

Tartalomjegyzék

Évforduló

Sólyom Zénó: A 25 éves Comitatus készítőiről..... 3

Tanulmányok

Nemes Nagy József: Hálózatok, hierarchiák, kohézió – egy regionalista szemével 12

Agg Zoltán: Comitatus születése és fennmaradása 20

Dániel Zoltán András: Az Uniós vissza nem térítendő források hatása a gazdaságilag hátrányos régiók vállalkozásainak konvergenciájára 21

Kiss Mónika Dorota: A népszavazási törvény két bekezdéséről 33

Filep Gyula: Területfejlesztés – humán erőforrás-fejlesztés – közgazdászképzés Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 44

Esszé

Szabó Pál: Térmozaikok 52

Műhely

Balassa Henrietta: Pápai járás településeinek rangsor-vizsgálata az általuk nyújtott társadalmi és gazdasági szolgáltatások alapján 57

Interjú

Baráthi Ottó: Kulturális kincstárak Salgótarjánban 64

Beszélgetés három közgyűjtemény igazgatójával 64

Recenzió

Agg Zoltán: Magyar „nagyvárosok” európai térben 74

Alabán Péter: Magyarországi társadalomkép 1990 után 78

Források

Pálné Kovács Ilona: A helyi kormányzásról - összegzés, forgatókönyvek 84

Szegvári Péter: Sajátos nézőpontú megközelítések a helyi önkormányzatok elmúlt negyedszázados történetéből 97

Emlékezés

Zongor Gábor: Az utolsó megyei intézmény is elment 107

Címlapunkon: Összeállítás a Comitatus címlapokból (fotó: Zongor)

A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják. E számunk megjelenését Bük Város Polgármesteri Hivatal támogatása tette lehetővé.

*E számunk társszerkesztői Zongor Gábor (Deák Ferenc-díjas)
és Agg Zoltán (Pro Comitatu-díjas)*

E számunk megjelenését anyagilag is támogatta: Alabán Péter, Nagy Éva Mária és Oláh Miklós

„A Comitatus Társadalomkutató Egyesület javára a 2015-ös évben a személyi jövedelemadóból felajánlott 1 %-ot a Comitatus kiadására fordítottuk.”

E számunk szerzői:

Alabán Péter, történész, Ózd, Balassa Henrietta, egyetemi hallgató, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Baráthi Ottó, szakíró, Salgótarján, Dániel Zoltán András, PhD, egyetemi oktató, Pannon Egyetem, Veszprém, Filep Gyula, egyetemi oktató, Nyíregyháza, Kiss Mónika Dorota, PhD, jogász, igazgatásszervező, Nemes Nagy József, egyetemi tanár, ELTE, Pálné Kovács Ilona, egyetemi tanár, PTE, MTA levelező tagja, Sólyom Zénó, írói álnév, Szabó Pál, egyetemi docens, ELTE., Szegvári Péter címzetes egyetemi docens, NKE Budapest

Évforduló

A 25 éves Comitatus készítőiről

A Comitatus Önkormányzati szemlét a folyóirat nevét viselő Comitatus Társadalomkutató Egyesület alapította, és az első számot 1991 júliusában a Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája adta ki. A kiadó 15 évig az Agg Zoltán vezette megyei önkormányzati iroda volt, majd 2007-től az egyesület folytatta a kiadói tevékenységet, értelemszerűen más kondíciók, infrastrukturális feltételek és lehetősége mellett. A folyóirat kezdetektől vállaltan a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének (MÖOSZ) a folyóirata volt, egészen 2012 év végéig. 2013-tól a lap már nem a területi önkormányzati szövetség, hanem a Comitatus Társadalomkutató Egyesület tudományos folyóirata. Így ma Magyarországon a Comitatus az egyetlen közhatalmi szervezetektől független vidéken szerkesztett országos önkormányzati szaklap. A negyedszázad alatt 220 lapszám jelent meg és a szakmai-tudományos tanulmányok mellett, mindig helyt adott, az önkormányzatok vezetőinek és munkatársainak publikációi számára is.

A Comitatus kezdetben havonta, majd kéthavonta, míg az utóbbi években negyedévente, illetve összevont számok formájában jelent meg, figyelemmel a rendelkezésre álló, egyre szűkülő anyagi forrásokra. A folyóirat sorozat részeként egyes kiemelt témakörökben különszá-

mok¹, illetve tematikus számok² is napvilágot láttak.

Egy folyóirat létrehozatala mindig az alkotók tenni akarásán, hozzáállásán múlik, ugyanakkor más a szerepe a szerkesztőbizottságnak, a szerkesztőségnek, rovatvezetőknek és a lap előállítónak. A negyedszázados periodikát most az alkotók oldaláról dolgoztuk fel, megnéztük, hogy kik biztosították a szakmai, tudományos és politikai háttérrel (szerkesztőbizottság), kik szerkesztették a lapot (szerkesztők, rovatvezetők, külső munkatársak) és kik tevékenykedtek a folyóirat megjelenítésén (olvasó-, kép-, tördelőszerkesztők, nyomdai előkészítők, szerkesztőségi titkárok, terjesztők, dokumentátorok, műszaki szerkesztők).

A szerkesztőbizottság 1991 - 1994

Az első szám szerkesztőbizottsága a következőkből állt: Szerkesztő Agg Zoltán (irodavezető, Veszprém megyei önkormányzat), Balogh László (Bács-Kiskun megyei alelnök), Gyenesei István (Somogy megyei elnök), Inczedy János (Pest megyei elnök), Simon Imre (Békés megyei elnök), Szabó György (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei elnök), Mandel Miklós (Budapesti Corvinus Egyetem professzora), Marschall Miklós (közgazdász, főpolgármester helyettes), Nemes Nagy József (regionalista, kuta-

tó, egyetemi tanár ELTE), Nikodémus Antal (közgazdász, főtisztviselő), Pálné Kovács Ilona (jogász, regionális kutató), Rechnitzer János (közgazdász, egyetemi tanár), Riez Elek (jogász, köztisztviselő) és a szerkesztőbizottság elnöke Zongor Gábor (Veszprém megyei elnök).

Már a 14 fős alapító szerkesztőbizottság is jól tükrözte a folyóirat karakterét, amelyben megjelent a megyei, területi önkormányzás gyakorlata a választott vezetők és hivatalnokok révén, valamint a tudomány képviselője. Már 1991-ben kiegészült a szerkesztőbizottság Kovács Tibor (statisztikus, KSH), Soós Lőrinc (közgazdász, KSH) és Szekeres Antal (Hajdú-Bihar megyei elnök) részvételével.

Még az első választási ciklusban 1994-ig bővült a szerkesztőbizottság Fogarasi József (jogász, szociológus, főiskolai tanár) a Magyar Közigazgatási Kamara elnöke, Novotnik Imre (közgazdász) a Magyar Államkincstár vezető munkatársa, Ficzer Lajos (jogász, egyetemi tanár ELTE ÁJTK) és Tiba Zsolt (jogász, főjegyző Budapest) személyével. A bizottság összetételéből látható, hogy a területi igazgatás és önkormányzás, valamint a területpolitika erőteljesen jelen volt a folyóirat „politikai” testületében. Az 1994. december 11-ei választásokig egyedül Marschall Miklós vált ki a bizottságból a ciklus végén, szeptemberben.

