakrendelők,<sup>23</sup> szociális és kulturális intézmények kerültek át az államhoz – az ezeket megalapozó jogszabályi változások döntően a 2010–2014 közötti parlamenti és kormányzati ciklusban történtek. Általában érintette az önkormányzatokat – így a fővárost, a budapesti kerületeket és az agglomerációs településeket –, hogy a közüzemi szolgáltatások (hulladékgazdálkodás, kéményseprés, ivóvízellátás, szennyvízkezelés, távhőszolgáltatás) terén szintén növekedett az állam szerepvállalása, a helyi önkormányzatok jellemzően a közszolgáltatást biztosító szerződéseket megkötését végzik, de a szolgáltatási díjak megállapítása az önkormányzati szférából az államhoz került.<sup>24</sup>

Több körben történt meg az önkormányzatok építésügyi hatósági feladatainak a leépítése – átadása állami hivataloknak. Előbb 2016-ban megszüntették a 300 négyzetméter alatti alapterületű új építésű lakások esetében a hatósági engedélyezést, mindössze csak egy bejelentéskötelezettség maradt az építetők számára az elsőfokú építésügyi hatóságok irányába, amely hatáskört sokáig a kijelölt önkormányzati jegyzők gyakorolták (országosan 197 kijelölt önkormányzat volt hatóságként kijelölve). Maga az építésügyi hatósági engedélyezés feladata 2020-tól került át a megyei és fővárosi kormányhivatalokhoz. Ezzel szinte teljesen elveszítették a kontrollt az önkormányzatok a területükön történő építkezések felett, ugyanis a kormányhivataloknak semmiféle tájékoztatási kötelezettsége nincs az építési bejelentések és kiadott hatósági engedélyekről az érintett önkormányzatok irányába. Gyakorta hallott önkormányzati (jegyzői) panasz, hogy az önkormányzati hivatalok alig – és akkor is csak későn – vagy egyáltalán nem értesülnek a területükön megindult, akár már lezajlott lakóingatlan-építkezésekről. Gyakorlatilag az önkormányzatok által működtetett közterületfelügyelvek – már ahol vannak – figyelik az utcákat és vele az új építkezéseket és jelzik a fejleményeket az önkormányzati hivataloknak. Az építésügyi feladat-, hatáskörök átalakítása érdemben jelentősen megkönnyítette az építetők dolgát, ez különösen

látványos a főváros környéki agglomerációs településeken, ahol immár évtizedek óta folyamatos a lakossági expanzió és új betelepülések – az új államosított, de a gyakorlatban alapvetően nem a közérdeket, hanem sokkal inkább az építőipari piaci érdekeket kiszolgáló vállalkozóbarát gyakorlat révén a lakóövezetek sokszor szabálytalan, kontroll nélküli burjánzását eredményezték a Budapest környéki településeken. Ráadásul szinte folyamatosan változnak a részletszabályok, ami növeli az önkormányzatok kiszolgáltatottságát.<sup>25</sup> Az önkormányzatok számára a saját településkéjük védelmére már csak a településképi rendelet, s vele a településképi arculati kézikönyv, illetve a Helyi építési szabályzat (HÉSZ) maradt, mint önálló szabályozási eszköz. Bizonyos agglomerációs önkormányzatok<sup>26</sup> ezért elkezdték szigorítani a HÉSZ-t, például azzal, hogy a duplájára növelték a két- vagy többlakásos társasház építésénél meghatározott építhető telkek nagyságát. Két módon van lehetőség a HÉSZ-ben adminisztratív módon korlátozni a társasházépítkezéseket: az egyik, hogy szűkítik a telkenként építhető lakásszámot; a másik, hogy megnövelik a kialakítható új telkek minimális méretét.

Szintén építéshatósági kérdés, ami az országos átlagnál jobban érinti a sűrűbben lakott térségeket, településeket – így a főváros és környékét – a 2012-ben bevezetett ún. plázastop, amely keretében a 400 nm feletti boltok, kereskedelmi egységek engedélyezési hatáskörei kerültek át az önkormányzatoktól minisztériumi szintre (akkor a Nemzetgazdasági Minisztériumot vezető miniszter, de évek óta már ezt a hatáskört országosan a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője gyakorolja).<sup>27</sup>

A plázastop Budapest környékén ott jelenthet problémát, ahol a nagymértékű betelepüléssel teljesen önálló új településrészek – általában lakóparki formában – alakultak ki, és a lokális kereskedelemben nagyon hiányoznak a közepes méretű kereskedelmi egységek, diszkontláncok. Ilyenkor az ott lakók kénytelenek autóba ülni és akár több kilométert vezetni, hogy bevásárolhassanak.

## Önkormányzati kísérletek az integrált várostérségi fellépésre 2010 után

2010 után az egységes budapesti várostérségi intézményi kezdeményezések (BAFT, BKSZ) megálltak, helyette a fejlesztéspolitika, valamint a közszolgáltatások esetében a központi kormányzat pozícióinak megerősítése vált dominánssá. Ez azonban nem jelenti azt, hogy teljesen eltűnt volna az igény az integrált közpolitikai megoldások iránt a fővárosi várostérségben. 2011. júniusban hozták létre a budapesti agglomeráció délkeleti szektorában található Gyál városában 17 Budapest környéki szuburbán település részvételével a Fővárosi Agglomerációs Önkormányzati Társulást (FAÖT) – mint önkéntes önkormányzati társulást. Az alapító önkormányzatok a FAÖT számára széles ágazati feladatkörben (közlekedés, közbiztonság, gazdaságfejlesztés, környezet- és természetvédelem etc.) fogalmaztak meg együttműködési célokat, mégis a résztvevő települési önkormányzatok viszonylag kis száma, a társulás önkéntes jellege, valamint Budapest távolmaradása miatt korlátozott cselekvési keret és működési hatékonyság is jellemző a FAÖT-re.<sup>28</sup>

2010 után a Tarlós István vezette Fővárosi Önkormányzat – igazodva az Orbán-kormányokhoz – láthatóan visszafogottabb volt az agglomeráció egészét érintő integrációs elkép-

zelések iránt, de a korszak fővárosi dokumentumaiban ennek ellenére mégis megjelent az integrációs tematika: így a 2013-ban elfogadott *Budapest 2030 Hosszú távú városfejlesztési koncepció* elsődlegesen Pest megyét említi, mint térségi együttműködési partnert. Ugyanakkor nagytérségi együttműködési korrelációban a Pest megyével érintkező összes szomszédos megye (Fejér, Komárom-Esztergom, Heves, Jász-Nagykun, Bács-Kiskun, Nógrád), illetve az ott található megyei jogú városok is nevesítésre kerültek. Városkörnyéki tekintetben pedig egy teljesen megújított Budapest–Pest megye koordinációs mechanizmusrendszer szükségességét, mely részeként a Budapesti Agglomeráció határainak újratervezését vetették fel (Budapest 2030, 2013, 80–87.).

Érdeemes még megemlíteni önkormányzati agglomerációs kezdeményezésként a Gémesi György (Gödöllő polgármestere 1990-től) vezette Magyar Önkormányzati Szövetség keretében 2021 végén megalakult agglomerációs tagozatot, amely a megalakulása óta több nyilvános ülést tartott.<sup>29</sup> A MÖSZ agglomerációs tagozatában jobbra olyan ellenzéki vagy független vezetésű önkormányzatok találhatók, mint Érd, Szentendre, Csömör, de a Karácsony Gergely vezette (immáron a MÖSZ tagjaként) Fővárosi Önkormányzat is képviselteti magát a tagozat ülésein.

## A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY ÉS A 2022-ES ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK

A Fidesz-KDNP pártszövetség 2010 óta folyamatos jelleggel kétharmados alkotmányozó országgyűlési többséget szerez a parlamenti választásokon. Ráadásul a kormánypártok megrendítő vereséget mértek az ellenzékre a 2010-es és 2014-es helyi önkormányzati választásokon is. Ez rendkívül széles közjogi-, közpolitikai beavatkozási és átalakítási lehetőségeket teremtett a Kormány számára a helyi önkormányzati szektorban – ez biztosította az alapot ahhoz, hogy lényegi önkormányzati ellenállás nélkül alakítsa át a Kormány a helyi közigazgatás világát, megújítva ezzel az önkormányzati hatásköri rendszert (Mötv. elfogadása), konszolidálva a helyhatóságok adósságállományát és újra szervezve a területi államigazgatást.<sup>30</sup> A viszonylag homogén országos és helyi hatalmi politikai szintéren azonban érdemi változásokat eredményezett a 2019. októberi önkormányzati választások: Budapest 9 év után visszaszerezte a Fővárosi Önkormányzat (a korábbi zuglói Párbeszédos polgármester mint az ellenzék egységes jelöltje, Karácsony Gergely lett az új főpolgármester a Fidesz-KDNP által támogatott, 2010–2019 között hivatalban lévő Tarlós István ellenében), valamint a fővárosi kerületek túlnyomó többségének irányítását az időközben jelentősen átalakult politikai baloldal.<sup>31</sup> Ez szinte azonnal megnyitott egy politikai alapú törésvonalat a Kormány és Budapest új vezetése között. Hasonlóan a fővároshoz az ellenzék jelentős pozíciókat szerzett a vidéki városokban: 9 megyei jogú város került ellenzéki kézre, továbbá számos hazai viszonylatban kis és közepes város veszett el a kormánypártok számára. A budapesti agglomerációban így került 2019-ben ellenzéki vagy független irányítás alá a 2006-ban megyei jogú városi rangot kapott Érd, valamint Szigetszentmiklós, Vác, Szentendre, illetve maradt nem kormányzati kézben Gödöllő vagy Budaörs.

A 2019-ben (különösen Budapest és környékén) radikálisan megváltozott politikai környezetben érte az országot 2020. márciusban a koronavírus-járvány, s vele a Kormány által elrendelt alkotmányos veszélyhelyzet. A 2019-ben kezdődött önkormányzati ciklusban a nyilvánvaló politikai törésvonalak és feszültségek mellett egymást érik a különböző válságok és komplex krízisszituációk, előbb a több hullámban is támadó Covid-19 koronavírus-járvány (2020–2022), majd a 2022. február végén kirobbant orosz-ukrán háborúnak is köszönhető európai kiterjedésű gazdasági válság (egekbe szökő energiaárak, emelkedő infláció stb.) állítja roppant kihívások elé a különböző állami, önkormányzati, gazdasági és lakossági szereplőket. Időközben sor került a 2022-es tavaszi országgyűlési választásokra, így egy rendkívül sűrű és mozgalmas időszakon vagyunk túl. A következőkben számba vesszük az elmúlt évek kríziseinek, és a 2022-es választási kampány hatásait Budapest és az agglomeráció vonatkozásában.

## A Covid-19 koronavírus-járvány hatása a főváros és agglomerációja tekintetében

A Covid-19 koronavírus világjárvány fenekestül felforgatta a kontinensek, országok és települések (kiemelten a nagyvárosi térségek életét). A pandémia jellegéből fakadóan először leginkább Budapesten kúsztak felfelé a fertőzöttségi és megbetegedési adatok. A járványidőszakban az Európai Unió sok más országához hasonlóan hazánkban is különleges jogrend érvényesült, meghozzá az ún. veszélyhelyzet. Az Alaptörvény 53. cikk (2) pontja szerint „A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől elérthet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”. A Kormány 2020. március 11-én az egész ország területére alkotmányos veszélyhelyzetet hirdetett ki a 40/2020. (III. 11.) Korm.rendelettel, amit a későbbiekben több alkalommal folyamatosan meghosszabbított és a mai napig hatályban van. A katasztrófavédelemlről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: Kat.) az egyéb eredetű veszélyforrások között nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárványt vagy járványveszélyt, valamint állatjárványt”.<sup>32</sup>

A pandémia hatására elrendelt alkotmányos veszélyhelyzet, valamint a kormánypárti többség által megszavazott ún. „felhatalmazási törvény” (2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről) európai összehasonlításban is kiemelkedő közjogi cselekvési mozgásteret biztosított a Magyar Kormány számára. A 2020. tavaszi-nyári veszélyhelyzet időszakában több olyan kormányzati döntés született rendeleti formában, amelyek közvetlen hatással voltak a helyi önkormányzatok működésére – ezek közül több azonnali közvetlen megszorítást és bevételkiesést jelentett az önkormányzatok számára (helyi adók felfüggesztése, kivetési tilalma vagy átcsoportosítása; önkormányzati díjtételek elengedése). Ezek közül különösen a gépjárműadó „államosítása”, illetve a helyi iparűzési adót (HIPA) érintő<sup>33</sup> korlátozó intézkedések érintették hátrányosan a településeket. A HIPA kiesése miatt a Kormány kompenzálta a településeket a 2021. és 2022. évben: 2021-ben a 4/2021. (I. 14.) Korm.rendelet, 2022-ben a 61/2022. (II. 28.) Korm.rendelet által. A 25 ezer főnél kisebb lakosságú települések teljes kompenzációt kaptak, ez mintegy 3100 magyarországi



települést érintett. A 25 ezer lakosnál népesebb mintegy 70 önkormányzat (megyei jogú városok és néhány vidéki városok; Fővárosi Önkormányzat; fővárosi kerületi önkormányzatok) esetében a kormányzati kompenzáció csak részleges volt.

Közvetlenül a budapesti agglomeráció egyik települése, Göd városa jelentette az aporópót az ún. különleges gazdasági övezet jogintézményi megteremtéséhez, ennek alapja eredetileg a 2020. tavaszi válsághelyzetben meghozott 135/2020. (IV. 17.) Korm.rendelet<sup>34</sup> volt, amely ideiglenes jelleggel lehetővé tette, hogy a 100 milliárd Ft feletti költségigényű új beruházás vagy már meglévő bővítésének megvalósításául szolgáló helyszínt a Kormány rendelettel különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja azzal a következménnyel, hogy a döntéssel nemcsak a beruházás helyszínéhez kapcsolódó önkormányzati közfeladatokat, de az azok ellátását szolgáló közterület, közpark, közút tulajdonjogát az illetékes megyei önkormányzat szerzi meg. Ez szolgáltatta a jogalapot az ún. lex Göd elfogadásához – itt a városban megtelepült dél-koreai Samsung cég óriási méretű elektromos akkumulátorgyára jelenti az eredeti okot.<sup>35</sup> Ez a kormányrendelet vált később az alapjává a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvénynek, ami bizonyos pontokon lényegi változásokat is jelentett az alapul szolgáló kormányrendelethez képest (Zongor, 2020).<sup>36</sup> Ezt követően a 294/2020. (VI. 18.) Korm.rendelet ismételt és immár végleges jelleggel kijelölte Göd közigazgatási területén az érintett területre a különleges gazdasági övezetet, s vele a megyei önkormányzat joghatóságát. A különleges gazdasági övezet létrehozása az ellenzéki irányítású Göd esetében több mint 1 milliárd Ft-os HIPA adóbevételkiesést eredményez évente, ami közvetlenül a Pest megyei önkormányzatnál landol. Azóta még két másik esetben történt hasonló folyamat és született döntés különleges gazdasági övezetek létrehozásáról előbb Mosonmagyaróvár térségében, majd Fejér megyében, Dunaujváros térségében,<sup>37</sup> de kétségtelen, hogy Göd és a Samsung gyár jelentette a folyamat gyújtópontját.

A járvány elleni védekezésben sokat vitatott kérdés volt a központi kormányzati és az önkormányzati szereplők részvétele, valamint a költségekhez történő hozzájárulás mértéke. A védekezés elsődleges szintjét a központi kormányzati programok és intézkedések jelentették – pl. járványvédelmi alap; munkahely- és gazdaságvédelmi akciótervek, kiemelten az ún. Kurzarbeit-rendelet.<sup>38</sup> Ezeket egészítették ki a települési önkormányzatok saját erőfeszítései. Jó néhány – jellemzően ellenzéki vezetésű – önkormányzat, polgármester sérelmezte, hogy amíg a saját forrásaikból elmondásuk szerint „rendkívüli erőfeszítéseket” tettek (pl. önkéntesek toborzása; arcmaszok és egyéb egészségügyi eszközök beszerzése; önkormányzati forrásból finanszírozott lakossági tesztek; rendkívüli krízistámogatások a munkájukat elvesztő helyi lakosok számára), addig kénytelenek jelentős arányú kormányzati elvonást elszenvedniük – helyi adók felfüggesztése, átirányítása központi szintre; önkormányzati díjak felfüggesztése. A második és harmadik hullám során további járványkezeléssel kapcsolatos vitás kérdések nyíltak meg a Kormány és a települések között, így például a kijárási tilalom elrendelésének hatásköre (Szabó – Horváth, 2021).

Korábban már esett szó arról, hogy 2019 őszén a megelőző két önkormányzati ciklushoz képest radikálisan megváltozott Budapest politikai térképe. Az elmúlt közel négy év során számos barátságtalan lépés, nyilatkozat történt oda-vissza a Kormány és a Fővárosi Önkormányzat között, bár az első „ütések” láthatóan a kormányzat irányából érkeztek. Radikálisan megemelték Budapest által fizetendő szolidaritási hozzájárulást; megszüntették

a fővárosi cégek év végi iparüzési adó feltöltési kötelezettségét; késleltették a budapesti közlekedéshez kapcsolódó állami normatíva kifizetését; megtörtént az ún. diákváros projekt kormányzati „elkaszálása” a kínai Fudan Egyetem budapesti megvalósítása érdekében. Hasonlóan vitás kérdés volt a települési szintű Covid-os esetszámok nyilvánosságra hozatala: polgármesterek nyilvánosan kérték az illetékes kormányzati szervektől ezeket, miközben a Kormány folyamatosan hátrította a kérdést, a polémiára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) állásfoglalása tett pontot 2021. novemberben, miszerint a települési fertőzőtségi adatok ismerete közérdek és a helyi védekezés megszervezéséhez alapvető fontosságú.

Feszültséget okozott, hogy a Kormány esetenként a kivárára játszva az önkormányzatokra tolta, hogy országos tilalom vagy kötelezettség hiányában előbb lépjenek meg bizonyos védelmi intézkedéseket, így a Fővárosi Önkormányzat a kormányzati döntést megelőzően vezette be ismételten a beltéri maszkhasználatot 2021. november 1-el, mintegy 3 héttel megelőzve a hasonló tartalmú kormányzati döntést.<sup>39</sup> Szintén tekinthető akár barátságatlan lépésnek, hogy a Kormány által 2021 őszén kiosztott költségvetési átcsoportosításokból származó 14,7 milliárd Ft fejlesztési, felújítási támogatásokból kizárólag kormánypárti irányítású kerületek részesültek.<sup>40</sup> Hasonló konfliktus szituáció volt 2020-ban a Főváros által fenntartott Pesti úti idők otthonában történt Covid-os fertőzésekkel fűződő halálesetekhez kapcsolódó kormányhivatali vizsgálat, vagy 2021-ben a józsefvárosi kerületi parkolási módosítás miatti jogvita.<sup>41</sup> Ugyanakkor ebben a Budapest–Kormány csörtében a főváros sem maradt adós, a politikai nyomásgyakorlás érdekében hónapokig lebegtetette a 2023-ra tervezett budapesti atlétikai világbajnokság támogatását, ami alapfeltétel a rendezéshez.<sup>42</sup>

A járvány alatt bevezetett megszorító, elvonó központi kormányzati, parlamenti döntésekkel szemben az agglomerációs települések is többször tiltakozásuknak adtak hangot – köztük legélesebben nem meglepő módon ellenzéki polgármesterek, így a budaörsi Wittinghoff Tamás,<sup>43</sup> a gödöllői Gémesi György vagy az érdi polgármesteri posztot 2019 őszén megszerző Csózik László.

## A 2022-es országgyűlési választások fővárosi agglomerációs vonatkozásai

A Fidesz-KDNP a 2022-es országgyűlési választási kampányban döntően a „tartsuk az eddigi irányt” elvre alapozva nem hirdetett semmi radikálisan új irányt, célt a főváros és agglomerációja kérdéskörben, így jobbára a BFK-n keresztül kommunikált elsősorban a jövőbeni várostérségi közlekedésfejlesztésekről (pl. elővárosi vasúthálózat). Az egységes ellenzék (MSZP/Párbeszéd-Jobbik-DK-LMP-Momentum-Mindenki Magyarországa Mozgalom) esetében már komolyabb koncepcionális ígéretek kerültek elő a kampányban, így kormányváltás esetén a BFK-nak a Fővárosi Önkormányzat, a kerületek, illetve az agglomerációs önkormányzatok közös felügyelete alá helyezése. Szakpolitikai szempontból az építéshatósági hatásköröknek (a jegyzőknek való hatáskör-visszatelepítés révén), illetve az iskolák önkormányzati fenntartásba való visszaadása volt a legfontosabb ellenzéki üzenet.<sup>44</sup>

Még a pandémia alatt, 2021-ben született meg a Fővárosi Önkormányzat azon döntése, miszerint Budapesten a 14 éven aluliak számára ingyenessé tették a tömegközlekedést a Budapesti Közlekedési Vállalat (BKV) járatain – ráadásul a Főváros ezt a döntést nem kizárólag a járványra, hanem a közösségi közlekedés minél szélesebb igénybevételére hivatkozva hozta meg.<sup>45</sup> A 2022-es országgyűlési választási kampány során született olyan ellenzéki javaslat, ami a 14 éven aluliak közösségi közlekedési díjmentességét kiterjesztette volna a teljes fővárosi agglomerációra: a Dunakeszi központú, Pest megye 5. számú országos egyéni választókerületben induló egységes ellenzéki jelölt Dorosz Dávid javasolta 2021. szeptemberben, hogy Pest megyében a 14 évnél fiatalabbak ingyen utazhassanak a buszokon, vonatokon és a HÉV-járatokon,<sup>46</sup> de a javaslat végül megmaradt ötletszinten.

A 2022-es tavaszi országgyűlési választásokon a Fidesz-KDNP pártszövetség és Orbán Viktor miniszterelnök ismét kétharmados győzelmet aratott. Ez több fontos, az önkormányzatiságot és vele a fővárosi agglomerációt érintő kérdést eldöntött. Így az iskolák maradtak állami fenntartásban és az ellenzék egyéb kampányígéretei is „elszálltak” a választási vereség és Orbán Viktor újabb kormányalakítása okán. Ugyanakkor látni kell, hogy Budapest és az ország többi része közötti választói támogatottsági különbségek sosem voltak ennyire széttartóak. Az országgyűlési választási törvény<sup>47</sup> alapján a Budapesten megszerezhető 18 egyéni országgyűlési mandátumból 17-et szerzett meg az ellenzék és csupán egyet a Fidesz-KDNP (Dunai Mónika, Budapest 14. sz. oevk., XVII. kerület). Ezzel szemben Pest megye mind a 12 egyéni mandátuma ismét a kormánypártokhoz került, ami azért is volt súlyos pofon az ellenzéknek, mivel 2019-ben jelentős áttörést értek el számos agglomerációs településen.

## A 2022-es országgyűlési választások óta eltelt időszak

Érdeemes összegezni a 2022-es országgyűlési választás óta eltelt egy év történéseit, az ötödik Orbán-kormány megalakulásával és az új kormányzati struktúra kialakításával a fókuszban. Önálló minisztériumot kapott az építésügy, négy év után a Kormányba visszatérő Lázár János mint építési és beruházási miniszter lett a különböző közlekedési infrastrukturális fejlesztések első számú felelőse. Ismét miniszter lett Navracsics Tibor, aki mint tárca nélküli miniszter felel a területfejlesztésért. A fővárosi agglomeráció kapcsán fontos kormányzati változás, hogy az ötödik Orbán-kormány megalakulásával megszűnt Fürjes Balázs Budapest és az agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkári megbízatása, Fürjes a Gulyás Gergely vezette Miniszterelnökség miniszterhelyettese és egyben parlamenti államtitkára lett.<sup>48</sup> Ezzel párhuzamosan Vitézy Dávid – a BFK korábbi vezérigazgatója – a Palkovics László vezetésével működő Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) közlekedési államtitkára lett a Kormány 2022. tavaszi megalakulásakor. Majd az orosz-ukrán háború miatti energiaválság következtében 2022 végén átalakították a kormányzati struktúrát: távozott a kabinetből Palkovics László, ezzel megszűnt az ITM, létrejött egy kizárólag az energiaügyekre specializálódott Energiaügyi Minisztérium Lantos Csaba vezetésével. A közlekedési ügyek a megszűnő ITM-ből pedig átkerültek a Lázár János vezette tárcához, aminek ezért az elnevezése Építési és Beruházási Minisztériumról 2022. decem-

ber 1-el Építési és Közlekedési Minisztériumra (ÉKM) módosult. Vitézy szintén nem tartotta meg államtitkári funkcióját, helyette Nagy Bálint a Fidesz-KDNP korábbi keszthelyi polgármestere és 2022-től a Zala megye 2. számú oevk. egyéni parlamenti képviselője lett az új közlekedési államtitkár. A Vitézy Dávid vezette Budapest Fejlesztési Központ átalakult és Nemzeti Közlekedési Központ (NKK) néven működik tovább új menedzsmenttel. A szervezet honlapján látható, hogy habár vidéki közlekedési projektek, stratégiák is bekerültek az NKK portfóliójába, továbbra is hangsúlyos a főváros és térségének ügyei (elővárosi vasúthálózat-fejlesztés, HÉV-vonalak korszerűsítése, fővárosi villamos fejlesztések, egyéb városfejlesztési projektek – pl. a Galvani híd mint új Duna híd, Rákosrendező, a Liszt Ferenc Repülőtér közúti megközelítésének a fejlesztése).<sup>49</sup> Láthatóan a kormányzati elképzelések grandiózusak, viszont a rövidtávú megvalósítási folyamatok több mint kétségessé váltak az energiaválság miatt. Egy ellenzéki parlamenti interpellációra adott államtitkári válasz<sup>50</sup> tartalmazza a felfüggesztésre, elhalasztásra, időbeli átütemezésre kerülő állami beruházások (közúti, energetikai fejlesztések; intézményi korszerűsítések, települési rekonstrukciók) listáját – ezek közül jó néhány érinti a budapesti agglomerációt – pl. Páty-Telki bekötő út, Budapest-Taksony út felújítása, Monori szakrendelő, új iskolaberuházások elhalasztása Dunaharaszti, Kistarcsán, Csömörön; új sportcsarnok Maglódon).

Területfejlesztési kérdésben kiemelkedően fontos történéis, hogy több mint egy évtized után ismét létrehozták a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot. A BAFT reaktíválása mindenképpen meglepő történéis, ismerve az előzményeket. A júliusi országgyűlési döntést követően a BAFT 2022. szeptemberben alakult meg ismét két társelnökkel, az egyik Szabó István a Pest Megyei Önkormányzat Fidesz-KDNP-s közgyűlési elnöke, a másik pedig Láng Zsolt (2010–2019 között Budapest II. kerület polgármestere) a Közép-magyarországi Gazdaságfejlesztési Zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos lett. Bekerült a BAFT tagjai közé kormányzati-minisztériumi delegáltak mellett Karácsony Gergely főpolgármester és Tóth József (MSZP) XIII. kerületi polgármester, valamint Csózik László Érd Megyei Jogú Város ellenzéki polgármestere. Az új BAFT első ülésén elfogadták a fórum ügyrendjét, megválasztották a társelnököket – ugyanakkor nincs a BAFT-nak önálló honlapja, és érdemi információt (pl. az ügyrend) alig-alig találani a világhálón. A következő évek fontos kiemelkedő agglomerációs közpolitikai kérdése lesz, hogy a BAFT milyen hatáskokkal és eredménnyel tud majd működni, mennyire lesz valódi partnere a Kormánynak, illetve miként tud majd hozzájárulni a maga módján a fővárosi agglomeráció egyre terebélyesedő közpolitikai konfliktuskonténeréhez.

A BAFT mellett érdemes kitérni a kiemelt fővárosi fejlesztések koordinációjára még 2018-ban létrehozott Fővárosi Közfejlesztések Tanácsra (FKT), ami 2018–2021 között rendszeres jelleggel működött, így a 2019-es önkormányzati választásokat követően is. Viszont 2022-re láthatóan „takarékra lett téve” az FKT, így felmerül a kérdés, hogy van-e valós értelme a BAFT és az FKT párhuzamos működtetésének, és nem volna-e értelme az FKT-t beolvasztani a BAFT-ba, ezzel is hangsúlyozva a teljes fővárosi várostérség – mint önálló nagyvárosi térség – funkcionális egységét.

Szakpolitikai szempontból említésre méltó, hogy a Lázár János vezette Építési és Közlekedési Minisztérium 2023. március elején tette nyilvánossá a magyar építészetről szóló kerettörvény koncepcióját, aminek elfogadása a Kormány 2023. tavaszi jogalkotási programjának a része. A kerettörvénytervezet önmagába integrálna több jelenleg még önálló

törvényi jogszabályt, így többek között az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (Étv.), a 2016. évi LXXIV. ún. Településképi törvényt vagy a műemlékvédelmi törvényt.<sup>51</sup> A tervezet érdemben kevésbé változtatna az önkormányzatok jelenlegi építéshatósági jogkörein, ugyanakkor vannak kétségkívül új elemek. Így például a HÉSZ és a településképi rendelet összevonása; a HÉSZ módosítási határidők lerövidítése; a kötelező helyi építészeti tervtanácsok létrehozatala 2025-re a fővárosi kerületekben, illetve minden járásszékhely városban. 2025-től valamennyi városi jogállású településen települési főépítész alkalmazása volna kötelező; a vármegyei területrendezési terveket és vármegyei területi főépítési pozíciókat 2027-ig megszüntetnék. A fővárosi agglomerációra nézve azt tartalmazza a kerettörvény-tervezet, hogy felsorolja az érintett településeken majdan elfogandó HÉSZ-ek tartalmi elemeit, illetve, hogy szemben a megszüntetésre javasolt vármegyei területrendezési tervekkel, megmarad a két speciális kiemelt térségi területrendezési terv: Budapesti Agglomeráció; Balaton Kiemelt Üdülőkörzet. Fontos jövőbeli kérdés, hogy a tervezett jogszabályi változások révén hogyan és milyen irányban alakul az önkormányzatok szabályozási kontrollja és eszközrendszere, ugyanis a lakossági expanzió nyilvánvalóan káros hatásai mellett még mindig kimutatható érdekeltség önkormányzati részről a további népességnövekedésre – főleg az újonnan betelepülők által fizetendő helyi adók miatt.

Habár jelen tanulmánynak hangsúlyozottan nem szándéka a pártpolitikai háttér szétszalazása és komplex felvázolása, egy gondolat erejéig mégis szükséges kitérni erre a dimenzióra. Az ellenzék<sup>52</sup> az egységes indulás (közös lista és közös egyéni jelöltek) ellenére még a megelőző választásokhoz képest is nagyobb mértékű vereséget szenvedett a Fidesz-KDNP-vel szemben. Ennek okairól (az orosz-ukrán háború hatása a kampányra; az ellenzék vélt, vagy valós politikai hibái; a rendkívül hatékony kormánypárti választási mozgósítás stb.) szintén sokan, sokfelét leírtak és mondtak, ennek boncolgatása szintén nem feladatunk. Ugyanakkor a politikai hatása az elmúlt háromnegyed év időközi önkormányzati választási eredményein<sup>53</sup> és az ellenzéki politikai térfélen beindult mozgásokon mérhető. Az időközi önkormányzati választások eredményei nyomasztó kormánypárti főlnyit jeleznek országosan, így Budapest és térségében is: alig-alig találni ellenzéki sikert (pl. Budapest II. kerületében és Újpesten). Olyan 2019-ben ellenzéki fellegrárrá vált önkormányzatokban tudott győzni a Fidesz-KDNP, mint Budapest VIII. kerület, Zugló, vagy Óbuda-Békásmegyér. Az I. kerületben bekövetkezett, hogy az ellenzéki polgármester, V. Naszály Márta elveszítette a testületi többségét egy időközi választás elvesztésével, valamint Jobbikos képviselőknek a kerületet addig irányító koalícióból történő kilépésével. A másik látható változás az ellenzéki térfélen elindult átrendeződés, ami Budapesten a leginkább nyilvánvaló, bár ez a folyamat gyakorlatilag 2020 óta tart: a közvélemény-kutatások szerint legerősebb ellenzéki pártnak számító Demokratikus Koalícióba egyre-másra lépnek át más ellenzéki pártokhoz tartozó polgármesterek, alpolgármesterek, képviselők.<sup>54</sup> Jelenleg a fővárosi ellenzéki politikai erőter talán legfontosabb kérdése a Gyurcsány Ferenc vezette Demokratikus Koalíció és Karácsony Gergely főpolgármester közötti jövőbeli viszony alakulása. Ráadásul a 2024-es önkormányzati választásokat a Kormány – az Országgyűlés döntésén keresztül – előbbre hozta egy fél évvel az Európai Parlamenti választásokkal ugyanazon napra, ez szintén jelentős kihívást jelent a jelenleg erősen töredezett politikai ellenzék számára.

Összességében jelenleg<sup>55</sup> több politikai bizonytalansági tényező is kétségessé teszi a teljes fővárosi agglomerációs várostérség jövőjét – a BAF T ismételt létrehozása mindenképpen



üdvözlendő, ugyanakkor láthatóan ismét a fejlesztéspolitikán van a szinte kizárólagos fókusz, miközben a közvetlen feladatellátás és a közszolgáltatások működtetése terén is egyre látványosabbak a diszfunkciók és zavarok.

## JEGYZETEK

- 1 Dövényi, 1996–2000.
- 2 Erre jó példa Budaörs, Szigetszentmiklós vagy Halásztelek.
- 3 Dezurbanizáció, amikor az agglomeráció egyes központi szerepet betöltő településein jelentős belső urbanizációs fejlődési folyamatok valósulnak meg – a dezurbanizáció a szuburbanizációt követő városfejlődési szakasz.
- 4 Az akkor már egy sokkal inkább integrált tanácsrendszert (kb. 1700 helyi tanács 1990 nyarán) egy dezintegrált („egy település egy önkormányzat”) modell váltotta fel 1990 végén, amikor az első demokratikus helyi önkormányzati választások révén létrejöttek a települési önkormányzatok.
- 5 Hasonló jellegű intézmények jó néhány európai nagyvárosban már működtek a 19. században – pl. a *Metropolitan Board of Works (MBW)*, mint a nagy-londoni közmunkatanács.
- 6 A BAFT mellett ilyen kiemelt térségi területfejlesztési tanács volt a Balaton Fejlesztési Tanács; majd a 2000-es években a törvény adta lehetőségek szerint létrejöttek saját kezdeményezésre hasonló térségi tanácsok, mint a Tisza-tó Térségi Fejlesztési Tanács.
- 7 2021-ben fontos változást történt, amikor az Európai Bizottság jóváhagyta a Magyar Kormány által benyújtott Magyarország 2022–2027 regionális támogatási térképét, ami fejlesztéspolitikai szempontból leválasztotta Budapestről Pest megyét, így annak települései, gazdasági szereplői 2022-től jogosulttá válnak a konvergenciaregiók (mint az összes hazai vidéki NUTS2 régió) számára szóló támogatási programokra. Bővebben lásd <https://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>.
- 8 A politikai legitimitációját tekintve rendkívül meggengült Gyurcsány Ferencet konstruktív bizalmatlanság révén váltotta a Bajnai Gordon vezette válságkabinet, amelyre az alig egyéves működése alatt jobbra csak egy radikális kormányzati válságkezelő programcsomag végrehajtása maradt.
- 9 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- 10 A 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény 2012. január 1-el lépett hatályba.
- 11 Ez összehasonlíthatatlanul gyengébb intézményi pozíciókat biztosított, mint korábban a regionális fejlesztési tanácsok esetében.
- 12 Fürjes Balázs, elérhető: <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/furjes-balazs>.
- 13 Tarlós István 27 nagyprojektet készít elő, elérhető: <https://budapest.hu/Lapok/Tarlos-Istvan-27-nagyprojektet-keszit-elő-a-főváros.aspx>.
- 14 2004–2006 között országosan még csak egy regionális operatív program szolt a 7 statisztikai-tervezési régió számára.
- 15 A versenyképességi régiók közé sorolt Közép-magyarországi régió 2007–2013 között nem részesült csak az ún. konvergenciaregiók számára szóló ágazati operatív programokból – mint a TIOP és a GOP –, ugyanakkor az azokhoz hasonló prioritások beépültek a KMOP-ba.

- 16 Országos Kórházi Főigazgatóság, elérhető: <https://okfo.gov.hu/-/indul-az-egeszseges-budapest-program>; Az Egészséges Budapest program fejlesztései folyamatosak, elérhető: <https://kormany.hu/hirek/az-egeszseges-budapest-program-fejlesztesei-folyamatosak>; Akadozik az Egészséges Budapest Program, elérhető: <https://weborvos.hu/lapszemle/akadozik-az-egeszseges-budapest-program-273124>.
- 17 Ezek általában kormányhatározatok formájában landoltak a KKBK Nonprofit Zrt.-nél – pl. kiemelt nemzetközi sportesemények.
- 18 250/2016. (VIII.24.) Korm.rendelet a Modern Városok Program megvalósításáról.
- 19 1669/2018. (XII.10.) Korm.határozat.
- 20 Modern Városok Program, elérhető: <https://www.erd.hu/gazdasagfejlesztes/modernvarosok>.
- 21 A részleteket lásd a <https://magyarfaluprogram.hu/> oldalon!
- 22 1509/2018. (X.17.) Korm.határozat a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsáról.
- 23 Az önkormányzati fenntartású járóbeteg szakrendelők a kórházaktól alapvetően letérő jelleggel megmaradtak a településeknél, viszont egyes – főleg Pest megyei intézmények (Szigetszentmiklós, Nagykáta) átkerültek a frissen létrehozott állami intézményfenntartóhoz, a GYEMSZI-hez (aminek jogutódja előbb az ÁEEK, majd az OKFŐ lett).
- 24 A közüzemi ún. rezsijdíjak alakulására pedig fontos hatással volt a 2012. decembertől bevezetett ún. kormányzati rezsicsökkentés.
- 25 Az építőipari cégeknek 2021. január 1-től lehetőségük van, hogy hatlakásos társasházat 1000 nm alapterületig egyszerű bejelentéssel is építhetnek.
- 26 Erre jó példa az egyébként kormánypárti vezetésű Zsámbék Város Önkormányzata a Budakeszi járásban.
- 27 Ma már a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatalt vezető főispán.
- 28 Bővebben a FAÖT hivatalos internetes oldalán: [www.faoth.hu](http://www.faoth.hu).
- 29 Magyar Önkormányzatok Szövetsége, elérhető: <https://moszlap.hu/hu/cikk/osszefogással-az-agglomeracioert>.
- 30 A területi államigazgatás új intézményi bástyái 2011-től a fővárosi és megyei kormányhivatalok lettek, amit alulról a 2013. január 1-től működő járási és fővárosi kerületi hivatalok tettek teljessé.
- 31 Budapesten a 2019-es önkormányzati választásokon a Jobbik elhanyagolható pozíciókat szerzett.
- 32 A Kat. szerint az alkotmányos veszélyhelyzet típusai a következők: az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek; az ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek; egyéb eredetű veszélyek.
- 33 A 639/2020. (XII.22.) Korm.rendelet volt, ez az egyéni vállalkozók, illetve a kis- és középvállalkozások (kkv-szektor) esetében a felére csökkentette a 2020. évben meghatározott adó mértéket.
- 34 135/2020. (IV.17.) Korm.rendelet a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről.
- 35 136/2020. (IV.17.) Korm.rendelet a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről – amely veszélyhelyzetben hozott rendelet által kijelölt, eredetileg a város tulajdonában lévő, a Samsung gyár által érintett ingatlanokra a Pest Megyei Önkormányzat tulajdon – és ezzel helyi adóztatási jogát állapította meg.
- 36 A törvény levitte a beruházási értékhatárt 5 milliárd Ft-ra, másrészt a törvény hatálya alól kivette a főváros, valamint a megyei jogú városok területét.