1994 – 1998

Az 1995 januári és februári számokban nincs feltüntetve a szerkesztőbizottság, csak az elnök. („Szerkeszti

a szerkesztőbizottság.”) A választási eredménynek következtében kiestek a szerkesztőségéből a korábbi megyei közgyűlési elnökök: Gyenesi István (Somogy megye), Inczedy János (Pest megye), Simon Imre (Békés megye), Szabó György (Borsod-Abaúj-Zemplén megye) és Szekeres Antal (Hajdú-Bihar megye). Balogh László korábbi alelnök már mint a Bács-Kiskun megyei közgyűlés elnöke folytatta a munkát. 1995 márciustól új szerkesztőbizottsági tag lett Csalagovits István (OECD szakértő), Dombóvári Ottó (jogász, MÖOSZ titkár), Horváth Tivadar (jogász, Pest megyei főjegyző), Kolber István (Somogy megyei elnök), Lakatos István (területfejlesztő, köztisztviselő), Szigeti Zoltán (szociológus, társadalomkutató) és Vass Géza (jogász, Heves megyei főjegyző). A második ciklusban, 1996-ban Szegvári Péter (jogász, főtisztviselő) az Országos Területfejlesztési Központ főigazgatója került még be a szerkesztőbizottságba, amely így 23 tagú lett. Ekkor volt a bizottság a legnagyobb létszámú. Tiba Zsolt fővárosi főjegyző 1997 februárig vett részt a testületben.

1998 – 2002

Az 1998. október 18-ai helyi önkormányzati választásokat követően ismét cserélődés történt a megyei közgyűlési elnökök szerkesztőbizottsági tagságában. Az elnökök köréből kikerült a testületből Balogh László (Bács-Kiskun megye) és Kolber István (Somogy megye). Már decemberben bekerült a bizottságba a MÖOSZ új elnöke, Endre Sándor

(Bács-Kiskun megyei elnök), viszont csak 1999 novemberétől csatlakozott a testülethez Fertő László (Fejér megyei elnök), aki ekkortól vállalta a szerkesztőbizottság elnöki tisztségét, és ismét tag lett Gyenesei István (Somogy megyei elnök). Kikerült viszont 1999-ben a testületből Dombóvári Ottó a MÖOSZ volt titkára, valamint Horváth Tivadar jogász és Lakatos István köztisztviselő. 2000-tól Csatári Bálinttal (geográfus, egyetemi oktató), az MTA RKK Alföldi Tudományos Intézetének igazgatójával bővült a bizottság tudományos, kutató köre.

2002–2006

A 2002. október 20-ai önkormányzati választások eredményének következtében a Bács-Kiskun megyei elnökök között került sor cserére, akik egyben a MÖOSZ elnöki tisztséget is betöltötték. Endre Sándor helyét Balogh László vette át, aki 2003 januárjától lett a szerkesztőbizottság elnöke. Visszatért a bizottságba Dombóvári Ottó, aki ismét a MÖOSZ titkára lett. Vass Géza, Heves megyei főjegyző 2003 októberi halálával került ki a testületből. 2004-ben Szép Tibor a Pest megyei főjegyző és Szilágyi István (politológus, egyetemi tanár) került be a szerkesztőbizottságba, míg Szegvári Péter átmenetileg kikerült a testületből. 2005-ben Filepné Nagy Éva (regionális kutató, főiskolai oktató), míg 2006-ban Gyergyák Ferenc (jogász) a Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége főtitkára került a bizott-

ságba és visszatért újból Szegvári Péter (jogász, főtisztviselő).

Kovács Tibor, a területi statisztika meghatározó alakja 2004. októberi halálával vált meg a Comitatustól, míg Soós Lőrinc a KSH korábbi elnökhelyettese 2006. októberig vett részt a testületben.

2006 - 2010

Az októberi szám a következő szöveggel jelent meg: Szerkesztőbizottság: megújulás előtt.

Alapító tagok: Agg Zoltán, Balogh László, Gyenesei István, Hudi József, Mandel Miklós, Nemes Nagy József, Nikodémus Antal, Oláh Miklós, Pálné Kovács Ilona, Rechnitzer János, Riez Elek.

Elhunyt tagjaink: Kovács Tibor, Vass Géza

A 2006. október 1-ei választások újabb változtatást jelentettek a szerkesztő bizottságban. A MÖOSZ elnöki tisztségben történt változás tükröződött a szerkesztőbizottság vezetésében is, így Balogh Lászlót Ódor Ferenc (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei elnök) követte. Ódor Ferenc 2006. novembertől lett a szerkesztőbizottság elnöke. Vele együtt lett tagja a bizottságnak a Comitatus két alapító rovatvezetője: Oláh Miklós (szociológus) és Hudi József (történész, levéltáros). 2007 áprilisától a turisztikai rovat vezetője, Veiland László (a Veszprém Megyei Turisztikai Hivatal vezetője) is tagja lett a testületnek. 2007 szeptemberétől Szegvári Péter ismét visszatért a szerkesztőbizottságba. 2008. júliustól ismételen bekerült a testületbe

Fogarasi József, valamint a kistérségi rovat vezetője, Csité András (szociológus). Ennek az időszaknak a nagy átrendezésére 2009 januárjában került sor, amikor is a MÖOSZ a támogatás feltételeként delegált a szerkesztőbizottságba. Ekkor lett tag: Cservák Csaba (alkotmányjogász, egyetemi oktató), Dávid Sándor (jogász, Békés megyei főjegyző), Hargitai János (Baranya megyei elnök), Kovács János (jogász, Borsod-Abaúj-Zemplén megyei főjegyző), Papp Ferenc (jogász, MÖOSZ titkár), és Zsédényi Imre (jogász, Veszprém megyei főjegyző). Ekkor került vissza a testületbe Nikodémus Antal is. A nagy átrendezéssel kikerültek a szerkesztőbizottságból a szerkesztőség nemrég bedelegált tagjai: Oláh Miklós, Hudi József, Veiland László, Szilágyi István és Fogarasi József, aki viszont 2010 májusától ismét szerepelt vállalt a testületben.

2010 - 2014

A 2010. október 3-ai önkormányzati választások újabb fordulatot hoztak a folyóirat politikai testületében. A MÖOSZ elnöke Szűcs Lajos (Pest megyei elnök) lett, aki 2011 januártól 2012 decemberig töltötte be a szerkesztőbizottsági elnöki tisztséget. Ennek a rövid időszaknak az oka, hogy a MÖOSZ már 2012-től nem támogatta a lapot, így aztán a Comitatus már nem a szövetség lapjaként jelent meg 2013-tól. Az új összetételű szerkesztőbizottság már a 2012 november-december összevont számban megjelent. Visszakerült a bizottságba a szerkesztőség három meghatározó sze-

replője: Oláh Miklós szociológus, Hudi József történész-levéltáros és Szilágyi István professzor. Ugyancsak visszatért Papp Ferenc ügyvéd, a MÖOSZ volt titkára. Új bizottsági tag lett Kaiser Tamás (intézetigazgató, egyetemi oktató).