- 37 44/2021. (III.5) Korm.rendelet a Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről. A362/2021. (VI.28) Korm.rendelet a Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezetről – ez közvetlenül Rácalmás, Kulcs, Adony és Iváncsa településeket érinti, viszont mivel a 2019 óta ellenzéki irányítású Dunaújváros megyei jogú városnak az említett településekkel (Iváncsa és Rácalmás) korábbról helyi adómegosztási megállapodása volt (a két település ipari parkjaiból származó helyi iparüzési adóbevétel 50%-a illetve Dunaújvárost), amit a különleges gazdasági övezet miatt felmondtak azok. Így leginkább a változásokkal Dunaújváros járt legrosszabbul.
- 38 105/2020. (IV.10.) Korm.rendelet a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásról.
- 39 <https://mfor.hu/cikkek/makro/karacsony-gergely-elrendelte-a-fovarosi-mozikban-szinhazakban-is-kotelezo-a-masz-k.html>; <https://kormany.hu/hirek/szombattol-zart-terekben-kotelezo-a-masz-k>.
- 40 1640/2021. (IX.21.) Korm.határozat.
- 41 Sarkadi, 2021; A kormány megbízott vitába szállt Karácsony Gergely állításával, elérhető: <https://infostart.hu/belfold/2020/05/06/200506-bel1-1540-kormanyhivatal-a-pesti-uti-otthonrol-int-sara-vm#>.
- 42 Mégsem emel vétót a főváros az atlétika-vb ellen, elérhető: <https://infostart.hu/belfold/2021/11/30/megsem-emel-vetot-a-fovaros-az-atletikai-vb-ellen>.
- 43 Wittinghoff Tamás a 2022-es országgyűlési választási kampányban az egyesült ellenzék választási program önkormányzati fejezetét író szakértői csapat vezetője is volt, így nem meglepő módon a 2010 után hangoztatott, a kormányzat önkormányzati politikáját élesen kritizáló véleménye és javaslati visszacsengtek az ellenzék választási programjában (Cseke, 2022).
- 44 Cseke, 2022.
- 45 Minden 14 éven aluli, tanulói jogviszonnyal és érvényes diákigazolvánnyal rendelkező diák jogosult azon tanév augusztus 31-ig igénybe venni a mentességet, amikor betöltik a 14. életévüket. Lásd <https://bkk.hu/jegyek-es-berletek/14-even-aluliak-ingenyes-utazasa/>.
- 46 Ingyenes tömegközlekedést akar a 14 éven aluliak számára az agglomerációban, 2021, elérhető: <https://budapestkornyeke.hu/legyen-ingenyes-a-tomegkozlekedes-az-agglomeracio-ban-is-a-14-even-aluliaknak-dorosz-david-ujra-meglepo-bejelentest-tett/>.
- 47 Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény.
- 48 2023. március végi hír, hogy Fürjes Balázs távozik a Kormányból, a sajtóhírek szerint nemzetközi sportdiplomáciai (Nemzetközi Olimpiai Bizottság) karrier várja. Lásd <https://index.hu/belfold/2023/03/27/furjes-balazs-tavozik-a-kormanybol-/>.
- 49 Nemzeti Közlekedési Központ, elérhető: <https://nkk.hu/>.
- 50 Csepreghy Nándor mint még az Építési és Beruházási Minisztérium államtitkárának, Vadai Ágnes (Demokratikus Koalíció) parlamenti interpellációjára adott válasza 2022. szeptemberben – Parlamenti iromány száma: K/1301/1.
- 51 A 79 oldalas tervezet letölthető a [https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&ministry=26&limit\\_rows\\_on\\_page=8&limit\\_page=0](https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&ministry=26&limit_rows_on_page=8&limit_page=0) oldalról.
- 52 A 2022 tavaszán Egyesült Ellenzék (MSZP-Párbeszéd-LMP-DK-Jobbik-Mindenki Magyarországá Mozgalom) néven indult politikai tömbtől élesen válasszuk el a Mi Hazánk formációt.

- 53 Mivel a pandémia időszakában a veszélyhelyzetre hivatkozva elhalasztásra kerültek az időközi helyi önkormányzati, valamint nemzetiségi választások a 30/2021. (I.29.) Korm.rendelet alapján a veszélyhelyzet megszűnését követő napig.
- 54 Még 2020-ban az MSZP-ből lépett át a DK-ba a III. és XVIII. kerület polgármestere (Kiss László, Szaniszló Sándor), 2022-ben IV. kerület Újpest első embere a Momentumos Déry Tibor, Szücs Balázs VII. kerület Erzsébetváros Párbeszédés alpolgármestere.
- 55 Jelen tanulmány alapjául szolgáló kézirat 2023. márciusban készült el.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila: *Budapest, mint európai regionális főváros, Budapest a Közép-magyarországi régióban: A közös versenyképesség perspektívái*, 2005 (IDEA Budapest Kiadvány), 5–15.
- Barabás Zoltán – Tiba Zsolt: *A főváros közigazgatásának továbbfejlesztése*, Magyar Közigazgatás, 1995/4, 193–202.
- *Budapest 2027 Integrált Városfejlesztési Stratégia*, Budapest Fővárosi Önkormányzat, 2021. Elérhető: [https://budapest.hu/Documents/ITS2027/ITS\\_2027\\_III\\_STRATEGIA\\_20210306.pdf](https://budapest.hu/Documents/ITS2027/ITS_2027_III_STRATEGIA_20210306.pdf)
- *Budapest Fenntartható Energia- És Klíma Akcióterve*, Budapest Fővárosi Önkormányzat, 2021. Elérhető: [https://budapest.hu/Documents/klimastrategia/BP\\_klimastrategia\\_SECAP\\_egyeztetesi\\_anyag.pdf](https://budapest.hu/Documents/klimastrategia/BP_klimastrategia_SECAP_egyeztetesi_anyag.pdf)
- *Budapest 2030 Hosszú Távú Városfejlesztési Koncepció*, BfvT Kft. – Budapest Főváros Városepítési Tervező Kft., 2013. Elérhető: [http://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési\\_koncepcio\\_bp2030/BP2030.pdf](http://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési_koncepcio_bp2030/BP2030.pdf)
- Demszky Gábor: *A nagyvárosok közigazgatása, Budapest közigazgatása*, Magyar Közigazgatás, 1993/8, 488–492.
- Déry Attila: *A Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1870–1948)*, EPA Budapesti Negyed 9., 1995/3. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00000/00003/00008/dery.htm>
- Dövényi Zoltán: *Településbálázat*, in: Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században*, II. kötet, Szekszárd, 1996–2000. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02100/02185/html/217.html>
- Cseke Balázs: *Wittinghoff Tamás olyan rendszert szeretne, ahol nem lophatja el az állam az önkormányzatok bevételeit*, 2022. Elérhető: <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/01/29/wittinghoff-tamas-budaors-polgarmester-interju-marki-zay-peter-onkormanyzati-szakerto>
- Hajdú Zoltán: *A település- és településbálázat-fejlesztési politika „nagypolitikai” összefüggései Magyarországon az államszocializmus időszakában*, in: Kovács Csaba – Pál Viktor (szerk.): *A társadalmi földrajz világi*, Szeged, 2007, 173–180.
- Hencz Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon, Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*, Budapest, 1973.
- Gyergyák Ferenc: *Budapesti Közlekedési Szövetség, Remény és kudarc*, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás: *Agglomerációs tanulmányok, Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány*, 2017, 65–83.
- Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország településbálázata 1., Agglomerációk, településegysétek*, Budapest, 2014. Elérhető: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo\\_telepuleshalozata/agglomeracio.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo_telepuleshalozata/agglomeracio.pdf)
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *A Közép-Magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat*, 2015. Elérhető: [https://regionalispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS\\_vizsgalati\\_jelent%C3%A9s\\_2015nov.pdf](https://regionalispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS_vizsgalati_jelent%C3%A9s_2015nov.pdf)
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *Hat eredményes év a fejlesztéspolitikában*, Budapest, 2010.

- Perger Éva: *A fővárosi közigazgatási reform a regionális kutatások tükrében*, Magyar Közigazgatás, 1994/12, 745–750.
- Perger Éva: *A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája*, in: Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei* IDEA – Magyar Közigazgatási Intézet, 2004, 213–254.
- *Podmaniczky Program 2005–2013, Budapest Középtávú Városfejlesztési Programja*, Budapest Főváros Önkormányzata, 2005. Elérhető: [http://www.varosrehabilitacio.net/new/pdf/Podmaniczky\\_Program.pdf](http://www.varosrehabilitacio.net/new/pdf/Podmaniczky_Program.pdf).
- Sarkadi Zsolt: *Sára Botond a Kúriához fordult, amiért a VIII. kerület szigorított az ingyenes parkolás szabályain, erre most minden új lakónak drágább lett a dolog*, 2021. Elérhető: <https://444.hu/2021/06/16/sara-botond-a-kuriahoz-fordult-amiert-a-viii-kerulet-szigoritott-az-ingyenes-parkolas-szabalyain-erre-most-minden-uj-lakonak-dragabb-lett-a-dolog>.
- Szabó Tamás: *A várossá nyilvánítás kérdésköre 2015 után – az elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/december 28–36.
- Szabó Tamás: *Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben*, Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2016. Elérhető: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo\\_Tamas.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf)
- Szabó Tamás: *Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk, Az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai*, in: Szabó Tamás – Laki Ildikó (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek, A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*, Budapest, 2019, 98–133.
- Szabó Tamás – Horváth Anett: *A koronavírus járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a visegrádi (V4) országokban, Intézkedések és kormányzati közpolitikai kríziskezelés*, Új Magyar Közigazgatás, 2021/június, 1–14.
- Századvég Gazdaságkutató Zrt.: *A 2014–2020-as európai költségvetési ciklus magyar gazdaságra gyakorolt hatása*, 2018. Elérhető: [https://www.parlament.hu/documents/126660/1651131/OgyKB\\_EU\\_20181217\\_k%C3%BCld.pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c](https://www.parlament.hu/documents/126660/1651131/OgyKB_EU_20181217_k%C3%BCld.pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c)
- Zongor Gábor: *Új közigazgatási területi egység: a különleges gazdasági övezet*, Új Magyar Közigazgatás, 2020/ 3, 38–41.



Kádár Tibor: Kálvin és Luther – vegyes technika 2018.

GODA PÁL – GERENCSÉR ILONA  
– VULCZ LÁSZLÓ

## Vidéki közösségek és uniós fejlesztési források 2007–2013

*Rural communities and EU development funds  
2007–2013*

•  
SZERZŐK:

GODA PÁL, egyetemi docens, ügyvezető igazgató, Széchenyi István Egyetem; Agrárközgazdasági Intézet, Budapest, goda.pal@aki.gov.hu, ORCID: 0000-0002-1900-2175

GERENCSÉR ILONA, kutató, Agrárközgazdasági Intézet, Budapest, gerencser.ilona@aki.gov.hu, ORCID: 0000-0003-3268-3769

VULCZ LÁSZLÓ, doktorjelölt, ügyvezető igazgató, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem; OTP Hungaro-Projekt Kft., Budapest, vulcz.laszlo@gmail.com

**Jel-kód:** H75, R1, R5, O2

**Kulcsszavak:** helyi önkormányzat • regionális gazdaságtan • vidékgazdaságtan  
• regionális politika • fejlesztési tervezés

**Absztrakt:** Tanulmányunk célja az önkormányzati fejlesztések helyi közösségek életkörülményeire gyakorolt hatásának feltárása, amelyben a jövő lehetőségeire is választ keresve vizsgáljuk a közösségek és a helyi önkormányzati fejlesztések közötti kapcsolatot. Az eredményekből látható, hogy a jövőben az önkormányzatok nem csupán, mint delegált állami feladatokat ellátó szerv fognak működni a vidéki közösségekben, hanem sokkal inkább úgy tekinthetünk rájuk, mint a „községek mozdonyai”, amelyek nélkülözhetetlenek lesznek a fejlődés előmozdításában és az aktív közösségek létrejöttében.



## AUTHORS:

PÁL GODA, associate professor, managing director, Széchenyi István University; Institute of Agricultural Economics, Budapest, goda.pal@aki.gov.hu, ORCID: 0000-0002-1900-2175

ILONA GERENCSÉR, researcher, Institute of Agricultural Economics, Budapest, gerencser.ilona@aki.gov.hu, ORCID: 0000-0003-3268-3769

LÁSZLÓ VULCZ, PhD candidate, managing director, Hungarian University of Agriculture and Life Sciences; OTP Hungaro-Projekt Kft., Budapest, vulcz.laszlo@gmail.com,

**Jel-code: H75, R1, R5, O2**

**Keywords:** local government • regional economics • rural economics • regional policy  
• development planning

**Abstract:** The aim of this study is to explore the impact of local government development on the living conditions of local communities, examining the relationship between communities and local government development to explore the possibilities for the future. The study uses settlement series data to describe the development activities of the municipalities in the study area. Following a spatial analysis of the grants awarded by municipalities, it uses data from the Central Statistical Office's (CSO) TEIR database and interviews with professionals working in the field of community building and rural development to examine the factors influencing the community impact of tenders. **Keywords:** local government, communities, resource absorption capacity, local development.

## BEVEZETÉS

Kutatásunk arra a kérdésre keresi a választ, hogy a vidéki közösségekben felmerülő igényeket, elvárásokat az önkormányzatok a pályázatok révén hogyan tudják felmérni és a településre „szabni”? Vagyis hogyan jellemezhető a közösségek erőforrás-abszorpció képessége a fejlesztések alapján, illetve lehet-e a településeket közösség-típusokkal jellemezni? A nemzetközi és hazai kapcsolódó szakirodalmi áttekintést követően a tanulmány az önkormányzatok közösség, illetve a közösségépítést elősegítő uniós pályázati eredményeit mutatja be országos szinten. Az elemzés során a téma háttér összefüggéseit feltáró félig strukturált interjúk eredményeinek ismertetésére, illetve az önkormányzati pályázatok statisztikai adatainak többváltozós statisztikai módszerekkel történő feldolgozására kerül sor. A kvantitatív vizsgálat a pályázatokat a 2010–2013, a vizsgálatba vont települési változókat a 2013–2018 közötti évekre vonatkozóan elemzi.

A területi kutatások hasznosságát és aktualitását mi sem támasztja jobban alá, mint az, hogy a kutatásokban megfogalmazott iránymutatások lassan megjelentek a regionális és vidékfejlesztési politikában is. Ennek köszönhetően elindult a kevésbé fejlett térségek fejlődési lehetőségeinek feltárása, és ezzel párhuzamosan felzárkóztatásuk elősegítése különböző támogatási eszközök formájában. Elmondhatjuk továbbá azt is, hogy a vidék fogalma – a köztudatban mint fejlesztésre szoruló területi entitás – ugyancsak más megítélés alá került az elmúlt pár évtizedben, úgy gazdasági és társadalmi, mint környezeti szempontból egyaránt. Ezzel párhuzamosan a kutatási eredményekben egyre nagyobb szerepet kapnak a helyi erőforrások.

Felértékelődik a helyi szintű kezdeményezések és beavatkozások jelentősége. Egyre gyakrabban fogalmazódik meg a régiók és városok fejlődésében a helyi tényezők előtérbe helyezése (Bartke, 1985; Lackó, 1987; Tóth, 2013), amely nem csupán a környezeti, gazdasági erőforrások hatékony alkalmazását jelenti. A helyi közösségek szerepvállalása és aktivitása a változó világ új kihívásaihoz való alkalmazkodásban, illetve a területi különbségek csökkentésében is fontos lesz (Enyedi, 2000; Hahn, 2004; Molnár, 2013; Jóna, 2013; Horváth, 2013; Bodor – Grünhut, 2014; Kassai, 2012, 2018; Krajnyák, 2019). A helyi közösségek egyik kulcsszereplői vitathatatlanul a helyi önkormányzatok lesznek, amelyek a vidéki települések közösségeinek építéséhez és a fejlődéshez jelentősen hozzájárulnak forrásteremtési aktivitásuk révén.

## A TÁRSADALMI FEJLŐDÉS ÉS JÓLLÉT KAPCSOLATA

Az új területi egyenlőtlenségek az emberi tudás földrajzi különbségeit tükrözik, állítja Enyedi (Enyedi, 2004, idézi Goda és Kassai, 2011). Az endogén fejlesztési elméletek szempontjából is kiemelt szerepe van a humán tőkének, mely jelentősen befolyásolja az egyes térségek fejlesztési lehetőségeit és így a területi egyenlőtlenségek alakulását is. A humán erőforrás fejlesztésének kérdése a területi egyenlőtlenségek mérséklését célzó fejlesztési politikák alapvető célkitűzése lesz. Ez tükröződik vissza a fejlesztésekre szánt pénzügyi erőforrások felhasználásakor is. Azok a térségek (regionális központok, nagyvárosok) használják fel a fejlesztési források jelentős részét, ahol helyi szinten magas a társadalmi aktivitás és megtalálhatók az alapvető erőforrások (Goda – Kassai, 2011). Molnár (2013) szerint érdemes szakítani azzal a paradigmával, hogy egy település akkor és csak akkor sikeres, ha jól működő gazdasága van. A sikeresség ugyanis nem pusztán gazdasági tényezőkre vezethető vissza (Molnár, 2013). A fejlődéshez és a gazdasági növekedéshez többre van szükség, mint pusztán fizikai adottságokra vagy pénzügyi eszközökre. Ezt a többletet Edel (1992) a közösségekben látja, melyek szilárd, ugyanakkor rugalmas és alapvető erőforrások, valamint olyanok, amelyek az átalakulások motorjai (Edel, 1992).

Ferdinand Tönnies egyike volt azoknak, aki társadalomkritikai elemzést adott *Közösség és társadalom* című munkájában (1983) a kapitalizmus térhódításával járó társadalmi jelenségekről. Elméletének kiindulópontja az individuum, melyre úgy tekintett, mint örök és végleges emberi adottságok hordozójára. A társadalmi viszonyokat ebből a perspektívából kísérte meg leírni (idézi Harkai, 2006).

A közösség fogalmán azt értjük, ami „pozitív kölcsönös viszonyt feltételez, tehát kapcsolatot és szerves életnek tartjuk – ez a közösség (Gemeinschaft) lényege –, vagy ideális és mechanikus képződménynek – ez a társadalom (Gesellschaft) fogalma.” (Tönnies, 1983, 9.)

Durkheim (1986) Tönniessel ellentétben a modern társadalmat organikusnak tekintette (és az „organikus szolidaritás” fogalmát használta). Szerinte a túl erős kollektív tudat megnyilvánulása esetén az egyén személyisége feloldódik a kollektív személyiségben, ezért az egyén csupán egy „tárgy” lesz, mellyel a társadalom rendelkezik.

Dumont (1998) úgy látta, hogy a két szemlélet kiegészíti egymást. Tönnies elméleti, míg Durkheim az anyagi dolgok felől közelítette meg a kérdést. E két elv ellentéte feloldható, ha nem egymást követő történelmi képződménynek tételezzük fel a „közösség”-et (holista megközelítés) és a társadalmat (individualista megközelítés), hanem úgy, mint amelyek egyidőben jelenlévő hierarchikus viszonyban állnak egymással. A jól működő közösségek tagjait egyszerre jellemzi a szubjektív és objektív döntési képesség.

„A harmonikus közösségek egyik szociometriai jellemzője az, hogy tagjai személyes ügyekben főként szubjektíven, funkciókra vonatkozóan viszont inkább a csoportnormákhoz igazodva választanak. A közösség egyensúlyához hozzátartozik, hogy tagjai szubjektív vezérléssel tudják és merjék megválasztani intim kapcsolataikat. Sértené ugyanakkor a közösség érdekeit és kibillentené egyensúlyából, ha a vezetőnek, a csoport képviselőjének megválasztását nem a rátermettség mérlegelése vezérelné, hanem szubjektív, rokonszenvi motívumok alapján döntenének” (Mérei, 2004, 179). Az objektív választások közösséget érintő szereplői a település vezetői, rajtuk keresztül közvetve pedig az önkormányzatok.

## ÖNKORMÁNYZATOK FEJLESZTÉSI MOZGÁSTERE ÉS KÖZÖSSÉGBEN BETÖLTÖTT SZEREPE

A hazai terület-, és településfejlesztés-településpolitika egyik állandóan visszatérő ütközőpontja a centralizáció – decentralizáció alapvető dilemmája. Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. Ez a területi közigazgatás és intézményrendszer kialakításán is megfigyelhető. A magyar önkormányzati rendszer domináns szintje a települési szint. A szabályozási logika alapján négy markáns strukturális sajátosság különbözteti meg a nyugat-európai, és sok közép- és kelet-európai országétól. Ez pedig a települési önkormányzati szint szervezeti elaprózottsága, a hatáskörök telepítésének differenciálatlansága, a társulási rendszer önkéntes modellje, valamint a területi önkormányzati/államigazgatási szint következetlen kiépítése (Pálné Kovács, 2013).

A kelet-közép-európai országokban 1990 után modellváltás zajlott le, a centralizált, államközpontú államigazgatást kellett demokratikus közigazgatással felváltani. Új alapokra kellett helyezni a központi és a helyi szervek kapcsolatát, s az állami és önkormányzati feladatok megvalósítását is. A régió államait folyamatos útkeresés jellemezte (Horváth – Józsa, 2016). A helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalai ekkor fontos szerepet töltenek be mind az önkormányzati és államigazgatási feladatellátás, illetve önkormányzati adminisztráció, mind pedig – e feladatokkal összefüggésben és azokhoz szorosan kapcsolódva – az önkormányzattal kapcsolatba kerülő ügyfelek ügyeinek intézése, a „köz szolgálata” területén (Feik, 2014). Az önkormányzatok, létrejöttüket követő működésüket folyamatosan reformált közigazgatási közegben végezték.

„Az elmúlt huszonöt év a területi közigazgatási reformok szempontjából három szakaszra tagolható. Az első az önkormányzati törvény elfogadása 1990-ben, ami lényegében

a területi irányítás rendszerváltását jelentette, a második a megteremtett önkormányzati rendszer korrekcióját megcélzó reformintézkedések, koncepciók hosszan elhúzódó és lényegében sikertelen korszaka 1994–2010 között, a harmadik pedig a 2010-ben megválasztott kormány gyökeres, alkotmányos mélységű reformjai sorában az új önkormányzati törvény megalkotása és beüzemelése, egy új területi kormányzási modellt eredményezve” (Pálné Kovács, 2013, 73).

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. (Ötv.) törvény kezdeti tapasztalatait az erősen széttörédezett helyi-területi kormányzás és az alulfinanszírozás, illetve gyenge kapacitások melletti túlterhelt feladatellátás jellemezte. A kormányzat a működéssel összefüggő problémák orvoslásaként fő feladatnak az integrációt, s ezzel a költséghatékonyabb és a szolgáltatásokat jobb minőségben megszervezni képes kormányzási modell irányába való elindulást tekintette. Az önkormányzatok működését és szerepkörük bővülését eredményezte a területfejlesztésről szóló törvény elfogadása 1996-ban. A tisztán közigazgatási reformlépésekhez képest sokkal sikeresebben volt képes összerakni az önkormányzati szektor szereplőit a fejlesztési forrásokért folyó versenyben. Az önkormányzatok kilencvenes évek eleji atomizálódását felváltotta a települési polgármesterek körzeti szintű együttműködése (Gajdushek, 2012, idézi Dobos, 2018; Pálné Kovács, 2013; Bencsik, 2017; Zongor, 2020).

Az új önkormányzati törvény a feladatok átrendeződésével egyidejűleg megváltoztatta az önkormányzatok forrásszerkezetét. A leglényegesebb változás a személyi jövedelemadó kikerülése a források közül, illetve csökkentek az állami támogatások is. Szigorodott a törvényességi felügyelet is az önkormányzatok felett, ugyanakkor csökkent a mozgástér a helyi mérlegelésben az önkormányzatok oldalán (Agg, 2013; Pálné Kovács, 2016). A hozzájárulásokat ezt követően már feladatellátáshoz kötik, illetve adósságot keletkeztető kötelezettségvállalást csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek (Sivák, 2014; Bencsik, 2017).

Az önkormányzatokra több oldalról nehezedett nyomás. Ez egyrészt a kieső működési és támogatási források pótlásából fakadt, másrészt a korábbi életszínvonal fenntartásának biztosítása, illetve a választási ciklusok által gerjesztett fejlesztési kényszer jelentett. Részben ez lett az oka a településen belüli és közötti együttműködések kialakulásának.

Működésüket a közpolitika is igyekszik az önfinanszírozó képesség felé elmozdítani. Ez természetesen azt kívánja meg a közösségektől, hogy szakítsanak az eddigi intézményfenntartói és szociálpolitikai beidegződéseikkel (Csépainé Széll, 2011). Az uniós csatlakozást követően a legtöbb településen megvalósult fejlesztés jelentős része a sikeres önkormányzati pályázatoknak köszönhető.

A közösségek kulcsfontosságú pályázó szereplői így az önkormányzatok lettek. Meghatározó szerepet töltenek be mind a külső, mind pedig a belső erőforrások mozgósításában. A források elnyerése és hatékony felhasználása a helyi társadalmak számára egyáltalán nem közömbös, hiszen a fejlesztési forrásokkal a regionális különbségek jelentős mértékben kezelhetők (Bódi – Fekete, 2006).

A települések egyedi adottságaikkal és lehetőségeikkel a településpolitika által nyújtott kereteken belül élhetnek, amely országos és helyi szinteken egyaránt megjelenik (Rechnitzer – Smahó, 2011). Az országos szintet a közpolitika jelenti, míg a helyi szintet a helyi politika határozza meg, amely leginkább a településvezetők értékrendjétől, helyi (civil) szerveződésektől, gazdasági, vállalkozói környezettől függ. Bár a településvezető személyisége, attitűdje nagyban befolyásolja egy település jövőjét, de a fejlődés irányát és az oda vezető

utat mégsem egyedül jelöli ki, bár habitusa olykor mély nyomot hagyhat a település életében. Az elmúlt közel húszéves önkormányzati gyakorlatban nagyon sokféle működési mechanizmus és vezetési stílus alakult ki. E széles skálán megtalálhatók: múltbeli, tanácsrendszeri vezetők, öntevékeny, vállalkozó szellemű személyek, helyi érdekeket szolgáló reálpolitikusok, külső, felső pártérdekek helyi megbízottai, „kis diktátorok”, megszállottak, akik küldetéstudattal gyakorolják a helyi hatalmat (Bódi – Bóhm, 2000).

Az önkormányzatok, a vezetők személye nem csak az infrastrukturális és egyéb beruházások megvalósításához kapcsolható, legalább ennyire fontos a közösségépítésben betöltött szerepük/pozíciójuk is.

A településvezető integráló szerepe különösen fontos és helyi szinten komoly kihívást jelent, mivel a magyar társadalmi gyakorlatra jellemző az alacsony szintű együttműködési hajlandóság. Erős közösségi akarat és szellem nélkül az erőforrás-hiányos vidéki térségekbe jutó kisebb-nagyobb fejlesztési források nem tudnak tartós eredményeket, strukturális változásokat elérni. A hazai vidékfejlesztés és településpolitika egyik legnagyobb kihívása, hogy élő, sorsuk alakításában aktívan részt vevő közösségeket hozzon létre (Nemes – Varga, 2015).

A közösség részét képezik a gazdasági szereplők is. A sikeres helyi egyéni vagy társas vállalkozások, valamint az állami szektor produktív együttműködése kedvező életkörülményeket és élhető teret jelenthet a közösségek számára. A prosperáló vállalkozásokhoz ugyanakkor vállalkozóbarát környezetre van szükség, mely elősegíti a gazdaság felvirágzását. Az önkormányzatok lényeges szerepe abban áll, hogy megfelelő környezetet teremtsenek az üzleti élet sikerességéhez. A helyi gazdaságfejlesztés – természeténél fogva – a vállalkozói szféra, a közösség és az önkormányzatok együttműködésén alapul (Swinburn et al., 2004 idézi Gerencsér, 2016).

Bódi és Bóhm (2000) munkájában több olyan eredményes helyi társadalmat is felvontat, ahol az önkormányzati vagy a lakossági kezdeményezések, illetve együttműködések gyümölcsözőek voltak. Ilyen település például Homrogd, ahol a legnagyobb foglalkoztató a mezőgazdasági termelőszövetkezet, amely a 90-es évek elején sikeresen átalakult, mert az itt élők számára felértékelődött a helyben maradás és foglalkoztatás lehetősége. A helyi munkanélküliség kérdését az önkormányzat a kisebbségi önkormányzattal karöltve az ön-ellátásra berendezkedő földműveléssel (a szociális földprogram keretében), illetve a helyi közmunkaprogrammal oldja meg. Csákberény példáját azért tekintették etalonnak, mert itt egy budapesti szakember beköltözése idézte elő a helyi társadalom sikerét azáltal, hogy erdei iskolát alapított és az elsők közt az országban kiépítette a Teleház-mozgalmat. Tarjánon a település vezetőjének menedzseri hozzáállása és a helyi képviselők vállalkozói mentalitása gyors problémamegoldásokat eredményezett. A helyi identitást, a közösségi összetartozást a faluból elszármazottakkal való tudatos kapcsolattartással erősítették, amely hozzájárult a település fejlődéséhez, gyarapodásához. Pusztamérges sikerének elindítója egy személy jóakarata és közösségért való tenni akarása volt, aki aztán később a település vezetője lett. A polgármesterség előtt tanárként iskolaszövetkezetet alapított, amiben a tanulók, később szülei is lelkesen tevékenykedtek. Tenni akarásához széles látókör és szorgalom társult, amelyek segítségével felkutatta a település múltbeli természeti és társadalmi értékeit.

## MÓDSZER ÉS ESZKÖZÖK A KVALITATÍV KUTATÁS MÓDSZERTANI RÉSZLETEI

A területi lehatárolásnál elsődleges szempont volt, hogy olyan szakemberekkel vegyünk fel a kapcsolatot, akik szakmai tapasztalataik révén releváns információkkal rendelkeznek a vidékfejlesztés gyakorlati oldaláról, illetve a sikeres közösségépítés feltételeivel kapcsolatban. Tehát a települések kiválasztásakor nem a lakosságszám volt a meghatározó, hanem az interjúalany személye. A kontakt személyek kiválasztása egyrészt korábbi munkáink (pl. LEADER fejlesztési stratégiák készítése, egyetemi kutatások) révén megismert szakemberek, illetve az ő ajánlásai/javaslataik alapján történt. Az interjúalanyok jellemzően 10 000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező településen tevékenykedtek. A lakosságszám alapján a települések megfeleltek az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) vidéki település lehatárolásának is. A települések területi lefedettsége regionális léptékű volt, azaz valamennyi régióban készült olyan szakemberrel interjú, akik a közösségépítés terén, az önkormányzati fejlesztések megvalósításában, vagy a vidékfejlesztés gyakorlati kérdéseiben szakmai tapasztalattal rendelkeztek. Valamennyi interjúalanyt személyes találkozók keretében kerestük fel. A kvantitatív kutatás változóinak kiválasztása többek között az interjúk eredményei alapján történt, valamint figyelembe vettük a korábbi területi kutatások szakirodalmát is.

A félig strukturált interjúk alanyait egy nem valószínűségi kiválasztási eljárással, a hólabda módszer segítségével választottuk ki. A hólabda módszer lényege, hogy a kutatásba bevonni kívánt és már elért személyek további, az általuk ismert személyek elérhetőségét adják meg a kutató számára. Az eljárást elsősorban feltárási célra szokás használni (Babbie, 2008), ugyanakkor szükségserű megjegyezni, alkalmazása már önmagában hordozza, hogy a következtetések emiatt nem feltétlenül reprezentánsak.

## A KVANTITATÍV KUTATÁS MÓDSZERTANI RÉSZLETEI

A kvantitatív kutatás adatbázisának kialakításához a magyarországi települések közül az ÚMVP vidéki települési lehatárolása alapján a 10 000 fő alatti lakosságszámmal rendelkezőket választottuk ki. Egy település akkor kerülhetett ebbe a kategóriába, ha a vizsgált évek mindegyikében (2010–2018) lakosságszáma 10 000 fő alatti volt. Így a vizsgálatba bevont települések száma 2796 darab lett, ez az összes magyarországi település 88,6 százaléka. A minta által lefedett összlakosság száma 3 755 666 főt tett ki, amely az ország teljes lakosságának 38,4 százalékát jelentette (KSH, 2018).

További módszertani megjegyzés, hogy a települések jogállása a mintába való kerülést nem befolyásolta. A városi cím megléte ugyanis nem jelenti automatikusan a városi funkciók meglétét is. Továbbá a kilencvenes években a városi cím gazdasági előnyökhöz, többletbevételhez juttatta a cím birtokosát, ami ezáltal torzíthatta volna a kutatást. Napjainkban ez a támogatási forma megszűnt. Ezért arra a következtetésre jutottunk, hogy

a városi címmel rendelkező települések adatai nem torzítják a mintán lefolytatott vizsgálati eredmények alakulását.

A magyarországi fejlesztési források az Európai Unió hétéves fejlesztési/tervezési ciklusait képezik le, ezért a vizsgálat időbeli lehatárolása illeszkedik ezen időintervallumhoz. Kivételt képeznek ez alól a nemzeti költségvetésből megvalósuló források, amelyek viszont nem képezték jelen kutatás tárgyát. A központi fejlesztési beavatkozások társadalomra gyakorolt hatása(i) sokszor csak évek múltán jelentkeznek, ezért longitudinális vizsgálat lefolytatása mellett döntöttünk, azaz több egymást követő évet választottunk mind az elnyert fejlesztési források, mind pedig a támogatások hatásainak vizsgálatához.

A vizsgálat során az első teljes európai uniós pályázati ciklusban (2007–2013) folyósított fejlesztési források hatására fókuszáltunk (ÚMVP, TIOP, TÁMOP, KÖZOP, KEOP). A pályázó önkormányzatok ekkorra a forrásle hívás terén rendelkeztek már némi tapasztalattal. Ezáltal nemcsak az elnyert önkormányzati pályázatokra, hanem a nagyobb pályázati aktivitást mutató önkormányzatok/települések kilétére is választ kaphattunk. A források elnyerésénél a pályázó nem zárta ki magát egy korábban, akár az előző évben elnyert támogatással az újabb pályázat benyújtásától, ezért négy egymást követő évet (2010, 2011, 2012 és 2013) választottunk az elnyert pályázatok vizsgálatához. A kiinduló évet (2010) az indokolta, hogy a 2007–2013-as pályázati ciklus kb. másfél éves csúszásban volt a tervezetthez képest, ehhez adódott hozzá a közel ugyanennyi időtartamú pályázatelbírálási folyamat. Az első támogatási szerződések aláírásának és a projektek megvalósításának zöme 2010-től indult.

A támogatási hatások kezdeti vizsgálati időpontjának a 2013-as évet határoztuk meg. A gazdasági folyamatokat érintő beruházások (infrastrukturális jellegűek) esetében legalább két évvel kell számolnunk ahhoz, hogy bármilyen hatás kimutatható legyen. Ekkor még csupán az engedélyeztetési eljárások időtartamát; vagy a helyi szabályozási rendszert (önkormányzat helyi adópolitikája); a helyi gazdasági miliót; vállalkozói kedvet stb. vettük figyelembe. Nem számoltunk országos, illetve makrogazdasági tényezőkkal. Ahhoz is időre van szükség, hogy az adott beruházást, fejlesztést a helyiek megismerjék és a mindennapjaik részévé tegyék. A pályázatok pénzügyi lezárása után a pályázóra ötéves fenntartási kötelezettség hárul, ezért minimum hat évet tartottunk szükségesnek vizsgálni a pályázati hatásokat illetően. Feltételeztük, hogy azok a fejlesztések jelentenek valódi fejlődést egy település számára, amelyek a kötelező fenntartási időszakot követően is megmaradnak. A hatásvizsgálat befejező időpontjának meghatározása fizikai korlátokra vezethető vissza. A vizsgálat időpontjában ugyanis a teljes települési statisztikai adatállomány csak a 2018-as évig volt elérhető. Ez volt az utolsó olyan év, amelyre vonatkozóan a változók mindegyike rendelkezésre állt. A fentieket figyelembe véve a hatásvizsgálatba bevonni kívánt változókat a 2013–2018 közötti évekre vonatkozóan elemeztük.

A különböző pályázatok összesített eredményének értékelését követően a metrikus változók között lévő kapcsolatot többváltozós statisztikai módszerek segítségével elemeztük. Először is a települési változókból azok összehasonlíthatósága érdekében mutatókat képeztünk. A települési mutatókon főkomponens-analízist, majd korrelációs számítást, indexszerkesztést, végül klaszterelemzést végeztünk.

Az egyes változók közti kapcsolat vizsgálata után a változók együttes elemzését végeztük el, ezáltal a fejlesztések hatásainak átfogó vizsgálatára nyílt lehetőség. Obádovics (2006) demográfiai korindex-, Goda (2012) térségindex-szerkesztési, valamint Kassai (2012)



LEADER akciócsoportokra képezett indexszerkesztési technikáját adaptáltuk az önkormányzatok forrásabszorpciós indexének (FAIő) kialakításához.

## EREDMÉNYEK A KVALITATÍV KUTATÁS EREDMÉNYEI

A félig strukturált interjúk alanyai vidékfejlesztő, közösségépítő szakemberek, polgármesterek voltak, összesen 50 fő. A személyes beszélgetések kérdései többek között a jól működő közösségek kialakulásának humán és fizikai feltételeire, a helyi közösségek attitűdjeire, a problémák, hiányosságok lehetséges orvoslásának feltételeire, valamint az egyéni felelősségvállalásra fókuszáltak. Jól működő közösségen olyan társadalmi berendezkedést értünk, amelyben az egyén a közösséghez való tartozás érzését fizikai és mentális módon is megélheti. Ennek megteremtésében a szakirodalom alapján közreműködnek az önkéntes tömörülések (pl. civil szervezetek) és az önkormányzatok, amelyek nem csak a helyi közösség kialakításában, de az olyan közösségek létrejöttében is aktív szereplők, mint például a LEADER akciócsoportok.

### Közösség, közösségtudat

A közösség területi lehatárolására vonatkozó megítélés eltérő volt. A válaszadók megkülönböztették a személyes kapcsolatokon álló, településen belüli kisebb csoportokat, járási, kistérségi együttműködések, valamint a helyi akciócsoportok által generált közösségeket. A kapcsolatok közösségen belüli irányát attól függően, hogy személyes vagy tágabb társadalmi kapcsolatról volt szó, horizontálisnak és hierarchikusnak ítélték meg. Berendezkedésük alapján ősi, tradicionális vagy modern közösségeket különböztettek meg, illetve a kettő kombinációját. Véleményük szerint ez utóbbi létrejöhet természetes és mesterséges úton is.

### Közösségformáló tényezők, szereplők

A közösség kialakulásának feltételeként szinte valamennyi válaszadó megnevezett legalább egy közös célt (pl. gazdasági, társadalmi, fejlesztési források elérése). A célok a fejlődéssel álltak összefüggésben, ami értelmezhető mind a település(ek), mind pedig egy térség fejlődésére. A közösségformáló tényezőket alapvetően három nagyobb kategóriába sorolták az interjúalanyok: tárgyi, személyi és tevékenységi körökbe. A tárgyi tényezőcsoportban kiemelkedő jelentőséggel bírt az anyagi terület. Egyrészt a közösségépítés feltételeként, és mint életkörülményt javító eszköz pedig célként jelent meg. A közösségépítéshez ugyanakkor szükség van olyan ingatlanokra, épületekre, ahol a közösség tagjai, a civil szervezetek tagjai találkozhatnak, programjaikat bonyolíthatják. Pusztán az anyagi források ugyanakkor nem elegendők, mivel gyakran nem, vagy nem a kellő mennyiségben állnak rendelkezésre.

A személyi feltételek kapcsán valamennyi interjúalany elsősorban a vezető rátermettségét hangsúlyozta. A másik meghatározó tényező a személyi feltételek közül az a közeg, amiben a vezetőnek tevékenykednie kell. A vezetők személye nem függött sem a helyi, sem a beköltözötti státusztól. A közösségért való tenni akarást és a rátermettséget viszont valamennyien kiemelték. A közös cél(ok) meghatározásához elengedhetetlen a kommunikáció az érintettek között. Ennek hiánya okozhat feszültséget a szereplők között, és emiatt olykor az önkormányzatok („állam”) és a civil szervezetek viszonya sok területen visszatérően feszültségekkel terhelt.

A közösségen belüli kapcsolatok fennmaradásához valamilyen animátori tevékenység is szükséges. A vezetők (település, civil szervezet, HACS) mellett szinte minden interjúalany kiemelte még az önkormányzat közösségformáló szerepét, tevékenységét.

## Közösségi szerepvállalás, egyéni felelősség

Az interjúalanyok szerint meghatározó a támogató közeg, azaz az egyén közösséghez való személyes viszonya is. Az aktív szereplők kikerülhetnek a tősgyökeres helyi lakosokból, de a tenni akaró betelepülők köréből is.

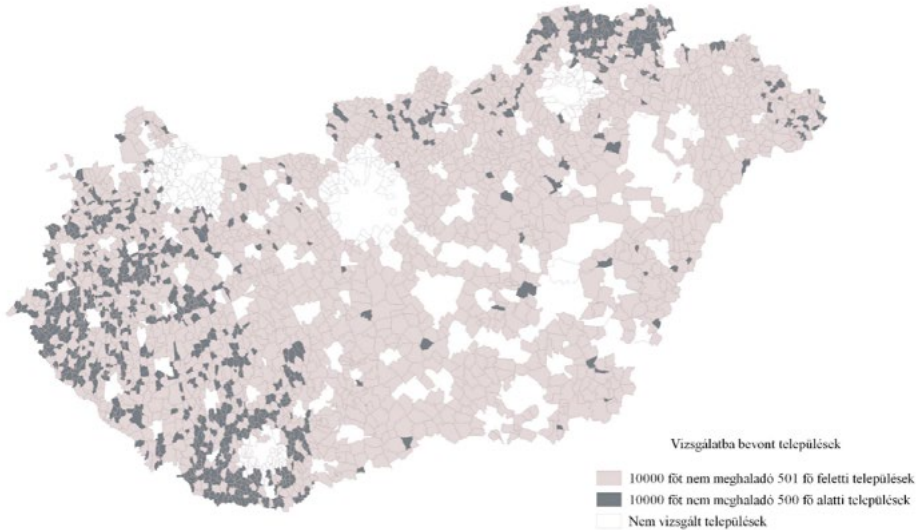
## Közösségi problémák

A válaszadók közül sokan az együttműködés hiányát, a bizalmatlanságot, érdektelenséget fogalmazták meg problémaként. Felmerült még a találkozási lehetőségek, vagy a rendezvények, vagy a fizikai épületek hiánya. Többek szerint gondot jelent még az információk ismeretének, illetve áramlásának hiánya is.

## A KVANTITATÍV KUTATÁS EREDMÉNYEI

A települési mutatók vizsgálata két nagyobb csoport kialakítása mentén történt. A korábbi területi kutatások is (Balogh, 2007; Horváth, 2013; Kovács, 2016) önálló kategóriaként vizsgálták az 500 fő alatti településeket. A vizsgálatba vont települések száma mindezeket figyelembe véve összesen 2795 lett, amelyből az 500 fő alatti települések száma 972, míg az 500 fő feletti települések száma 1823 lett (1. ábra).

1. ábra: A vizsgálatba vont települések  
Figure 1: Settlements with less than 10,000 people included in the study



Forrás: TEIR adatok (2018) alapján saját szerkesztés.  
Source: Based on TEIR data (2018) own editing.

## A PÁLYÁZATTÍPUSOK ÖSSZESÍTETT ÉRTÉKELÉSE

Az elnyert pályázatok számában és az elnyert összeg tekintetében is a legsikeresebbnek az ÚMVP Falumegújítás és -fejlesztés intézkedés bizonyult. A vizsgált önkormányzatok több mint 46 százaléka jutott forráshoz ennek a pályázatnak köszönhetően. A konstrukció célja a települések környezetét és megjelenését javító kisléptékű infrastruktúra-fejlesztéseinek támogatása, valamint piacok és játszóterek létrehozása, illetve fejlesztése is. Valószínűsíthető, hogy a sokrétű felhasználási lehetőség tette ennyire népszerűvé a felhívást az önkormányzatok számára. A nyertes önkormányzatok több mint 90 százaléka 5000 főnél kisebb lakosságszámú településhez tartozott.

A vizsgált pályázatok közül a második legnépszerűbbnek a ÚMVP Vidéki örökség megőrzése és fenntartható fejlesztése elnevezésű pályázat bizonyult 2010 és 2013 között. Az elnyert támogatás a településkép és a környezet állapotának javítása, az épített, természeti és kulturális örökség és helyi identitás megőrzése, megújítása, és ezáltal a települések vonzerejének növelése érdekében használható fel. A 10 000 fő alatti önkormányzatok több mint 24 százaléka nyert ezen a programon belül. A nyertes önkormányzatok több mint 90 százaléka az 5000 fő alatti lakosságszámú települések körébe tartozott.

Az önkormányzatok csaknem egynegyedének, 23 százalékának sikerült forráshoz jutnia a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) keretében. A program ösztönzi a környezetbarát megújuló energiaforrást hasznosító rendszerek elterjedését. Az önkormányzatok

energiatakarékosságra és energiahatékonyságra való törekvését tükrözi a programon belüli aktivitásuk. A nyertesek 71 százaléka 3000 fő alatti települések önkormányzatai voltak.

A Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) már több önkormányzatot, a vizsgált önkormányzatok közel 21 százalékát (575 települést) érintette. Az elnyert támogatási összeget főleg a hátrányos helyzetű munkanélküliek munkába állását, innovatív foglalkoztatási modellek kialakítását, valamint a tartósan alacsony jövedelmű emberek gazdasági aktivizálását elősegítő programok lebonyolítására fordíthatták az önkormányzatok. Az összes támogatás több mint 75 százaléka az 5000 főnél kevesebb lakossal rendelkező településre érkezett. Jól tükrözi a települések foglalkoztatással összefüggő problémáit. Ez összhangban áll a szakirodalom azon állításával, mely szerint az önkormányzatok a vidéki települések legnagyobb foglalkoztatói.

A Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) kínálta pénzügyi forrásokból a vizsgáltba bevont települések 8,4 százaléka részesült. A pályázat elsősorban a munkaerő-piaci politikák eredményességét és hatékonyságát hivatott javítani. A legtöbb ezer lakosra jutó ilyen jellegű megítélt forrás 2013-ban az 1000 és 2000 közötti, illetve az 5000 lakosságszám feletti településekre érkezett. Többségük az ország keleti és a Dunántúl középső és déli településeire érkezett.

A 10 000 fő alatti önkormányzatok számára talán a legkevésbé a Közlekedés Operatív Program (KÖZOP) volt elérhető. A vizsgált önkormányzatok mindössze 0,7 százaléka jutott ehhez a forráshoz 2010 és 2013 között. Közlekedésfejlesztési projektek előkészítése, ipari parkok jobb áruforgalmának biztosítása érdekében megvalósított infrastrukturális fejlesztések, illetve önkormányzati belterületi utak és kerékpárutak fejlesztését előmozdító projektek megvalósítását támogatta a program (1. táblázat).

1. táblázat: Önkormányzatok elnyert pályázatai 2010–2013 között  
Table 1: Proposals won by local governments 2010–2013

Operatív Program	Támogatás célja	Nyertes önkormányzat (%)	Település lakosságszám (fő)
ÚMVP Falumegújítás és -fejlesztés	környezetét és megjelenését javító kisléptékű infrastruktúra-fejlesztése	46	5000>
ÚMVP Vidéki örökség megőrzése és fenntartható fejlesztése	településkép és a környezet állapotának javítása	24	5000>
KEOP	környezetbarát megújuló energiaforrást hasznosító rendszerek	23	3000>
TÁMOP	hátrányos helyzetű munkanélküliek munkába állása	21	5000>
TIOP	munkaerő-piaci politikák eredményességének javítása	8,4	1000–2000
KÖZOP	közlekedésfejlesztési projektek előkészítése	0,7	5000>

Forrás: saját szerkesztés.  
Source: own editing.

## MATEMATIKAI-STATISZTIKAI ELEMZÉSEK EREDMÉNYEI

Miután a főkomponens-analízis segítségével a vizsgálatba vont változókat faktorokba rendeztük, a kutatás következő lépése az volt, hogy feltárjuk a mutatók, pontosabban a települési ismérvek, illetve a pályázati források közti kapcsolatot korrelációs számítással. Ezután a pályázati mutatók segítségével forrás allokációs indexeket képeztünk, amelyeket a klaszteranalízist követően csoportosítottuk.

### AZ 500 FŐ ALATTI LAKOSSÁGSZÁMÚ TELEPÜLÉSEKRE VONATKOZÓ EREDMÉNYEK

A vizsgálat megerősítette, hogy a vidéki települések számára elsősorban a célzott vidékfejlesztési pályázatok bizonyultak sikeresebbnek és elérhetőnek. Ezek a pályázatok a 2. faktorral közepes, illetve gyenge kapcsolatban álltak. Az előbbi kategóriába a falumegújítás, illetve az IKSZT pályázatok tartoztak, míg az utóbbiba a vidéki örökség megőrzése pályázat tartozott. A pályázatok a közösségek találkozási pontjainak, valamint a rendezvény helyszíneknek a kialakításához járultak hozzá, tehát a települések közösségi életére voltak leginkább hatással. Kevésbé, de volt némi élénkítő hatása a helyi kisvállalkozók működésére. Az országos pályázatok közül egyedül a TÁMOP pályázatból tudtak a települések hátrányos helyzetű csoportjai profitálni. A többi felhívás sikeressége ezeken a településeken, az alkalmazott módszer alapján, nem volt igazolható.

Az 500 fő alatti önkormányzatok forrás allokációs részindexek legkisebb értéke 0, a legmagasabb értéke 1 volt. A települések több mint háromnegyedében a részindexek százalékos megoszlása a minimum érték közelében volt, ami az alacsony aktivitásra és nyertes pályázatra utalt. A legalacsonyabb átlagos részindexe a KÖZOP-intézkedésnek, míg az átlagos legmagasabb részindexe a TÁMOP-intézkedésnek volt. Kivételt képeztek ez alól a falumegújítás, a KEOP-intézkedésnek, a vidéki örökség megőrzése, illetve a TÁMOP-intézkedésnek. Esetükben a települések nagy valószínűséggel több évben is pályázati forráshoz jutottak ezeken a jogcímeneken keresztül. Kevés olyan önkormányzat volt viszont, amely egy-egy pályázati kategórián belül mind a négyben nyertes volt. A részindexek szórása kicsi volt, ami azt jelentette, hogy az értékek nagy része az átlag körül szóródott. A részindexek összegzése után a számtani átlagukat vettük, az így kapott érték képezte a települések önkormányzati forrásabszorpciós indexét (FAIö). Az 500 fő alatti önkormányzatok az index értékek alapján, klaszter eljárás segítségével, két nagyobb csoportba kerültek.

Az I. klaszterben az önkormányzatok leginkább a hátrányos helyzetű csoportok segítése volt a cél, illetve a pályázatok döntő többsége ilyen célt szolgált. Mindebből arra is következtethetünk, hogy ezeken a településeken a humán erőforrás oldalt negatív és kedvezőtlen adottságok jellemezték, illetve ez a terület igényli az önkormányzat megítélése alapján a legsürgősebb beavatkozásokat. A II. klaszterbe azok az önkormányzatok tartoztak, amelyeknél a hagyományápolás, az épített örökség megóvása prioritást élvezett, illetve a szociálisan kedvezőtlen adottságokkal rendelkezők megsegítése is. Mindkét klaszterben

megjelentek az energetikai fejlesztések. A pályázatok típusa alapján egyúttal következtethetünk azokra a kulturális értékekre, immateriális javakra és területi tőkére, amelyek még napjainkban is jelen vannak a vidéki településeken.

## AZ 501 FŐ FELETTI LAKOSSÁGSZÁMÚ TELEPÜLÉSEKRE VONATKOZÓ EREDMÉNYEK

Ebben a települési kategóriában az országos pályázatokon kívül a célzott vidékfejlesztési pályázatoknak is volt hatása. Mindhárom vidékfejlesztési pályázat csupán egyetlen faktorról állt gyenge kapcsolatban. Rajta keresztül elsősorban a közösségek kialakulását befolyásoló tényezőket (közösségi színterek, intézmények) fejleszthették a települések, bár hatásuk lényegesen kisebbnek bizonyult az 500 alatti településekhez képest. Valószínűsíthető, hogy a pályázatok kivitelezésekor sem a helyi kisvállalkozásokat részesítették előnyben, kivételt képez ez alól a vidéki örökség pályázat, amely a helyi vállalkozóknak is kedvezőbb feltételeket teremtett. A pályázatoknak nem volt kimutatható hatása az életmóddal összefüggő és egyéb szolgáltatásokra, ennek oka azonban némileg magyarázható a speciális fejlesztési célokkal. Az országos pályázatok közül csupán a KEOP pályázat tekinthető statisztikailag is eredményesnek. A fejlesztések a települések természetes környezetéhez jobban igazodó működését segítették elő. A többi pályázatról elmondható, hogy nem volt kimutatható kapcsolatuk a faktorokkal.

Az 501 fő feletti önkormányzatok forrásallokációs részindexek legkisebb értéke 0, a legmagasabb értéke 1 volt. Kivételt ez alól a KÖZOP pályázati intézkedés jelentette, itt ugyanis a maximum érték 0,6 volt. A települések részindexeinek százalékos megoszlásának jelentős része a minimum érték közelében volt, ami az alacsony aktivitásra és nyertes pályázatra utalt. A legalacsonyabb részindex érték ebben a települési kategóriában is a KÖZOP-intézkedéshez kapcsolódott. A legmagasabb részindexe a KEOP-, valamint a TÁMOP-intézkedéseknek volt ebben a kategóriában. Magas pályázati hajlandóságra utalt az ÚMVP falumegújítási és vidéki örökség megőrzése intézkedések részindexe is. Ezekből a pályázati forrásokból a települések több éven keresztül fejlesztéseket valósíthattak meg. A részindexek maximum értékei alapján az is látható volt, hogy kevés önkormányzat tudott a vizsgált időszakon belül minden évben forráshoz jutni.

Az 501 fő feletti kategóriában a forrásallokációs indexek értékei alapján a települések többsége (86 százaléka) az I. klaszterbe került. Ebben a klaszterben a települések többsége az épített örökségeik megújítására, illetve védelmére nyert pályázatot. Kevésbé volt jellemző rájuk a közösségen belüli hátrányos helyzetű csoportokat felzárkóztató pályázat. Mindezekből az is feltételezhető, hogy egyfelől ezek a települések rendelkeznek épített kulturális örökséggel, illetve az 500 fős településekkel ellentétben nem jelentkezik oly' mértékű szociális jellegű probléma náluk, amelyet pályázat segítségével kellene az önkormányzatoknak orvosolni. A települések mindössze 14 százaléka tartozott a II. klaszterbe, ahol a települések önkormányzatai az előző csoporthoz képest nagy hangsúlyt fordítottak a rászorulóknak, a hátrányos helyzetben lévők felkarolására, a pályázatok döntő többsége ezt a célt szolgálta (2. táblázat).

2. táblázat: Önkormányzatok besorolása a forrásabszorpciós indexeik alapján  
 Table 2: Classification of local authorities according to their resource absorption indices

Besorolás típusa	Önkormányzatok		
	500 fő alatt		501 fő felett
klaszter	hátrányos helyzetű csoportok megsegítése	energetikai fejlesztések	épített örökségek megújítására, védelme
klaszter	hagyományápolás, az épített örökség megóvása		rászoruló, a hátrányos helyzetben lévők felkarolására

*Forrás: saját szerkesztés.*

*Source: own editing.*

## ÖSSZEFOGLALÁS

A kutatási eredmények is megerősítették a szakirodalomban meghatározott közösségi definíciókat, a közösségformáló tényezőket, illetve a közösség szereplőinek meghatározását. Újdonság volt viszont, egyúttal igazolódott korábbi feltételezésünk az önkormányzatok (polgármesterek) közösségformáló szerepét illetően, mivel az eredmények alapján az ilyen jellegű tevékenységük sokkal hangsúlyosabbá vált. A településvezetők feladata nem csupán a közösségi találkozási helyszínek biztosításában merült ki, hanem azok tartalommal, programokkal való megtöltésében is aktív közreműködést mutattak. A kvalitatív kutatásból kiderült, hogy a bizalomra épülő közösség létrejötte elvárás a lakosság részéről, mégis a közösség legfőbb problémája a bizalmatlanság, az érdektelenség, illetve az információhiány volt. A lakosság mindezen hiányosságai a civil szervezetek irányában nyilvánultak meg. Az önkormányzatok ugyanakkor a lakosság részéről megkapták mindezek kiépítéséhez a szükséges bizalmat. A településvezetők közösség-szervezésben és közösségépítésben való tudásának elmélyítése célravezető, szükséges és indokolt.

Az önkormányzatok által elnyert pályázatok térbeli vizsgálata alapján látható volt, hogy a „legnépszerűbb” intézkedések, amelyek eloszlása területileg egyenletesnek mondható, a kifejezetten vidékfejlesztési program keretében meghirdetettek voltak.

A vizsgálat kimutatta az önkormányzati pályázatok közösségekre gyakorolt kedvező és pozitív hatásait. A kistelepülések ritkábban jutottak forráshoz, illetve nyertek pályázatot. A pályázati jogcímekből látszik, hogy az önkormányzatok igyekeztek minden olyan lehetőséget megragadni, amelyek vagy a lakosság társadalmi felemelkedését, vagy pedig saját maguk hatékonyabb, környezetbarát működését, ezáltal pedig az életminőség javulását eredményezték.



## IRODALOMJEGYZÉK

- Agg Zoltán: *Helyhatóságok vagy önkormányzatok, A helyi igazgatási rendszer átszervezése Magyarországon*, Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2014/215, 5–7.
- Babbie, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Budapest, 2008, 564.
- Balogh András: *Az aprófalvas településállomány differenciálódási folyamatai Magyarországon*, Doktori értekezés, SZTE, Szeged, 2007, 140.
- Bartke István: *A területfejlesztési politika Magyarországon*, in: Tóth, B. I. (2013a): Időszerű áttekintés: területi fejlettségi vizsgálatok Magyarországon az ezredforduló után, E-conom, 1985/1, 76–89.
- Bencsik András: *A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról*, Magyar Közigazgatás, 2017/1, 56–69.
- Bódi Ferenc – Bóhm Antal: *Sikerességek Magyarországon*, Budapest, 2000, 180.
- Bódi Ferenc – Fekete Attila: *Fejlesztések és igények a vidéki önkormányzatokban az EU csatlakozás után*, A falu, 2006/3, 31–41., 11.
- Bodor Ákos – Grünhut Zoltán: *Dilemmák a területi töke modelljének alkalmazhatóságáról, A társadalmi töke problémája Camagni elméletében*, Tér és Társadalom, 2014/3, 3–17. <https://doi.org/10.17649/TET.28.3.2602>.
- Csépainé Széll Pálma: *Helyi közigazgatási reform Magyarországon*, Hadmérnök, 2011/4, 129–139.
- Dobos Gábor: *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése*, Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018, 184. <https://doi.org/10.14267/phd.2018023>
- Dumont, Louis (1998): *Tanulmányok az individualizmusról*, Pécs, 1998, idézi: Harkai Nóra: *Közösség és közösségi munka*, Budapest, 2006, 1–117.
- Durkheim, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról*, Budapest, 1986, idézi: Harkai Nóra (2006): *Közösség és közösségi munka*, Budapest, 2006, 1–117.
- Edell, Matthew: *Latin American urban studies: beyond dichotomy*, in: Morse, Richard M. –Hardoy, Jorge E.: *Rethinking the Latin American City*, Washington, 1992.
- Enyedi György: *Globalizáció és a magyar területi fejlődés*, Tér és Társadalom, 2000/1, 1–10. <https://doi.org/10.17649/TET.14.1.554>
- Enyedi György: *Regionális folyamatok a poszt-szocialista Magyarországon*, Magyar Tudomány, 2004/9, 935–941, idézi: Goda Pál – Kassai Zsuzsanna: *A 2004–2010 közötti gazdaság- és regionális fejlesztő operatív programok összehasonlító kistérségi vizsgálata*, Gazdaság & Társadalom, 2011/2, 93–110.
- Feik Csaba: *A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat- és hatásköre*, Magyar Közigazgatás, 2014/4, 120–143.
- Gajduschek György: *Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet*, Fundamentum 2012/2, 61–73, idézi: Dobos Gábor: *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése*, Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018, 184.
- Gerencsér Ilona: *Sikerességi tényezők vizsgálata egy magyarországi kistelepülésen* (Initiative at early stage in a hungarian village), Pro scientia ruralis, 2016/2-3, 131–142., 12.
- Goda Pál: *Új rendszerszemléletű helyzetfeltárási módszer a vidéki területek fejlesztésében*, Doctoral dissertation, SZIE, Gödöllő, 2012, 173.
- Goda Pál – Kassai Zsuzsanna: *A 2004–2010 közötti gazdaság- és regionális fejlesztő operatív programok összehasonlító kistérségi vizsgálata*, Gazdaság & Társadalom, 2011/2, 93–110. <https://doi.org/10.21637/GT.2011.2.07>.
- Kovács Katalin: *Társadalomstatistikai helyzetkép az aprófalvas térségekről, 1990-2011*, in: Sikos T. Tamás – Tiner Tibor (szerk.): *Tájak, régiók, települések térben és időben: tanulmánykötet Beluszky Pál 80. születésnapjára*. Budapest (Studiaregionum; Dialóg Campus szakkönyvek), 2016, 209–218. ISBN:978-615-5680-27-4

- Krajnyák Emma: *A társadalmi tőke egyes elemeinek jelentősége a vidéki települések fejlődésében*, Comitatus, 2019/231, 8.
- Lackó László: *A területi fejlődés egységes értelmezése*, Tér és Társadalom, 1987/1, 67–75. <https://doi.org/10.17649/TET.1.1.6>.
- Mérei Ferenc: *Közösségek rejtett hálózata*, Budapest, 2004, 347.
- Molnár Melinda: *Factors of Success in Case of Local Society*, Deturope, The central european journal of regional development and tourism, 2013/3, 63–70. <https://doi.org/0.32725/det.2013.020>
- Nemes Gusztáv – Varga Ágnes: *Társadalmi innováció és társadalmi tanulás a vidékfejlesztésben-sikerek, problémák, dilemmák*, 2015, 434–444.
- Obádovics Csilla: *Területi Információs Rendszer adatfeldolgozás módszerei*, Budapest, 2006, 87.
- Pálné Kovács Ilona: *Közigazgatási földrajz*, in: Jeney László – Kulcsár Dezső – Tóza István (szerk.): *Gazdaságföldrajzi tanulmányok közgazdászoknak*, Budapest, 2013, 382.
- Pálné Kovács Ilona: *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*, in: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest–Pécs, 2016, 73–85.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda: *Területi politika*, Budapest, 2011, 456.
- Sivák József: *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*, Pénzügyi Szemle, 2014/3, 301–315.
- Swinburn, Gwen – Goga, Soraya – Murphy, Fergus: *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*, London; 2004. Elérhető: <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469268231/20342500/led-primer-hu.pdf>. (Letöltve: 2016.02.10.)
- Tóth Balázs István: *A területi tőke szerepe a regionális-és városfejlődésben*, Esettanulmány a hazai középvárosok példáján, Doctoral dissertation, NYME, 2013, 198. <https://doi.org/10.13147/NYME.2013.021>
- Tönnies, Ferdinand: *Közösség és társadalom*, Budapest, 1983, 369.
- Zongor Gábor: *Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem)*, Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2020/236, 12.

## INTERNETES FORRÁSOK

- Központi Statisztikai Hivatal: *Tájékoztatói adatbázis*, 2018, elérhető: <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp>



Kádár Tibor: Szóltalak hattyú – tollrajz 1984.

VANYÚR BLANKA

## A városi turisztikai tér fogalmának értelmezése

*Interpretation of the concept of urban tourism space*

•

SZERZŐ:

VANYÚR BLANKA doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajz- és Földtudományi Intézet, Regionális Tudományi Tanszék; blanka.vanyur@gmail.com ORCID: 0000-0002-4447-4094

Jel-kód: Z-31

**Kulcsszavak:** turisztikai tér • városi turizmus • városi turisztikai tér

**Absztrakt:** Jól ismert tény, hogy a világ lakosságának több, mint fele már városokban él, és épp ugyanilyen ismeretes, hogy a turizmus napjaink egyik legfontosabb gazdasági ágazatává vált. Nem kérdéses tehát, miért érdemes foglalkozni a városi turizmussal, annak ellenére, hogy számos publikáció jelent meg több tudományterületről a kérdésben. Jelen tanulmány a városi térben megjelenő speciális térkategória, a turisztikai tér fogalmát ismerteti, annak térbeli jellemzőit, továbbá a kapcsolódó fogalmakat.

AUTHOR:

BLANKA VANYÚR, ELTE Doctoral School of Earth Sciences, PhD student, blanka.vanyur@gmail.com ORCID: 0000-0002-4447-4094

*Keywords: city tourism • tourism space • city tourist space*

***Abstract:** It is a widely known fact that more than half of the world's population ready lives in cities, and it is equally well-known that tourism has become one of the most important economic sectors. There is no question why it is worth dealing with urbantourism, even though many publications have been published in this topic before, from several scientific fields. This study describes the concept of the special category of tourism space appearing in a very special place, the urban space together with related concepts.*

## BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a turisztikai tér fogalmával kíván foglalkozni, szűkebben annak a városi térben való megjelenésével. A külföldi tanulmányokban gyakran jelenik meg a turisztikai tér valamilyen kontextusban, azonban a hazai szakirodalmak közül Michalkó Gábor (2008) foglalkozott e speciális térfajta definíciójával, és Juray Tünde (2008) alkalmazta a fogalmat Szeged példáján. A turizmus a 2020-ban kezdődő pandémiát követően is az egyik legdinamikusabban növekvő gazdasági ágazat, a városok pedig szinte kialakulásuk óta a legfontosabb turisztikai desztinációk között szerepelnek (Hyllar et al., 2008). A városi turizmus kialakulása Karski (1990) alapján egészen a sumér időkig vezethető vissza, amikor az emberek már a kultúra, művészet és zene olvasztótégelyeként tekintettek a városra, melyek megtapasztalása volt a fő motivációjuk. A turizmus térhez és helyhez szorosan kötődő gazdasági ágazat, melyen belül a városi turizmus térspecifikus turisztikai termék. Egyrészt ez azt jelenti, hogy a turizmus és környezete közvetlenül és közvetve is hatnak egymásra, másrészt a városi turizmus tevékenységét tekintve adott városi térhez kötött, melynek jellegzetességeit hasznosítja. Michalkó Gábor (2008) alapján: „A turisztikai tér ritkán válik önálló entitássá, legtöbbször a társadalmi alapfunkciók között, tér a térben elven jeleníthető meg” (Michalkó, 2008, 94). A turisztikai térben zajló folyamatok hatással vannak a városi funkciókra és a társadalomra. A turisztikai térrel nyilvánvalóan nem lehet anélkül foglalkozni, hogy maga a tér kérdése ne merülne fel. Jelen tanulmány öt fontos aspektusból kívánja a turisztikai tér fogalmát értelmezni a városi turizmus kapcsán. Az első feladat a fogalom elhelyezése a térelméletek valamelyikében. Abból az állításból kiindulva, hogy terek és helyek egymást feltételezik, a helyek kerültek másodsorban tárgyalásra. A turizmus nem csak helyhez kötődő gazdasági ág, hanem a helyek különlegességét is felhasználja. A helyek különleges aspektusait kifejező alapfogalmakat azért érdemes tisztázni, mert az egyes fejlesztési dokumentumok gyakran helytelenül használják őket. A harmadik fejezetben a városi turisztikai tér élménye kerül előtérbe, vagyis azok a folyamatok, amelyek nyomán megváltozott a turisták motivációja és ezzel együtt a városi turisztikai kereslet. Egyre közelebb kerültek térben egymáshoz a turisták és a helyiek, mely kapcsolat nem nélkülözi a konfliktusokat. A városi turizmus tervezését megelőzően ismerni kell azokat a jellemzőket és igényeket, melyekkel a turisták napjainkban rendelkeznek. Ennek ismeretével könnyebb

megválaszolni az olyan kérdéseket, amelyek arra vonatkoznak, hogy hogyan használják a turisták a városi teret. Az első fejezetben a turisztikai tér a lefebvriánus felfogásba lett beillesztve, így elmondható, hogy a turisztikai tér esetén a társadalom mellett a turisták is részt vesznek a tértermelésben. A megváltozott igényű turisták általában szeretnek valami újat felfedezni. Az, ahogyan egy város elhagyott területe akár turisztikailag is hasznosíthatóvá válik, jól összehasonlítható a dzsentrifkálódó városi terekben lezajló folyamatokkal. A turisták sokszor felkeresik a dzsentrifkálódó városrészeket is, amelyek idővel turisztikai attrakciókká is válnak. Többek között ilyen például Budapesten Erzsébetváros és Terézváros, vagy Berlin Prenzlauer Berg kerülete. Végezetül a turisztikai térrel kapcsolatos gyakorlati kérdés, hogy lehatárolhatóak-e a városi téren belül olyan területek, amelyek esetén a turizmus fokozottan jelen van. Röviden, kialakíthatóak-e turisztikai negyedek? Ennek a kérdésnek a megválaszolására számos publikáció született, melyek egy részét a tanulmány tartalmazza. Természetesen ahogyan azt számos szerző megjegyzi, egy város esetén nem lehet tisztán turisztikai funkciójú területekről beszélni, még a mesterségesen létrehozott területek esetén sem. Ezért a lehatárolásnak fontos gyakorlati haszna van. Egyrészt, megfigyelhetőek olyan városi területi mintázatok, amelyek esetén fokozott turisztikai részvétel jellemző. Ennek nyomán lehatárolhatóak olyan városi területek, ahol fokozott a turizmus társadalomra, természeti vagy táji környezetre gyakorolt hatása. Ezek tudatában olyan fejlesztések valósulhatnak meg a turizmustervezés és településfejlesztés összehangolt munkájával, amelyek a turizmus negatív hatásait ellensúlyozni tudják. Ilyen hatás például a turisztikai zsúfoltság, vagy idegen szóval overtourism. Maitland (2009) alapján a városi turizmus általában bizonyos területekre koncentrálódik és nem egyenletesen oszlik el a városi térben. Ezen állításon alapulva a turisztikai tevékenység által okozott problémákat nem lehet városi vagy kerületi szinten kezelni, hiszen jellemzően nem korlátozódik adott közigazgatási határon belülre. Összegezve, a városi turisztikai tér megismerése azért fontos, mert a turizmus nagyban hat a városi térben zajló folyamatokra és a városi funkciókra.

Jelen publikáció módszertanát tekintve szakirodalmi feldolgozás alapul. A felhasználható hazai és külföldi irodalmak úgy kerültek kiválasztásra, hogy azok releváns információval szolgáljanak az egyes fejezetek témáját illetően. Az egyes fejezetek úgy kapcsolódnak egymáshoz, hogy az első fejezetek az elméleti, tértudományokhoz kapcsolódó fogalmakat mutatják be, majd az azt követő fejezetek fokozatosan a gyakorlatban leginkább hasznosítható területi lehatárolást tárgyalják. A tanulmány alapvető kérdése, hogy mi a városi turisztikai tér? Ezt a kérdést úgy kívánja megválaszolni, hogy a tér, a hely és a városi turizmus kapcsolatát, a városi tér élményét, a turisták közvetlen tértermelő cselekvését és a turisztikai tér lehatárolását vizsgálja.

## TÉR ÉS TURIZMUS KÉRDÉSE

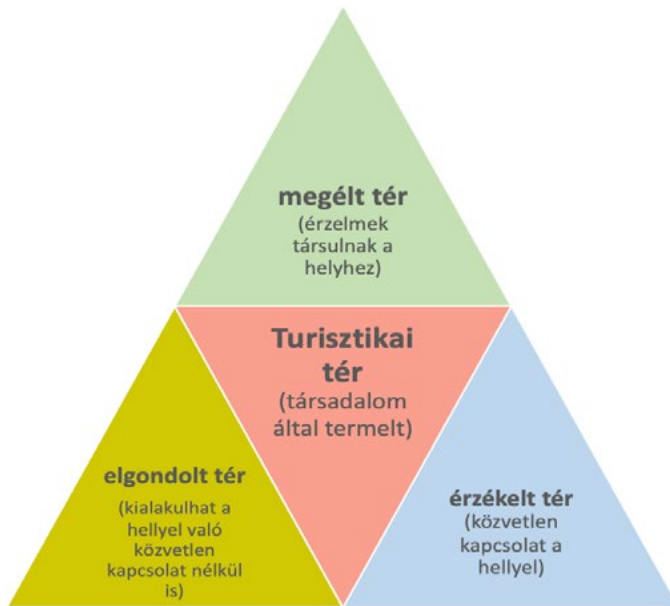
A turisztikai térrel nyilvánvalóan nem lehet anélkül foglalkozni, hogy maga a tér kérdése ne merülne fel. Azon okból kifolyólag, hogy elsősorban a regionális tudomány keresi a választ a térrel kapcsolatos kérdésekre, érdemes tisztázni, hogy a különböző térértelmezések melyikében érdemes a turisztikai teret elhelyezni. Arra a kérdésre, hogy „mi a tér?“, már az ókortól fogva találunk válaszokat. Megannyi kutató számos tudományterületről igen

különböző szempontból, sokszor egymással is vitát folytatva alkották meg saját teóriájukat a kérdésről. A turisztikai tér megismerése kapcsán feldolgozott publikációk (Farmaki et al., 2020; Kulusjärvi, 2019; Schölmann, 2003) amennyiben vállalkoznak arra, hogy a tér kérdésének igen bonyolult rendszerében értelmezzék a turisztikai folyamatokat, azt jobbra annak a Henry Lefebvre (1991) által megalkotott értelmezése nyomán teszik. A tér mint társadalmi termék jelenik meg ebben a felfogásban. David Harvey szerint a tér mibenléte helyett azt érdemes megvizsgálni, hogy a különböző emberi gyakorlatok milyen tereket hoznak létre és használnak fel (Hubbard et al., 2010). Lefebvre (1991) alapján a tér nem egy külsőleges adottság, hanem társadalmi konstrukció, és nem csak eredménye a társadalmi folyamatoknak, hanem a társadalmi viszonyok újratermeléséhez is hozzájárul (Berger, 2018). Henry Lefebvre (1991) *A Tér termelése* című művében egy harmadolási logika fedezhető fel, melyet Edward Soja (1996) értelmezett újra (Berki, 2015). Soja a térbeliség három aspektusát különbözteti meg, melyek az érzékelt tér, az elgondolt tér, valamint a megélt tér (Berki, 2015). Ennek értelmében Henri Lefebvre (1991) az érzékelt teret (*térgyakorlatok*) úgy definiálja, mint olyan térbeliséget, amely magában foglalja a termelést és a reprodukciót, valamint az egyes társadalmi formációk sajátos helyszíneit és térbeli jellemzőit. A térgyakorlat ebben úgy értelmezhető, mint a társadalmi térbeliség anyagi formájának előállítási folyamata. Tehát az emberi tevékenység, viselkedés és tapasztalat eredményeként jelenik meg. A mindennapi élet ismétlődő rutinjaihoz, valamint a városok útvonalaihoz, hálózataihoz, munkahelyi magánéletéhez és a szabadidő élményeihez köti. A megélt tér (*reprezentáció terei*) a tudósok, tervezők, urbanisták, technokraták és egyes művészek konceptualizált tere, akik azonosítják az érzékelt és az elgondolt teret a megélt térével. A turista által megélt tere számos körülmény hat, többek között az idegenvezető által megismert desztináció tere nagyon leszűkíti azokra az attrakciókra, látványosságokra, amelyeket az idegenvezető fontosnak, bemutatásra érdemesnek talál. Emellett korlátozottan van lehetőség a hely jellemzőinek megismerésére. A megélt vagy használt tér kapcsán a turisták esetén az idő korlátozó ereje is megjelenik, hiszen meghatározott az érkezésük és távozásuk időpontja. Jellemzően minél rövidebb idő alatt minél többet szeretne tapasztalni, és minél több helyre kíván eljutni a turista. Az elgondolt tér (*tér reprezentációi*) egyrészt a másik két tértől eltérőnek, másrészt azokat körülvevőnek tekinthető, ez a közvetlenül megélt tér, a reprezentáció tere. Egy olyan tér, amely átnyúlik a lakókat és „térhasználókat” – ebben az esetben turistákat – kísérő képeken és szimbólumokon. A turistáknak utazásuk előtt előzetesen már kialakulhat véleményük a desztinációról, mely nem feltétlenül felel meg a valóságnak, ezért az elgondolt tér és a megélt tér között különbségek tapasztalhatók. Greg Richards (2017) alapján a turizmus földrajzi szempontból olyan tevékenységnek tekinthető, amely teret termel és fogyaszt. Jelen tanulmány a teret, mint relációk rendszerét társadalmi konstrukcióként tekinti. A turista ebben a vonatkozásban maga a társadalom része, amely tevékenysége által nem csak passzív, de aktív módon is hozzájárul a tér folyamatos újratermeléséhez. Az utazása során tevékenysége közvetve is hat környezetére, melyet sok esetben a helyiektől eltérő térhasználata eredményez. Erre példaként szolgálhatnak azok az esetek, amikor a turista egy új városrészt fedez fel, amely ismeretet közvetít mások felé, majd ennek nyomán a hely turisztikai területté válik. A turisztikai tér elmélete jól beilleszthető a Henry Lefebvre által alkotott térelméletbe. A tanulmány turisztikai térnek tekinti azt a tértípust, ahol a termelési folyamatok a lefebvriánus trialektika mindhárom összekapcsolódó elemében dominánsak. Egy



város esetén, ahogy például az ingatlanpiac dominanciája meghatározhatja a városi tér egy részét, ugyanúgy bizonyos tereket a turisztikai tevékenység alakít ki. A turizmus kölcsönhatásba lép a tér jellemzőivel, egyszerre térformáló és a tér által formált (Williams – Shaw, 2004). Williams és Shaw (2004) különböző turisztikai tereket feltételeznek, melyek abban a tekintetben dinamikusak, hogy folyamatosan jönnek létre, elhagyják és újrateremtik őket. Az alábbi ábra azt mutatja meg, milyen viszonyban vannak egymással az egyes térelemek, továbbá, hogy a trialektika egyes elemei során milyen kapcsolat alakul ki a hellyel. A hellyel való kapcsolat nagymértékben befolyásolja azt a képet, amit egy desztinációval kapcsolatban alkot a látogató, melyet a következő fejezet tárgyal. Az ábrában szereplő minden elem kölcsönhatásban van egymással. A turisztikai tér esetén a tértermelésben a társadalom, tehát a városi lakosság és a turisták vesznek részt.