Értelemszerűen 2013-tól kikerült a szerkesztőbizottságból Szűcs Lajos, Cservák Csaba, Hargitai János, Kovács János és Zsédényi Imre.

2014 - 2016

A 2014. október 12-ei helyhatósági választások már nem bolygatták meg a szerkesztőbizottságot, valamint a megyei önkormányzati tisztségviselők közül 2015 év végével Szép Tibor Pest megyei főjegyző és Dávid Sándor volt Békés megyei főjegyző is kikerült a testületből. Új személyként bekerült a testületbe 2016-tól Molnár Tamás, a Pannon Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézeti Tanszék, intézeti tanszékvezetője, egyetemi docens.

Így a 25 éves Comitatus jubileumi első számának szerkesztőbizottsága a következő volt: Agg Zoltán (főszerkesztő), Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József, Kaiser Tamás, Mandel Miklós, Molnár Tamás, Nemes Nagy József, Novotnik Imre, Oláh Miklós, Papp Ferenc, Pálné Kovács Ilona, Szegvári Péter, Szilágyi István és Zongor Gábor (elnök).

A negyedszázad során a szerkesztőbizottságban összesen ötvenen vettek részt kisebb nagyobb ideig. Folyamatosan részt vett a szerkesztőbizottságban Agg Zoltán, Mandel Miklós, Nemes

Nagy József, Pálné Kovács Ilona, és Zongor Gábor, míg a folyóirat létrejöttében alapító szerkesztőként, rovatszerkesztőként, illetve szerkesztőbizottsági tagként Hudi József és Oláh Miklós.

Fogarasi József és Novotnik Imre több mint húsz éve, míg Filepné Nagy Éva, Szegvári Péter és Szilágyi István az utóbbi két évtizedben lett szerves közreműködője a folyóiratnak. Természetesen az egyes személyek az évtizedek alatt többféle tisztséget töltöttek be, de a leginkább jellemző tisztségük alapján csoportosíthatóak.

Kilenc megyéből (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Hajdú-Bihar, Pest, Somogy és Veszprém) összesen 13 közgyűlési elnök vett részt a bizottságban, mivel négy megyéből (Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest és Somogy) két eltérő időszak közgyűlési elnöke is szerepet vállalt. Az elnökökön túl még öt megyei (Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Pest és Veszprém) főjegyző is tagja volt a szerkesztőbizottságnak. Budapest fővárost előbb főpolgármester helyettes, majd főjegyző képviselte a bizottságban az első két választási ciklusban. Az önkormányzati körből hét további különféle beosztású megyei önkormányzati alkalmazott, valamint két MÖOSZ titkár szerepelt a szerkesztőbizottságban.

A központi államigazgatásból heten voltak bizottsági tagok. Ezek a szereplők ugyanakkor felsőoktatási intézményekben is tanítottak, illetve kutató munkát végeztek.

Az egyetemi, főiskolai oktatói és kutatói körből 14-en segítették a folyóirat tudományos jellegét. Miután a Comitatus már nem a MÖOSZ lapja a tudományos, kutatói kör vált meghatározóvá a lap szerkesztőbizottságában.

Szerkesztőbizottság elnöki tisztségében az önkormányzati választásoknak köszönhetően voltak változások. Zongor Gábor – 1991. július és 1998. október között – Veszprém megyei közgyűlési elnökeként – volt a szerkesztőbizottság elnöke, 1998 novemberétől alapító elnökként jegyezte a folyóiratot, majd 2013 januárjától ismét a szerkesztőbizottság elnöke. Zongor Gáboron kívül még négy megyei közgyűlési elnök – a Fejér megyei Fertő László, 1999. november és 2002. december között, a Bács-Kiskun megyei Balogh László, 2003. január és 2006. október között, a Borsod-Abaúj-Zemplén Ódor Ferenc, 2006. november és 2010 között, a Pest megyei Szűcs Lajos, 2011. január és 2012. december között – vállalta a szerkesztőbizottsági elnöki tisztséget. Az utóbbi három elnök egyben a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége elnöki tisztségét is betöltötte ugyanebben az időszakban.

A Comitatus negyedszázados történetének meghatározó szereplője Agg Zoltán, aki mindvégig – 1991. július és 1992. április között szerkesztőként, 1992. május és 1993. december között felelős szerkesztőként, majd 1994. januártól főszerkesztőként – összeállította a folyóiratot. Néhány tematikus számban társszerkesztők is voltak – Leveleki Magdolna, Oláh Miklós, Szigeti Zoltán

és Zongor Gábor – a főszerkesztő segítségével.

A szerkesztőség

Az első tizenhat esztendőben a Comitatus folyóirat szerkesztésének helyet és infrastruktúrát biztosított a Veszprém Megyei Önkormányzat a Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodáján keresztül. Ebben a kezdeti időszakban a havi lapot a megyei önkormányzatok is szép számmal rendelték meg a közgyűlések tagjai, intézményei, sőt Veszprém megye esetében a megye települési önkormányzatai számára is, így a folyóirat fénykorában kétezer példányszámban jelent meg.

A szerkesztői és kiadói munkát ennek megfelelően jelentős csapat segítette. Mivel a folyóirat Veszprémben nyomtatták, így döntően veszprémiek, Veszprém megyeiek készítették.

Az elmúlt 25 évben a következő rovatok és rovatszerkesztők jelentek meg hosszabb rövidebb ideig: megyekutatás, műhely: Agg Zoltán; régiók, önkormányzatok: Zongor Gábor; civil társadalom: Oláh Miklós; önkormányzati múlt: Hudi József; informatika, kaleidoszkóp: Harangozó János; idegenforgalom: Veiland László; európai mozaik: Nikodémusz Antal; közigazgatási arcképcsarnok: Fogarasi József; globális gondolkodók: Kőszegi Lajos; kistérségek: Csité András; politológia, kitekintés: Szilágyi István; politológia, recenziók: Navracsics Tibor; MÖOSZ hírek: Kovács Zoltán, Dombóvári Ottó.

Tartósan és jelenleg is szerepel a folyóiratban a civil társadalom, az önkormányzati múlt³, az idegenforgalom, a kitekintés és a kistérségek rovat rovatszerkesztővel együtt.

Navracsics Tibor (jogász, egyetemi oktató) miután már nem tevékenykedett rovatszerkesztőként, 1994-től külső munkatársként segítette a lapot 2003-ig.

Az olvasószerkesztői munkát kezdetben Déli Harangozó János látta el, őt Kőszegi Lajos, majd rövid ideig Tarsó Tünde követte. A képszerkesztői feladatokat Györgydeák György képzőművész látta el 2008. november 1-ei haláláig. Ezt követően ezt a feladatot is a főszerkesztő végezte.

Tördelőszerkesztő előbb Borváro Zoltán volt haláláig, majd őt Hauszer Irma követte. Az utóbbi évtizedben a tördelési feladatot is a nyomdai előkészítést végző Csalagovits István jr. látta el. (2014-2015 fordulóján, majd 2015-ban összesen három szám esetében őt Bucsy Balázs helyettesítette.)

A kezdeti időszakban a terjesztés és dokumentáció feladatait Jurics Imréné végezte. Később ezt a munkát is Agg Zoltán és a mindenkori szerkesztőségi titkár(nő) végezte.