*1. ábra: A turisztikai tér és a helyekkel való kapcsolat értelmezése a lefebvriánus térfelfogásban  
Figure 1: Tourism space and the relationship of the phenomenon with places in the Lefebvrian concept of space*



*Forrás: saját szerkesztés.  
Sources: own editing.*

## HELYEK A TURIZMUSBAN

A regionális tudomány nagy dilemmája a „*mi a tér?*” kérdésre való megfelelő válasz megtalálása mellett a helyek és terek egymáshoz való viszonyának meghatározása. Gyimesi Zoltán (2012) a tér és a hely apóriájáról ír, ezzel azt feltételezve, hogy a probléma feloldása lehetetlen, vagy legalábbis igen nagy kihívásokkal terhelt feladat. Nemes-Nagy József

(2009) alapján helyek nélkül nincsenek terek, és a teren kívül nincs hely, tehát tér és hely egymást feltételezi. A legtöbb társadalomtudomány megegyezik abban, hogy a hely legtágabban értelmezve objektív és szubjektív értelemben is egyedi térkategória (Jankó, 2002). Amennyiben a turizmust helyspecifikusnak, és attól elválaszthatatlannak tekintjük, akkor feltételezhetjük, hogy egyedi helyek és terek nélkül nincs turizmus. A helyek attól válnak kívánatos terméké, hogy a látogatásukkor tapasztalt jelek és szimbólumok keresése olyan élményeket nyújt, amelyeket gyűjteni kell, fogyasztani és összehasonlítani (Britton, 2004). Az emberek jellemzően azért utaznak el egyik helyről a másikra, hogy megtapasztaljanak valami olyat, amit lakóhelyükön és közvetlen környezetükben nem képesek. Ez a különlegesség a hely sajátja, hiszen nem találkozunk két ugyanolyan hellyel, még ha olyan mesterségesen konstruált terekről is van szó, mint például Disneyland. A helyek ezen jellemzőjét a szakirodalmak mellett a különböző település- és turizmusfejlesztési dokumentumok különböző fogalmakkal írják le. Ezek önmagukban is olyan jellemzők, melyek turisztikai vonzerőt jelentenek amellet, hogy egyedivé teszik a település egyes részeit vagy egészét. Sok esetben azonban a helyhez kötődő fogalmakat helytelenül egymás szinonimájaként használják. Érdemes tehát tisztázni a legfontosabbakat, illetve értelmezni a közöttük fennálló esetleges kapcsolatokat.

A hely különlegességét kifejező kapcsolódó fogalmak közül az első „genius loci” egy mitológiai eredetű kifejezés, amely tartalmaz egy természetes történelmi dimenziót (Nemes-Nagy, 2009). A „genius loci” vagy hely szellemének fogalomkörét bővebben Jankó (2002) vizsgálta, aki „szellemi erőként” jellemzi a fogalmat, amely olyannyira helyhez kötött, hogy csak akkor érzékeljük, ha a helyszínen tartózkodunk. A szerző a fogalom kapcsán megemlíti, hogy nem csak az adott helyhez szorosan kötött személy, mint például a városlakó érezheti a hely szellemét, hanem az idegen is, aki a helyre érkezik (Jankó, 2002). A fogalom sokszor használatos a szakrális terek tárgyalása kapcsán (Dobai, 2022), mivel magában hordozza a hely isteni, emberfeletti, speciális érzetét. Ezzel szemben az angolszász irodalomban használt „sense of place” fogalom profánabb. Ugyancsak a hellyel kapcsolatos érzéseket fejezi ki, viszont azokra az érzelmi kötelékekre utal, amelyeket az emberek bizonyos helyeken és környezetben tapasztalnak, emellet arra is használják, hogy leírják egyes helyek egyedi jellegét (Foote – Azaryahu, 2009). A két fogalom abban hasonlatos, hogy mindkét esetben érzettársítások kapcsolódnak a térhez, azonban a helyérzet, vagyis a „sense of place” és a hely szelleme nem azonos fogalmak, és nem tekinthetők egymás szinonimáinak. A helyérzet a hely szellemével ellentétben nem a helyekhez kapcsolódó fogalom, hanem az egyénhez vagy közösségekhez (Jankó, 2002). Tehát amíg a „genius loci” valamilyen isteni erő jelenlétével ruházza fel a helyet, addig a „sense of place” nem rugaszkodik el a metafizikai síkba, hanem közvetlen földrajzi környezetére koncentrál. Az emberben több hellyel kapcsolatban is kialakulhatnak érzések (Jankó, 2002), és ezek az érzések nem minden esetben pozitívak. Egy turisztikai attrakció felkeresése esetén is érheti csalódás az embert, sőt kialakulhat félelem is az egyes helyekkel kapcsolatban. Számos esetben figyelmeztetik a turistákat arra, hogy mely városrészekben kifejezetten veszélyes a tartózkodás. A helyérzet fogalmához valamelyest jobban kötődő turisztikai milió fogalma Michalkó Gábor (2005) alapján „a turizmusban hasznosított tér élményelemei megélésének objektív vetülete, vagyis annak a folyamatnak az eredménye, amelynek során az adott helyet felkereső egyének észlelésének lelki eredője a társadalmi tudás részévé válik” (Michalkó, 2005, 43). A turisztikai

milió a megélt térhez leginkább kapcsolódó fogalom. A tapasztalás által a turista a hellyel kapcsolatos információkat és érzéseket adaptálja, majd ezeket a legtöbb esetben másokkal is megosztja. Az adott helyen tapasztalható természeti, társadalmi és tárgyi elemek hatnak a milió kialakulására. A turisztikai miliót áthatják az egyén szubjektív érzései. Mivel minden egyén esetén más és más érzelmek kapcsolódnak adott helyhez, nem dönthető el egyértelműen egy helyről, hogy milyen a turisztikai miliója, viszont a turisztikai tervezés és menedzsment alakíthatja azt. Az imázs vagy specifikusabban a turisztikai imázs és a turisztikai milió közötti különbség abban rejlik, hogy a milió kialakulásához nélkülözhetetlen a hellyel való közvetlen kontaktus, az imázs kialakulásához pedig nem. Egy hely imázsa az elgondolt térhez kapcsolódik. Ahogyan a fogalom megnevezése is mutatja, inkább egyfajta képként írható le, amely szubjektív benyomás nélkül is ki tud alakulni az egyénben (Michalkó, 2005). A turisztikai imázs fogalma kapcsán Sulyok Judit (2006) idézi Hunt (1971) definícióját, aki szerint a turisztikai imázs „az ember(ek)nek a lakóhelyén kívüli területekről kialakult benyomásainak összessége”. Michalkó Gábor (2005) alapján amíg a milió alapvetően pozitív jelentéstartalommal bíró fogalom, az imázs lehet negatív is. Ahogyan egy helyen való tartózkodás során is érhetnek bennünket negatív élmények, úgy a kapott információk által kialakulhat egy negatív kép az adott hellyel, vagy egy egész turisztikai desztinációval kapcsolatban. Még abban az esetben is igaz ez, amikor személyesen nem létesült közvetlen kapcsolat az adott hellyel. Erre lehet példa, amikor Nápolyról az a kép alakul ki, hogy az utcái koszosak, vagy Budapest nyolcadik kerülete esetén annak veszélyessége.

## A VÁROS TURISZTIKAI TÉRÉLMÉNYE

A városi turizmus élménye kapcsán érdekes megvizsgálni, hogy a múltban végbement változások milyen hatást gyakorolnak a turisztikai fogyasztásra és motivációra. Az úgynevezett posztfordista fogyasztás (Harvey, 1992) egyre egyedi módjai jelentkeztek, mely során a turizmus is gyökeres átalakuláson ment keresztül. A turisták igényei megváltoztak és az addigiaktól jelentősen eltérő turisztikai kínálati elemek iránt kezdtek érdeklődni. Ennek következményeképp a szolgáltatás alapú gazdaság átesett a fogyasztón alapuló transzformáción, és az élmény vált a legfőbb kínálati elemmé (Pine – Gilmore, 1999). Auliana Poon (2003) alapján ennek a megváltozott, akkor „új-turizmus”-ként leírt turisztikai tevékenység résztvevőiként az „újturisták” jelentek meg. Az „új-turizmus” jellemzői a rugalmasság, szegmentáltság és autentikusabb turisztikai élmények keresése (Poon, 2003). A posztmodern kor turizmusa – Feifer (1985) alapján a „poszt-turizmus”-résztvevőinek a rendelkezésükre álló technológiai vívmányok segítségével turisztikai élményben lehet részük anélkül, hogy elhagynák a lakóhelyüket (Urry, 2002). Maxine Feifer (1985) úgy fogalmaz, hogy a posztturista számára a világ egy színpad, ahol a turista szabadon gyönyörködhet a rendelkezésre álló játékok sokaságában. A posztmodern korban a turisták (és az emberek általában) állandóan valamilyen információt kapnak, a könyvek, magazinok, szövegek és képek világába bonyolódnak, amikor helyeket néznek (Urry – Larsen, 2011). Motivációjukat tekintve a már említett „új-turizmus” (Poon, 1993, 1987, 2003) létrejöttében számos tényező játszott szerepet, többek között a tömegturizmus negatív hatása a fogadó országokra, az

információs technológiák elterjedése a turizmusban, továbbá maga a fogyasztói ízlés megváltozása. A „régii turista” főként csoportosan látogatta meg a desztinációkat, el akart menekülni a mindennapoktól, jellemző volt az általános „becsomagoltság” (Poon, 1987). Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy minden élmény előre megtervezett és konstruált formában állt készen a turisták számára. Az „új turista” fogyasztási szokására jellemző, hogy az egyedit keresi, általában egyedül fedezi fel a desztinációkat, mellyel célja az általános kiteljesedés érzése (Poon, 1987). Felmerül a kérdés, hogy a Poon által leírt folyamatok milyen módon mentek végbe, és napjainkban mi jellemző a turisták fogyasztási szokásaira. A turisták igényeit vizsgálva megállapíthatóak, hogy azok összefonódnak más városi alapfunkciókkal, amelyek eredetileg a helyi lakosok kiszolgálását voltak hivatottak ellátni (Maitland – Ritchie, 2009). Ez azt jelenti, hogy a turisták egyre inkább vágnak azoknak az élményeknek a megtapasztalására, melyeket a helyi lakosok élnek át. Itt természetesen a helyi autentikus ételek, italok, kultúra megismerése a cél, és nem a szürke városi mindennapok, vagy a munkába járás élménye. Amennyiben a városi turizmusra mint turisztikai termékre szorítkozik a kérdés, akkor a városok kapcsán a kulturális tevékenységek iránti érdeklődés jelentős. Irimiás et al. (2019) alapján a városi turizmus fogalma lefedi azokat az utazásokat, amelyek alkalmával a fő motiváció az adott város kultúrájának megismerése vagy egyéb rekreációs célok (wellness, tengerparti utazás keretében), és az utazó programjai között a városlátogatás is szerepel. Ahogy az napjainkban általánosan tapasztalható, a turizmus résztvevői is (kínálati és keresleti oldalon egyaránt) az interneten keresztül osztanak meg és szereznek információt egyes desztinációkról, az azokhoz kapcsolódó tapasztalatokról. Ha a kérdés az, hogy a Poon által leírt „új turisták” és a „poszturisták” igényei miben hasonlítanak napjaink turistáinak igényeihez, elmondható, hogy sokban. Napjaink turistái identitásuk bővítését tűzik ki célul, a tömegturizmustól eltérően személyre szabottabb tapasztalatszerzésre vágnak. Az új generációk az olyan utazásokat keresik, amelyek hatással vannak rájuk, és gazdagítják az életüket. A fiatal turisták érdeklődéssel tekintenek más valóságokra, szeretnének más kultúrákat felfedezni a saját ízlésük szerint (vö. Monaco, 2018). Az előbbieket figyelembe véve disszonáns, hogy épp azok, akik a helyi autentikusságát keresik utazásaik során, igen kevés alkalommal tapasztalhatják csak meg. Ezt hívja Dean MacCannell (1973) „színpadi hitelességnek”, ami tulajdonképpen azt a helyzetet írja le, amikor a helyiek autentikusságot ígérnek a turistáknak azáltal, hogy kiárúsítják kultúrájuknak azon elemeit, melyeket vonzóknak ítélnének meg a látogatók. Daniel Boorstin (1964) pszeudoeseményeknek nevezi az olyan, a turisták számára mesterségesen konstruált eseményeket, amelyek azt a hamis benyomást keltik a látogatókban, hogy a helyi kultúrával kerülnek kapcsolatba. Ez legtöbbször hamis élmény, aminek célja a manipuláció. Ezek az események egy hamis „beavatottság érzést” keltenek a látogatóban, aki épp azért szakított a korábbi tömegturizmus kínálta utazási lehetőségekkel, hogy ezt elkerülje.

Habár a motivációk jelentősen eltérnek, a helyi lakosság tagjai ugyanannyira fogyasztói a városi tereknek és szolgáltatásoknak, mint a turisták. Térhasználatukat tekintve a helyiek és a turisták nem különböztethetők meg (Ashworth – Turnbridge, 2000). A turistáknak szükségük van a városra, de az kérdéses, hogy a városoknak szükségük van-e a turistákra. A turizmus szempontjából a kérdésre Ashworth – Page (2011) azt a választ adták, hogy a turizmusnak alapvetően szüksége van arra a változatos, sokszínű és rugalmas turisztikai termékre, amit a város nyújt. A városi lakosság szempontjából azonban kettősség tapasztalható.

talható. Egyrészt a turizmus multiplikátor hatása révén annak pozitív gazdasági hatásai jól ismertek, azonban ugyanennyire ismeretesek azok negatív aspektusai is. A turizmus kulturális folyamat és egyben a gazdasági fejlődés azon formája, ahol a turizmus és a helyiek által lakott tér, valamint azok kulturális jellemzői elválaszthatatlanok (Ingold, 1994). A turisták viselkedése nagyban befolyásolja azt, hogyan érzik magukat a helyiek saját lakóhelyükön (Darcy – Small, 2008). A városi turizmusra irányuló tanulmányok főként a turizmusra és az iparra összpontosítanak – mint a társadalmi változások fő mozgatóira –, azonban számos esetben megjelenik a közösségi helyek privatizációjának és kereskedelmi forgalomba hozatalának kérdésköre, továbbá magának a fogadó közösségnek az áruba bocsájtása a turisztikai tájak szolgáltatásainak termelése révén (Urry, 1990). Ez azt jelenti, hogy a városi tájak és az azokban élő emberek is turisztikailag hasznosíthatóvá válnak, kínálati elemként jelennek meg a piacon (Urry, 1990). A látogatók szempontjából elmondható, hogy a turisták élvezik a város nyújtotta létesítményeket és szolgáltatásokat, azonban a város kevésbé alakul át funkcionálisan kifejezetten idegenforgalmi használatú területté (Ashworth – Page, 2011).

## A TURISTÁK KÖZVETLEN TÉRTERMELÉSE

A városi turizmus általában bizonyos területekre koncentrálódik, és nem egyenletesen oszlik el a városi térben (Maitland, 2009). A városok különböző, jellegzetes tértípusokkal rendelkeznek, melyeket nagyban befolyásolja, hogy mi a területre jellemző turisztikai termék. A város folyamatos változásban van, mely állítás abban az esetben igaz, ha külső megjelenését, a városfejlesztés során kialakuló városképet, új épületeket és tereket vizsgáljuk. És igaz abban az esetben is, ha a lakosság áramlására értjük a változást, hiszen az urbanizáció különböző szakaszai folyamatosan változtatják egymást. A társadalom meg tudja változtatni akár egy egész városrész terét és funkcióját. Ugyanígy a turizmus is képes markánsan megváltoztatni azokat a városi területeket, ahol jelen van. A társadalom – ebben az esetben főként a turisták közvetlen tértermelő hatása – jellemezhető azzal a folyamattal, amely úgy kezdődik, hogy a turista vagy egy csoport felfedez egy új városi területet. Munkájában a főként a központi helyek elméletéről ismert Walter Christaller a festőművészek példáján mutatja be, milyen módon változnak át az egykor felfedezetlen helyek turisztikai helyekké. A festők érintetlen, szokatlan festési helyeket keresnek. Lépésről lépésre a hely művész kolóniává fejlődik. Hamarosan a költők csoportja következik, aztán a mozisok, az ingyencsek és a „jenuesse dorée” (arany fiatalság). A hely divatossá válik, és a vállalkozó tudomásul veszi. A halászház, a menedékházak panzióvá alakulnak, és szállodák jelennek meg. Eközben a festők elmenekülnek, és egy másik „periférikus helyet” keresnek. Csak a kereskedelmi hajlamú festők maradnak, akik az üzleti életben kamatoztatják az egykori festősarok jó hírét és a turisták hiszékenységét. Egyre több városlakó választja ezt a ma már divatos és az újságokban hirdetett helyet. Ezt követően az ingyencsek és mindazok, akik igazi kikapcsolódásra vágnak, távol maradnak. Végezetül jönnek az utazási irodák a csomagdíjas utazási társaságaikkal, de az elkényeztetett közönség már kerüli az ilyen helyeket. Ugyanakkor más helyeken ez a ciklus újra megtörténik, egyre több és több hely válik divatossá, megváltoztatja típusát, majd átváltozik a „turisztika kísértethelyévé” (Christaller, 1963, 103, in Saa-

rien et al., 2017). A folyamat nagyon hasonlít ahhoz, amely az egykor leromlott központi városi területek dzsentrifikációja során tapasztalható. A fogalom alatt röviden azt a folyamatot értjük, melynek során a jellemzően belvárosi területek felértékelődnek, ami nyomán sok esetben az adott terület lakosságának valamilyen arányú kicserélődése tapasztalható. A városi terek megújulásával sokszor együtt járó folyamat nem csak spontán módon, de a városrehabilitáció során is létrejöhet, erre számos példát találunk Budapesten is, mint a Corvin-sétány vagy a Magdolna-Orczy negyed. Ezek a tervezett negyedek sokszor megpróbálják azt a hangulatot, helyérzetet nyújtani, amelyekkel az autentikus, természetes módon kialakult „kreatív negyedek” rendelkeznek. Nemcsak a helyi lakosság körében tartanak számot érdeklődésre, hanem a turisták számára is érdekesek. Sharon Zukin (2009) New York esetén írja le, hogyan vonzza a turistákat a városrész, ahol a helyi művészek kiállításai, kávézók és a butikokban vintage ruhák, régi bútorok és kézzel készített fajtékok várják a látogatókat. Ezek a városrészek a turisták által vágyott autentikusság érzését tudják megadni a látogatóknak. A „kreatív” jelző a Richard Florida (2004) szerinti értelemben vett osztályra vonatkozik. A kreatív gazdaság telephelyválasztásában a fő vonzerő az olyan városi társadalmi miliő, amelyben a kreatív munkások szeretnek élni (Baji, 2015). Sok esetben azonban a városfejlesztés azon irányú igyekezete, hogy egy területet vonzóvá tegyen, a kreatív osztály számára kontraproduktív, és inkább steril településrészek jönnek létre, melyekben nem található meg az a sokszínűség és egységesség, amely többek között turisztikai vonzerejét is adná. Az egyre globalizálódó és sematizálódó városközpontok és turisztikai attrakciók között a helyi értékek és érdekek megjelenítése az, amely vonzerőt jelent és turisztikai keresletet teremt (Lőrincz – Michalkó, 2011).

## A TURISZTIKAI TÉR LEHATÁROLÁSA

Amennyiben elfogadjuk azt a megállapítást, miszerint a turizmus „artszövi” a társadalmi alapfunkciókat ott is, ahol dominánsan nincs jelen (Michalkó, 2008), akkor érdemes megvizsgálni ezen funkciók térbeli jellemzőit. A városi alapfunkciók kapcsán elsősorban azok elhelyezkedése érdekes. Ennek a szemléltetésére az egyes szerzők különböző város szerkezeti modelleket alkottak. A városok funkcionális övezeteinek lehatárolásával foglalkozó szakirodalmak hazánkban az 1960-as évektől kezdődően (Mendöl, 1963; Sümeghy, 1968; Becsei, 1983) jelentek meg, majd a rendszerváltást követően (Beluszky, 1998; Izsák, 2003; Egedy, 2005; Csapó 2005; Csapó – Lenner, 2015) újból megjelentek a városok belső szerkezetére vonatkozó kutatások (vö. Csapó, 2016). Az egyre fokozódó turisztikai kereslet célpontjai mindinkább a városok lettek, melynek főbb aspektusait az előző fejezet tárgyalja. A városokban tapasztalható funkcionális tagolódás és övezetesség megfigyelhetővé vált olyan települések esetén, amelyekben a turisztikai tevékenység meghatározó. A városok iránti megnövekedett turisztikai érdeklődés egyes települések esetén területi koncentrációt mutatott, mely jelenség leírását a kutatók több szempontból kísérelték meg. Gilbert (1939) az üdülőhelyek fejlesztésének területi aspektusait vizsgálták, melyet később Barrett (1958) fejlesztett tovább a partmenti üdülőhelyek kapcsán. Mindkét kutatás középpontjában a turisztikai létesítmények központi elhelyezkedése volt meghatározó. (vö. Hall – Page, 2009).

Barrett (1958) a szállásmintázatok megfigyelésével az üdülőhelyek morfológiájának jellemzőit írta le. Vizsgálata alapján az üdülőhelyek kereskedelmi magja az úgynevezett „front” mögött található, mely ez esetben a tengerparti területet jelöli. Ez a „front” funkcionálisan és gazdaságilag is elkülönül a város többi részétől (Pigram, 1977). Ennek a magnak a pontos méretét és formáját a települést megközelítő út, a települési mintázat és a vasútállomás elhelyezkedése (Barrett, 1958) alakítja ki. Területileg a központi funkciót ellátó fronttól a településhatárig a szállástípusok eltérő mintázatot mutatnak Barrett (1958) munkájában, ugyanis a központhoz közel a magasabb minőségű, drágább szállodák és hotelek helyezkednek el, kifelé haladva pedig az alacsonyabb árfekvésű szálláshelyek találhatók, melyek egyre kevesebb kényelemmel és szolgáltatással rendelkeznek. Egy másik nézőpont a turisztikai tevékenységek alapján azokat a területeket próbálja meg lehatárolni, ahol azok szignifikánsan megjelennek (Hall – Page, 2002). A turisztikai létesítmények általi területi lehatárolás egy harmadik módszer, bár ennek kapcsán Ashworth (2003) megállapítja, hogy kudarcba fulladtak az ilyen fajta kutatások, mivel az elemzéshez szükséges lehatárolás szinte lehetetlenné tette a városi folyamatok megértését.

A kutatások legtöbbször a hagyományos földrajzi vagy várostervezési szempontból közelítik meg a turisztikai szempontból való területi lehatárolás kérdését. Sok esetben a központi üzleti negyeddal való összevetést kísérik meg. Az egyik legtöbbet citált ezek közül Stansfield – Rickert (1970), akik a Recreational Business District (RBD), vagyis rekreációs üzleti negyed kifejezést használták, mely definíció olyan területet jelöl, mely egy olyan ygalogosan megközelíthető turizmus-orientált kiskereskedelmi egységként határozható meg, amely területileg és funkcionálisan is elkülönül környezetének más üzleti negyedétől. Ez alatt a szerzők azokat a szezonálisan megjelenő kiskereskedelmi negyedeket értik, ahol a turisták családtagjaikkal együtt szórakozhatnak, szuveníreket vásárolhatnak vagy az élelmiszer-standok valamelyikének kínálatából válogathatnak. A szezonális és a központi üzleti negyedről való elkülönülés kulcsfontosságú a fogalom meghatározása során, hiszen Getz (1993) a turisztikai üzleti negyed, a Tourism Business District (TBD) és a rekreációs üzleti negyed (RBD) összehasonlítása kapcsán megjegyzi, hogy a TBD esetén a turisztikai attrakciók koncentrációja egybeesik a város üzleti funkciójával, tehát attól nem független és nem szezonális, ahogy az RBD. A TBD és az RBD közötti további különbség, hogy a TBD terjeszkedése szorosan kapcsolódik a CBD környezetéhez, és annak hiányosságaihoz, mint a funkciók szezonálisága, vagy a lakosság igényeinek kizárása (Darcy – Small, 2008).

Az európai városok idegenforgalmi tevékenységének tanulmányozásával foglalkozó Burtenshaw et al. (1991) a turisztikai koncentrációs zónákat, központi turisztikai üzleti negyedet angolul Central Tourist District (CTD) néven említi. A CTD a turisztikai területek térben korlátozott halmozódásaiként határozható meg, melyek nem feltétlenül kapcsolódnak egymáshoz. A szállodák, a turisztikai infrastruktúra és a területi egységek területi megjelenése segítik a CTD lehatárolását (Bauder, 2015). McDonnell és Darcy (1988) munkájukban elsőként használták a körzet kifejezést, bár ekkor még nem kizárólag városi vonatkozásban (Hayllar et al., 2008). A turisztikai körzet Hayllar – Griffin (2005) alapján egy különleges földrajzi terület egy nagyobb városi területen, amely jól körülhatárolható és amelyet turisztikai célú területhasználatok, tevékenységek és látogatások koncentrációja jellemez (Hayllar et al., 2008). A legtöbb város esetén a turisztikai tevékenység ikonikus helyek, szakrális terek, kulturális intézmények vagy történelmi jelentőségű helyek mentén

területileg koncentrált (Hayllar et al., 2008). A turisztikai körzetek általában megkülönböztethetőek környezetüktől a turizmushoz köthető tevékenységek, éttermek, szórakozóhelyek, attrakciók vagy egy adott kulturális vagy etnikai csoport által (Hayllar et al., 2008). Ezek kombinációja is jelen van a turisztikai körzetekben, tehát általában nem csupán egy adott turisztikai termék vagy attrakció köré szerveződnek. A fent felsorolt lehatárolásokon kívül még számos egyéb fogalom is született, amely mindegyike olyan területet kíván megnevezni, melyben a turisztikai tevékenységhez köthető valamely körülmény dominánsan megjelenik, és környezetétől valamilyen szempont szerint különbözik. A teljesség igénye nélkül, szűken a turisztikai fogyasztáson alapul az úgynevezett speciális turisztikai zóna (Weaver, 1993) megnevezés, a turisztikai negyed (Pearce, 1998) vagy turisztikai terület (Maitland – Newman, 2004) meghatározások.

*1. táblázat: A lehatárolásra használt fogalmak, szerzőik és a megjelenés éve*  
*Table 1: The name of the used concept, the name of the author and the year of publication*

<b>Szerző(k) és a publikáció éve</b>	<b>Használt fogalom</b>
Barrett (1958)	Tengerparti területek zónái
Stansfield – Rickert (1970)	Rekreációs üzleti negyed
Pigram (1977)	Rekreációs üzleti negyed
Ashworth – Tunbridge (1990)	Történelmi turistavárosok
Meyer-Arendt (1990)	Rekreációs üzleti negyed
Stansfield (1990)	Rekreációs üzleti negyed
Burtenshaw et al. (1991)	Központi turisztikai negyed
Getz (1993)	Turisztikai üzleti negyed
Weaver (1993)	Speciális turisztikai zóna
Pearce (1995)	Integrált tengerparti üdülőhelyfejlesztés
McDonnell – Darcy (1998)	Turisztikai körzet
Pearce (1998)	Turisztikai negyed
Judd – Fainstein (1999)	Tiszta turisztikai tér
Maitland – Newman (2004)	Turisztikai terület
Hayllar – Griffin (2005)	Turisztikai körzet
Hayllar – Griffin (2006)	Turisztikai körzet
Hayllar et al. (2008)	Turisztikai körzet

*Forrás: saját szerkesztés.*  
*Sources: own editing.*



Érdeemes pár mondatban kitérni egy másik turisztikai szempontú területi lehatárolásra, mely nem egészen kapcsolódik az előbbi, hanem inkább a városi funkciókhoz köthető turisztikai vagy földrajzi szempontú vizsgálatokhoz. Az úgynevezett „turisztikai enklávék” inkább a turisták elhatárolódását, elhatárolását testesítik meg, szemben az előbb tárgyalt, a turisztikai tevékenységek területi koncentrációján alapuló funkcionális megkülönböztetéssel. A turisztikai enklávék olyan turisztikai terek a városon belül, amelyek annak hétköznapi szövetétől el vannak szigetelve (Judd – Fainstein, 1999). Ennek célja, hogy az olyan desztinációkban, amelyek a turistákra nézve veszélyesek vagy unattractívak lehetnek, kialakítsanak számukra megfelelő tereket (Judd – Fainstein, 1999). A turisztikai enklávék sok esetben részben vagy teljesen elszakadnak attól a regionális gazdaságtól, politikától és kultúrától, amelyben elhelyezkednek vagy amelyek körbeveszik őket (Ek – Tesfahuney, 2016). Ennek kapcsán felmerülhet az a kérdés, hogy milyen élményre vágyanak a turisták. Amennyiben a városi tér kapcsán sokszor emlegetett helyi kultúra és a hely autentikusságának érzése a cél, akkor ezekben a mesterségesen kialakított terekben ennek megélése korlátozott.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A városi turizmus egy olyan, a városi térben létrejövő gazdasági ágazat, amely tevékenysége során alakítja is a városi teret. A tanulmány úgy értelmezi a fogalmat, hogy a turisztikai tér, mint speciális térfajta a társadalom tértermelése által jön létre. Ebbe a társadalomba beletartoznak a helyiek mellett azok a turisták is, akik tevékenységük során használják a városi teret és a város kínálat elemeit, azokat is, amelyek nem kifejezetten turizmus specifikusak. Egyes városok esetén megfigyelhetőek olyan területek, ahol a turisztikai tevékenység, és az ahhoz kapcsolódó infrastrukturális és szuprastrukturális elemek sűrűsödést mutatnak. Ezeket a „turisztikai sűrűsödési területeket” a szerzők különböző definíciókkal írják le. Továbbá megfigyelhető az a folyamat, amely során a turisztikai kereslet elindítja bizonyos városi területek megváltozását, melyek egyes esetekben elvesztik eredeti funkciójukat és turisztikai terekké válnak. Amire a tanulmány nem tér ki részleteiben, de fontos aspektusa a városi turisztikai térnek, az a településfejlesztés és a turizmusfejlesztés szerepe a folyamatban. A két terület összehangolt munkája szükséges annak a célnak az elérésére, hogy a városok minél többet profitáljanak a turizmusból anélkül, hogy kiszolgáltatottá válnának neki. Felmerülhet a kérdés, miért érdemes egyáltalán foglalkozni a városi turisztikai térrel? Egyrészt amellet, hogy a turisztikai térről magáról és az ahhoz kapcsolódó fogalmakról megnyit egy diskurzust, jelen tanulmány témájának gyakorlati haszna akkor mutatkozik meg, ha későbbi kutatások során megismerjük egy desztináció esetén mi jellemző a turisztikai terére. A területi lehatárolás mellett fontos megvizsgálni a turisztikai térre ható tényezőket, és azt is, hogy a turizmus hogyan hat a városi térre. Ezen jellemzők megismerése nem csak a turizmusfejlesztés, de a településmenedzsment és településfejlesztés során is hasznosítható. A városi turisztikai terekben lezajló folyamatok ismeretében meg lehet fogalmazni terüle specifikus intézkedéseket. Példának okáért ki lehet küszöbölni az olyan, a turisták és a helyi társadalom között kialakuló konfliktusokat, mint az overtourism. Ahogyan arra a publikáció is utal, a városi térben nagyon ritkán figyelhető meg egy helyen a turisztikai te-

vékenység kizárólagos koncentrációja, jellemzően elszórtan található attrakciók, látványosságok mentén jelennek meg területileg sűrűn a turisztikai kínálat elemei. Egy másik gyakorlati példa lehet, hogy a különböző helyeken megjelenő turisztikai terek esetén könnyebb egy összefüggő tematikus turisztikai kínálati csomagot kialakítani. Összegezve az utóbbi gondolatokat, a városi turizmus terével azért érdemes foglalkozni, mert az erre irányuló kutatások eredményei végső soron felhasználhatóak az önkormányzati döntés előkészítésében, továbbá megteremt a településfejlesztés és a turizmusfejlesztés együttműködését.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Ashworth, Gregory J. – Tunbridge, John E.: *The Tourist-Historic City*, London, 2000. <https://doi.org/10.4324/9780080519470>
- Ashworth, Gregory – Stephen J. Page: “*Urban tourism research, Recent progress and current paradoxes*”, *Tourism Management*, 2011/32, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.02.002>
- Ashworth, Peter: *The origins of qualitative psychology*, in: Smith Jonathan A. (ed.): *Qualitative psychology, A practical guide to research methods*, CA: Sage, 2003.
- Bauder, Michael: *Refining the Central Tourist District of Paris with GPS tracking data and GIS analysis*. *Via. Tourism Review*, 2015/8. <https://doi.org/10.4000/viatourism.1617>
- Beluszky Pál: *Budapest - nemzetközi város. Történeti áttekintés*. In: Barta Györgyi, Glatz Ferenc (ed.): *Budapest - nemzetközi város*. MTA, Budapest, 1998, 27–46.
- Baji Péter: *Az új gazdaság térnyerése Budapest városközpontjában*, *Földrajzi közlemények*, 2015/3, 196–212.
- Barrett, J.: *The seaside resorts of England and Wales Unpublished PhD thesis*, University of London, London, 1958.
- Bauder, Michael: *Refining the Central Tourist District of Paris with GPS tracking data and GIS analysis*, *Via, Tourism Review*, 2015/8. <https://doi.org/10.4000/viatourism.1617>
- Beluszky Pál: *Budapest – nemzetközi város, Történeti áttekintés*, in: Barta Györgyi – Glatz Ferenc (szerk.): *Budapest – nemzetközi város*, Budapest, 1998, 27–46.
- Becsei József: *Békéscsaba, Békés, Gyula és tanyavilágának település-morfológiája*, Budapest, 1983, 208.
- Berger Viktor: *Térré szőtt társadalmiság*, Budapest, 2018.
- Berki Márton: *A térbeliség trialektikája*, *Tér és Társadalom*, 2015/2, 3–18. <https://doi.org/10.17649/TET.29.2.2658>.
- Boorstin, Daniel J.: *The image: a guide to pseudo-events in America*, 1992.
- Britton, Ronald: *Subjectivity, objectivity, and triangular space*, *The Psychoanalytic quarterly*, 2004/1, 47–61. <https://doi.org/10.1002/J.2167-4086.2004.TB00152.X>
- Burtenshaw, David – Bateman, Michael – Ashworth, Gregory John: *The European city, A western perspective*, London, 1991.
- Christaller, Walter: ‘*Some considerations of tourism location in Europe: the peripheral regions – underdeveloped countries – recreation areas*’, *Regional Science Association Papers*, 1963/12, 95–105. <https://doi.org/10.1007/BF01941243>
- Csapó Tamás – Lenner Tibor: *Budapest településmorfológiája*, Szombathely, 2015, 388.
- Csapó Tamás. (2005): *A Magyar városok településmorfológiája*, Szombathely, 204.
- Csapó Tamás (2016): *Település-morfológiai kutatások Mendöl Tibor óta napjainkig*, *Településföldrajzi Tanulmányok*, 2016/1, 17–26.
- Darcy, Simon – Small Jennie: *Theorizing Precincts, Disciplinary Perspectives*, in: Hayllar, Bruce – Griffin, Tony – Edwards, Deborah: *City Spaces – Tourist Places: Urban Tourism Precincts*. Elsevier, London, 2008, 63–93. <https://doi.org/10.4324/9780080878270>