A szerkesztőségi titkárok elsődlegesen a Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda munkatársai voltak. Így részt vett a folyóirattal kapcsolatos adminisztrációs munkában Erős Melitta, Himáné Tarsó Tünde, Hörömpöly Lászlóné Klein Mónika, Kulics Beatrix, Németh Sándorné és az utóbbi években Takács Ildikó.

A lap mottója, mely szerint „Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek, egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...” a negyedszázad alatt eltérő intenzitással és sikerrel érvényesült. Ma joggal állítható, hogy a COMITATUS olyan „lépcső”, amelyen haladva átfogó és izgalmas képet kapunk a magyar megyei önkormányzásról múltjáról és jelenéről, a területpolitika és a regionalizáció változásairól, a területfejlesztés folyamatairól, valamint az európai tendenciákról.

A COMITATUS nem csupán egy tudományos folyóirat, hanem szellemi műhely is. Ennek következtében az elmúlt időszakban több szakkönyv⁴ került ki a műhelyhez tartozók közreműködésével. Természetesen egy folyóirat jelentőségét, súlyát a benne megjelenő tanulmányok, írások adják. A teljes szerzői kör feldolgozása, elemzése egy külön kutatást megérne, viszont jól jelzi a minőséget a Comitatus Nívódíj és az abban részesültek köre⁵. Köszönet és elismerés illet mindenkit, aki ebben a munkában az elmúlt negyedszázadban szerzőként, szerkesztőként, lapkészítőként és támogatóként részt vállalt⁶.

SÓLYOM ZÉNÓ

Jegyzetek

1 Különszámok

2001. XI. évfolyam különszám (Megyék III. Országos Gyűlése)

Comitatus repertórium 1991 – 2002. XII. évfolyam különszám, 2002.

2004. XIV. évfolyam különszám (Uniós csatlakozás)

2005. XV. évfolyam különszám (A megyék védelmében)

Tanulmányok a 2006-os országgyűlési választásokról. XVI. évfolyam különszám

Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzatok XVII/13. (sic!) 167. szám, 2007.

Közigazgatás – Térfelosztás – Választások – XIX. évfolyam 186. szám, 2009.

English edition 2010. XX. évfolyam

20 éves a Comitatus – XXI. évfolyam 201. szám, 2011.

2 Lásd a tematikus Balaton számokat. Először 1995-ben (8-9. szám), majd 1997 és 2010 között minden évben (júliusi, augusztusi, vagy szeptemberi többnyire összevont számokban) jelentek meg tanulmányok, kutatási eredmények. A Balaton számok gondozója, társszerkesztője, illetve szerkesztője (2010. 8-9. szám) Oláh Miklós volt.

3 Lásd részletesen: Hudi József: A Comitatus Önkormányzati múlt rovatának 25 éve - Comitatus XXVI. évfolyam 220. szám 2016. tavasz-nyár 13-17. oldal

4 A Comitatus műhely könyvei:

Rendszerváltás I. – Választás 1990. - Szerkesztette: Oláh Miklós - Veszprém KISZI 1993. Az 1990-es I. kiadás tartalmilag változatlan utánnyomása

Önkormányzati választások Veszprém megyében 1990. - Szerkesztette: Oláh Miklós - Veszprém KISZI 1991.

Szokatlan szerepben, avagy hogyan választunk színi direktort? – A kötetet válogatta és összeállította: Oláh Miklós - MÖK Veszprém, 1991.

Agg Zoltán: Mi lesz veled vármegye? Hogyan tovább városfejlesztés? - KISZI Veszprém, 1991.

A rendszerváltás és a megyék - Szerkesztette: Agg Zoltán és Pálné Kovács Ilona - Comitatus Veszprém, 1994.

A lebegő megye / Cikkek és tanulmányok (1991-1994) - Szerkesztette: Agg Zoltán - Comitatus Veszprém, 1994.

Hát én immár kit válasszak? / Az 1994-es parlamenti választások Veszprém megyében - Szerkesztette: Oláh Miklós és Zongor Gábor - Comitatus Veszprém, 1994.

Az átmenet, avagy Veszprém megye a rendszerváltás időszakában / tanulmányok - Szerkesztette: Oláh Miklós - MÖK Veszprém, 1995.

Ezüst vasárnap / Tanulmányok önkormányzati választások 1994. december 11. - Szerkesztette: Oláh Miklós - MÖK Veszprém, 1995.

ÁTÉPÍTÉS Közigazgatás - Területfejlesztés - városmarketing - Szerkesztette: Agg Zoltán - Comitatus Veszprém, 1996.

3/a Az 1998-as parlamenti választások Veszprém megyében - Szerkesztette: Oláh Miklós – társszerkesztő: Agg Zoltán - KISZI Veszprém, 1999.

3/b Az 1998-as önkormányzati választások Veszprém megyében - Szerkesztette: Oláh Miklós - KISZI Veszprém, 2000.

Forradalom és tanácsok / Adalékok Veszprém megye közigazgatás történetéhez (1956)-(1982-1990) – szerkesztette : Zongor Gábor - Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda, Veszprém 2000.

Rendszerváltó önkormányzók 1990-2000 - szerkesztette : Zongor Gábor és Agg Zoltán - Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda, Veszprém 2001.

Kit a szó nevéen szólít – A 2002-es parlamenti választások Veszprém megyében - Szerkesztette: Oláh Miklós - KISZI Veszprém, 2002.

Megyék – régiók – Európai Unió - Szerkesztette: Agg Zoltán - Comitatus Veszprém, 2003.

Új szereposztás / Önkormányzati választások 2002 – Szerkesztette : Oláh Miklós és Agg Zoltán - Comitatus Veszprém, 2003.

Agg Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer – Comitatus KISZI Veszprém, 2005.

5 Comitatus nivódijról

A Comitatus Szerkesztő Bizottsága 1991 decemberi ülésén alapított a folyóirat legjobb publikációinak elismerésére nivódiját alapított. Az első évben még a szerző személyére lehetett szavazni, majd 1993-tól már egy konkrét tanulmányt lehetett megjelölni szavazat során, egyben meghatározva, hogy milyen dobogós helyezésre javasolja a szerzőt. Szavazati joggal a szerkesztő bizottság

tagjai, valamint a megyei önkormányzati közgyűlési elnökök és főjegyzők rendelkeztek.

1992. évi Nivódij

I. Pálné Kovács Ilona

II. Agg Zoltán

III. Nagy Endre

III. Günther Béla

1993. évi Nivódij

I. Oláh Miklós: Frontvonalban – avagy (kör)jegyzők a közigazgatásról és az önkormányzatiságról

II. Pálné dr. Kovács Ilona: Területi közigazgatás-szervezés és a dekoncentrált szervek

II. Günther Béla: A megyei önkormányzatok hatásköreiről, de lege ferenda

1995. évi Nivódij

I. Probáld Katalin: Városmarketing

II. Horváth Gyula: A magyar regionális politika erős és gyenge pontjai

III. Ivancsics Imre: Az állami és önkormányzati közigazgatás részvétele a középszinten

1996. évi Nivódij

I. Kulesár Kálmán: A közigazgatás és a társadalom

II. Pálné Kovács Ilona: Rekviem a tetszhalott megyékért

III. Pfeil Edit: A térségi együttműködés lehetséges szerepéről

1997. évi Nivódij

I. Horváth Gyula: A decentralizáció – partsnerség – regionalizáció

I. Oláh Miklós: A helyi elit szerepe a kelet-közép-európai újdemokráciák önkormányzati életében

III. Csefkó Ferenc: Az önkormányzati szerepvállalás a helyi gazdaságfejlesztésben

1998. évi Nivódij

I. Ivancsics Imre: "Meddig jutott el?"

II. Oláh Miklós: Önkormányzatok - érdekvényesítés

III. Mandel Miklós: A tércentrikus gazdaságpolitika szervezeti hátszórója

III. Zongor Gábor: Kis magyar regionalizáció, avagy miért nem működik az, aminek működnie kellene

1999. évi Nivódij

I. Nemes-Nagy József: Társadalmi térkategóriák a regionális tudományban

II. Zongor Gábor: Az európai regionalizmus és a magyar elképzelések

III. Ivancsics Imre: A jegyzők „kiszolgáltatottsága”

2000. évi Nívódíj

I. Pálné Kovács Ilona: A régióépítés stratégiája

II. Ágh Attila: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények

III. Mandel Miklós: A térgazdálkodás kitüntetett szerepe a gazdaságpolitikában

III. Agg Zoltán: Néhány gondolat a régióalkotás problémáiról

2001. évi Nívódíj

I. G. Fekete Éva: Kistérségi szintről praktikusán

I. Illés Iván: Régiók és regionalizáció

I. Horváth Gyula: Decentralizáció, regionalizmus és a területi gazdaság modernizációja

1991 - 2003. évi összevont Nívódíj

I. Pálné Kovács Ilona

II. Agg Zoltán

II. Ivancsics Imre

II. Oláh Miklós

II. Zongor Gábor

III. Mandel Miklós

2004. évi Nívódíj

I. Zongor Gábor: Európa változó területpolitikája és a magyar törekvések

II. Agg Zoltán: A politikai földrajz és a megyerendszer

III. Ruttkay Éva: Demokrácia – decentralizáció – fiskális decentralizáció

A Comitatus nívódíjak az utóbbi 12 évben már nem kerültek átadásra, mivel a szavazati jogú megyei vezetők aktivitása alábbhagyott. A 2011. októberi lapszámban közzétett felhívás, amellyel a 2008 – 2010. évi számok alapján szerettük volna kiválasztani a legjobb cikkeket és a legkedveltebb szerzőket nem hozott eredményt. A tizenegy alkalom során összesen 18-an részesültek valamilyen fokú nívódíjban. A legtöbbször (5 alkalommal) került a nyertesek közé Pálné Kovács Ilona. Négy alkalommal részesült díjban Agg Zoltán, Ivancsics Imre, Oláh Miklós és Zongor Gábor.

Háromszor kapott nívódíjat Horváth Gyula és Mandel Miklós, míg Günther Béla az első két év elismertjei között szerepelt. Rajtuk kívül még tíz szerző részesült a Comitatus nívódíjában.

6 Külön köszönettel tartozom Agg Zoltánnak, Hudi Józsefnek, Oláh Miklósnak és Veiland Lászlónak a jelen összeállításához nyújtott szakmai segítségnyújtásért.



Tanulmányok

Hálózatok, hierarchiák, kohézió – egy regionalista szemével¹

A „hálózatok tudománya” kiemelkedő intellektuális kapacitású kutatói hálózat terméke (Barabási 2016). A komplex rendszerek kutatásában kitüntetett szerepű tudományterület erős matematikai bázisú, elméleti alap kutatási karakterű, megjelenítési eszközrendszerében hangsúlyosak a grafikus elemek, törekvéseinek középpontjában a hálózatok közös (statisztikai, topológiai, gráfelméleti) jellemzőinek feltárása áll. A hálózatkutatás elméleti eredményeinek empirikus tesztelése, a társadalmi térszerveződésben (vagy akár a természetben, az élővilágban) betöltött szerepük értelmezése azonban már kibújik ebből a szemléleti körből, visszatér a konkrét hálózati formákhoz, a rendszerek működéséhez s gyakorlatias kérdéseket is érint. Ezen a vonalon erős a kapcsolódása a területi, regionális kutatásokhoz. Írásunk középpontjában is e kapcsolódások példáinak bemutatása, végiggondolása áll.

A területi nézőpont és a hálózatkutatás a társadalmi térbeli *mozgásformák* (növekedés, áramlás, migráció, terjedés) vizsgálatában kapcsolódik leggyakrabban össze, bár az, hogy mindkét esetben komplex rendszerek vizsgálatáról van szó, ugyancsak közel hozza a kétfajta közelítést. A területi kutatás sok témaköre abban a szakaszban van ma, hogy erősödik bennük a *hálózat-központú* szemlélet (Castells 1996, Fuchs 2007), kiegészítve a *hálózat-alapú* vizsgálódásokat, amelyek mindig is fontos témakörét képezték a tudományterületnek.

A hálózati szemlélet megjelenésének egyik leggyakorlatiasabb területe a logisztika, amelynek középpontjában a csúcsok (raktározási és elosztási pontok) és az élek (fuvarozási útvonalak) együttes optimális elrendezése áll. Eh-

hez közel álló tudományterület a marketing is, üzlethálózati és földrajzi vonatkozásokkal (Sikos 2000). Érdemes említenünk azt is, hogy nálunk is megjelentek a „tudástermelés” hálózatosodására koncentráló vizsgálatok is (ezek jellegzetes példái a folyóiratok és a kutatók „minősítésében” nagy előszeretettel használt hivatkozási, idézettségi mérőszámok, indexek).

Hálózati előképek a területi kutatásban

A hálózatok fogalma és kutatása jóval a hálózattudomány önállósodása előtt jelen volt a társadalmi és gazdasági térfolyamatok, a térszerkezet, a települések vizsgálatában, a területi kutatásban, a geográfiában is (Haggett – Chorley

1969). A *közlekedésföldrajz* már akkor is kiemelt kutatási ág volt, mielőtt a legújabb, elméletileg általánosított, matematikailag azonosított hálózattípusokat (véletlen-gráfok, „kis-világ”-hálózat, skálafüggetlen hálózatok) bemutatták volna a hálózatkutatók. A hazai közlekedési hálózat szélsőséges egyközpontúsága évszázados léptékben közismert, nem oldódó tény (Erdösi 2005, 281-295.). Jól ismert területi fejlődési és területfejlesztési dilemma, hogy a városok („csúcok”) vonzzák-e magukhoz a hálózatokat vagy az összekötő elemek, infrastrukturális tengelyek („élek”) erősítik fel, netán értékelik le, erőforrásaik elszívását megkönnyítve a már létező csomópontokat (Németh 2009).