- Dobai Attila Marcelián: *Szakkralis terek Budapesten a rendszerváltozás után*, Budapest, 2022, 177.
- Egedy Tamás: *A városrehabilitáció hatásai a lakásmobilitásra és a társadalmi mozgásfolyamatokra*, in: Egedy Tamás (szerk.): *Városrehabilitáció és társadalom*, Budapest, 2005, 103–159.
- Ek, Richard – Tesfahuney, Mekonnen: *The paradigmatic tourist*, in: Munar, A. M. – Jamal, T. (eds.): *Tourism research paradigms: Critical and emergent knowledges*, Bingley, 2016, 113–129.
- Farmaki, Anna – Christou, Prokopis – Sevariades, Alexis: *A Lefebvrian analysis of Airbnb space*, *Annals of Tourism Research*, 2020/80. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.102806>
- Feifer, Maxine: *Going Places, The Ways of the Tourist from Imperial Rome to the Present Day*, London, 1985, 288.
- Florida, Richard: *Cities and the Creative Class*, London, 2004<sup>1</sup>. <https://doi.org/10.4324/9780203997673>
- Foote, Kenneth E. – Azaryahu, Maoz: *Sense of place*. in: Kitchin, R. – Thrift, N. (eds.): *International Encyclopedia of Human Geography*, 2009, 96–100.
- Gilbert, Edward W.: *The growth of Inland and seaside health resorts in England*, *Scottish Geographical Magazine*, 1939/1, 16–35. <https://doi.org/10.1080/00369223908735100>
- Getz, Donald: *Planning for Tourism Business Districts*, *Annals of Tourism Research*, 1993/20, 583–600. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(93\)90011-Q](https://doi.org/10.1016/0160-7383(93)90011-Q)
- Gyimesi Zolt: *A tér és a hely apóriája*, *Regionális Tudományi Tanulmányok*, 2012/16, 149–174. ISSN 1585-1419
- Hall, Michael C. – Page, John S.: *Progress in Tourism Management: from the geography of tourism to geographies of tourism – a review*, *Tourism Management*, 2009/30, 3–16. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2008.05.014>
- Harvey, David: *Space as a key word*, in: Castree, Noel – Gregory, Derek (eds.): *David Harvey, A critical reader*, 2006, 270–293.
- Harvey, David: *Social Justice, Postmodernism, and the City*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009/16, 588–601. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1992.tb00198.x>
- Harvey, David: *Social justice, postmodernism and the city*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1992/16, 588–601. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1992.tb00198.x>
- Hayllar, Bruce – Griffin, Tony – Edwards, Deborah: *City Spaces – Tourist Places, Urban Tourism Precincts*, London, 2008, 375.
- Hayllar, Bruce – Griffin, Tony: *The precinct experience: a phenomenological approach*, *Tourism Management*, 2005/4, 517–528.
- Hubbard, Phil – Kitchin, Rob – Valentine, Gill: *Key Thinkers on Space and Place*, Sage, 2004.
- Hunt, John D: *Image-A Factor in Tourism*, PhD Thesis, Colorado State University, 1971.
- Ingold, Tim: *From trust to domination, An alternative history of human–animal relations*, in: Manning Aubrey – Serpell James (eds.): *Animals and human society*, London, 1994, 1–22.
- Irimiás Anna – Jászberényi Melinda – Michalkó Gábor: *A turisztikai termékek innovative fejlesztése*, Budapest, 2019, 203. <https://doi.org/10.4324/9780203421444-4>
- Izsák Éva: *A városfejlődés természeti és társadalmi tényezői, Budapest és környéke*, Budapest, 2003.
- Jankó Ferenc: *A hely szelleme, a településimage és településmarketing*, *Tér és Társadalom*, 2002/4, 39–62. <https://doi.org/10.17649/TET.16.4.862>.
- Judd, Dennis R. – Fainstein, Susan S.: *The Tourist City*, London, 1999.
- Juray Tünde: *A város mint turisztikai tér, Szeged példáján*, Doktori értekezés, 2008.
- Karski, Andy: *Urban tourism: A keytourbanregeneration*, *The Planner*, 1990, 76., 15–17.
- Kulusjärvi O.: *Towards just production of tourism space via dialogical everyday politics in destination communities*, *Environment and Planning C*, 2020/4, 751–767. <https://doi.org/10.1177/2399654419887964>
- Lefebvre, Henry: *The production of space*, Blackwell Oxford, 1991.
- Lőrincz Katalin – Michalkó Gábor: *A városi turizmus*, in: Michalkó Gábor (szerk.): *Turisztikai terméktervezés és fejlesztés*, Pécs, 2011. Elérhető: <https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/ta>

- mp0425/0051\_Turisztikai\_termektervezes\_es\_fejlesztés/ch01.html, letöltve: 2023.04.12.
- MacCannell, Dean: *Staged Authenticity: Arrangements of Social Space in Tourist Settings*, American Journal of Sociology, 1973/79, 589–603. <https://doi.org/10.1086/225585>
  - Maitland, Robert: *Introduction: national capitals and city tourism*, CABI Books, 2009. <https://doi.org/10.1079/9781845935467.0001>.
  - Maitland, Robert – Ritchie, Brent W.: *City tourism, National capital perspectives*. CABI Books, 2009.
  - Maitland, Robert – Newman, Peter: *Developing metropolitan tourism on the fringe of central London*, International Journal of Tourism Research, 2004/5, 339–348. <https://doi.org/10.1002/jtr.496>
  - McDonnell Ian – Darcy Simon: *Tourism precincts: a factor in Bali's rise in fortune and Fiji's fall from favour – an Australian perspective*, Journal of Vacation Marketing, 1998, 353–367.
  - Mendöl Tibor: *Általános településföldrajz*, Budapest, 1963, 465.
  - Michalkó Gábor: *Turizmusföldrajz és humánökológia*, Budapest, 2005.
  - Michalkó Gábor: *A turisztikai tér társadalomföldrajzi értelmezésének új dimenziói*, MTA doktori értekezés, Budapest, 2008.
  - Monaco Salvatore: *Tourism and the new generations: emerging trends and social implications in Italy*, Journal of Tourism Futures, 2018/1, 7–15. <https://doi.org/10.1108/JTF-12-2017-0053>
  - Nemes-Nagy József: *Terek, helyek, régiók, A regionális tudomány alapjai*, Budapest, 2009. <https://doi.org/10.1556/9789630598644>
  - Pearce, Douglas G.: *Tourist Districts in Paris, Structure and functions*, Tourism Management, 1998/19, 49–66. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(97\)00095-2](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(97)00095-2)
  - Pigram J. J.: *Beach resort morphology*, Habitat International, 1977/ 5-6. [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(77\)90024-8](https://doi.org/10.1016/0197-3975(77)90024-8)
  - Pine, Joseph B. – Gilmore, James H.: *The experience economy: work is theatre & every business a stage*, Harvard Business Press, 1999.
  - Poon, Auliana: *Chapter 8, Competitive Strategies for a 'New Tourism', Classic Reviews in Tourism*, in: Chris C. (ed.): Channel View Publications, 2003, 280. <https://doi.org/10.21832/9781873150467-009>
  - Richards, Greg: *Tourists in their own city – considering the growth of a phenomenon*, Tourism Today, 2017/16, 8–16.
  - Saarinen, Jarkko – Rogerson, Christian M. – Hall, Colin Michael: *Geographies of tourism development and planning*, Tourism Geographies, 2017/3, 307–317. <https://doi.org/10.1080/14616688.2017.1307442>
  - Schöllmann, Andrea: *The production of tourism space, A case study of the space-place dialectics in contemporary tourism promotion*, 2003.
  - Soja, Edward W.: *Thirdspace*, Wiley-Blackwell, 1996.
  - Stansfield, Charles A. – Rickert, John E.: *The Recreational Business District*, Journal of Leisure Research, 1970/2, 213–225. <https://doi.org/10.1177/004728757201000350>
  - Sulyok Judit: *A turisztikai imázs*, Turizmus Bulletin, 2006/10, 55–63.
  - Sümeghy Mihály: *A magyarországi középvárosok belső funkcionális tagozódása*, Területi Statisztika, 1968/2, 84–99.
  - Urry, John: *The Tourist Gaze*, London, 1990.
  - Urry, John: *The Tourist Gaze*, London, 2002<sup>2</sup>.
  - Urry, John – Larsen, Jonas: *The Tourist Gaze 3.0*, London, 2011<sup>3</sup>. <https://doi.org/10.4135/9781446251904>
  - Weaver, David B.: *Model of urban tourism for small Caribbean islands*, Geographical Review, 1993, 134–140.
  - Williams, Allan M. – Shaw, Gareth: *Tourism and tourism spaces, Tourism and Tourism Spaces*, 2004, 1–328. <https://doi.org/10.4135/9781446220528>
  - World Tourism Organization and World Tourism Cities Federation: *UNWTO/WTCF City Tourism Performance Research*, Madrid, 2018. <https://doi.org/10.18111/9789284419616>
  - Zukin, Sharon: *Naked city, The death and life of authentic urban places*, Oxford, 2009.

JENEINÉ GERŐ HENRIETT EMESE  
– BAKONYI PÉTER

## A garanciaprogramok szerepe Magyarországon a válságkezelésében

*The role of guarantee programs in crisis  
management in Hungary*

### SZERZŐK:

JENEINÉ GERŐ HENRIETT EMESE, főosztályvezető, Gazdaságfejlesztési  
Minisztérium Budapest, henriett.gero@gfm.gov.hu, ORCID: 0000-0003-  
1940-6919

BAKONYI PÉTER, osztályvezető, Gazdaságfejlesztési Minisztérium Buda-  
pest, peter.bakonyi@gfm.gov.hu

### JEL-kód: H12

**Kulcsszavak:** válság • garanciaprogramok • kkv • hitelezés

**Absztrakt:** Tanulmányunkban a garanciaprogramok válságkezelésben betöltött szerepét, valamint a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv) hitelezésében betöltött szerepét, regionális hatásait vizsgáltuk. Bemutatjuk a különböző intézmények garanciaprogramjait és azok legfontosabb paramétereit. Magyarország vármegyéinek megkülönböztetésével megvizsgáltuk az egyes régiókban kialakított hitelügyletek és garanciaprogramok közötti összefüggést. A garanciaprogramok szerepe nem elhanyagolható, nagy hatással vannak a kkv-k finanszírozási helyzetére, hiszen ezen programok nélkül nem tudnák beruházási pozícióikat javítani és nem tudnának fejlődni. Ezeknek a vállalkozásoknak a fejlesztése elengedhetetlen makrogazdasági feladat, mert a magyarországi vállalkozások 99,8 százaléka a kkv-k körébe tartozik. A tanulmány végén a garanciaintézetek és garanciaprogramok jelenlegi és közel jövőbeli szerepével és kilátásaival foglalkozunk a kkv-k szempontjából.

## AUTHORS:

HENRIETT EMESE JENEINÉ GERŐ, head of department, Ministry of Economic Development Budapest, henriett.gero@gfm.gov.hu, ORCID: 0000-0003-1940-6919

PÉTER BAKONYI, head of unit, Ministry of Economic Development Budapest, peter.bakonyi@gfm.gov.hu,

## JEL-Code: H12

**Keywords:** crisis • guarantee schemes • SME • lending

**Abstract:** In this study, we have examined the role of guarantee programs in crisis management and we have also examined their role in lending micro, small and medium-sized enterprises (hereinafter: SMEs) and their regional effects. We are presenting the guarantee programs of various institutions and their most important parameters. By differentiating the counties of Hungary, we have examined the correlation between loan transactions and guarantee programs established in each region. The role of guarantee programs is not negligible, they have a huge impact on the financing situation of SMEs because without these programs SMEs would not be able to improve their investments and they would not be able to develop. The development of these enterprises is an essential macroeconomic task because 99.8 per cent of Hungary's enterprises belongs to the group of SMEs. At the end of the study we are dealing with the current and near future role of the guarantee institutions and guarantee programs and their prospects from the point of view of the SMEs.

## A GARANCIAPROGRAMOK SZEREPE ÉS JELENTŐSÉGE

A garancia a mikro-, kis- és középvállalkozások (továbbiakban: kkv) hitelhez jutását elősegítő alapvető eszköz (Nagy, 2012). A készfizető kezességvállalás<sup>1</sup> intézményrendszere teszi lehetővé, hogy olyan életképes kkv-k is forráshoz jussanak, akiknek nincs elegendő felajánlható biztosítékuk, ezáltal a hitelezésük pedig túlzottan kockázatosnak minősülne. A garanciavállalással<sup>2</sup> érintett portfólión a nemteljesítés esetén képződő hitelintézeti veszteség a garanciavállalás mértékének függvényében csökken. Emiatt az állami garanciavállalás lehetővé teszi a hitelkamat kockázati felárrészének mérséklését (Bihari, 2013).

A vállalati hitelezés ösztönzésére rendelkezésre álló állami eszközök részben annak keresleti, részben a kínálati oldalára tudnak hatást gyakorolni. Az alacsony hitelintézeti<sup>3</sup> kockázatvállalási hajlandóság miatt kialakult hitelkínálati korlátokat leginkább az oldhatja, ha egy állami szereplő magát a kockázatot vállalja át részben a hitelnyújtó banktól.

Ennek két formája lehetséges (Fábián et al., 2011):

- Közvetlen hitelnyújtás: egy állami szereplő részben vagy egészében átveszi a bankok hitelezési funkcióját. Ebben az esetben magát az állami szereplőt terhelik a hitelvesz-

teségek, illetve a finanszírozás megoldása is, mint például az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (továbbiakban: MFB Zrt.) és a Magyar Export-Import Bank Zrt. (továbbiakban: EXIM). Jelen tanulmány keretében azonban nem foglalkozunk ezzel a hitelösztönzési formával.

- Garanciavállalás: ilyenkor a hitelnyújtást továbbra is a kereskedelmi bankok végzik, de egy állami (vagy többségi állami tulajdonban lévő) szereplő garanciát vállal a kihelyezett hitelek egy részére, csökkentve ezáltal a hitelt nyújtó intézmény kockázatát. Magyarországon több pénzügyi szereplő állami viszontgarancia<sup>4</sup> mellett lát el ilyen feladatokat, a legkiemelkedőbbek: Garantiqa Hitelgarancia Zártkörűen Működő Részvénytársaság (továbbiakban: Garantiqa Zrt.), Agrárvállalkozási Hitelgarancia Alapítvány (továbbiakban: AVHGA), a START Garancia Zrt. A garanciaszervezetek alapfeladata, hogy a pénzügyi intézmények felé történő garanciavállalással segítsék a kkv-szektor hitelhez jutását. Ezzel is elősegítve azt, hogy a kkv-szektor szereplői alacsonyabb kockázatot jelentsenek a hitelt nyújtó intézmény<sup>5</sup> számára, lehetővé téve a gazdasági növekedést, akár recesszív makrogazdasági környezetben is.

Mindkettő esetben, így az állami viszontgarancián alapuló eszközök esetében is azonban felmerülnek fiskális költségek, a finanszírozási költségek átvállalásánál azonnali, a kockázatok átvállalásánál késleltetett módon, a veszteségek részben megosztásra kerülnek a kereskedelmi bankokkal (Bihari, 2013).

A garanciák szerepe több szempontból is jelentős. A Garanciaintézetek Európai Szövetségének (továbbiakban: AECM) 47 tagja Európa 30 országában működik. Magyarországról 3 garanciaszervezet is tagja az AECM-nek, a Garantiqa Zrt. és a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány 1996 óta, valamint az AVHGA 1997 óta. A tagok küldetése a kkv-k támogatása a finanszírozási forrásokhoz való hozzájutásban. Garanciákat nyújtanak azoknak a kkv-k-nak, amelyek gazdaságilag megalapozott projekttel rendelkeznek, de nem rendelkeznek a hitelezők számára elégséges fedezettel. Ez az úgynevezett kkv-finanszírozási GAP, piaci hiányosság. Azáltal, hogy ezekre, a hitelezők számára elégséges fedezettel nem rendelkező vállalkozásokra garanciát vállalnak, ezek a garanciaintézmények így segítenek a piaci hiányosságok sikeres kezelésében és könnyítik meg a kkv-k finanszírozási forráshoz jutását a következőkön keresztül:

- hitelkamatlábak csökkentése (MNB, 2012), de van egy ettől is fontosabb hatás, ami nem árjellegű,
- enyhébb fedezeti követelmények.

A garanciavállalásnak azonban jóval szélesebb társadalmi és gazdasági hatásai is vannak:

- Munkahelyteremtés és munkahelyek megőrzése a garantált cégek által.
- Innováció és verseny.
- Az európai gazdaság szerkezeti és kockázati diverzifikációja.
- Regionális fejlesztés.
- Anticikliklus szerepvállalás válságok idején (AECM, 2022).

Egy, az Európai Befektetési Bank által 2019-ben publikált kutatás (EIF, 2019) a 2002 és 2016 között nyújtott garantált hitelek hatásait vizsgálta a kkv-kra, azok növekedésére.<sup>6</sup>

A kutatás megállapításai az alábbiak voltak:

- A garantált hitel igénybevételével a kedvezményezettek gyorsabban növekedtek, mint azok, akik nem vették igénybe a garantált hitelt.
- A garantált hitelt igénybe vevő kkv-k esetében nőtt az immateriális javak értéke.
- Nő a kkv-k túlélési esélye és csökken a nemteljesítő kkv-hitelek aránya.
- A válság aránytalanul érintheti a sérülékenyebb egyéni vállalkozásokat.
- A 2008-as gazdasági válság kibontakozását követően az egyéni vállalkozások 2013-ig nagyobb arányban váltak nemteljesítővé.
- A garantált hitelek hatékonyabbak a kisebb vállalkozások és a nagyobb hitelösszegek esetében.
- Azokon a földrajzi területeken nagyobb a garantált hitelek hatása, ahol átlagosan kisebbek a kedvezményezettek és nagyobbak a hitelösszegek (EIF, 2019).

Összességében a garantált hitelek hatékonyabban lendítették fel a vállalkozások (kkv-k) növekedését, ezáltal a gazdasági növekedést, összhangban azzal az elmélettel, hogy a pénzügyileg gyengébb vállalkozások erősebb növekedési korlátnak vannak kitéve, így ezeknél a vállalkozásoknál a garantált hitelek hatékonysága nagyobb, különösen abban az esetben, ha a vállalkozás kisebb és/vagy fiatalabb (EIF, 2019).

## GARANCIAINTÉZMÉNYEK SZEREPVÁLLALÁSA A VÁLSÁGOK ALATT

Válság idején a hitelállományok és a hitelezés növekedési ütemének visszaesésében mind a kereslet, mind pedig a szigorúbb hitelezési politika miatt a már említett kínálat is jelen van. A pénz- és tőkepiaci válság idején egy 2010-es elemzésükben Fábíán és társai (Fábíán et al., 2010) kísérletet tettek annak megállapítására, hogy régiós összehasonlításban mely országokban lehetett erősebb a hitelkínálati korlát a csökkenő keresleten felül. Hitelezési felméréseik alapján megállapították, hogy azokban az országokban, ahol a vállalati hitelek állománya nagyobb mértékben esett vissza, mint ahogy Magyarországon is, ott a banki hitelkínálati korlátok játszottak nagyobb szerepet. Megállapításaik alapján a bankok kínálati viselkedése az ország külföldi forrásokra való ráutaltságával és sérülékenységgel függ össze, amely egyaránt negatívan hatott a kockázatvállalási hajlandóságra és a hitelezési képességre.

A bankok hozzáállása a hitelezéshez fontos szempont az egyes válságok idején, a 2008-as válság és a 2019-ben kitört pandémia idején, a Magyarországon alkalmazott intézkedéseket Jeneiné (Jeneiné, 2022) gyűjtötte össze, megerősítésre került az a tény is, hogy az egyes országok válságkezelő intézkedései azok fiskális és monetáris politikájától függenek nagymértékben.

A 2008-as pénz- és tőkepiaci válság alatt a nemzetközi konjunktúrakilátások romlása főként három jelentős sokkhatásnak volt köszönhető:

- Szigorodtak a hitelhez jutás feltételei.
- A háztartások és vállalatok fogyasztásai és beruházásai szűkültek, ezáltal csökkenték a gazdaság teljesítményét.



- A rendkívül magas nyersanyagárak is jelentős költségsokkot okoznak, ami ugyancsak a gazdaság lassulása irányába hatott (MNB, 2008).

A 2008-as pénz- és tőkepiaci válság alatt az euroövezeti kormányok mentőintézkedéseit három fő kategóriába lehetett sorolni: a banki kötelezettségekre vállalt garanciák, tőkeinjekciók és eszközbiztosítási konstrukciók (EKB, 2009).

2019-ben a gazdaságot és az inflációt érő pandémiás sokk hatásának elhárítása érdekében, és szembesülve a pénzügyi stabilitást fenyegető kockázatokkal, az egyes kormányok monetáris és fiskális politikai eszközökkel azonnal és nagy elköteleződéssel reagáltak, melynek eredménye az volt, hogy eredményesen álltak ellen a pénzügyi feltételek pandémiás sokk által előidézett szigorításának. A vállalkozások számára biztosított fiskális támogatás mellett az euroövezeti országok jelentős összegű hitelgaranciákat is nyújtottak a cégek, különösen a hazai kkv-k likviditási helyzetének támogatására. A garanciák összesen a teljes euroövezet GDP-jének mintegy 17%-át tették ki. A magyar gazdaságpolitika a már említett válságkezelő intézkedésekkel, benne hitelgarancia-programokkal a munkahelyek elvesztésének korlátozását, és a cégmegszűnések számának megugrását kerülte el. A vállalatok csődrátája 2% alatt maradt (2008-as válság hatására 2010-ben 4% felett alakult).

A 2020. évi májusi, MNB által közétett stabilitási jelentés már a 2019 decemberében a kínai Vuhan tartományban kirobbant Covid-járvány világgazdaságra és hazánkra gyakorolt hatásairól szólt. 2020-ban a globális folyamatokat a koronavírus okozta világgjárvány határozta meg, a világgazdaság teljesítménye 3,3%-kal maradt el az előző évitől, a 2020. évi visszaesés nagyobb volt, mint 2009-ben a pénzügyi és gazdasági válság idején (KSH, 2021). A Covid által kiváltott gazdasági válság begyűrzése a korábban kiemelkedő vállalati hitedinamikát nagyjából felére, 8,5%-ra lassította (MNB, 2020, 2022). A kkv-hitelek növekedési üteme enyhébben, nagyjából 4 százalékpontot mérséklődve 2020. I. negyedévére 9,3 százalékra lassult, azonban ezt követően, köszönhetően a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében indított programoknak (Pénzügyminisztérium, 2021), ezen belül többek között az egyes jegybanki és állami hitel-, illetve garanciaprogramoknak, 2022 II. félévétől újra növekvő pályára állt. A 2008-as globális pénzügyi válsággal, a 2020-as sokk jelentősen stabillabb állapotban, felkészültebben érte a bankokat (részben a Bázeli III. szabályozás miatt is, amelynek célja, hogy elégséges tőke álljon rendelkezésre a kockázatok fedezésére). A 2008-as válság alatt a bankok azonnal szigorították a hitelezési feltételeiken, elmélyítve ezzel a gazdasági válságot, 2020-ban a hitelezési feltételek csak a nagy volumenű garanciaprogramokat bejelentő országokban enyhültek az első félévben, ezek közé tartozott Magyarország is. A válság idején bevezetett garanciaprogramokat az alábbiakban foglaltuk össze.

## GARANCIAPROGRAMOK A COVID IDEJÉN ÉS A JELENLEGI VÁLSÁGOK ALATT

A Garantiqa Zrt. a legnépszerűbb hazai garantőr intézmény. Kezességvállalási kínálatát rendkívül széles, hiszen a hagyományos kölcsönökön kívül lízing, valamint faktoring ügyletekhez is vállal kezességet.

A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a Garantiqa Zrt. a válság alatt bevezetett és az átmeneti keretszabály<sup>7</sup> lejártáig, 2022. június 30-ig működtetett garanciaprogramjai voltak elérhetőek a hazai kkv-k számára:

1. Garantiqa Krízis Garanciaprogram: A pandémia kirobbanásával a Garantiqa Krízis Garanciaprogram keretében nem csak a kkv-szektor szereplői, hanem a nagyvállalatok is igénybe vehették a Garantiqa Zrt. ezen termékét. A felvett hitelösszeg legfeljebb 90%-ára vállalt kezesség rendkívül magasnak tekinthető, szintén 90% az állami viszontgarancia mértéke. Az állam a vállalkozások által havonta fizetendő kezességi díjhoz is támogatást nyújtott: évente a teljes hitelösszeg 1%-áig (1778/2018. (XII. 21.) Korm. határozat).
2. Garantiqa Krízis Garanciaprogram – Investment Hitelgarancia: Az Investment Hitelgarancia a Garantiqa Krízis Garanciaprogram egy alterméke volt, amely a kkv-szektor szereplői által felvett beruházási hitelekhez nyújtott kezességvállalást maximum a felvett hitelösszeg legfeljebb 80%-áig, 90%-os állami viszontgaranciával. Az állam által nyújtott kezességi díjtámogatás 100 millió Ft hitelösszegig évente a teljes hitelösszeg 1%-a, míg 100 millió forint felett évente a teljes hitelösszeg 2%-a volt (1778/2018. (XII. 21.) Korm. határozat).

Nem a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében kerültek bevezetésre, de a vállalkozások számára a válság alatt és azt követően is folyamatosan elérhető garanciatermékek:

3. Költségvetési viszontgarancia mellett nyújtott készfizető kezességvállalás (csekély összegű állami támogatási jogcímen<sup>8</sup> kerül biztosításra): A kkv-szektor szereplői számára elérhető támogatási forma keretében a felvett hitelösszeg legfeljebb 80%-ára vállalt kezességet a Garantiqa Zrt. 85%-os állami viszontgaranciával. A kezességi díjtámogatás mértéke 0,4% (1778/2018. (XII. 21.) Korm. határozat).
4. COSME program: A COSME egy olyan viszontgarancia program, amelyet a vállalkozások versenyképességét, valamint kis- és középvállalkozásokat segítő (Programme for Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises) és amelyet az Európai Stratégiai Beruházási Alap biztosít. A program egyaránt nyújt garanciát a gazdálkodó szervezeteknek és viszontgaranciát a pénzügyi intézményeknek.

Az Agrár-Vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány (továbbiakban: AVHGA) olyan pénzügyi vállalkozás, amely a tevékenységét alapítványi formában folytatja 1991-es indulása óta. 1998 óta 85%-os viszontgaranciát nyújt az állam az Alapítvány által nyújtott kezességvállalások után. Fő célkitűzése az, hogy az agráriumban tevékenykedő kkv-kat segítse a céljaik elérése érdekében. Az AVHGA által nyújtott kezességvállalás bevonása a viszontgarancia által a pénzügyi intézmények tőke megfelelésére pozitívan hat és egy visszerthes kötelezettségvállalást<sup>9</sup> eredményez. Az AVHGA által nyújtott kezesség nem csak a klasszikus kölcsönökhez érhető el, hanem – a Garantiqa Zrt.-hez hasonlóan – faktoring és lízing ügyletekhez is. Az AVHGA által vállalt kezességek után szintén kezességi díjtámogatást nyújt az állam (Nagy, 2012). A válság idején a legnagyobb kezességvállaló intézmény a Garantiqa Zrt. volt, garanciaállománya több, mint duplájára nőtt, addig az AVHGA<sup>10</sup> kezességállománya az előző, 2020. évi érték egynegyedével növekedett 2021. év végére. A válság időszakában az AVHGA kínálatában az alábbi termékek segítették az agrár kkv-k működését:

1. AVHGA Krízis Agrárgarancia Program: Az AVHGA kínálatában a koronavírus okozta gazdasági károk enyhítésére a Krízis Agrárgarancia Program volt elérhető az agrár kkv-k számára. A Krízis Agrárgarancia Program keretében az AVHGA átvállalja a pénzügyi intézményektől a hitelezés kockázatának akár 90%-át a Magyar Állam által nyújtott 90%-os viszontgaranciával. A vállalkozások által fizetendő kezességi díj nem haladhatja meg a felvett hitelösszeg 0,4%-át, amely díjtámogatás.
2. AVHGA csekély összegű támogatás jogcímen nyújtott kezességvállalás: a de-minimis jogcímen nyújtott kezességvállalás felső határa a kezességgel biztosított hitelügylet 80%-a, de legfeljebb 2,5 millió euró vállalkozásonként. Az így igénybe vett kezesség ösztönzi az agrár kkv-k finanszírozási forráshoz való jutását.
3. AVHGA COSME: A Garantiqa Zrt.-hez hasonlóan az AVHGA is nyújt uniós viszontgaranciával biztosított kezességvállalást az AVHGA COSME garanciaprogram keretében. A garantőr intézmény legfeljebb a tőkeösszeg 80%-ára vállal kezeséget, mindezt 50%-os mértékű uniós viszontgaranciával biztosítva, a Program – a Garantiqa Zrt. termékéhez hasonlóan – állami támogatást nem tartalmaz.

## EGYÉB GARANCIAPROGRAMOK

Az EXIM kifejezetten a gazdálkodó szervezetek külpiaci befektetését, beruházásait, valamint külföldi terjeszkedését részesíti előnyben. Ehhez kapcsolódóan nem csak a klasszikus finanszírozási források találhatóak a termékkínálatában, hanem a garanciák vonatkozásában hitelfedezeti- és kereskedelmi garanciák is. Általánosan elmondható, hogy az EXIM garanciavállalása nem haladhatja meg a kölcsönszerződés értékének 80%-át.

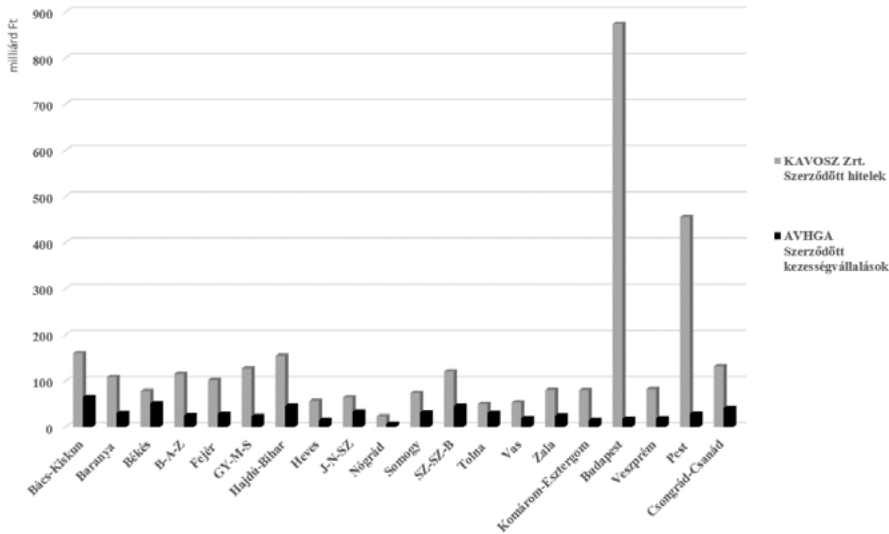
A START Garancia Zrt. 2006-ban jött létre annak érdekében, hogy hozzájáruljon ahhoz, hogy a hazai kkv-szektor szereplői elérhessék a fejlesztési célú finanszírozási forrásokat és az európai uniós vissza nem térítendő támogatásokat. A Start Garancia Zrt. állami viszontgarancia mellett nem készfizető kezességet, hanem a Ptk. 6:419. §-a szerinti kezességet vállal (Nagy, 2012).

## GARANCIAPROGRAMOK EREDMÉNYEI RÉGIÓK/VÁRMEGYÉK SZERINT

Az előzőekben bemutatottak alapján a garanciaprogramok szerepe és jelentősége többek között a regionális fejlődésben is megmutatkozik. Az alábbi ábrákon az AVHGA és a Garantiqa Zrt. – ez utóbbi portfóliójának körülbelül több, mint kétharmadát (2022. december végén pontosan 67%-át) teszik ki a Széchenyi Kártya Program hitelei – szerződött kezességvállalási állományát mutatjuk be vármegyénként 2022. december 31-el bezárólag. A portfólió fennmaradó része piaci hitelekhez kapcsolódik, amelyekhez a következő garanciaprogramok vehetők igénybe: Garantiqa Krízis Garanciaprogram, Garantiqa Investment Hitelgarancia, COSME Garanciaprogram és a költségvetési viszontgarancia mellett nyújtott készfizető kezességvállalás.

1. ábra: A Széchenyi Kártya Program keretében szerződött agrár célú hitelek volumene és az AVHGA Zrt. szerződött kezességvállalásainak volumene vármegyék szerint, 2022. december<sup>1</sup>

Figure 1: The volume of agricultural loans contracted within the framework of the Széchenyi Card Program and the volume of guarantees contracted by AVHGA Zrt. by county, December 2022

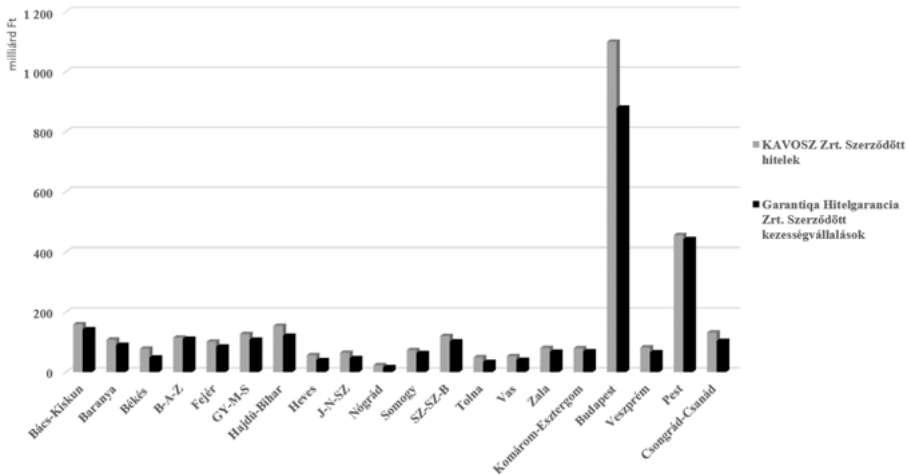


Forrás: AVHGA és KAVOSZ Zrt. adatok alapján saját szerkesztés.  
Sources: based on data from AVHGA and KAVOSZ Zrt. own editing.

Az agrárkonstrukciók és ezáltal az ezen konstrukciók mögé legnagyobb arányban intézményi kezességet vállaló AVHGA szerepe leginkább azokban a vármegyékben népszerűbb, jelentősebb, amelyekben a mezőgazdasági termék előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával, valamint erdőgazdálkodással, vadgazdálkodással és halgazdálkodással kapcsolatos tevékenységet végző kvv-k szerepe is jelentős és/vagy a *Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat* nemzetgazdasági ág a többi nemzetgazdasági ághoz képest nagyobb arányt képvisel ezen méretű vállalkozások árbevételében. Szabolcs-Szatmár-Bereg, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar és Pest, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád-Csanád, Békés vármegyék foglalják el az ezen nemzetgazdasági ágban regisztrált vállalkozások számának sorrendjében az első helyeket. Ezt tükrözik – Budapest és Pest vármegye kivételével – az ábrán az AVHGA szerződött kezességvállalásainak vármegyéenkénti volumenei is. Mind a szerződött hitelek volumene, mind az AVHGA kezességvállalása tekintetében medián (28,3 Mrd forint) felüliek Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Csongrád-Csanád vármegyék értékei, ez a már előbbieken ismertetett okokkal is magyarázható. Békés, Tolna, Jász-Nagykun-Szolnok vármegyék esetében az AVHGA kezességvállalásai a szerződött hitelösszeg 50%-ánál is magasabbak, rendre: 65,2; 61,6; 52,2, ugyanakkor az előbbi mondatban felsorolt vármegyék esetében is meghaladja a 30%-ot. Pest vármegyében ugyanez az érték 6,3%.

Az 2. ábrán látható, hogy a KAVOSZ Zrt.<sup>12</sup> által nyújtott Széchenyi Kártya Program hiteltérmékei tekintetében – mint jeleztük – többségében a Garantiqa Zrt. 80%-os kezességvállalása áll.

2. ábra: A Széchenyi Kártya Program keretében szerződött hitelek volumene és a Garantiqa Zrt. szerződött kezességvállalásainak volumene régiók szerint, 2022. december  
 Figure 2: The volume of loans contracted within the framework of the Széchenyi Card Program and the volume of guarantees contracted by Garantiqa Zrt. by county, December 2022



*Forrás: Garantiqa Zrt. és KAVOSZ Zrt. adatok alapján saját szerkesztés.  
 Sources: based on data from Garantiqa Zrt. and KAVOSZ Zrt. own editing.*

A szerződött hitelösszegek volumene a vállalkozások<sup>13</sup> valamivel több, mint 40%-ának teret adó közép-magyarországi régióban a legmagasabb. A szerződött hitelösszeg tekintetében Budapestet és Pest vármegyét követik Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Csongrád-Csanád, Győr-Moson-Sopron és Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyék. A szerződött kezességvállalások tekintetében a vármegyék sorrendje – tekintettel a Garantiqa Zrt. általánosságban 80%-os kezességvállalására – nem változik. Az ábrán is jól látható, hogy legkisebb, jóval a medián (76,6 Mrd forint) alatti kezességvállalási állományokkal rendelkező vármegyék Heves, Nógrád és Tolna, rendre: 39,4; 33,2, 16,2 Mrd forinttal.

A Széchenyi Kártya Program szerződött hitelügyleteihez két garanciaszervezet kapcsolódik (Garantiqa Zrt. és AVHGA), amelyek között jól látható, hogy a Garantiqa Zrt. szerződött kezességvállalásai átlagban közel négy és félszerese az AVHGA által szerződött kezességvállalásoknak. Egyértelműen kijelenthető tehát, hogy a kkv-kat legnagyobb arányban a Garantiqa Zrt. képes elérni, hiszen az AVHGA-val (és más kezességvállaló intézményekkel, mint például: START Garancia Zrt., MFB Zrt.) ellentétben nem csak egy adott szektorra specializálódott. A Széchenyi Kártya Program konstrukciói mögött tehát a legnagyobb arányban a Garantiqa Zrt. kezességvállalása áll.

A gyakorlatban, 2022. év végén minden harmadik hitel mögött a Garantiqa Zrt. kezessége állt.

## A GARANCIAPROGRAMOK JELENLEGI ÉS JÖVŐBENI SZEREPE

2022 augusztusában félig strukturált mélyinterjúút folytattunk le a Garantiqa Zrt. vezérigazgatójával és az AVHGA üzleti ügyvezető igazgató-helyettesével.

Az interjúk fókuszában – többek között – a következők álltak:

- a garanciaprogramok szerepe és jelentősége a válság idején,
- a garanciaprogramok regionális hatásai,
- ajánlások a hazai kkv-k számára.

Mind a Garantiqa Zrt., mind az AVHGA 30 éves múltra visszatekintő szervezetek fennállásuk óta megőrizték piaci részesedésüket és a kkv-k finanszírozási forrásokhoz való hozzájutásában betöltött szerepüket és jelentőségüket. A vállalati hitelezést, a garantált portfólió nagyságát 2010-től 2020-ig tartó időszakban viszonylagos nyugalom, a garantált hitelállomány egyenletes növekedése, a „7 bő esztendő” a banki hitelezés pörgése jellemezte, így „nem volt nehéz növekedni”. 2019-ben a pandémia hazánkat egy, a 2008-as pénz- és tőkepiaci válsághoz képest kedvezőbb, már jóval felkészültebb helyzetben érte, amelyre már a garanciaszervezetek is gazdasági visszaesésben betöltött szerepük tudatában készültek fel, és termékkínálatukat is ennek tudatában fejlesztették ki. A válság idején a garanciaintézmények szerepe felerősödik. Válság idején ugyanis megnőnek a hitelezési kockázatok is, ekkor a kockázatok porlasztásának, mérséklésének igénye is megnő, és ezáltal nő a garanciaintézmények szerepe is. Felhívták a figyelmet arra, hogy a garantált hitelállomány vizsgálata nem egyenlő a teljes magyar hitelpiacca, a kezesség ugyanis leginkább a gyengébb cégeken segít, ebben van magának a kezességnek a hozzáadott értéke, ugyanis a kezességvállaló intézmények nélkül a vállalkozás (leginkább kkv) nem kapna hitelt, vagy a kezességvállaló intézmény igénybevétele mellett kedvezőbb feltételek mellett kap hitelt (például hosszabb futamidőre kap hitelt vagy több hitelt kap).

A 2008-as pénz- és tőkepiaci válság idején a bankok hitelezési hajlandósága alacsony volt, hitelkínálat növelő szerepükkel ’léptek színre’ a kezességvállaló intézmények. A Covid idején a hitelezési aktivitás csökkenését támogatott hitelprogramok is segítettek ellensúlyozni, a hitelpiacon nagy volumenű kedvezményes finanszírozási forrás állt rendelkezésre, tehát volt kínálat (ellentétben a 2008-as válság idején), így tankönyvi forma szerint nőtt a garanciaállomány is. A garanciaállomány növekedése és a hitelezés szinten tartásában, sőt növelésében nagy szerepe volt tehát az államilag támogatott hitel- és garanciaprogramoknak.

Az egyes garanciaprogramok legfontosabb jellemzői az interjúalanyok szerint:

- anticiklikus, az általános gazdasági ciklussal ellentétesen mozog;
- támogató, mert vannak olyan ágazatokban tevékenykedő cégek, akik kezesség nélkül nem kapnának hitelt, még akkor is, ha tudjuk, hogy ezen cégek után a kezességeket beváltják (például az AVHGA külön az élelmiszer feldolgozóipart, a Garantiqa Zrt. a turizmus-vendéglátás, a magas energiaárak tekintetében a feldolgozóipari ágazatot emelte ki), de ez már gazdaságpolitika. A kezesség mögött az állam viszontgaranciája áll (a 85% viszontgarancia – Covid idején 90% – leginkább kuriózum Európában);
- addicionális, hitelhez kapcsolódik;

- a vidékfejlesztés, regionális felzárkóztatás egyik élharcosa, a garanciaprogramok szerves részei a fejlesztéspolitikának, gazdaságpolitikának, az agrártámogatási intézményrendszer részei;
- ára van, a kezesség pénzbe kerül, vannak államilag támogatott garanciaprogramok és van piaci árazású garanciaprogram is a magyar piacon.

A garanciaprogramok tekintetében elmondható, hogy nincs, vagy ha mégis, akkor mérsekelt a verseny az egyes kezességvállaló intézmények között, inkább egyfajta szakosodás van a piacon, a Garantiqa Zrt. legnagyobb részt a kkv-kra specializálódott, azok általános ügyleteihez nyújt garanciát, az AVHGA az agráriumot látja el garanciával, az EXIM szintén speciális célcsoport igényeit elégíti ki (külpiaconra törekvő vállalatok), a START Garancia Zrt. és az MFB Zrt. nagyobb egyedi garanciaügyletekben érdekeltek. Ami az egyes garanciaprogramok kidolgozását illeti, a szakpolitikai, vállalkozási igények megjelenésétől kezdve az informatikai és banki fejlesztési igényeket is figyelembe véve időtartamuk egy jó fél év, bár 2020-as bevezetésük, a pénzügyi válság elmélyülésének megakadályozása érdekében rendkívüli gyorsasággal történt, de alapvetően egy garanciaprogram felfutása 2-3 évig is eltart békeidőben. A krízis garanciaprogramok egy rendkívüli válsághelyzetre reagáltak, és felfutásuk is gyors volt, az Átmeneti Közlemény hatályának 2022. júniusi 30-i lejártával csúcspontot értek el. Mivel korábban nem voltak hasonló krízisprogramok a piacon, ezért a programok hasznos tapasztalattal szolgálhatnak egy újabb válság idejére, azok monitorozása és a tapasztalatok felhasználása kulcsfontosságú a döntéshozók, vállalkozások számára.

## KILÁTÁSOK, A JÖVŐ

2022. február 24-én Oroszország katonai agressziót indított Ukrajnával szemben. Az Európai Unió (továbbiakban: EU) és a nemzetközi partnerek korlátozó intézkedésekkel reagáltak Ukrajna területi integritásának, szuverenitásának és függetlenségének súlyos megsértésére. Az EU-s és hazai vállalkozások ezáltal több módon is érintettek ebben, többek között a csökkenő kereslet, az abból következő bevételkiesés, a nyersanyagok és az előállatok esetében az ellátási láncok zavarai, magas energiaárak: a villamos energia és a földgáz árának megemelkedése, az előállítási költségek drasztikus emelkedése.

Ebben a helyzetben a Bizottság úgy határozott, hogy közleményt<sup>14</sup> fogad el az olyan állami támogatási intézkedések meghatározása céljából, amelyeket a tagállamok Oroszország Ukrajna elleni agresszióját, valamint az ezzel összefüggésben az EU és a nemzetközi partnerek által elfogadott szankciókat, továbbá például az Oroszország által hozott ellenintézkedéseket követő gazdasági hatások orvoslása érdekében hozhatnak. Magyarország Ukrajnával közvetlenül szomszédos állam. E földrajzi közelség miatt Magyarországon meghatározóbbak az orosz-ukrán konfliktus európai hatásai, és nő a gazdasági bizonytalanság. A gazdaságra gyakorolt negatív hatás a GDP volatilitásával és az inflációs prognózissal becsülhető meg. A Magyar Nemzeti Bank negyedéves Inflációs Jelentésében makrogazdasági mutatókat tesz közzé, és értékeli az inflációt meghatározó makrogazdasági folyamatokat. A háború kiterjedése után az infláció és a GDP várakozások romlása egyértelműen számszerűsíthető a jelentésben: 2022-ben a GDP az előző évihez képest 2,5%-ponttal 4,6%-ra csök-

kent, az inflációs ráta 2021. éves átlaga 9,4 százalékponttal 14,5%-ra növekedett 2022-re (MNB, 2022, 2023). Az inflációs nyomás csökkentése érdekében a hazai monetáris politika is szigorodott, az MNB 2021 júniusában (0,9%) kezdte meg kamatemelési ciklusát, amelyet 2022. szeptember végéig folytatott, és ezt követően sem csökkentette a jegybanki alapkamatot, amely jelenleg is 13%. Ezen időtartam alatt a jegybanki alapkamat több, mint 14-szeresére nőtt, a hazai kkv-k számára elérhető piaci hitelek kamatai is megemelkedtek, a piaci hitelezés visszafogottabbá vált, és a jövőben is ez a tendencia várható. Ez a magyar gazdaság növekedésének további lassulását jelenti az előző évhez képest (2021), ez a csökkenés nominálisan legalább 1448 milliárd forint (3900 millió euró) veszteséget jelent a magyar gazdaságnak 2022-ben. Annak érdekében, hogy csökkentsük a gazdasági szereplők veszteségét, nélkülözhetetlenné válnak az államilag támogatott hitelprogramok és javasolt a jövőben olyan garanciatermékeket bevezetni, amelyek az elhúzódó gazdasági recesszió mellett is megteremtik a biztonságot a kkv-szektor számára.

Bizonytalanság övezi a jövőt: a vállalkozások, különösen a legkisebbek gyakran még a következő hónapra sem tudnak tervezni, a következő évi Üzleti Tervek összeállítása is nehézségekbe ütközik, a finanszírozási kockázatok növekednek. Egyre több vállalkozás halasztja el beruházásait, egyrészt a már válságok kapcsán említett ellátási láncok zavarai áremelkedéshez vezetnek, amelyeket a vállalkozások a kezdeti költségvetési terveikhez képest már nem tudnak vállalni, másrészt a jövőre próbálnak felkészülni, ezek pedig a beruházási igényeket csökkentik. A jövőben a beruházások ösztönzése fontos gazdaságpolitikai szempont a versenyképesség megtartása és a fenntartható fejlődés érdekében. A túlélés igényével együtt nő a vállalkozások likviditási igénye a válság alatt, például az agráriumban relatíve hosszú a ciklusidő, ugyanakkor a legtöbb jelentős nemzetgazdasági ág, mint az építőipar, feldolgozóipar is tartós forgóeszközigény szükséglettel néz szembe, az elkövetkező hónapokban tehát ezekre kell felkészülni. Mind a beruházási, mind a likviditási hitelek mögött megjelenik a kezességvállalás intézménye, a válság kezelésében játszott szerepük tudatában a kezességvállaló intézmények felkészültek a válságra, ehhez azonban az szükséges, hogy a finanszírozási piacon megfelelő mennyiségű kihelyezhető finanszírozási forrás is rendelkezésre álljon.

## JEGYZETEK

- 1 A kezességvállalás során a kezességvállaló (lehet akár intézmény, akár magánszemély) azt a kötelezettséget vállalja, hogy amennyiben a hitelfelvevő nem teljesíti a pénzügyi kötelezettségeit, úgy a kezességvállaló teljesíti azt helyette. A kezességvállalások – különösen, ha az állam biztosítja vagy támogatja azokat – lehetővé tehetik, hogy a kölcsönt igénybevevő olyan finanszírozási forráshoz jusson hozzá, amelyet eredetileg nem tudott volna igénybe venni (Kende, 2016).
- 2 A garanciavállalás során a garantőr egy saját, önálló kötelezettséget vállal a hitelezővel szemben. Az állam által vállalt garancia lényege az, hogy a központi költségvetésen keresztül vállalja ezt az önálló kötelezettséget (Halász et al., 2016).
- 3 Hitelintézetek mellett a pénzügyi vállalkozások kockázatvállalási hajlandósága is alacsony.



- 4 Az állam nevében a mindenkori költségvetési törvényben (jelenleg Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény) vállalt megtérítési kötelezettség, amelynek keretében az állam a garantőr intézménynek nyújt garanciát abban az esetben, ha utóbbi intézmény részéről szükség volt a garancia érvényesítésére (Szamkó et al, 2019).
- 5 A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 7. §-a szerint a Pénzügyi intézmény: a hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás, 9. §- szerinti hitelintézeti szervezeti forma a pénzügyi vállalkozás.
- 6 A kutatás az EIF által kezelt 'Multi-Annual Programme for Enterprise and Entrepreneurship' és a 'Competitiveness and Innovation Framework Programme' keretében 2002 és 2016 között nyújtott hitelek hatásait vizsgálta Olaszország, a Benelux államok és az északi országok (Dánia, Svédország, Finnország és Norvégia) kkv-ira irányulóan.
- 7 Az Európai Bizottság 2020. március 13-án közzétett COM (2020) 112 final számú a Covid-19 járványra adott összehangolt gazdasági válaszáról szóló közleménye.
- 8 1407/2013/EU rendelet a csekély összegű állami támogatásokról.
- 9 Visszterhes kötelezettségvállalás esetén a pénzügyi intézmény vállalkozással szembeni követeléséhez kapcsolódó kockázatnak egy része a garantőr intézményt terheli.
- 10 Ez annak tudható be, hogy amíg a Garantiqa Zrt. a vállalkozások szélesebb körét tudja elérni a termékeivel, hiszen a portfóliója általánosabb, addig az AVHGA tevékenysége csak egy adott szektorra koncentrálódik.
- 11 Az AVHGA esetében a megfelelő összehasonlíthatóság érdekében csak a KAVOSZ Zrt. agrárcélú konstrukciói kerültek összehasonlításra az AVHGA kezességvállalásaival.
- 12 KAVOSZ Zrt.: a Széchenyi Kártya Program forgalmazója, KAVOSZ Pénzügyi Szolgáltatásokat Közvetítő Zártkörűen Működő Részvénytársaság.
- 13 A Garantiqa Krízis Garanciaprogram keretében nagyvállalatok is igényelheték a Garantiqa Zrt. kezességvállalását.
- 14 A Bizottság (2022/c 131 i/01) közleménye Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából.

## IRODALOMJEGYZÉK

- A kezességvállalási díjak költségvetési támogatásának összegéről szóló 1778/2018. (XII. 21.) Kormányhatározat
- A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
- Bihari Péter: *Nem konvencionális jegybanki eszközök alkalmazása Magyarországon és külföldön – nébány tapasztalat*, Köz-Gazdaság, 2013/3, 39–60.
- European Association of Guarantee Institutions (AECM): *Statistical Yearbook*, Brüsszel, 2021, 6–30.
- Kraemer-Eis, Helmut (ed.): *European Investment Fund, Econometric study on the impact of EU loan guarantee financial instruments on growth and jobs of SMEs*, Luxembourg, 2019/54. (elektronikus kiadás)
- Európai Központi Bank: *Éves Jelentés 2009*, Frankfurt am Main, 2010. ISSN 1830-2963 (elektronikus formában)

- Fábíán Gergely – Fáykiss Péter – Szigel Gábor: *A vállalati hitelezés ösztönzésének eszközei*, Budapest, 2011 (MNB-Tanulmányok 95.), 8–23.
- Halász Zsolt – Szabó Ildikó – Varga Erzsébet: *Adótan és adóeljárás*, Budapest, 2021. (elektronikus kiadás) <https://doi.org/10.55413/9789632959979>
- Jeneiné Gerő Henriett Emese: *A tőkepiaci és az egészségügyi válság összehasonlítása, kkv-kat érintő válságkezelő intézkedések*, Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek, 2022/ 1, 33–44. <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2022.3>
- Kende Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Budapest, 2016. (elektronikus kiadás) <https://doi.org/10.55413/9789632956152>
- Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország 2020*, Budapest, 2021.13–49.
- Magyar Nemzeti Bank: *Jelentés a pénzügyi stabilitásról*, Budapest, 2008. október, 11–52.
- Magyar Nemzeti Bank: *Jelentés a pénzügyi stabilitásról*, Budapest, 2012. április, 14–25.
- Magyar Nemzeti Bank: *Pénzügyi stabilitási jelentés*, Budapest, 2020. november, 4–55.
- Magyar Nemzeti Bank: *Pénzügyi stabilitási jelentés*, Budapest, 2022. november, 4–65.
- Magyar Nemzeti Bank: *Inflációs jelentés*, Budapest, 2022. december, 7–67.
- Magyar Nemzeti Bank: *Inflációs jelentés*, Budapest, 2023. március, 11–79.
- Nagy Balázs: *Garanciaszervezetek szerepe a KKV-hitelezés ösztönzésében*, in: Negyed százados a magyar bankrendszer, „Múlt – Jelen – Jövő”, Budapest, 2012, 203–215.
- Pénzügyminisztérium: *Magyarország Konvergencia Programja 2021–2025*, Budapest, 2021, 4–67.
- Szamkó Józsefné – Sándorné Új Éva: *Számviteli és gazdálkodási változások az állambáztartás területén*, Budapest, 2019. (elektronikus kiadás) <https://doi.org/10.55413/9789632958637>

## KONFERENCIAROVAT

### CONFERENCE

A Comitatus Önkormányzati Szemle régi-új rovatot indít *Konferencia* címmel, ahová a korábbiaktól eltérően nemcsak klasszikus konferenciabeszámolókat várunk, hanem a konferenciákon elhangzott, korábban még nem közölt előadások leiratai számára is megjelenési lehetőséget biztosítunk. A leiratok elkészítésére vonatkozóan elsődlegesen a szerkesztőbizottság tagjai jogosultak felkéréseket tenni, ugyanakkor szívesen vesszük a konferenciák szervezőinek ezirányú ajánlásait is.

Első rovatunkban két konferenciáról közlünk beszámolót, illetve előadás leiratot. 2023. január 27-én Alsópetényben került sor a Miniszterelnökség Területfejlesztésért Felelős Államtitkársága által szervezett területpolitikai konferenciára, amely a *Kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségeit* vizsgálta. A konferenciáról Mezei Katalin készített beszámolót, továbbá Szabó Pál és Szabó Tamás ezen konferencián elhangzott előadását adjuk most közre. A rovatban bemutatott másik konferenciát az MTA VEAB Gazdaság-, Jog- és Társadalomtudományi Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága szervezte Ászár Község Önkormányzata közreműködésével, amelyre 2022. október 28-án került sor *A kistéleplési önkormányzatok helyzete, az önállóság élménye és lehetőségei* címmel. Erről Zongor Gábor készített beszámolót, illetve Tábori Ferenc ott elhangzott előadásának leiratát is közöljük.



*Kádár Tibor: Kalevala II. – vegyes technika 2014.*

MEZEI KATALIN

## A kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségeiről

*On the development potential of beneficiary and lagging regions*

•  
SZERZŐ:

MEZEI KATALIN, egyetemi docens, tanszékvezető, Széchenyi István Egyetem Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, mezei.katalin@sze.hu

A Miniszterelnökség Területfejlesztésért Felelős Államtitkársága 2023-tól tematikus konferenciasorozat megrendezését tervezi azzal a céllal, hogy lehetőséget biztosítson a szakmai, szakpolitikai és tudományos élet szereplőinek az aktuális területpolitikai kihívások megvitatására, a szakma előtt álló feladatokról való közös gondolkodásra. A nyitó konferenciára 2023. január 27-én került sor a Nógrád megyei Alsópetényben, amely a *Kedvezményezett és leszakadó térségek fejlődési lehetőségeivel* foglalkozott. Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter köszöntőjében hangsúlyozta, hogy a konferencia része annak a területfejlesztés megújítását szolgáló folyamatnak, amelynek célja az optimális fejlesztéspolitikai keretrendszer kialakítása, valamint területi tervezésben és fejlesztésben résztvevő szakemberek felkészítése az EU következő, 2028-tól induló programozási periódusára.

Mayer Gábor területfejlesztésért felelős államtitkár a hazai területpolitika dilemmáiról tartotta nyitóelőadását, amelyben bemutatta, hogy 2010 óta milyen eredményeket sikerült elérni az elmaradott térségek felzárkóztatásában, ehhez milyen forrásokat milyen területi léptékben használtuk fel. Az előadás második felében a hazai területfejlesztés potenciális beavatkozási térségeit vette számba, és hangsúlyozta, hogy azoknak egymás mellett, egymást erősítő módon kell szerepelniük a jövő területfejlesztésében.

Vecsei Miklós, a Felzárkózó települések (FETE) program miniszterelnöki biztosa, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke bemutatta az általa vezetett, 2019 óta működő, a 300 legrszegényebb település fejlesztését szolgáló program részleteit; az érintetteket, a segítőköt, a célokat, a feladatokat, az eszközöket és az elért eredményeket. Kiemelte, hogy a FETE egy olyan komplex fejlesztési program, amely nemcsak, és nem elsősorban az anyagi segítségnyújtásra koncentráll, de a társadalmi innovációkat is felkarolja; a közösségépítés legalább annyira része, mint a helyi gazdaságfejlesztés.

Pénzes János, a Debreceni Tudományegyetem docense *Az elmaradott települések tipizálása és a kapcsolódó alsó-középszintű térfelosztási lehetőségek* című előadásában részletes áttekintést nyújtott az elmaradott térségek és települések lehatárolásának hazai gyakorlatáról az 1991–2015 közti időintervallumban, beleértve a módszertant, a területi mintázatot és annak változását is. Továbbá beszámolt egyéb, hivatalosan nem használt, de kidolgozott módszertannal rendelkező eljárásokról is. Arra a következtetésre jutott, hogy bármelyik indikátorrendszert is használjuk, a legelmaradottabb települések köre érdemben nem változik. Ez arra utal, hogy a periférikus települések leszakadása tartós, azok erős területi koncentrációt mutatnak, ami térségi szintű leszakadást jelez, amelynek háttérében a problémák halmozódása figyelhető meg.

Tagai Gergely, a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete tudományos munkatársa a kedvezményezett térségek demográfiai kihívásait elemezte előadásában. A hazai demográfiai folyamatok bemutatása után beazonosította a népességváltozás domináns tényezőit a kedvezményezett járásokban, vizsgálta a kedvezőtlen demográfiai folyamatok okait és következményeit, és arra a következtetésre jutott, hogy a problémát komplexen kell kezelni, a beavatkozási logikában a mitigációs és adaptációs fókuszot egyaránt érvényesíteni kell.

Mezei Katalin, a Széchenyi István Egyetem docense a *Kedvezményezett térségek helye és szerepe a területfejlesztésben* című előadásában a korábbiakhoz képest szélesebb kontextusba helyezte a kérdést. Rendszerszintű megközelítést alkalmazott, amelynek során azt vizsgálta, hogyan illeszthető be hazánkban a kedvezményezett térségek problematikája a területi fejlődést befolyásoló alrendszerek működésébe.

Szabó Pál és Szabó Tamás közös előadásukban tovább bővítették a fókuszot, hiszen európai uniós, és azon belül V4-es kitekintésben vizsgálták a kedvezményezett térségek lehatárolásának módszertani jellemzőit, beleértve a beavatkozási szinteket és az alkalmazott eszközöket egyaránt. (Az előadás leíratát konferenciarovatunk tartalmazza.)

A konferencia zárásaként kerekasztal beszélgetésre került sor, amelyet Csöte András, a Hétfa Kutatóintézet ügyvezetője moderált. A résztvevők: Avar Ákos (Alsópetény polgármestere), Bíró Anna (Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat), Erdős Szabolcs (Stratégiai Fejlesztési Központ Kft.), Józsa Viktória (Nord Consult Kft.), Németh Nándor (Magyar Máltai Szeretetszolgálat) és Szalkai Gábor (ELTE TTK) az elmaradott térségekben megvalósított jó gyakorlatokat mutattak be az okos közösségektől kezdve a szociális szövetkezeteken (Gyulaj, Tiszabura) át a Helyben rendben programig.

A konferencia zárszavában Mayer Gábor megköszönte a közös gondolkodást és tapasztalatcserét, hangsúlyozta, hogy a miniszter és az államtitkárság a párbeszéd híve, és a továbbiakban is partnerként tekint a területi szereplőkre.

SZABÓ TAMÁS – SZABÓ PÁL

## A területi fejlettség szerepe a visegrádi országok területfejlesztésében

*The role of territorial development in the regional development of the Visegrad countries*

### SZERZŐK:

SZABÓ TAMÁS, PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajz- és Földtudományi Intézet, Regionális Tudományi Tanszék, tomisabo@student.elte.hu, ORCID: 0009-0005-0659-8589

SZABÓ PÁL, tanszékvezető, egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajz- és Földtudományi Intézet, Regionális Tudományi Tanszék, pal.szabo@ttk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-2140-2223

**Kulcsszavak:** területi fejlettség • kevésbé fejlett régiók • visegrádi országok

**JEL kód: R58**

**Absztrakt:** A tanulmány megkísérli áttekinteni a regionális politikában alkalmazott területi fejlettségi fogalom mérési kérdéseinek aktuális jellemzőit és az ezekre épülő területi lehatárolási törekvéseket, kisebb részben általánosan, az Európai Unió keretein belül, nagyobb részben pedig a visegrádi országok példáit figyelembe véve. A V4-ek esetében a legfontosabb fejlesztéspolitikai eszközök azonosítása érdekében a vonatkozó területfejlesztési törvényen és egyéb, az elmaradott területek lehatárolásával kapcsolatos dokumentumokon alapuló hosszú távú stratégiák alapján vizsgáljuk az érintett országok stratégiáit. Ez lehetőséget nyújt az országok és az uniós gyakorlat közötti hasonlóságok és különbségek azonosítására.

#### AUTHORS:

TAMÁS SZABÓ, Eötvös Loránd University, Faculty of Science, Institute of Geography and Earth Sciences, Department of Regional Science, [tomisabo@student.elte.hu](mailto:tomisabo@student.elte.hu), ORCID: 0009-0005-0659-8589

PÁL SZABÓ, Eötvös Loránd University, Faculty of Science, Institute of Geography and Earth Sciences, Department of Regional Science, [pal.szabo@ttk.elte.hu](mailto:pal.szabo@ttk.elte.hu), ORCID: 0000-0002-2140-2223

**Keywords:** territorial development • less developed regions • Visegrád Countries

**JEL-Code:** R58

**Abstract:** The article attempts to review the current features of regional policy measurement issues of territorial development and the territorial delimitation efforts based on them, a smaller part in general with in the framework of the European Union, and a larger part considering the examples of the Visegrad countries. In order to identify the most important development policy tools, the countries' long-term strategies based on the territorial development law and other documents related to the delimitation of underdeveloped areas are examined. This provides an opportunity to identify similarities and differences between countries and EU practices.

## BEVEZETÉS

Évtizedek óta foglalkoztatja a regionális egyenlőtlenségek kutatóit és a területfejlesztési szakpolitikát a területi fejlettség mérése, az egyenlőtlenségek feltárása és az ezek csökkentésére adható megoldások. Ez a gondolatkör – felfogásunkban – aktuálisan a regionális tudomány, a regionális földrajz és a regionális politika témakörében értelmezhető, és fontos, hogy ezek együttese, azaz az elmélet és a gyakorlat, a társadalmi tértudomány, térpolitika és a földrajzi valóság kapcsolódása működjön. Ha területi szempontból nézzük, akkor még az európai (leginkább uniós) dominancia és a kelet-közép-európai, illetve magyarországi sajátosságok a mérvadók esetünkben.

Munkánkban arra vállalkozunk, hogy áttekintsük a területi fejlettség regionális politikai mérési kérdéseit és az erre épülő területi lehatárolási törekvések aktuális jellemzőit, kisebb részben és általánosan az Európai Unió keretében, nagyobb részben a visegrádi országok esetében.



## A TERÜLETI FEJLETTSÉG

A területi fejlettség és elmaradottság kiemelt jelenségpár a területi szaktudományoknál, és a területi szakpolitika esetében, mind világszinten és az Európai Unióban, mind az egyes országok, régiók, települések viszonylatában. Térségi társadalmi és gazdasági folyamatok generálója (migráció, FDI stb.) és a társadalmi szolidaritáson alapuló szakpolitika pénzüsszegeinek (támogatás) mozgatója. Emiatt értelmezni és mérni kell!

Egy földrajzi terület fejlettségének mérése azonban nehéz, mert összetett, a helyi természeti, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális tényezők összességének (átlagos) fejlettsége, nem pedig egy konkrét jelenség (egy technológia, egy szervezet, egy személy stb. fejlettsége) (Szabó, 2015). A területi fejlettség mérését és területi elemzését pedig meghatározza a vizsgált időszak (jelen, múlt), a területi szint és a térség (földrajzi elhelyezkedése), és az ezekhez (idő és tér) kapcsolódó mérőszámok (statisztika) megléte, jellemzői,<sup>1</sup> valamint a választott módszer mint kiemelt mérőszám vagy komplex mutató, többváltozós statisztikai módszer alkalmazása. Fontos, hogy a minőség (nem mennyiség) áll a középpontban, és viszonyításról beszélünk (vertikális [nagyobb egység átlagához], horizontális [egy szinten lévő egységekhez] formában). Hasonlóan lényeges, hogy a többségi társadalmi vélemény mit ért és fogad el ebből, s a szakma képviselői milyen formában értelmezik, mérik iskolázottságuk, világszemléletük és ez alapján, valamint, hogy esetünkben mi az európai (fejlett világ) felfogás a meghatározó jelenségről. Mindezek okán a területi fejlettségi vizsgálatok sokfélék.

A területi fejlettség/elmaradottság felfogása, mérése és maga a fejlesztés is a múlt században sokáig gazdasági-infrastrukturális bázisra épült. Ez az egyoldalú tartalom az elmúlt évtizedekben oldódott, előbb a társadalom és a tudomány révén. Elméleti oldalról fontossá vált a természeti környezet és a társadalom szerepének növekedése (a környezetvédelem és az emberközpontúság), ezen szférák és elemeinek megjelenítése a fejlettségi felfogásban. Mindezt jelentette például a fenntarthatóság, fenntartható fejlődés kérdése, valamint új vagy újraértékelt (esetleg területi dimenzióba áthelyezett) jelenségek (fogalmak és mérések) megjelenése (területi versenyképesség, jólét, boldogság stb.). Módszertani oldalról pedig felmerült, hogy a gazdasági teljesítmény mutatói így nem elegendők, újabb indikátorok, akár komplex mérőszámok kidolgozása szükséges. Ez a kritika a szakpolitika és a politika szintjén is megjelent. Az ENSZ a HDI mutató bevezetésével, az Európai Unió és országai pedig felvetések, konferenciák, szakmai anyagok készítésével mozdultak el a korábbi állásponttól (Stiglitz jelentés [2008], „A GDP-n túli kezdeményezés” azaz a haladás mérése változó világunkban [ld. [https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html)] stb.). Azonban fontos kiemelni, hogy miként korábban a gazdasági túlsúlynak, úgy most a komplexitásnak, a tényezők arányainak is vannak kritikái (Szabó, 2015, 275). Például a társadalmi túlsúlyba fordulás nem célszerű, mivel a területfejlesztés és nem a társadalompolitika a cél, vagyis meg kell tartani a földrajzi tényezők egyensúlyát. Másrésztől minden mérési kísérletnek voltak és lesznek kritikái, és ahogy az egy főre jutó GDP korlátossága is megjelent, úgy a HDI és társai is vitattak (hány jelenséget, milyen indikátorokkal és súlyozással mérnek) (Farkas, 2012).

A lényeg, hogy mi a célunk a fejlettség értelmezésével és mérésével? Esetünkben a területfejlesztés, a területi beavatkozás konkretizálása, a fejlesztési támogatások minél objek-

tívebb elosztása (egyszerűen fogalmazva a pénzek igazságos területi átcsoportosítása), az elmaradott régiók preferálása. A speciális szempontok e kérdésben ezek alapján az alábbiak: kellene hivatalosan rögzített elvek, szabályozás (mindez lehetőleg konszenzus alapján), területi lehatárolás és egységek, ezek közigazgatási vagy/és fejlesztési szervei, és szükséges a fejlettség szintjének konkrét meghatározása a választott módszer (kiemelt mutató vagy komplex mérőszám) és konkrét indikátorok révén (és ezekben is jó lenne a konszenzus). Ezekon túl minden irányba kell az artikulálhatóság (weblapon stb.), valamint kell a transzparencia és a társadalmi kontroll. Az utóbbiak miatt célszerű az egyszerűség, érthetőség (például megértse a nem szakmai döntéshozó is, meg az adóját befizető állampolgár is). Kell a rendszer beindulása előtt működése hatásainak felmérése (például kimaradók reakciói, „átigazolások”, beáramlás a támogatott térségbe), illetve a rendszer működésének tapasztalatai alapján később esetleges korrekciói. Majd az eszközök és végrehajtás, ami itt már nem témánk.

## AZ EURÓPAI UNIÓ JELLEMZŐI

Az alap az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés, a Lisszaboni Szerződés 174. cikke a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról. Eszerint „Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”.

Az Európai Unió aktuális regionális politikája különböző területi szintekben és egységekben működik, ezek közül e kérdés, az elmaradottság, az országok és NUTS2 régiók esetében realizálódik. (A makrorégiók és EGTC-k a speciális jellemzőik és problémáik miatt alanyai a szakpolitikának.) A méréshez szükséges adatokat a központi statisztikai hivatal, az Eurostat szolgáltatja.

A területi fejlettség mérése az integrációban, a többéves uniós költségvetési ciklusok bevezetése (1989) utáni időszakot nézve, az egy főre jutó GDP használatát jelentette és a NUTS2 régiókat. A kezdetektől az EU átlagértékének 75%-a volt a határvonal, és az ez alatti értékkel bírók (ciklust megelőző, rendelkezésre álló három év átlaga) az elmaradott (konvergencia) régiók, és jelenleg is ez a mérce (ld. pl. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/how/is-my-region-covered\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/is-my-region-covered_en)). Annyiban volt változás, hogy más régiók is, sőt egy ideje mindegyik, bár a fejlettebbek jóval kisebb mértékben támogatáshoz jutnak e keretben, vagyis ahol a mérce az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson, EU átlagértéke 100%) – jelenleg három kategória van: <75%, 75-100%, >100% (az előző ciklusban a középső csoport 75-90% között volt).

Ahogy korábban említettük, voltak törekvések más mérőszámok bevezetésére is, de ezek nem jutottak el konszenzusos megállapodásig. Volt például a regionális HDI, vagy aktuálisan fut (Kohéziós Jelentésben például) egy, pár évente kiszámolásra kerülő Regionális Versenyképességi Index (Regional Competitiveness Index, 74 mutatóból egy mérőszám). Ha megnézzük (ahogy az EU megfelelő részlegében is megtették) az utóbbinál a kapcsolatot az egy főre jutó GDP-vel, kiderül, hogy nagyon szoros a korreláció értéke, és a pontdiagram is azt mutatja, hogy igazából mely régiók elmaradottak a GDP/fő alapján, azok RCI értékei is általában alacsonyak (nem versenyképesek). Azaz első megközelítésben így feleslegesnek tűnik bevezetése, és vitatható is lenne (miért 74 indikátor, miért azok, milyen súllyal stb.).

Persze tényezőnként vannak differenciák, így egy-egy jelenség kiemelése nem célszerű (például munkanélküliség terén részben más a területi kép, ahol Magyarország térségeinek nem is magasak az értékei), de ha összetetten nézzük, például a  $\text{GDP}/\text{népesség} = \text{GDP}/\text{foglalkoztatott}$  (hatékonyság)  $\times$   $\text{foglalkoztatott}/\text{aktív népesség}$  (munkaerőpiac)  $\times$   $\text{aktív népesség}/\text{népesség}$  (demográfia) formában (Nemes Nagy, 2006), és ha az egy főre jutó GDP-je alacsony egy régióknak, akkor ezen három fontos tényező sem bírhat magas értékkel.

A különböző EU ciklusok regionális politikájában mindig első számú célkitűzésként szerepelt az elmaradott régiók felzárkóztatása, fejlődésben lemaradt régiók támogatása, s ezt a mindenkor rendelkezésre álló szakpolitikai keret elosztása is tükrözte. Súlya idővel némileg változott, méghozzá nőtt a koncentráció alapelveinek érvényesülésével (a legtöbb támogatást a legelmaradottabb országok és régiók kapják). A speciális térségek szerepe pedig számottevően lecsökkent (Igari, 2021), most igyekszik „erősödni” újból ez az irány, statisztikai (pl. NUTS3 régiók tipizálása) és lobbis oldalról (makrorégiók, EGTC-k).

Az elmaradott országok esetében az 1990-es évek elején bevezetett Kohéziós Alapban testesült meg ez a kérdéskör: azon országok, amelyek egy főre jutó GNI értéke nem éri el az európai uniós átlag 90%-át, támogatásra jogosultak az alpból (kohéziós országok). Ez jelenleg is így működik.

Az Európai Unió regionális politikájára tehát jellemző, hogy szakdokumentumaiban, háttéranyagaiban a boldogság mérésétől a soktényezős felfogáson át a HDI-ig sokféle oldala megjelenik a területi fejlettségnek, mert az EU regionális politikája számára a területi fejlettségről szóló viták fontosak, ám a különböző új alternatívák (felfogások és mérések) kissé bizonytalanok, ráadásul ugyanúgy kritikák érik őket, így döntően továbbra is a korábbi gyakorlatot folytatják. Azaz a jelenlegi regionális politikai ciklus esetében is a korábbi konszenzus és az egyszerűség a lényeges, így egytípusú mérőszám értékei döntenek a rendelkezésre álló milliárd eurók java részéről: a szakpolitika a már viszonylag jól mérhető, általában közmegegyezéssel elfogadott, s jól kommunikálható egy főre jutó GNI-ra és GDP-re építi az általános értelemmel vett elmaradott országok, illetve NUTS2 régiók lehatárolását, s ezzel a pénzbeli támogatások javának elosztását.

A tagállamok esetében a területfejlesztés alapvető kettőssége, hogy egyrészt próbálja a hazai igényeket kiszolgálni, másrészt az EU elvárásoknak (alapelveknek) megfelelni. Ennek a Partnerségi Megállapodásban és az ebből származó Operatív Programokban kell érvényre jutnia. A fejlettség kapcsán ez azt jelenti, hogy forrás regionális szinten az EU támogatások adhatnak (NUTS2 régiók), ugyanakkor kisebb vagy speciális térségi és akár települési szinten (NUTS3, LAU, mikroregiók, kiemelt térségek) saját hatáskörben mérhető az elmaradottság, kijelölhetők a támogatásra jogosultak, és akár hazai források, akár közvetlenül vagy közvetetten uniós források (vagy kedvezmények, helyzeti előnybe juttatások) adhatók számukra. Ezek vagy beépülnek OP-kba, vagy nem. Előbbi kifejezetten a fejlett országoknál markáns, ahol nincsenek vagy szinte nincsenek elmaradott régiók. Ami mérési oldalról jelen van, hogy a kedvelt GDP/fő mutató GDP része csak egy területi szintig létezik (NUTS3), alatta már más mérőszámok és kombinációjuk merül fel.

Kérdés, hogy az uniós felfogás, mérés mennyiben köszön vissza a visegrádi országok gyakorlatában. Az EU elmaradott tagállamaiként résztesznek a Kohéziós Alapból (elmaradott országok) és legtöbb NUTS2 régiójuk az elmaradott kategóriában van (konvergencia régiók). Ugyanakkor a saját hatáskörben megfogalmazott területfejlesztés vagy nyugati

mintát követő, vagy specialitásokkal is jellemezhető a stratégia, mérés, lehatárolás, esetleges hazai források osztása terén? A következő részben ezzel foglalkozunk.

## VISEGRÁDI ORSZÁGOK

A visegrádi országok vizsgálatok azokat a legfontosabb fejlesztéspolitikai eszközöket igyekszünk bemutatni, melyek célja a fejlettségbeli különbségek azonosítása, az elmaradott térségek lehatárolása. A fókuszban alapvetően azok a módszertanok állnak, melyek nem csak települési, hanem (legalább az aggregált adatok segítségével) magasabb területi szinteken is igyekeznek lehatárolni a társadalmi, gazdasági nehézségekkel küzdő területeket. Az eszközök azonosításához az adott ország területfejlesztési törvényére épülő hosszú távú stratégiáit, és egyéb, az elmaradott területek lehatárolásához kapcsolódó dokumentumait vettük figyelembe.

## MAGYARORSZÁG

Magyarországon a területfejlesztés jogi keretrendszerét az 1996-os területfejlesztésről és területrendezéséről szóló törvény szolgálta. A jogszabály a területfejlesztés elsődleges céljának a főváros és a vidék, a városok és a községek, valamint a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklését, emellett a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében az újabb válságterületek kialakulásának megakadályozását jelölte meg. A fejlettségi nehézségekkel küzdő területegységek hazai lehatárolásának jelenlegi legfontosabb eszköze is az 1996-os törvényre hivatkozik: a 290/2014-es kormányrendelet alapján történik a kedvezményes járások besorolása.

A járások területi fejlettség alapján történő osztályozását négy mutatócsoport (társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, valamint infrastruktúra és környezeti) komplex indikátora alapján végzik el. Összesen 24 mutatót alkalmaznak, melyeket normalizálás segítségével transzformálnak azonos terjedelmű skálára.