A ma már klasszikus, rögzült ismeretként kezelhető példákat tér és hálózat összekapcsolásáról akár az urbanista Kevin Lynchnek, a mental map-közelítéseket elindító „olvasható-város”-modelljének összetevői – utak, határok, negyedek, csomópontok, iránypontok – felidézésével is kezdhettük volna (Lynch 1960). A tér és a hálózat közötti viszonyra jó példa Peter Haggett „csomóponti régió” modellje (magyarul Haggett 2006, 13.2. ábra), aminek jellegzetes megvalósulásai a városok és vonzáskörzeteik által alkotott téregységek. A modell hat kialakulási és elemzési jelenségekört különít el a mozgások fogalma köré építve: áramlások, hálózatok, csomópontok, hierarchiák, felületek, diffúziós hullámok. Ezek szinte mindegyikében felfedezhető a hálózati karakter is, de együttesükben az egységesülő régió jelenik meg, már nem hálózatként, hanem összetett

téregységként. A területi kutatások más típusú egységei, a területfejlesztés, a közigazgatás magasabb szintjein szereplő téregységek jellemzően nem egyetlen központ köré szerveződnek, hanem több – egymást részben átfedő – csomóponti régió komplex rendszerei, amelyekben egymásra rakódó, nagyon különböző tartalmú és jellegű, stabil és változékony hálózatok vannak jelen (Fleischer 2006).

A területi kutatások publikációs idősorainak tanulsága szerint a hálózat-elemzésekkel közel egyidőben futott fel a *terjedési (diffúziós) folyamatok* kutatása. Az 1980-90-es években relatív súlyukat tekintve a területi kutatásokban utóbbiak megelőzték a hálózatkutatói közelítéseket, mára azonban lényegében lezárultak. A diffúziókutatásban a tágan értelmezett innovációk idő- és térbeli terjedési különbségei kapcsán elsősorban a kibocsátó és befogadó pontok álltak a figyelem középpontjában (Brown 1981, Rechnitzer 1993). Mindezzel bizonyos értelemben ellentétesen ugyanakkor a két alapvető terjedési modell (a szomszédsági-járványszerű illetve a hierarchikus) azonosításában épp a térkapcsolatok jellege, módja (a terjedési út) a meghatározó.

A diffúziókutatásban is a kezdetektől jelen volt az *információ-terjedés*, mint mindenfajta társadalmi diffúziót megelőző és kísérő folyamat. Tér, információ, kommunikáció és hálózat domináns módon kapcsolódik össze a Castells-féle hálózati társadalom tereiben s a hálózatkutatók új látványos „főáramát” hozza létre. Bár hálózatok mindenkor, mindenfajta hagyományos társadalmi

dimenzióban fellelhetők, kutatásuk az információs társadalom új tere, a *ki-ber-tér* kapcsán kapott erős impulzust a szűkebb területi kutatási problematikán belül idehaza is (Mészáros 2003, Jakobi 2016) Ide kapcsolható az a ma már lényegében hétköznapi helyzet, hogy a kommunikációban nem a rögzített, hanem a *mobilitás* eszközök dominálnak. Ez a „kötetlenség” nem egyszerűen azzal jár, hogy az elektronikus kommunikáció és információszerzés lehetősége lényegében minden élethelyzetben kéznél van, hanem azzal is, hogy ezzel a térbeli mozgások nyomán követésének új *tér-idő adatbázisai* is létrejönnek. A „*digitális lábnyomok*” térképezésével a *hägerstrand* időföldrajz fél évszázaddal ezelőtt felismert, az időmérlegek vizsgálatát a térdimenzióval kiegészítő klaszszikus modelljei, a lakossági térpályák is megjeleníthetők (Mészáros 1994, Jakobi 2016). A kommunikációs eszközök, a telematika (Erdősi 1992) számos más esetben is alapjaiban változtatják meg a tevékenységi csomópontok és a kapcsolatok térbeliségét, elég talán az e-kormányzásra, az e-kereskedelemre vagy a távmunkára utalnunk, amelyekben az elérhetőség egyértelműen az online forma irányába tolódik (követve az ebben legelőbb járó pénzügyi, banki szférát).

Tér és hálózat kapcsolatáról bonyolultabb matematikai eszközrendszer nélkül is logikus osztályozások alakíthatók ki. A hálózatok (döntően a közlekedési vonalak) és a téregységek (régiók) közötti kapcsolatokat elemző írásában Fleischer Tamás például négy „funkciót” jelölt meg: a hálózat régió belüli *tér-*

ségfeltáró szerepét, a hálózatokat, mint a *külső megközelítés* eszközeit, a térséget átszelő *tranzit* funkciót és az *elkerülést* (Fleischer 2001, 1. ábra). Hasonló problémakör bukkan elő a *térszerkezet* különböző értelmezései kapcsán abban, hogy a területi kutatásban és a tervezésben jól érzékelhetően szétválak egy „körzetelméleti” illetve „erővonal elméleti” irányzat (Szabó 2015). A kétfajta közélet olyan dualitást hoz létre, ahol az első szemlélethez jól köthetők a mezoterek tipikus lehatárolt egységei (körzetek, régiók), a második szemlélet jellegadó vonása ellenben épp az, hogy a gazdaság (a társadalom) hálózatos jellegű reálszerveződése kifejezetten felülírja e lehatárolt terekben való mozgást. Bár a centrumok és tengelyek (az erőtérszemlélet tipikus térelemei) fontos régióformáló tényezők, de a térfelosztásokkal létrehozott, irányítási, fejlesztéspolitikai szereppel is felruházott téregységek jellemzően nem ezek földrajzi konfigurációihoz igazodnak. Az említett két irányzat bepillantást enged a területfejlesztés és a területrendezés eltérő térszemléletébe is (Nemes Nagy 2016).

A következőkben a területi kutatások és a hálózatok kutatás kapcsolatait rendszerző áttekintések replikája helyett, két társadalom- és térszerveződési mechanizmus, a *függés és a kohézió* értelmezése kapcsán vetek fel néhány további összefüggést, kutatási témát, az előzőeknél kicsit mélyebbre ásva a társadalmi hálózatokat (ki)alakító mechanizmusokba és azok területi vonatkozásaiba is.

A tárgyalandó két fogalom hálózati, társadalmi és térségi interpretációja nem magától értetődő, nem automatikus. Ez azzal függ össze, hogy az összekötöttség önmagában nem ad elégséges magyarázatot a társadalmi hatásokra, következményekre, az összekapcsoltság lehet önkéntes és kényszerű, egyaránt eredményezhet vonzást és taszítást, előnyök vagy hátrányok megosztását s mindez a gráfokban nem jelenik meg. Mind a függés, mind a kohézió jellemzően *sokdimenziós* fogalom, generalizáló gráfmodellel azonban inkább csak egy-egy dimenziójuk, külön-külön fogható meg.

Függés, hierarchia, centralizáció

Bár kiterjesztett jelentésben is gyakori a használata (Faragó 2016, i.m. 121-122.), de a *hierarchia* jellemzően a társadalom „belső tereinek”, szervezeteinek szerveződési és irányítási formája, középpontjában a *függés*, az *alá-fölérendeltség* relációjával (Nemes Nagy 2009). A függés fogalma a társadalom működésében elsődlegesen a több szintű és szinterű (*társadalom*) *irányításhoz* kötődik. Az irányítási tér a jogszabályok, parancsok, engedélyek, hatáskörök szabályozta tér, gráfjaiban az összekötöttség irányított, bennük nem semleges csúcsok, hanem kiindulópontok és végpontok kapcsolódnak össze. A kapcsolatok e rendszerekben erősen diktáltak („hivatali út”). A hálózattípusokat keresve vannak osztályozások, amelyekben a hierarchikus hálózat

csak egy a sokfajta hálózattípus között, de vannak olyan vizsgálatok is, amelyek a hierarchiát a hálózatoktól elkülönített formációnak tekintik.