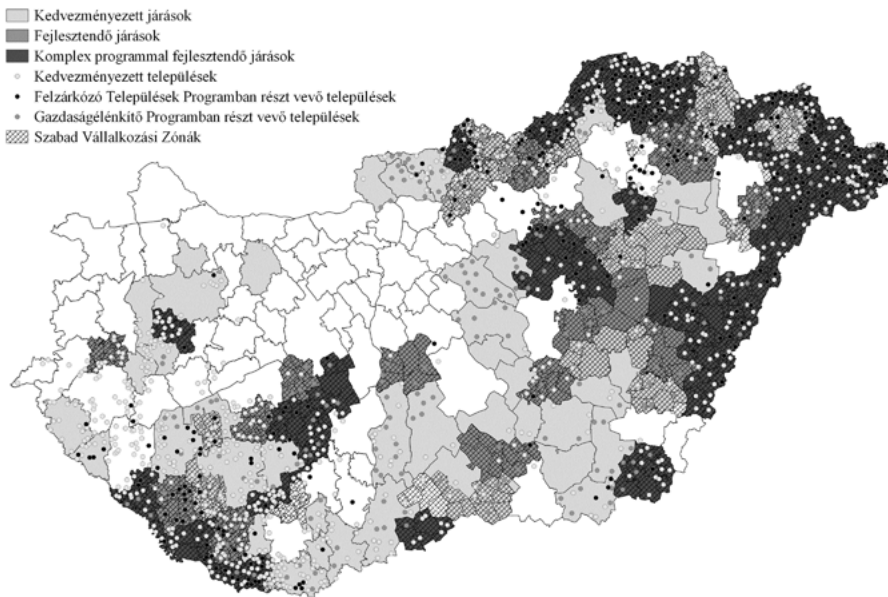
A kedvezőtlen társadalmi és gazdasági helyzetben lévő járásokat aztán három kategóriába sorolják (1. térkép):

- *kedvezményezett járások*: azok a járások, amelyeknek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga;
- *fejlesztendő járások*: a kedvezményezett járásokon belül azok a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a él;
- *komplex programmal fejlesztendő járások*: a kedvezményezett járásokon belül azok a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 10%-a él.

A fenti kategóriákon felül, a rendelet alapján a vármegyei közgyűléseknek lehetőségük van *regionális szempontból kedvezményezett járásokat* kijelölni.

Természetesen további, az elmaradott területek fejlesztését célzó eszközök is megjelennek a hazai területfejlesztésben (Szabad Vállalkozási Zónák, kedvezményezett települések, Gazdaságélénkítő Program, Felzárkózó Települések Program), ezek azonban elsősorban települési szinten értelmezendők. Ezek lehatárolása vegyes, némelyek kapcsolódnak a kedvezményezett járások azonosításához alkalmazott komplex indikátorhoz (vagy magukhoz a kedvezményezett járásokhoz), másokat egyéb mutatók alapján választják ki. Területi elhelyezkedésük szempontjából (1. térkép) jelentős átfedést mutatnak a különböző besorolások.

1. térkép: A hátrányos helyzetű járások és települések azonosítására alkalmazott hazai eszközök  
 Figure 1: Tool used in Hungary to identify disadvantaged districts and municipalities



Forrás: saját szerkesztés.  
 Sources: own editing.

## LENGYELORSZÁG

### Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégia

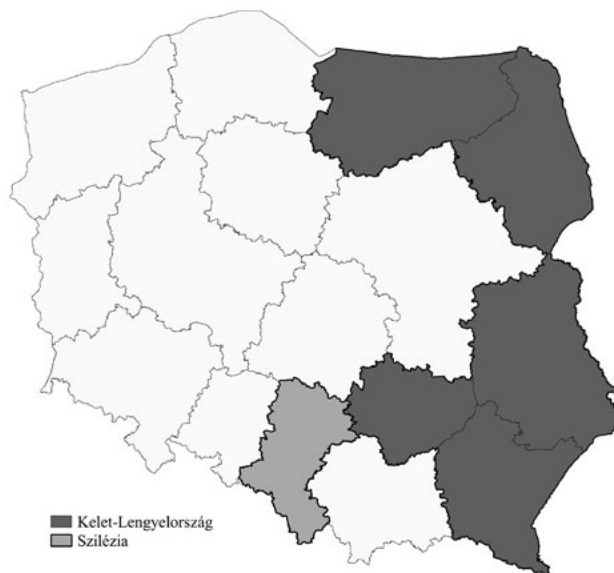
A lengyel fejlesztéspolitikai stratégia és programdokumentum jogi keretrendszerét a fejlesztéspolitika irányításának elveiről szóló 2006-os törvény határozza meg (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). A Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégia (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 [KSR.R]) tágabban

és részletesebben meghatározza a 2030-ig szóló lengyel területfejlesztési elveket, irányvonalakat, célkitűzéseket, a szakpolitika végrehajtási rendszerét és annak pénzügyi keretét. Lengyelországban a 2014–2020-as programozási időszak után, a 2021–2027-es ciklusban is megmarad a regionális politika vegyes végrehajtási rendszere, mely a vajdasági önkormányzatok által végrehajtott regionális operatív programokon, valamint a kormány által irányított nemzeti szintű operatív programokon és egyéb fejlesztési stratégiákon alapul. Utóbbiak Lengyelország egészére, vagy előzetesen kiválasztott vajdaságok és egyéb területek (pl. *határ menti területek, elmaradott térségek*) fejlesztésére koncentrálnak.

A Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégia több, úgynevezett stratégiai beavatkozási területet, azaz OSI-t (obszarów strategicznej interwencji) is meghatároz, ezek a következők:

- *tartós marginalizáció által fenyegetett területek,*
- *társadalmi-gazdasági funkcióikat veszítő középvárosok,*
- *Kelet-Lengyelország,*
- *és Szilézia.*

2. térkép: Kelet-Lengyelországi makrorégió és Szilézia vajdaság  
Figure 2: Macroregion of Eastern Poland and Silesia Voivodeship



*Forrás: saját szerkesztés.*

*Sources: own editing.*

*Kelet-Lengyelország* és Szilézia OSI státusza alapvetően a kedvezőtlen gazdasági, társadalmi és esetenként környezeti jellemzők miatt indokolt. Az ország keleti vajdaságainak helyzete különös kihívást jelent a területfejlesztés számára. A makrorégiót alacsony fejlett-

ségi szint jellemzi, az országrész régióinak egy főre jutó GDP értéke 2019-ben az EU-27 átlagának 50-63%-a volt, míg a lengyelországi átlag 68-86%-át érték el. A gazdasági mellett a demográfiai folyamatok is kedvezőtlenül alakulnak: 2000 és 2019 között évente átlagosan 14.000 fővel csökkent Kelet-Lengyelország népessége a migráció és a természetes fogyás következtében. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a jelentősnek mondható elvándorlás javarészt a fiatal és képzett népességet érinti. Szintén problémát jelentenek a közlekedési infrastruktúrális nehézségek (pl. autópályák elérhetősége, vasúti hálózat hiányosságai), a vállalkozói ökoszisztéma fejletlensége (a piac mérete, vállalkozások száma, tudásbázis stb.), a magánberuházások alacsony szintje, a munkaerő-piaci kihívások, valamint a villamosenergia-hálózat hiányosságai is (KSRR, Fundusze Europejskiej Polski Wschodniej 2021–2027).

Kelet-Lengyelország mellett *Szilézia* vajdaság is előzetesen meghatározott beavatkozási területként jelenik meg a Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégiában annak ellenére, hogy a dokumentum az egyik legerősebb gazdasággal rendelkező régióként hivatkozik rá. Az OSI státusz oka ebben az esetben az, hogy az elmúlt években más vajdaságokhoz képest gyengült a növekedés üteme, melyet alapvetően a vajdaság gazdaságának hagyományos bányá- és acéliparttól való függésével magyaráznak. A KSRR alapján a bányaiipar természetre és környezetre gyakorolt romboló hatásának mérséklése, a posztindusztriális területek revitalizációjának igénye, a magas hozzáadott értékű gazdasági tevékenységek alacsony szintje, valamint a lakásállomány fejlesztésének szükségessége szintén a vajdaságot célzó megkülönböztetett beavatkozások indokoltsága mellett szólnak.

A kelet-lengyelországi makrorégió, valamint Szilézia vajdaság az egyedi jellemzőik alapján lettek beavatkozási területként meghatározva, nem pedig egy előzetes szempontrendszer alkalmazó eljárás során. Ezzel ellentétben a KSRR rendelkezik az elmaradott vidéki térségek lehatárolásáról is, mely azonban már egy részletesen kidolgozott módszertan alapján történik. Ezek a térségek a Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégia *tartós marginalizáció által fenyegetett területek* beavatkozási területeként szerepelnek.

A kapcsolódó módszertan alapján először a 2014-es állapotra vonatkozóan végezték el a községek (gmina) besorolását. A lehatárolás célja a fejlesztéspolitikai célokhoz kapcsolódó széleskörű alkalmazási lehetőség vajdasági, regionális és nemzeti szinten egyaránt. Az alkalmazott indikátorrendszer összesen 14 mutatót tartalmaz (1. táblázat), az indikátorok mérése alapvetően települési szinten zajlik (kivéve a *Gazdasági fejlettség általános szintje* mutatót, melyet NUTS3 területi szinten elemeznek). A mutatókat két részre osztják, egyfelől a társadalmi jelenségeket, másfelől a gazdasági viszonyokat vizsgáló indikátorok csoportjára. Előbbiek alapvetően a lakosság demográfiai jellemzőihez, migrációs folyamataihoz, képzettségi szintjéhez, jövedelmi helyzetéhez, valamint az általuk elérhető szolgáltatásokhoz kapcsolódnak; míg a gazdasági indikátorok többek között az önkormányzatok gazdasági helyzetére, a vállalkozási aktivitásra, a munkanélküliség mértékére terjednek ki, de ide tartozik az urbanizáció szintje is. Az egyes mutatókhoz kapcsolódó adatokat standardizálják, és küszöbértékeket határoznak meg nekik, ezek alapján sorolják be a településeket a *tartós marginalizációval fenyegetett területek* kategóriába (Śleszyński, 2019; Śleszyński et al., 2017).

1. táblázat: A tartós marginalizáció által fenyegetett területek lehatárolására alkalmazott mutatók  
 Table 1: Indicator used to identify areas at risk of persistent marginalisation

Mutató	Mutató leírása
Társadalmi jellemzőkre vonatkozó mutatók	
Időskorúak aránya	A 65 éves és idősebb népesség aránya az aktív korú népességhez képest
Migrációs egyenleg	Az állandó tartózkodásra vonatkozó be- és kijelentkezések egyenlege 100 lakosra vetítve
Lakosság képzettségi szintje	A felsőfokú végzettségűek aránya a 13 éves és idősebb népességben belül
Iskolai végzettség	Átlagos teszteredmények az általános iskolákban
Jövedelmi szegénység	Szociális támogatásban részesülők aránya
Társadalmi részvétel	A legmagasabb részvételi arány országos általános választásokon
Szolgáltatások elérhetősége	A különböző szintű szolgáltató központok időbeli elérhetőségének mutatója
Gazdasági jellemzőkre vonatkozó mutatók	
Gazdasági fejlettség általános szintje	Egy főre jutó bruttó hazai termék (az országos átlaghoz viszonyítva)
Vállalkozói aktivitás a tercier szektorban	A tercier szektorban működő vállalkozások száma 1000 főre vetítve
Önkormányzatok gazdasága	Az egy főre jutó önkormányzati bevételek
Lakossági vagyon és befektetés	Az egy főre jutó befejezett lakások alapterülete
Munkanélküliség	100 aktív korú személyre jutó munkanélküliek száma
Területi hozzáférhetőség	Potenciális áruk rendelkezésre állásának indexe*
Az urbanizáció szintje	A beépített és urbanizált területek aránya

*Forrás: Śleszyński, 2019.*

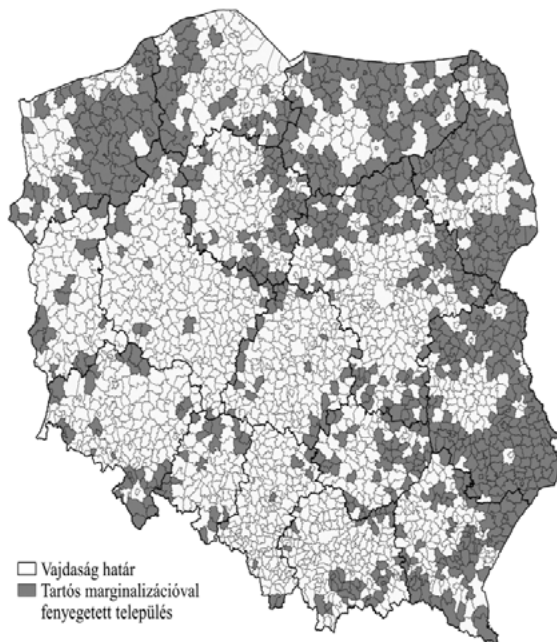
*Megjegyzés: \*Az index az országos jelentőségű települések, valamint az egyéb közlekedési csomópontok időbeli elérhetőségét vizsgálja (figyelembe véve az összes alapvető közlekedési módot), a társadalmi-gazdasági fejlettségi szinttel súlyozva.*

*Sources: Śleszyński, 2019.*

Az első, 2014-es lehatárolás után 2018-ban, a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozóan ismét elvégezték a települések besorolását. A lehatárolás jelentőségét az adja, hogy a vajdasági operatív programokban meghatározott támogatásokat kötelezően az adott vajdaság területén található *tartós marginalizáció által fenyegetett területek* (és a *társadalmi-gazdasági funkcióikat veszítő középvárosok*) kapják. A 2018-as eredmények szerint a 2478 község közül 667-et (26,9%) azonosítottak problémás területként (3. térkép). A 2014-es adatokhoz képest ugyan kevesebb, mint két százalékkal, de nőtt az érintett települések száma: akkor 627 község kapta meg ezt a státuszt (Śleszyński, 2019).



3. térkép: A tartós marginalizációval fenyegetett területek a 2018-as lehatárolás alapján Lengyelországban  
Figure 3: Areas at risk of persistent marginalisation based on the 2018 delimitation in Poland



Forrás: saját szerkesztés.  
Sources: own editing.

## CSEHORSZÁG

### Regionális Fejlesztési Stratégia 2021+

A Cseh Köztársaság Regionális Fejlesztési Stratégia 2021+ dokumentuma (Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+, a továbbiakban SRR) a 2021–2027-es tervezési időszakra vonatkozóan adja meg az ország területfejlesztési irányvonalait. A stratégia a 2000-ben elfogadott területfejlesztés támogatásáról szóló törvénnyel (Zákon č. 248/2000 o podpoře regionálního rozvoje) összhangban törekszik a versenyképesség előmozdítására, a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére és a fenntartható fejlődést elősegítő megoldások megtalálására. A dokumentum összesen öt területi dimenziót határoz meg:

- *várostömörülések (metropoliszok),*
- *agglomerációk,*
- *regionális központok,*
- *strukturálisan érintett régiók,*
- *valamint a gazdasági és társadalmi szempontból sérülékeny területek.*

Ezek a dimenziók csak bizonyos típusú területegységeket magukban foglaló kategóriákat (*várostömörülések, agglomerációk, regionális központok*) tartalmaznak; olyan dimenziót, mely előzetesen kiválasztott területegységekre vonatkozik (*strukturálisan érintett régiók*), valamint olyan lehatárolást, mely egy indikátorrendszer alapján sorolja be az adott területi szint egységeit (*gazdasági és társadalmi szempontból sérülékeny területek*). Az elmaradott térségek lehatárolásának vizsgálatához alapvetően az utóbbi két dimenzió kapcsolódik.

A *strukturálisan érintett régiók* (strukturálné postižená kraje) hasonlóak Kelet-Lengyelország és Szilézia példájához, miszerint az adott régiók jellemzőik miatt előzetesen lettek beavatkozási területként megjelölve. Ezen területi dimenziót összesen három kerület (kraj) alkotja (4. térkép), és az SRR alapján ezekben a kerületekben társadalmi, gazdasági és környezeti problémák is koncentrálódnak. Gazdaságukban a bányászat, a feldolgozóipar és a vegyipar a meghatározók, napjainkban pedig alacsony gazdasági növekedési rátát mutatnak, és jelentősen elmaradnak Csehország fejlettebb régióitól. Általánosságban elmondható, hogy alacsony a vállalkozási intenzitás, nem vonzó területek a beruházások számára, csökken a munkalehetőségek száma, összességében pedig gyenge a népességmegtartó képességük.

A lengyel tartós marginalizáció által fenyegetett területek lehatárolásával lehet párhuzamba hozni a cseh *gazdasági és társadalmi szempontból sérülékeny területeket* (hospodářsky a sociálně ohrožená území [HSOÚ]), melyek az SRR-ben megadott tényezők szerint kerülnek meghatározásra. Egy öt mutatóból álló szempontrendszer alapján (2. táblázat) az úgynevezett kiterjesztett hatáskörű önkormányzatok (obcí s rozšířenou působností) szintjén vizsgálják a területegységeket.

2. táblázat: A gazdasági és társadalmi szempontból sérülékeny területek azonosításához alkalmazott mutatók

Table 2: Indicators used to identify areas of economic and social vulnerability

Mutató
Lakásépítés intenzitása
Népességszám-változás
Öregedési index
Munkanélküliségi ráta
Vállalkozási intenzitás

Forrás: *Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+*.

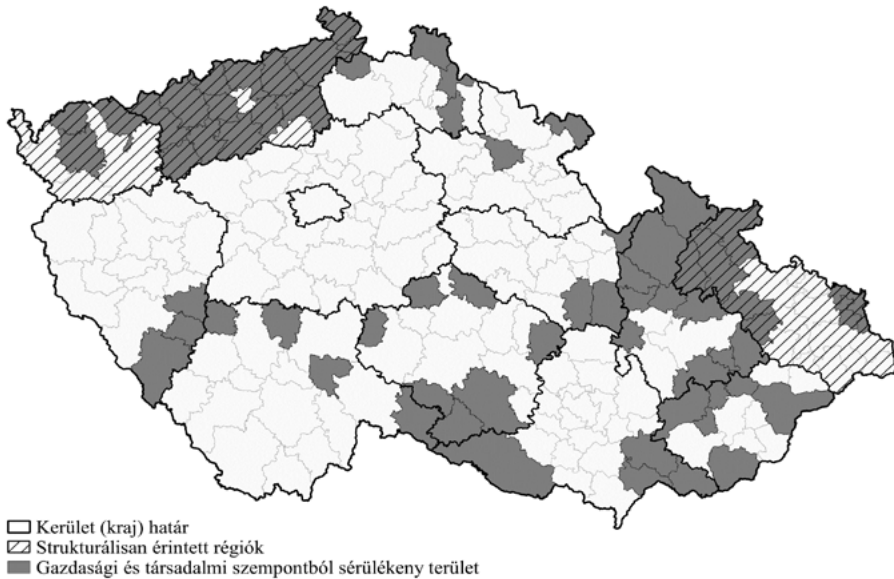
Sources: *Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+*.

Ezen módszertan lényegesen kevesebb mutatót tartalmaz, mint a hasonló lengyel lehatárolás vagy a magyar kedvezményezett járások besorolására alkalmazott komplex metódus. Az indikátorok kiterjednek a gazdasági és társadalmi rendszerek alapvető jellemzőire, de nem kapnak szerepet például az oktatást és iskolázottságot, a közlekedési viszonyokat, az infrastrukturális ellátottságot vagy a (köz)szolgáltatások elérését mérő aspektusok.

A legfrissebb, 2018-ban elvégzett lehatárolás szerint (4. térkép) az ország 205 kiterjesztett hatáskörű önkormányzata közül 73 került a *gazdasági és társadalmi szempontból*

sérülékeny területek közé, mely 35,6%-os arányt jelent. A fővárost is magában foglaló közép-csehországi kerületet leszámítva az összes kerületben található érintett önkormányzatok, azonban kiemelkedő számban vannak jelen a keleti és az észak-nyugati kerületekben.

4. térkép: A gazdasági és társadalmi szempontból sérülékeny területek és a strukturálisan érintett régiók a 2018-as lehatárolás szerint Csehországban  
 Figure 4: Economically and socially vulnerable areas and structurally affected regions in the Czech Republic as defined in 2018



Forrás: saját szerkesztés.  
 Sources: own editing.

## TÁRSADALMI KIREKESZTÉS INDEX

Az elmaradott térségek azonosításának elemzésekor Csehország esetében néhány mondatban meg kell említeni a *társadalmi kirekesztés indexét* (index sociálního vyloučení) is. Az indikátort elsősorban abból a célból alkalmazzák, hogy az önkormányzatoknak segítséget és eszközt nyújtsanak a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett vagy a már társadalmi kirekesztettségben élő lakosság integrációjának fokozásához, a társadalmilag kirekesztettséggel érintett települések számának csökkentéséhez. Az alkalmazott definíció szerint a társadalmi kirekesztés folyamatával az emberek azon csoportja érintett, amely korlátozottan fér hozzá olyan erőforrásokhoz, melyek egyébként a társadalom más tagjai számára rendelkezésre állnak. A társadalmi kirekesztés indexet öt mutató komplex indikátoraként hozzák létre (3. táblázat), melyek különböző társadalmi dimenziókat foglalnak magukban (Metodika pro posouzení míry a rozsahu sociální hovyloučení v území).

3. táblázat: A társadalmi kirekesztés mérésére szolgáló mutatók  
 Table 3: Indicators forme asuring social exclusion

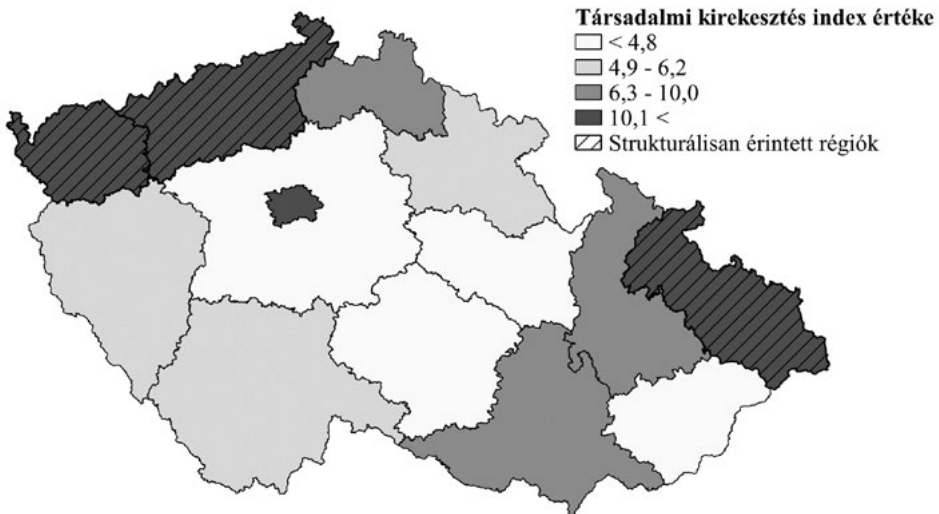
Mutató
Létfenntartási támogatásban részesülők
Lakhatási támogatásban részesülők
Végrehajtási (elárverzési) folyamat által érintett személyek
Tartósan munkanélküli személyek
Korai iskolaelhagyók

Forrás: Metodika pro posouzení míry a rozsahu sociální vyloučení v území.  
 Sources: Metodika pro posouzení míry a rozsahu sociální vyloučení v území

A kerületi szintű adatok vizsgálata alapján párhuzam mutatkozik a cseh Regionális Fejlesztési Stratégiában foglaltakkal: 2021-ben és az azt megelőző években a társadalmi kirekesztési index alapján az Ústí nad Labem-i, a Morva-Sziléziai, valamint a Karlovy Vary-i kerületek a legrosszabb helyzetben lévő régiók közé tartoztak (5. térkép), mely megegyezik az SRR *strukturálisan érintett régiók* területi dimenziójával. A három kerület mellett azonban szintén rosszul teljesít a főváros, Prága is.

5. térkép: A társadalmi kirekesztés értéke az egyes régiókban (krajokban) 2021-ben, valamint a strukturálisan érintett régiók

Figure 5: Value of social exclusion in each region (county) in 2021 and the structurally affected regions



Forrás: saját szerkesztés.  
 Sources: own editing.

## SZLOVÁKIA

### Szlovákia 2030-ig szóló jövőképe és fejlesztési stratégiája

Szlovákia 2030-ig szóló jövőképe és fejlesztési stratégiája (Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030), a továbbiakban Szlovákia 2030 dokumentum, az ország fejlesztéspolitikai stratégiáját foglalja össze. Jogi keretrendszerét a területfejlesztés támogatásáról szóló 2008-as törvény szolgáltatja (Zákon č. 539/2008 o podpore územného rozvoja), emellett pedig a Szlovákia Programmal, azaz az ország 2021–2027-es időszakára vonatkozó operatív programjával is összhangban van. A területfejlesztési célok elérése érdekében ez a dokumentum is különböző lehatárolásokat alkalmaz a községek és városok, valamint a régiók szintjén, melyekre az egyedi célkitűzések és intézkedések irányulnak. A Szlovákia 2030 stratégia összesen hatféle csoportosítást alkalmaz:

- *országos fejlettségi centrum;*
- *várostérségek és agglomerációk fejlesztési potenciáljának kiaknázása;*
- *gazdaságilag és társadalmilag hátrányos helyzetű térségek, átalakuló és hanyatló régiók;*
- *védtett természeti és kulturális területek által uralt régiók, városok és községek;*
- *hegyvidéki területek és vidéki települések által dominált régiók;*
- *régiók, városok és községek határ menti és határon átnyúló területeken.*

Hasonlóan a cseh fejlesztési stratégiához, itt is háromféle megközelítéssel találkozhatunk, egyfelől előzetesen kiválasztott területegységekkel (pl. *országos fejlettségi centrum*), másfelől csak adott típusú területegységeket lefedő kategóriákkal (pl. *hegyvidéki területek és vidéki települések által dominált régiók*), valamint kidolgozott szempontrendszer alapján történő lehatárolással (pl. *gazdaságilag és társadalmilag hátrányos helyzetű térségek, átalakuló és hanyatló régiók*). Az elmaradott térségek azonosítása utóbbi eljárással történik, és szemben a lengyelországi és csehországi példákkal, a magyar mintához hasonlóan a szlovák fejlesztéspolitikai stratégia sem jelöl ki előzetesen régiós szinten olyan területegységeket, melyek kedvezőtlen társadalmi-gazdasági jellemzőkkel rendelkeznek.

A Szlovákia 2030 dokumentumban az elmaradott térségekre vonatkozó lehatárolást a *gazdaságilag és társadalmilag hátrányos helyzetű térségek, átalakuló és hanyatló régiók* jelentik (hospodársky a sociálne ohrozené územia, konverzná upadajúce regióny). A gyakorlatban településeket, valamint stratégiai-tervezési régiókat (strategicko-plánovacie regióny) is ebbe a kategóriába sorolnak. Összesen három mutatót alkalmaznak (4. táblázat), melyekhez határértékeket is megszabnak, és ezeket túllépve kerülnek az adott területegységek ebbe a kategóriába.

4. táblázat: A gazdaságilag és társadalmilag hátrányos helyzetű térségek, átalakuló és hanyatló régiók azonosításához alkalmazott indikátorok

Table 4: Indicators used to identify economically and socially disadvantaged areas, regions in transition and regions in decline

Mutató	Mutató leírása
Munkanélküliség ráta	Azon stratégiai-tervezési régiók, ahol a munkanélküliségi ráta legalább kilenc egymást követő negyedévben az országos munkanélküliségi ráta 1,5-szerese
Foglalkoztatottsági ráta	Azon stratégiai-tervezési régiók vagy települések, ahol az elmúlt három évben a foglalkoztatási lehetőségek több mint 20%-át adó ágazatban több, mint 30%-kal csökkent a foglalkoztatás
Marginalizált társadalmi csoportok aránya	Azon stratégiai-tervezési régiók és települések, ahol a marginalizált társadalmi csoportok átlagon felüli arányban vannak jelen

Forrás: *Vízia a stratégia rozvoja Slovenska doroku 2030.*

Megjegyzés: A marginalizált társadalmi csoportok lehatárolásáról a Szlovákia 2030 dokumentum nem értekezik.

Sources: *Vízia a stratégia rozvoja Slovenska doroku 2030*

## Legkevésbé fejlett járások támogatásáról szóló törvény

A szlovák fejlesztéspolitikában az elmaradott térségek kezelésében jelenleg fontosabb eszköznek bizonyul a legkevésbé fejlett járások támogatásáról szóló 2015-ös törvény (Zákon č. 336/2015 o podporanj menej rozvinutých okresov). A jogszabálynak jelenleg a 2023. január 1-jén életbelépett ideiglenes változata hatályos, célja pedig a legkevésbé fejlett járások lehatárolása azok társadalmi és gazdasági fejlesztése érdekében. Az eddigiekben vizsgált eszközök és lehatárolások közül ezen törvény alkalmazza a legegyszerűbb módszertant, mindösszesen a munkanélküliséget figyelembe véve sorolja az egyes járásokat (okres) a legkevésbé fejtek közé. A munkanélküliségi adatok (aktív korú népességben belül az álláskeresők aránya) alapján a Belügyminisztérium listát készít az érintett járásokról. A listára azon járásokat veszik fel, amelyekben az adott naptári negyedévre vonatkozóan a munkanélküliség aránya nagyobb volt, mint a munkanélküliség arányának 1,35-szöröse az előző tizenkét egymást követő naptári negyedév során legalább kilenc naptári negyedévben, és elérte a legalább 5,5 százalékot.

A legkevésbé fejlett járások listáját negyedévente frissítik, első alkalommal 2015 III. negyedére vonatkozóan készült el, a legfrissebb adatok pedig 2022. IV. negyedévhez kapcsolódóan állnak rendelkezésre. Az érintett járások száma a két időpont között majdnem duplájára nőtt (6. térkép), azaz a kedvezőtlen tendencia egyértelmű. Területileg az ország keleti része a leginkább érintett, és a mérés kezdetétől igaz, hogy a Magyarországgal határos keleti járások jelentős arányban vannak jelen a legfejletlenebbek között (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny).

6. térkép: A legkevésbé fejlett járások 2015 és 2022 között  
Figure 6: Least developed districts between 2015 and 2022



Forrás: saját szerkesztés.  
Sources: own editing.

## HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK

Összevetve a visegrádi csoport vizsgált eszközeit elmondható, hogy különböző megközelítéseket használnak, melyek között vannak visszatérő elemek is. Az alkalmazott mutatók számában egyértelműen a magyar *kedvezményezett járások* lehatárolására szolgáló komplex indikátor jár élen, összesen 24 mutatóval (5. táblázat), ezután a lengyel *tartós marginalizációval fenyegetett területek* módszertan következik 14 mutatószámmal. A másik véglelet a szlovák *legkevésbé fejlett járások támogatásáról szóló törvény* egyetlen jelzőszámra épülő metódusa jelenti. Abban tehát – a szlovák példát leszámítva – különböznek a nemzeti gyakorlatok az európai uniós eljárástól, hogy hány darab jelzőszám alapján sorolják be a területességeket különböző fejlettségi kategóriákba. Az unióban alkalmazott egy főre jutó GDP a korlátai miatt alapvetően nem köszön vissza (egyedül a lengyel példa jelent kivételt), hiszen a vizsgált módszertanok mérési szintjei alapvetően NUTS3-as szint alattiak, majd ezeket aggregálják a különböző közigazgatási vagy statisztikai-tervezési egységekre. A munkanélküliségi ráta azonban mindegyik vizsgált módszertanban megtalálható.

A szlovák módszerek mellett szól, hogy kevés mutatóra építenek, így könnyebb azt kommunikálni, és ami talán fontosabb, naprakész adatokat felhasználni. A *legkevésbé fejlett járások* szlovákiai listáját negyedévente frissítik, a cseh *társadalmi kirekesztési indexet* évente, míg a fennmaradó eszközöket alapvetően az uniós tervezési ciklusokhoz kapcsolódóan igyekeznek aktualizálni. A magyar járások besorolása viszont lassan 10 éve történt, így rendkívül aktuálissá vált.

További különbséget jelent a központilag előzetesen kijelölt fejlesztendő területek megléte vagy hiánya. A regionális megközelítés Lengyelország esetében a legfontosabb, mely – a V4 országok közül egyedülként – a regionális (vajdasági) operatív programok jelenlegi programozási időszakban történő alkalmazásában is tükröződik. A lengyel stratégiai fejlesztési dokumentumban előzetesen az országos fejlesztéspolitikai döntéshozók által kijelölt elmaradott régiók is szerepet kapnak. Ez a megközelítés a cseh területfejlesztési törekvésekben is visszaköszön, azonban a szlovák és a magyar szakpolitikák nem alkalmazzák ezt az eszközt. (Ugyan Magyarországon a vármegyei közgyűlések megadhatnak *regionális szempontból kedvezményezett járásokat*, ez azonban nem azonos az előzetes központi kijelöléssel.)



Egyértelmű hasonlóság mutatkozik abban, hogy az alkalmazott módszerek szorosan kapcsolódnak az adott ország operatív programjaihoz, hiszen az európai uniós források döntő részt jelentenek a fejlesztéspolitika gyakorlatában. A lengyel és a cseh stratégiai dokumentumokban megjelenő lehatárolásokat kifejezetten az aktuális, 2021–2027-es időszakra frissítették, ahogy a Szlovákia 2030 dokumentum is szerves részét képezi az ország egyetlen operatív programjának (a Szlovákia Programnak). A *cseh társadalmi kirekesztés index* Foglalkoztatás Operatív Programban köszön vissza, míg a hazai járási lehatárolás a Területfejlesztési Operatív Programban. Utóbbi esetében az elsődleges célként „a 4 legkevesbé fejlett régió és a kedvezményezett, kiemelten a 36 komplex programmal fejlesztendő járás fejlettségi pozíciója, főbb gazdasági, társadalmi, környezeti, infrastrukturális mutatóinak javulását” jelölték meg.

5. táblázat: Az elmaradott térségek lehatárolására alkalmazott megközelítések összehasonlítása  
Table 5: Comparison of the approaches used to identify less-developed areas

	Magyarország	Lengyelország	Csehország		Szlovákia	
	Kedvezményezett járások	Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégia	Regionális Fejlesztési Stratégia 2021+	Társadalmi kirekesztés index	Szlovákia 2030	Legkevesbé fejlett járások támogatásáról szóló törvény
Alkalmazott indikátorok száma	24	14	5	5	3	1
Lehatárolás legutóbbi frissítése	2015	2018	2018	2021	na.	2022
Elmaradott régiók előzetes kijelölése	Nem	Igen	Igen	Nem releváns	Nem	Nem releváns
Kapcsolódás az operatív programokhoz	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen

Forrás: saját szerkesztés.  
Sources: own editing.

## ÖSSZEGZÉS

A visegrádi országok közös múltja napjainkban is több téren meghatározó, közte az európai uniós szinten mérhető elmaradottság, speciális térségi jegyek, ugyanakkor a földrajzi tér is differenciál már (földrajzi fekvés) és egyre több társadalmi, gazdasági téren jelennek meg, nőnek a különbségek az országok és régiók között. Témánknál maradva például már



vannak lengyel- és csehországi „vidéki” NUTS2 régiók, amelyek nem konvergencia régiók. Azaz javában zajlik a térségi differenciálódás a poszt szocialista nagytérségben (Szabó et al., 2019). Azt is ki kell emelnünk, hogy ezek ellenére ezen országok számára a jelenlegi GDP, GNI alapú uniós mérés még egyet jelent és fog még a jövőben is a számottevő EU regionális támogatási források hozzájutásával. Ami pedig a területfejlesztést illeti, sok hasonlóság van a vizsgált országok esetében, egyrészt az előbb említett történeti múltból eredő hasonlóságok miatt, másrészt együtt tanultak az EU-tól, „nyugattól” a szakértők, ami a szakpolitika működésén (a méréstől a koncepciókon át az eszközökig) meglátszik. Emiatt is kiemelten fontos továbbra is az érdekfőzések keresése, az egyeztetések, a tapasztalatcserék ebben az országcsoportban.

## JEGYZETEK

1 A fejlettség többdimenziós, többmutató jelenség (Nemes Nagy, 2009).

## IRODALOMJEGYZÉK

- Igari András: *Speciális régiótípusok szerepe az Európai Unió regionális egyenlőtlenségeiben*, Földrajzi Közlemények, 2021/4, 300–316. <https://doi.org/10.32643/fk.145.4.3>
- Farkas Máté: *Human Development Index számítási módszertana és kritikái*, Regionális Tudományi Tanulmányok, 2012/16 (Térfolyamatok, tércategóriák, térelemzés), 113–138.
- Nemes Nagy József: *A területi versenyképesség elemzési módszerei*, in: Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége, Pécs, 2006, 69–83.
- Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók*, Budapest, 2009, 350.
- Szabó Pál – Kukely György – Bártfai Gergely: *Társadalmi, gazdasági és területi kobézió a XXI. század Kelet-Közép-Európájában*, Közép-Európai Közlemények, 2019/1, 9–26.
- Śleszyński, Przemysław – Bański, J. – Degórski, M. – Komorńicki, T.: *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Prace Geograficzne, 2017/260, IGiPZ PAN, Warszawa, 296.
- Śleszyński, Przemysław (ed.): *Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych na 2018 rok*, Warszawa, 2019.
- Szabó Pál: *Régió és térszerkezet az elmélettől a területpolitikáig*, Budapest, 2015.

## JOGSZABÁLYOK

- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.
- 290/2014. (XI. 26.) Korm.rendelet a kedvezményezett járáások besorolásáról.
- 27/2013. (II. 12.) Korm.rendelet a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól.
- 105/2015. (IV. 23.) Korm.rendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről.

■ 1057/2021. (II. 19.) Korm.határozat a Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentése érdekében szükséges fejlesztési program, továbbá a „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának kiterjesztéséről.

## INTERNETES FORRÁSOK

- ČR 2021+: *Strategie regionální horozvoje*, elérhető: <https://mmr.cz/getmedia/58c57a22-202d-4374-af5d-cbd8f9454adb/SRR21.pdf.aspx?ext=.pdf> (Letöltés ideje: 2023.01.21.)
- Fundusze Europejskiedla Polski Wschodniej 2021–2027, elérhető: <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/fundusze-europejskie-dla-polski-wschodniej-2021-2027/> (Letöltés ideje: 2023.04.04.)
- KSRR: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, elérhető: <https://www.gov.pl/attachment/38c54257-5b35-4b2d-b379-c897a31c85e7> (Letöltés ideje: 2023.01.18.)
- *Metodika pro posouzení míry a rozsahu sociálního vyloučení v území*, elérhető: <https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/Metodika-pro-posouzen%C3%AD-soc.-vylo%C4%8Den%C3%AD.pdf> (Letöltés ideje: 2023. 01. 20)
- *Sociálnívyloučení v Česku: rozsah v roce 2021*, elérhető: [https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/Rozsah\\_SV\\_v\\_CR\\_2021\\_fin.pdf](https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/Rozsah_SV_v_CR_2021_fin.pdf) (Letöltés ideje: 2023.04.03.)
- Szlovákia 2030: *Vízia a stratégia rozvoja Slovenska doroku 2030*, elérhető: <https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/01/Slovensko-2030.pdf> (Letöltés ideje: 2023.01.23.)
- *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, elérhető: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20062271658> (Letöltés ideje: 2023.03.12.)
- Ústrediepráce, sociálnychvecí a rodiny: *Zoznam najmenej rozvinutých okresov*, elérhető: [https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page\\_id=561733](https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zoznam-najmenej-rozvinutych-okresov.html?page_id=561733) (Letöltés ideje: 2023.03.07.)
- *Zákon č. 248/2000 o podpore regionální horozvoje*, elérhető: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248> (Letöltés ideje: 2023.03.10.)
- *Zákon č. 336/2015 o podpore najmenej rozvinutých okresov*, elérhető: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/336/> (Letöltés ideje: 2023.03.10.)
- *Zákon č. 539/2008 o podpore územné horozvoja*, elérhető: [https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/vyhlasene\\_znenie.html](https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/vyhlasene_znenie.html) (Letöltés ideje: 2023.03.14.)

ZONGOR GÁBOR

## A kistelepülési önkormányzatok helyzete, az önállóság élménye és lehetőségei című konferenciáról

*About „The situation of small municipalities, the experience and possibilities of autonomy” conference*

SZERZŐ:

ZONGOR GÁBOR, zongor53@gmail.com

Az MTA Veszprémi Akadémiai Bizottság Gazdaság-, Jog- és Társadalomtudományi Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága Ászár Község Önkormányzata közreműködésével a kistelepülési önkormányzatok helyzetéről konferenciával egybekötött munkaülést tartott 2022. október 28-án. A rendezvényen részt vett *Mayer Gábor* területfejlesztésért felelős államtitkár és több, mint ötven elméleti és gyakorlati szakember. A munkabizottság tagjain kívül zömében polgármesterek, jegyzők és önkormányzati hivatalok munkatársai hallgatták az előadásokat.

A rendezvényt *Pekár Zsolt* polgármester nyitotta meg, aki felhívta a jelenlévő vendégek figyelmét arra, hogy Ászár Község Önkormányzata önállóságának húszadik évfordulóját is ünnepli. 2002-ben a Komárom-Esztergom megyei Ászár község mellett – amely Kisbér városától vált le – további kilenc település lett önálló. Ekkor a Pest megyei Csörög Sződ községtől, a Fejér megyei Daruszentmiklós Előszállás nagyközségtől, a Győr-Moson-Sopron megyei Károlyháza Kimle községtől, a Nógrád megyei Rákócziabánya Bátonyterenye városától, a Pest megyei Remeteszőlős Nagykovácsi nagyközségtől, a Heves megyei Szarvaskő Eger megyei jogú várostól, a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Szorgalmatos Tiszavavári várostól, a Jász-Nagykun-Szolnok megyei Tiszaszőlős Tiszafüred városától, a Somogy megyei Zákányfalu pedig Zákány községtől elválva kezdte meg önálló önkormányzati létét. A húsz éve önállóvá vált Károlyháza és Csörög község képviselői is jelen voltak a rendezvényen.

*Dr. Kaiser Tamás*, a Közigazgatási Munkabizottság elnöke bevezetőjében kiemelte, hogy a 2016 decemberében újjáalakult munkabizottság célja, hogy ösz-

szehozza azokat a tudományos és gyakorlati területen dolgozó kollégákat, akik az önkormányzat, államigazgatás, területfejlesztés területén munkálkodnak. Továbbá fontos, hogy ilyen típusú konferenciákat rendezzenek, mert ezzel segítséget nyújthatnak a kistéleplések működéséhez.

A konferencia első előadója, *Dr. Bekényi József* – a Belügyminisztérium önkormányzati főosztályvezetője – 32 év tapasztalatával, szubjektív szempontból elemezte a magyar önkormányzatiság első húsz évének működését, valamint a 2010 óta kialakult helyzetet.

A helyi önkormányzatok államszerkezetben elfoglalt helyében bekövetkezett változásokat a következő táblázatban foglalta össze:

1990–2010	2010
Meghatározó: rendszerváltozás	Meghatározó: az államfelfogás változása
Erős önkormányzatok	Cselekvő állam
Minden önálló településen van önkormányzat	Minden önálló településen van önkormányzat
Két önkormányzati szint	Két önkormányzati szint?
Átfogó felelősség – széles feladatrendszer	Átfogó felelősség – szűkebb feladatrendszer
Önállóság – igen kevés törvényi korlát	Önállóság – több törvényi korlát
Törvényességi ellenőrzés	Törvényességi felügyelet

A változások bemutatásakor többek között kitért a hivatali feladatok közös ellátásában történt változtatásokra is: míg 2011-ben 770 körjegyzőség működött 2070 településsel, addig 2013-ban 749 közös hivatal 2632 települést fogott össze.

A jövőt illetően az önkormányzatok számára is meghatározónak tartja a globalizáció hatását. Fontos feladatnak jelölte meg az infrastruktúra megteremtése mellett a szubjektív, a településhez tartozás tudatának fejlesztését is. Szükségszerűen megoldandó lesz az önkormányzati területen a mesterséges intelligencia lehetőségeinek kiaknázása, és a jelenlegi gazdasági helyzet ésszerű kezelése.

Végezetül kiemelte, hogy az elkövetkezendő időszakban a megváltozott önkormányzati rendszernek már elsődlegesen nem az intézmények fenntartásáról kell szólnia, hanem a helyi sajátosságok figyelembevételével az élhető település megteremtéséről.

A második előadó, *Tábori Ferenc* a Pannon Egyetem tanársegédje, Hárskút polgármestere címszavakban felsorolta mindazokat a kihívásokat, problémákat, amelyekkel a kistéleplési önkormányzatok szembesülnek. Kiemelte azonban, hogy egy-egy község földrajzi és egyéb adottságai befolyásolják, hogy az önkormányzatnak milyen feladatokkal és milyen intenzitással kell foglalkoznia. Felhívta a figyelmet arra, hogy az azonos méretű települések polgármesterei közt is jelentős különbségek vannak, amelyet befolyásol az életkor, az iskolázottság és a nem, viszont kiemelten fontos az alkalmasság és a lobbierő kérdése. A település jövője szempontjából meghatározó, hogy az egyes polgármesterek milyen prioritásokat tekintenek fontosnak, hiszen nincs a kistéleplési polgármesterségnek ideáltípusa.

Az előadásában kitért a kistépelülések pályázati lehetőségeire, az építőanyag árának alakulására, a humánerőforrás hiányára, a falusi CSOK és a Covid-járvány következményeire, valamint az orosz ukrán háború negatív hatásaira is.

Összegzésként megállapította, hogy az eltérő viszonyok eltérő lehetőségeket nyújtanak, viszont az elmúlt évek pályázati lehetőségei sokat segítettek. Ugyanakkor a pandémia és az energiaárak elszabadulása jelentős bizonytalanságot eredményeztek.

Harmadik előadóként *Molnár Éva*, a Pénzügyminisztérium főosztályvezetője a feladat-alapú finanszírozás és támogatás rendszerét ismertette.

Többek között bemutatta a helyi önkormányzati alrendszer adósságának, pénzforgalmi egyenlegének alakulását.

*Milliárd forint*

Megnevezés	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019**	2020**	2021
<b>Bruttó adósság-állomány</b>	1247,5	1196,0	1067,1	4559,6	31,2	36,6	42,5	78,8	145,6	220,3	201,3	270,8
<b>Pénzforgalmi egyenleg</b>	-232,0	143,5	90,3	112,9	89,5	13,6	285,0	518,9	249,5	-76,3	-111,2	52,2
<b>Adósság-konzolidáció nélküli pénzforgalmi egyenleg</b>	-232,0	<b>1,2</b>	<b>16,6</b>	<b>76,6</b>	<b>20,8</b>	13,6	285,0	518,9	249,5	-76,3	-111,2	52,2

*\*A 2016-2018. évben jellemzően az EU-s és MVP források nagy összegű bevezetése fordítja szufficitbe az egyenleget.*

*\*\*A 2019. évtől jelentősen emelkedésnek indult az előző években beérkezett uniós források felhasználása, ami a pénzforgalmi egyenleg alakulásában is megmutatkozik, vagyis a korábban bevételezett források elköltése csökkenti le az egyenleget.  
(Forrás: Pénzügyminisztérium.)*

Érzelkletesen bemutatta az önkormányzatok közötti jövedelemegyenlőtlenségeket, és felhívta a figyelmet arra, hogy a településtípusos vizsgálat szerint országban belül Budapest és kerületei, valamint a megyei jogú városok (49 önkormányzat a 3178 önkormányzatból) részesedése a 2021. évi iparűzési adóbevételekből 62,2%-os. Megfogalmazása szerint a „feladat-alapú finanszírozás bevezetésétől, 2013-tól kezdődően többelémi szabályozási rendszer igyekszik a fennálló jövedelemkülönbségeket tompítani azzal, hogy az önkormányzatok adóztatási érdeke fennmaradjon.”

Kiemelte, hogy az államháztartás helyzetének alakulása, valamint a gyorsuló infláció a gazdaság minden szereplőjének nehézséget okoz, így az önkormányzatokat és a fenntartásuk alatt lévő intézményeket is érinti. Tájékoztatta a jelenlévőket a 2023. évi költségvetés várható irányairól, mely a lehetőségek szerint igyekszik kezelni az ismert problémákat.

A kistelepülések népességének alakulása és ennek társadalmi következményeiről *Dr. Tagai Gergely*, az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat tudományos munkatársa nyújtott tájékoztatást. Magyarországon negyven év távlatában egy fogyó, elöregedő népesedési folyamat tapasztalható, mely eltérően, de egyaránt érinti a községeket, valamint a nagyobb településeket: a kistelepülések elsődlegesen a természetes népességfogyással, míg a nagyvárosok a belföldi vagy külföldi elvándorlás problémájával küzdenek. A népességmegtartás szempontjából a közszolgáltatások egységes színvonala és elérhetősége meghatározó. Az előadást szemléletes térképekkel illusztrálva tette még inkább érzékletessé és figyelemfelhívóvá.

Különösen sokkoló volt a népesedési folyamatok alakulásának 2051-re történő előre vetítése a jövőbeli trendek modellezése alapján. Megállapítása szerint az évszázad közepéig további jelentős népességsökkenés várható országos szinten, amely a településhálózat nagy részét érinti. Lehetséges növekedés a főváros térségében, egyes vidéki nagyvárosok szuburbanizációs zónájában és a Balaton környezetében lehetséges. A vidék folytatódó kiürülése a kistelepülések számára különösen kedvezőtlen a demográfiai jövőkép alapján.

Végül felhívta a figyelmet a Területi riport 2021 kiadványra.<sup>1</sup>

Az előadássorozat zárásaként *dr. Istvándi Csilla* jegyző és *Pekár Zsolt* polgármester közös előadásban mutatták be a húsz éve önállóvá vált Ászár község indulását és az elért eredményeket. Az igazgatási munka mellett kitértek a településfejlesztés és a közösségépítés sikereire és nehézségeire is.

Az ülés végén *Oláh Miklós* szociológus, a Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft. kutatásvezetője, a munkabizottság tagja tett fel kérdést a népességalakulás területi vonatkozásaival kapcsolatban, valamint felhívta a figyelmet az ország népessége folyamatos csökkenésének hosszú távú következményeire és a területfejlesztés rendszere átalakításának szükségességére, a megyei önkormányzatok szerepének növelésére.

A sikeres konferenciát követően a jelenlévők a továbbiakban Ászár község vendégszeretét élvezhették.

## JEGYZETEK

1 Koós Bálint (szerk.): *Területi riport 2021*, 2021. A kiadvány a következő linken érhető el: <http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/2524>

TÁBORI FERENC

## A kistélepülési önkormányzatok helyzete alulnézetből

*A bottom view of local government in small villages*

SZERZŐ:

TÁBORI FERENC, Hárskút polgármestere, a Pannon Egyetem tanársegédje, doktorjelölt (ELTE ÁJTK)

Az MTA VEAB Gazdaság-, Jog- és Társadalomtudományi Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága Ászár Község Önkormányzata közreműködésével 2022. október 28-án *A kistélepülési önkormányzatok helyzete, az önállóság elménye és lehetőségei* címmel konferenciát rendezett. Jelen tanulmány az előadás elhangzottakon és a több mint nyolcéves polgármesteri és vármegyei közgyűlési képviselői munkám során szerzett tapasztalatokon alapul.

Az elmúlt évtized intenzív időszak volt a kistélepülési önkormányzatok életében. 1990 és 2014 között 4 évesek voltak az önkormányzati ciklusok, 2014-től viszont 5 évre növelték az idejüket. A képviselőtestületek és közgyűlések létszámát minden önkormányzatnál csökkentették. Költséghatékonyasági szempontból kötelezővé tették a közös önkormányzati hivatalok létrehozását azon települések estében, amelyek lakossága nem érte el a 2000 főt.

Az önkormányzati fenntartású iskolákat államosították és a Klebelsberg Központ kezelésébe adták. Az önkormányzati rendszer pénzügyi konszolidációja érdekében az Állam átvállalta az önkormányzatok hiteleinek visszafizetését. Azok a települések pedig, amelyeknek nem volt hitelállománya, támogatásban részesültek. A pályázati lehetőségek száma jelentősen megnőtt az elmúlt évtizedekben. Mindezek mellett olyan jelenségek, események is jelentős hatással voltak/vannak az önkormányzatok működésére, mint a pandémia vagy az orosz-ukrán háború.

A magyarországi kistélepülési önkormányzatok között számos különbség van, amely determinálja a működésüket. Anyagi lehetőségekben a helyi adókból befolyó összegek településenként eltérő mértéket mutatnak. Az idegenforgalmi adó, a kommunális-, a telekadó és az iparűzési adó közül az utóbbi a legjelentő-

sebb forrás, azonban ez sokszor a településkép rovására növelhető. A leggyakrabban üzemek odatelepülésével lehet növelni az iparüzési adóbevételt, viszont ezek csarnokai „belemondítanak” a faluképbe.

Azok a települések, amelyek a megyeszékhelyekhez, a nagyobb városokhoz közelebb vannak, több szempontból is jobb helyzetűek. Például hozzájuk nagyobb eséllyel költözik olyan vállalkozás, amely iparüzési adóbevételt produkál. Az ilyen falvak kisebb eséllyel néptelenednek el, hisz a közelükben az ott élők rövid utazási idő mellett jóval több munkalehetőség közül választhatnak. Ellenben a távolabb eső kistelepüléseken élők csak hosszabb utazás árán tudnak munkahelyet találni vagy váltani. Ez az ország jobban és kevésbé fejlett területein hatványozottan érződik.

A település földrajzi adottságai eltérő kihívások elé állítják a falvakat, például a folyók mellett elhelyezkedő települések számára ez lehet gazdasági előny, de egyben árvízveszélyt is jelent. A legmagasabb területeken elhelyezkedő településeket a tél állítja kihívások elé. A Balaton parti települések komplex helyzetéről ne is beszéljünk.

A lakosság összetétele is jelentős hatással van az önkormányzatokra. Egy előregedő településen az idősök gondozása jelenti a fő kihívást. Míg, ahova hirtelen számos fiatal család költözik, ott az óvodai/iskolai kapacitás bővítése megoldandó feladat. A lakosság összetétele iskolázottság és képzettség, illetve munkamorál szempontjából sem mindegy. Ez főként ott jelent problémát, ahol nagyobb a roma lakosság aránya. Ez a tényező eldönti, mennyit kell az adott önkormányzatnak szociális ügyekkel foglalkozni, illetve erre mennyit kell költenie.

Azonos méretű települések polgármesterei között is jelentős különbségek vannak életkor, iskolázottság és nemek szerinti megoszlásban is. Az sem mindegy, hogy az egyes polgármestereknek milyen lobbijuk van. A településvezetők eltérő prioritásokkal rendelkeznek: vannak, akiknek az infrastruktúra fejlesztése a legfontosabb, míg mások a közösségépítés és a kultúrát helyezik előtérbe, megint mások a munkahelyteremtésre fókuszálnak. Összességében azt lehet mondani, hogy nincs ideáltípusa a kistelepülési polgármesteri tisztségnek.

A képviselőtestületek összetétele is jelentős hatással van az egyes önkormányzatok működésére, itt is településenként eltérő életkori, iskolázottsági és nemi összetétellel találkozunk. A képviselők pártok szerinti megoszlása ritka a kistelepüléseken. A testületek működésében inkább a képviselők és a polgármester egymás közötti személyes viszonyai a döntőek. Egyértelmű tapasztalat, hogy az az önkormányzat, ahol megvan az összhang a polgármester és a képviselők között, hatékonyabban tud működni. Ellenben, ahol a polgármester és a képviselők között nem jó a viszony, vagy a testület kettő-három csoportra szakadt, ott jóval nehezebb a működés, sokszor a legalapvetőbb döntéseket is nehezen hozzák meg. Az ilyen helyzet nem egy esetben a testület önfelosztásához vezet. Ez viszont nem jelent megoldást akkor, ha például azonos vagy majdnem azonos testület kerül újraválasztásra.

Az elmúlt években jelentősen megnöttek a pályázati lehetőségek a kis önkormányzatok számára. A legfontosabbak ezek közül a Belügyminisztérium által kiírt úgynevezett háromlábú pályázatok, a Magyar Falu Program, a TOP és TOP Plusz, valamint a Vidékfejlesztési Program keretében kiírt pályázatok. Utóbbinál külön ki kell emelni a LEADER Programot. Ezek a pályázatok számos fejlesztéshez hozzájárultak a falvakban, melyekkel javultak az infrastrukturális feltételek, illetve a településkép.



A számos pályázati lehetőségnek negatív hatásai is voltak: a városokban zajló nagyobb beruházások, a megugró családi ház- és lakásépítések, illetve a kistelepülések fejlesztései miatt megnöttek az építőipari alapanyagárak, illetve emelkedtek a munkadíjak. Az utóbbiak emelkedésében természetesen jelentős szerepe van a szakemberhiánynak is. Mindezek azt eredményezték, hogy a pályázatokon nyert összegek gyakorta nem fedezték a tényleges megvalósítási költségeket, hisz sokszor a pályázat beadáskori kivitelezési árakhoz képest akár 20-30%-kal nőttek az árak. A szakemberhiány okán jelentkező kapacitáshiány miatt egyes projektek megvalósítási határideje nehezen tartható.

A humánerőforrás kérdések nem csak az építőipar területén érintik az önkormányzatokat, hiszen számos településen nincsenek betöltve a háziorvosi praxisok, és az óvodákban és az iskolában pedagógushiány tapasztalható. Az önkormányzati hivatalokba is nehéz munkaerőt találni. Sok esetben a falugondnoki állások feltöltése is nagy kihívást jelent.

A CSOK – Falusi CSOK számos településen megállította a népességfogyást és az előregedést. Ez egyértelműen pozitív fejlemény, viszont ez is új problémákat és megoldandó feladatok elé állította az önkormányzatokat. Egyrészt az adott településen a már ott élők eltérően fogadták településük növekedését. Az új utcákban gyakran az önkormányzatnak kell biztosítania a közvilágítást, csapadékvíz elvezetést és szilárd útburkolatot, amire az esetek többségében a fentebb említett pályázati program valamelyikéből volt csak lehetőségük a kistelepüléseknek. A közműhálózatokat is megterhelte ez a jelenség, hisz ezek kapacitása a település korábbi lakosság-/ingatlanszámahoz igazodott. Az elektromos áramhálózat túlterheltsége számos esetben jelentkezett, és ezt a szolgáltató csak lassan fejleszti. Az ivóvíz-hálózat és a szennyvízelvezetés kapacitásai sem bírják el a gyorsan növekvő településeket. Az utóbbi időben ezekre a fejlesztésekre volt a legnehezebb pályázni, illetve a víziközmű-társaságok – melyek államosítási folyamata épp napjainkban zajlik – sem rendelkeznek olyan bevételakkal, hogy komolyabb fejlesztéseket tudjanak végrehajtani.

Különleges kihívás továbbá az egyes településeken az elmúlt évekkel megnövekedett autóforgalom is, mely nagyobb hanghatással és egyéb kellemetlenségekkel (pl. por) jár. Nőtt a gyorsajtók száma is, ez ellen a leghatékonyabb megoldást a traffixpaxok jelentik. Viszont ezek kihelyezése csak azokon a településeken történt meg, ahol maguk az önkormányzatok is tudtak erre pénzt szánni. A forgalomlassító szigetek és fekvőrendőrk csak mérsékelt eredményt hoztak, főleg, hogy utóbbiakat a Magyar Közút által üzemeltetett utakra ki sem lehet helyezni. Az átmenő forgalom esetleges kitiltására pedig nincs lehetőség, mert nincs olyan jogszabály, amely megtámadhatatlanul megoldaná ezt, nem beszélve, hogy a Magyar Közút által üzemeltetett utakon nincs semmiféle jogköre az önkormányzatnak. Itt a megoldást elkerülő utak építése jelentené, azonban ennek egyes esetekben földrajzi akadályai vannak, és nagyon költségesek.

A pandémia és az orosz-ukrán háború nehézségeket hozott az önkormányzatoknak. Egyrészt a pandémia okozta plusz költségekre hivatkozva a Kormány a gépjárműadó beszedési jogát elvette az önkormányzatoktól, és ez azóta a központi költségvetésbe folyik be. A vállalkozások működőképessége érdekében a Kormány az iparüzési adó mértékét is lekorlátozta, viszont itt a kieső bevételt kompenzáció formájában pótolta az önkormányzatok számára. Az önkormányzatok nem emelhetek adókat és bérleti díjakat. A rendezvények elmaradása pedig elsősorban a közösségépítésben okozott hátrányokat. A pandémia miatt a nemzetközi ellátási láncok is akadoztak, és ez további alapanyag-hiányt okozott.

A szomszéd országban zajló háború az elszabaduló energiaárak miatt nehéz helyzetbe hozott számos kistelepülést. A földgáz kényelmes fűtési lehetőség, a modern gázkazánok mellett nem igényel folyamatos felügyeletet. De pont a földgáz ára emelkedett a sokszorosára, így az önkormányzatok alternatív fűtési lehetőségek után néztek: fával, szénnel, vagy éppen biomasszával igyekeztek az intézményeket fűteni. Hőszivattyúk és napelemek telepítésére is számos helyen került sor. Az elektromos áram ára is megemelkedett, így ahol nem tudtak más fűtési módra átállni, sok esetben a téli hónapokra több helyen is bezárták az intézményeket, hogy spórolni tudjanak a rezsiköltségeken. Időközben a Kormány is tudott a kistelepülések számára a rezsiköltségekre plusz támogatást biztosítani, így azok többsége fellelégezhetett.

Az emelkedő üzemanyagárak tekintetében az önkormányzatok elsők között voltak, akikre nem vonatkozott a hatósági ár. Az emelkedő élelmiszeralapanyag-árak a közétkeztést is érintették, így ez újabb plusz költséggel járt.

Azok az önkormányzatok, amelyeknek negatívba fordul a költségvetésük, elsősorban adók emeléséből és ingatlanok értékesítésből tudják a kiesett pénz fedezetét megteremteni.

Összességében elmondható, hogy a kistelepülési önkormányzatok eltérő viszonyok, eltérő lehetőségek között működnek, és szinte nincs közöttük két egyforma helyzetben lévő. Az elmúlt évek pályázati lehetőségei tényleg nagy segítségnek voltak, viszont a pandémia és az orosz-ukrán háború miatti energiaár-növekedés jelentős bizonytalanságot eredményezett a kistelepülési önkormányzatok számára.

ALABÁN PÉTER

## Baltoni nyár

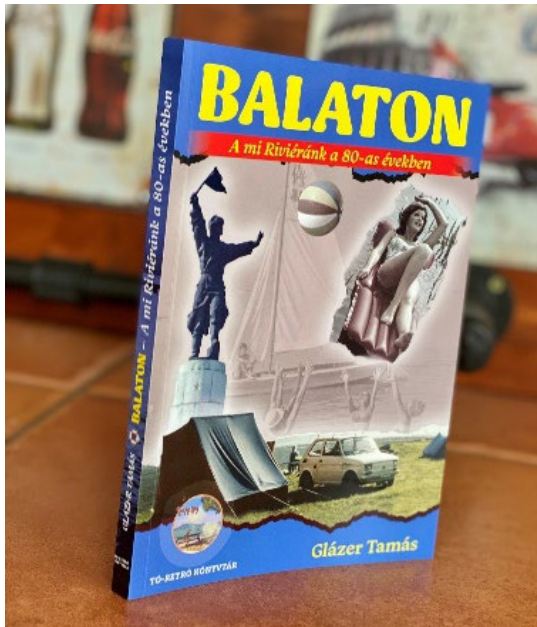
*Summer at Balaton*

SZERZŐ:

ALABÁN PÉTER, kutatótanár, igazgató, Ózdi Szakképzési Centrum Gábor Áron Technikum és Szakképző Iskola, alaban.peter@gmail.com

GLÁZER TAMÁS: BALATON,  
A MI RIVIÉRÁNK A 80-AS ÉVEKBEN

*Tő-Retró Könyvtár, Magánkiadás, b. n., 2023, 199 oldal.*



A COMITATUS több száma – akár tematikusan is – sokat foglalkozott már a Balaton térségével, településeivel, területfejlesztési és idegenforgalmi-turisztikai innovációjával, így a könyvismertető sorában sem véletlen ezen – magánkiadásban – megjelent kötet rövid bemutatása, méltatása. A Tó-Retró blog,<sup>1</sup> illetve a Tó-Retró Könyvtár című sorozat születése a szerző, Glázer Tamáshoz köthető, akinek immár ez a harmadik alkotása az igen széles témakört felölelő, virágkorát élő retro tekintetében. A PR szakember és fotográfus saját ügynökséget működtet, kiadványai nem tudományos igényre íródtak, mégis a Kádár-korszak hétköznapijainak mára feledésbe merült, ám az idősebbek szemében örök nosztalgiával élő világát idézik fel: a még „elérhető” és megfizethető „magyar tengeren” töltött napokat, a nyaralás felejthetetlen élményeit, főbb és ismert helyszíneit, kellékeit, egy más társadalmi és tárgyi környezet emlékéit. Első kötete is a Balatonnal foglalkozik: *A Balaton legnagyobb rejtélyei* címmel 2022-ben publikált könyv – miképp a későbbiek – előzetes kutatómunkát követően tárják fel a tó történeti titkait, megannyi legenda valóságtartalmát.

„A régi, balatoni nyarak illata Pálma gumimatracal és bambival, a SZOT üdülők strandján...” – olvasható a hangzatos beharangozó sor. A szerző által megidézett életképek forrásértéke valójában a közgondolkodást is befolyásoló fogyasztástörténet, továbbá a fogyasztói magatartásminták szempontjából tekinthető érdekesnek és fontosnak, amely már a megelőző, szintén 2022-ben kiadott *Így karácsonyoztunk a 80-as években* című mű kapcsán is megfigyelhető volt. Utóbbi sem kizárólag a karácsonyhoz mint ünnephez kötődik: régi márkanevek, jól ismert szlogenek, még a fülünkben csengő reklámszövegek mellett rávilágít – az alapjaiban vallásellenes szocialista rendszer idején, a „kádári alku puha diktatúrájában” – az ünnepkörök megtartására, a családi (és ajándékozási) szokásokra éppúgy, mint a „vasfüggönyön” belüli Moncsicsi-lázra, a Matchbox-őrületre, a konzervgyártás felfutására, vagy éppen nyugati termékek megjelenésére, továbbá fogyasztási divatot és vásárlást egyaránt befolyásoló hatásaira.

A harmadik kötet megírása mögött hasonló célokat feltételezhetünk. A 2011–2012 között összesen 21+3 részből kiadott *Így éltünk, Retro Évek – Képes riport egy időutazásról* című sorozat (PressCon Kiadó Kft. / Media Service Zawada Kft.) népszerűségét is egy évtizeddel ezelőtt az adta, hogy több szemszögből, de a hétköznapi élet alakulására is kitérve ábrázolta – képi anyagában gazdagon illusztrálva – a Kádár-korszak, majd (utólag kiadva) az 1945–1956 közötti időszakra jellemző életmódtörténetet, az azt alakító bel- és külpolitikai eseményeket. A retro azóta is hódít: a fővárosban például megnyílt a Budapest Retro Élményközpont, az érdeklődés középpontjába állítva az egyszerű emberek sokszor személyesen átélte és felidézett fiatal- és gyerekkori emlékeit, azok eszköz- és tárgyi világát, a fusi, a maszek, a kockaház, az építőtábor, a SZOT-beutaló, illetve más fogalmak jelentéseit, a képeken és korabeli filmekben megjelenített üdülési, gasztronómiai célpontok, közkedvelt helyek sajátos hangulatát... na és persze a Balatont.

A növekvő mennyiségekkel, ám alacsony hatékonysággal működő ipari szektor, a „fogyasztási robbanással” fémjelzett árubőség a hazai üzletekben és háztartásokban, a „legvidámabb barakkban” érezhető lassú életszínvonal-emelkedés, a mintának tekintett nyugati életforma és fogyasztási szokások mellett a belföldi nyaralás felértékelődött. A vállalatok kedvezményes áron, vagy akár ingyenesen tették lehetővé dolgozóiknak, hogy családjukkal egy-két hetet eltöltsenek valamelyik üdülőjükben. Eközben a gazdagabbak saját nyaralót, hétvégi házat vásároltak, vagy építettek; aki pedig megtehetette, a Balaton partján. Utóbbi-

ak mindenképpen presztízszértékű befektetésnek számítottak még akkor is, ha a jómódú gazdagok köre fokozatosan bővült, s egyre többen voltak képesek függetlenedni a korszak kétarcúságát szimbolizáló, fokozatosan eltűnő hiánygazdaságtól.

Glázer Tamás nyolc fejezetben taglalja a fenti általános jelenségeket, amikor az általa „valutabiznisz univerzumának” központjáról ír részletesen. A különféle sajtótermékek, napilapok újságcikkeit, valamint zömében a Fortepan fényképgyűjtemény online archívumának felvételeit felhasználva számol be a szálláslehetőségekről, az úttörők táboroztatásáról és a kempingezésekről, a balatoni vendéglátásról és annak kisebb-nagyobb fortélyairól, csalásairól, a kedvelt és sokak által fogyasztott ételekről, a népszerű üdítőitalokról, az akkor jól ismert strandcikkekről, a pikáns nudizmusról, a szétszakított NDK- és NSZK-beli családok itteni találkozásairól, az éjszakai élet Anna-bálgaitól az első „megadiszkójáig”, a ma már elképzelhetetlen belföldi repülőjáratokról (illetve a MAHART hajóiról), a végén pedig a „magyar Bud Spencernek” tartott, helyben forgatott Ötvös Csöpi (Bujtor István) jelenkorunkban is szívesen nézett és gyakran adásba kerülő játékfilmjeiről. A naptárokon, plakátokon feltűnő Pataki Ági, vagy Sütő Enikő fürdőruhadívatot szimbolizáló bikinije kellőképpen megragadott példája az aktuális trendek követésének, a divatossá váló és ilyen módon is felértékelődő öltözék és használati tárgyak mielőbbi beszerzési igényének. Kereslet és kínálat egyensúlyának fenntartása prioritást élvezett, ám akadtak nehezen beszerezhető (nyugati) termékek, amelyeket még az 1960-as években létrehozott valutás boltokban lehetett megvásárolni. Nem véletlenül találkozhatunk ilyenekkel, mint az ébredező kapitalizmus egyik díszletével *Az elvarázsolt dollár* című filmben (1985), de a „keményvaluta” hamisítása sem véletlen, hiszen az átlag magyar emberek számára csak ritkán volt elérhető. Matuska bácsi (Bánhidi László) rovasz trükközése a nyugatnémet márkával (DM) ugyancsak erre utal. Itt jegyzendő meg, hogy a színész számára nem ez, hanem az 1980-ban képernyőre került „Csöpi film”, a „Pogány Madonna” hozott nagy és elsöprő sikert, amit végül 28 országban mutattak be. Az utazási korlátozások enyhülésével, valamint a politikai rendszer bomlásával megnyíló lehetőségek magukkal hozták végül a bevásárló turizmus irányváltását is: a célországok változtak, Csehszlovákiát és Jugoszláviát egyre inkább Ausztria váltotta, mint a legfontosabb beszerzési terepe egyes műszaki cikkeknek és minőségi termékeknek.

„Két forint a forró lángos, éljen soká Kádár János!” – szölkáltak az ismerős rigmusok, ám a lángoson kívüli sült (valójában nem is balatoni) hekk, a három hagyományos ízben kapható palacsinta, valamint a főtt kukorica is szerves részét képezte a balatoni retroézésnek. Ezt már csak fokozta az Utasellátó Vállalat már-már egy kapitalista nyugati csúcsterméként (a 70-es évek legelején megjelenő) étel- és italautomatái, a helyi presszók, diszkók és persze – az amúgy felemás sikert elkönnyvelő – koncerthajók fotókon is megörökített, fogyasztói társadalmat tükröző életképei. A Balatonba a szocialista vezetők is beleszerettek: Balatonligán sokat időzött Rákosi Mátyás, majd a luxust egyáltalán nem mutató, azt sokkal inkább elutasító Kádár János is. Az MSZMP főtítkárának villájában üzemelték be az ország első színes televízióját, ám ő ennek nézése helyett szívesebben olvasott, sakkozott, vagy horgászott. A balatoni turizmus aranykora – nem véletlenül – a Kádár-rendszer időszakára esett, így a könyvbe is beválogatott Fortepan felvételeken túl számos privát, magánarchívumokban őrzött fénykép idézi fel az 1960-as, 70-es és 80-as évek üdüléseit, különböző társadalmi rétegek találkozóhelyét, a munkásság és alsóbb rétegek előtt is nyitva álló, ugyanakkor az alvilág előtt is új lehetőségekkel kecsegtető paradicsomát. Érthető hát, amit a később disz-

szidálni kényszerült Németh Lehel Felföldi Anikóval megénekelte a 1960-as évek derekán klasszikusnak mondható örökzöld táncdalukban:

„Nekem a Balaton a Riviera,  
Ettől nem tántorít el a tél, a fagy.  
Szívedet akarom elvenni még ma,  
Mert az egész nagy világ nekem te vagy!”

Márpedig a kádári „3T” kultúrpolitikájának ennek közvetíteni kívánt üzenete felelt meg: a Balatonnál elérhető minden, ami máshol, még ha kicsiben is. A Nyugat-Európából Magyarországra érkezett legtöbb vendég osztrák és német volt, akik kiszolgálására mind az állami, mind a „fusizó” magánszféra jól járt, pláne a Balatonnál. Az idegenforgalmi fejlesztések, szállodák, üdülők, vendéglátóipari egységek, üzletsorok építése a helyi magyar lakosság életnívóját erősítették, egyszersmind a Balatonra érkező magyar és külföldi nyaralók üdüléseinek minőségét egyaránt javították a nosztalgia és a vidámság érzetét kölcsönözve a „legvidámabb barakk” országában.

## JEGYZETEK

- 1 Tő-retró, elérhető: <https://toretro.hu/site/to-retro/> (Letöltés: 2023. március 28.)

# 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 írások ajánlott terjedelme tanulmányok esetén 15–20 000 karakter, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 5–10 000 karakter. A kéziratok maximális terjedelme 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 pozsgai.andrea@sze.hu szerkesztőségi e-mail címre. A kéziratokat .doc vagy .docx, illetve .rtf 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 referenci rendszerben működik (kettős vak bírálat), amely során a főszerkesztő, illetve a főszerkesztő-helyettes 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 a 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 500 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 2Mpixel (1920x1080) és 3Mpixel (2340x1080) körüli méret legyen. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat számozással, címmel (magyar és angol), forrás-megjelöléssel kell ellátni. Színes ábrákat nem tudunk közölni. Ábrákat, grafikonokat, táblázatokat csak korlátozott számban tudunk közölni. Kérjük, hogy az ábrákat külön fájlban is csatolja a kézírathoz. 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, kékkel 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



•  
*Kádár Tibor: Rajz egy Nagy László vershez – tollrajz 1984.*

# TÁMOGATÓK



Comitatus Önkormányzati Szemle – A Comitatus Társadalomkutató Egyesület által alapított folyóirat

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

Szerkesztőbizottság:  
Elnök: Zongor Gábor

Tagok:  
Alabán Péter, Filep Bálint, Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,  
Mandel Miklós, Molnárné Barna Katalin, Molnár Tamás, Nemes Nagy József,  
Novotnik Imre, Pálné Kovács Ilona, Somlyódy Péter, Soós Lőrinc, Szabó Pál Péter,  
Szege 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: [pozsgai.andrea@sze.hu](mailto:pozsgai.andrea@sze.hu)

Olvasószerkesztő:  
Nemesné Matus Zsanett, Nemes Gábor

Műszaki szerkesztő:  
Infoart Média Bt.

Illusztrációk:  
Kádár Tibor (1946–2021) festőművész alkotásai

„A BAFT mellett érdemes kitérni a kiemelt fővárosi fejlesztések koordinációjára még 2018-ban létrehozott Fővárosi Közfejlesztések Tanácsra (FKT), ami 2018-2021 között rendszeres jelleggel működött, így a 2019-es önkormányzati választásokat követően is. Viszont 2022-re láthatóan „takarékra lett téve” az FKT, így felmerül a kérdés, hogy van-e valós értelme a BAFT és az FKT párhuzamos működtetésének, és nem volna-e értelme az FKT-t beolvasztani a BAFT-ba, ezzel is hangsúlyozva a teljes fővárosi várostérség – mint önálló nagyvárosi térség – funkcionális egységét.” (Szabó, 25. o.)

„... a bizalomra épülő közösség létrejötté elvárás a lakosság részéről, mégis a közösség legfőbb problémája a bizalmatlanság, az érdektelenség, illetve az információhiány volt. A lakosság mindezen hiányosságai a civil szervezetek irányában nyilvánultak meg. Az önkormányzatok ugyanakkor a lakosság részéről megkapták mindezek kiépítéséhez a szükséges bizalmat. A településvezetők közösségszervezésben és közösségépítésben való tudásának elmélyítése célravezető, szükséges és indokolt.” (Goda-Gerencsér-Vulcz, 47. o.)

„A turizmus térhez és helyhez szorosan kötődő gazdasági ágazat, melyen belül a városi turizmus térspecifikus turisztikai termék. Egyrészt ez azt jelenti, hogy a turizmus és környezete közvetlenül és közvetve is hatnak egymásra, másrészt a városi turizmus tevékenységét tekintve adott városi térhez kötött, melynek jellegzetességeit hasznosítja.” (Vanyúr, 52. o.)

„A jövőben a beruházások ösztönzése fontos gazdaságpolitikai szempont a versenyképesség megtartása és a fenntartható fejlődés érdekében. A túlélés igényével együtt nő a vállalkozások likviditási igénye a válság alatt, ... a legtöbb jelentős nemzetgazdasági ág ... tartós forgóeszközigény szükséglettel néz szembe, az elkövetkező hónapokban tehát ezekre kell felkészülni.” (Jeneiné Gerő-Bakonyi, 78. o.)

„... forrást regionális szinten az EU támogatások adhatnak (NUTS2 régiók), ugyanakkor kisebb vagy speciális térségi és akár települési szinten (NUTS3, LAU, mikrorégiók, kiemelt térségek) saját hatáskörben mérhető az elmaradottság, kijelölhetők a támogatásra jogosultak, és akár hazai források, akár közvetlenül vagy közvetetten uniós források (vagy kedvezmények, helyzeti előnybe juttatások) adhatók számukra.” (Szabó P.-Szabó T., 85. o.)

ISSN 1215-315X



9 771215 315005