A fogalom kiterjesztésének jól ismert példája a *településhierarchia*. Ebben a „jelzős” esetben azonban formálisan nincs jelen a hierarchia központi magja, a közvetlen függés, a települések nincsenek egymásnak szigorúan alárendelve. Ugyanakkor nem pusztán a települési méretkülönbségek, a közigazgatási státusz, hanem a társadalom számos részre tagolódó belső terében meglévő funkciókülönbségek, egyensúlytalanságok, esélyegyenlőtlenségek végül is nagyon is hierarchikus jelleget kölcsönöznek a településrendszernek is, különösen a monocentrikus hálózatokkal megáldott országokban

A hierarchia a térségekre, téregységekre is kiterjesztett fogalom (közigazgatási térfelosztási szintek és egységek, NUTS rendszer). Itt hasonló a helyzet a településhierarchiához. A függés a helyi önkormányzat, a régió vagy az országos szint között messze nem rögzítetten hierarchikus, de a funkciómegoszlás, a hatalmi súlyok egyensúlytalanságai gyakran hierarchikus vonásokat erősítenek fel ezek között is. Ebben az esetben egyébként semmiképp sem tekinthető ideálisnak egy durván lineáris viszonyrendszer (azaz: minél „magasabb” szint, annál erősebb hatáskör) – elég, ha csak Bibó István sokat emlegetett, „a súlypontok váltakozásának elvé”-re gondolunk. Ez egy erősségben, hatáskörben alternáló szintrendszert jelöl meg az ideálshoz közelítő rendszerként a te-

rületi igazgatásban, szintenként eltérő irányítási tartalmakkal („ügyekkel”), de azokon belül erős, elváló kompetenciákkal („helyi ügy helyi döntést kíván”). Mindezek dacára ma idehaza sokkal inkább az a jellemző, hogy az egyik legáltalánosabb modern társadalomirányítási elv, a *szubszidiaritás* helyét is átveszi a hierarchizáltság és a döntési centralizáció.

A gráfokkal illusztrált hálózatok paraméterei közül a több mérőszámmal is közelíthető erős *centralizáltság*, az egy vagy néhány csúcshoz való kiemelt kötődés az a jellemző, ami gyakran utal a függés-dominálta hálózatra. A települési és térségi hierarchiák értékelése, értelmezése mögött alapjaiban a társadalomirányítás centralizáló vagy decentralizáló eszközeinek küzdelme áll. Ha az elmúlt negyedszázad hazai területi folyamatait tekintjük, a várt területi kiegyenlítődési irányzat elmaradása mögött az irányítási decentralizáció elmaradását, a fejlesztési forrásallokáció mindmáig centralizált, a „térre vak” mechanizmusát is megtaláljuk (Nemes Nagy 2016). Természetesen a hatalmi mechanizmusok mentén kialakuló centralizáltságtól nagyon különbözik például a tekintély, a valós presztizs által kiformált, ahol a pozitív mintakövetés alakít ki ugyancsak centralizált kapcsolati konfigurációt.

A földrajzilag erősen kötött, nagyságukban, hatóerejükben nagyon különböző elemekből álló társadalmi térszerkezetben a centralizáltság jellemzően csak hosszabb történelmi távlatban, átgondolt beavatkozások hatására módosul, módosítható. Egy monocentrikus város-

rendszer nagyon nehezen tolató el a *policentrizmus* irányába, főként oly módon, ha a kisebb centrumokban másolni próbálják a nagyobb, erősebb központok „portfólióját” (a „minden megyeszékhelyre főiskolát, toronyházat” szemléletre az idősebbek még emlékezhetnek az 1971-es OTK-ból, amely ugyan nem vezetett valódi „ellenpólusok” létrejöttéhez, ellenben több nagy hagyományú, kisebb lélekszámú iskolavárost eljelentéktelenített). Ilyen célok kapcsán sokkal inkább a specializáltságban, a sajátos helyi karakter, „helyszellem” megerősítésében látok értékhozó esélyeket (ez persze nehezebb, lassabb, de talán maradandóbb, mint egy-egy új egyetem épületeinek felhúzása központi akarattal, közpénzből, bizonytalan tudásháttérrel).

Kohézió, társadalmi tőke

A függés mintegy ellenpárjaként, mind a hálózat kutatásban, mind a regionális elemzésben felbukkan a *kohézió* fogalma is, igaz nagyon különböző tartalmakkal és jelentésben. Míg a függést kialakító folyamatokban sok különböző funkciójú szereplő (egyén, intézmény, gazdasági egység) lehet jelen, addig a kohézió hálózati tartalma leginkább az egyének és azok csoportjai közötti kapcsolati rendszerben értelmeződik, hálózat kutatási előképe ezért is a már említett kisközösségi szociometriában kereshető. A függés hálózatokon belül és hálózatokon túl is inkább a megosztottságot tolja előtérbe (ez is az egyik tartalmi indoka a hierarchikus hálózata-

tok külön típusként való kezelésének), a *kohézió* ellenben a rendszerek *belső* összetartozásának, *egyveretűségének* összefoglaló fogalma.

A *kohézió vezető kategóriája az Európai Unió regionális politikájának* (Fábián – Pogátsa szerk. 2016), a területi kutatásban manapság e témakör kapcsán kerül leggyakrabban elő. Ha csak ilyen (jellemzően támogatáspolitikai tartalmú) dokumentumokat és elemzéseket olvasunk, ezekben azonban a fenti értelmezésektől elég távoli, a hálózati szempontot csak közvetetten érintő célkitűzésekkel találkozhatunk (a gazdasági különbségek csökkentése, versenyképes, változatos regionális gazdaságok létrehozása, a fenntartható növekedés és a foglalkoztatás fellendítése). A kohézió hangsúlya itt a *területi fejlettség konvergenciáján* van, amiben persze a közösség **működésének lényegéhez tartozó**, egyre szabadabb áramlási tér megteremtése kulcsszerepű. Szinte kizárólagosan a területi konvergenciához kapcsolódó tartalom jelenik meg területi kohézióként a hazai szakirodalomban is, nem véletlen ezért, hogy Szabó és Tóth 2016 (i.m. 130-132.) a fogalom mélyebb, többemű elméleti kibontását sürgeti.

A kohézió kifejezetten hálózati alapú tartalmát nemrég egy új fogalom, a *társadalmi tőke* világította meg. A Pierre Bourdieu nevéhez köthető fogalommal (magyarul: 1998) a hagyományos tőkefogalmak, hasznosítható erőforrások mellé egy új került.

Forrest és Kearst (2001) szomszéd-sági léptékben mozgó elméleti tanulmányukban a társadalmi tőkét, a társadalmi kohézió általánosabb, átfogóbb fogalma alá rendelve, annak egyik dimenziójaként így értelmezik: „Közösségi és családi társadalmi interakciók magas foka, civil társadalmi aktivitás, kollektív cselekvési problémák egyszerű megoldása”. A *kohézió dimenziói* náluk: a közös értékek és állampolgári kultúra, a társadalmi rend és szabályozás, a társadalmi szolidaritás és az anyagi jóléti különbségek csökkentése, a hálózatok és társadalmi tőke, a lokális kötődés és identitás. E felsorolás jól érzékelteti a kohézió átfogó társadalmi támasztékait valamint a társadalmi tőkeként meghatározott hálózati elemet és a területi kutatók számára külön figyelmet érdemlő lokális kötődést és identitást is.

A társadalmi tőke az információ-birtoklás, a tudás, a befolyás és persze a személyes vonzalom, a szolidaritás, az empátia menti szubjektív kapcsolatrendszerek objektiválódásának példája is. A társadalmi tőke azonban nem valamifajta homogén, mindenütt egyveretű hálózati forma, hanem épp különböző csoportokhoz kötődése okán, egymással gyakorta szembefeszülő, a társadalmi szegmentációt is újratermelő összetett mechanizmus megjelenése.

A korai fejlődési szakaszokban, illetve a társadalmi perifériákon a hálózatos összekapaszkodás különösen fontos, részben szükségszülte „tőke”. Ennek jól ismert hazai példája *volt* a szocialista időszakban a falusi lakásépítést alapjában mozgató „kaláka”, a családi, szom-

szédsági alapú, kölcsönös kooperáció (Sík 1988). A területhez kötődésnek, a területi identitástudatnak, mint önálló faktornak is erősebb a szerepe a hagyományos társadalmakban és térségekben, mint az urbanizált, globalizált hálózatok uralta mai viszonyrendszerekben. A társadalomirányítás a maga hierarchikus kötődéseivel nagyon sok helyütt ellene hat a kisközösségi kohézióknak és a helyi, területi identitás megerősödésének, miközben rejtett, hatalmi eszközökkel is megtámogatott hálózatai egy-egy meghatározott szűk kör nagy hatóerejű társadalmi tőkéjét képezik. Felmerül ugyan, hogy a leszakadó perifériák társadalmi tőkéje fejlesztéspolitikai esélyként, eszközként is szerepet kaphat (Cséfalvay et al 2005), ez azonban – főként, ha maga is gyenge, kiüresedőben van – nagyon nehezen versenyezhet a globalizált erőterek központjainak erőforrásaival. A helyi társadalmi tőke az *endogén fejlődés* területi felzárkóztató koncepciójában is – értékes társadalmi töltetű többletként illetve érzékletes ellensúlyként – csak akkor kaphat szerepet, ha a helyi közösség nincs elzárva a tágabb terek, a centrumtérségek erőforrásaitól s képes azokat hasznosítására, innovációik befogadására is.

A Bourdieu-féle, dominánsan hálózati tartalmú társadalmi tőke léte alapvető jelentőségű társadalomtudományi (szociológiai) felismerés, hatásmechanizmusainak feltárását, a gyakorlatias területfejlesztésbe való illesztését a térbeli lokalizálhatóság nehézségei azonban fékezik. Nemcsak jellegében különböző, de térben is eltérő kiterjedésű erőforrás-

ként jelenik meg, tartósságát tekintve is különbözik például az a hálózati kohézió, amelyet pusztán a családokon belüli kapcsolatok teremtenek meg vagy az, amely szomszédsági léptékben, jórészt a térbeli, fizikai közelségből táplálkozik, szemben azzal a kölcsönkapcsolattal, amelyet a nemzeti szintű összetartozás vagy a globális gazdasági hálózatosodás hoz létre.

Ha erős kohéziójú térségekről beszélünk, akkor ezt – a kohézió átfogó értelmében – a természeti, társadalomszerkezeti, kulturális, etnikai, vallási egyveretűség, a még tolerálható települési fejlettségi tagolódás, a hosszabb közös történelmi múlt mellett a térkapcsolatok szoros belső kötődései, a téregység egészét „feltáró”, szolgáló hálózatok együttese adja ki. (A fizikai-kémiából ismert a kohéziós energia fogalma, amely egy atomnak a kristályból történő eltávolításához szükséges energia. Ennek társadalmi analógiája az, hogy erős kohéziójú rendszerből csak erőszakos vagy tartós beavatkozással, nagy energia-befektetéssel választhatók le az elemek, a gyenge kohéziójú rendszereket ellenben a szétválás veszélye folyamatosan fenyegeti.)

A társadalmi tőke (mint a kohézió eleme) egyike azoknak a fogalmaknak, amelyek a területi kutatásokban is kaput nyit az új nyelven megszólaló posztmodern társadalomkutatás szemlélete és kritikai attitűdjé felé is. Mindazok a kutatók, akik számára a hálózatkutatás empirikus, matematizált közelítése a pozitívizmus rémképét kelti, ebben a fogalomban megtalálhatják azokat a nagy hatóerejű, rejtett erőtereket, amelyeket a

társadalmi tőkeképző hálózatok hoznak létre: egyrészt a hatalmi monopóliumok kiépülését és rögzülését, másrészt a kis-közösségi összekapaszkodás, a tradíciók kohézióképző erejét, a területi identitás aktivizáló társadalmi hozadékait. Semmiképp sem hagyható figyelmen kívül az a momentum sem, hogy mindehhez mára a virtuális közösségi hálózatok új eszközöket teremtettek (Herczeg 2014). Számos konkrét akció igazolja például azt, hogy az új helyzet erősíti a virtuális hálózatba kapcsolt csoportok mobilizálhatóságát. Más kérdés az, hogy a virtuális összekötöttség nem csak a kohéziót és a mozgósíthatóságot erősíti, de megteremtheti a kibertérbe zárt egyén sajátos individualizmusát is, kimaradását a hagyományos jellegű társadalmi kapcsolatokról.

NEMES NAGY JÓZSEF

Hivatkozások

- Barabási Albert-László (2016): *A hálózatok tudománya*, Libri, Budapest
- Brown, L. A. (1981) *Innovation diffusion. A new perspective*. Methuen, London
- Bourdieu, P. (1998): Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In: Lengyel Gy.-Szántó Z. szerk. *Tőkefajták: A társadalmi és kulturális erőforrások szociológiája*. Aula Kiadó, Budapest. 155-176.
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers, Oxford
- Cséfálvay Zoltán – Csizmadia Nándor – Csordás László (2005): Kistérségek versenyképessége és a globális hálózatok, *Polgári Szemle*, 1, 6-7, 68-76.
- Erdősi Ferenc (1992): *Telematika, Távközlési Kiadó, Budapest*
- Erdősi Ferenc (2005): *Magyarország közlekedési és távközlési földrajza*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Faragó László (2016): Társadalmi-területi egyenlőtlenségek, *Tér és Társadalom*, 30, 3, 118-123
- Fábián Attila – Pogátsa Zoltán (szerk. 2016): *Az európai kohéziós politika gazdaságtana*, Akadémiai K., Budapest
- Fleischer Tamás (2001): Régiók, határok és hálózatok, *Tér és Társadalom*, 15, 3-4, 55-67.
- Fleischer Tamás (2006): *Hálózatok, hálózati szintek és a hálózat által kiszolgált szintek*, VKI Műhelytanulmányok 74, Budapest
- Fuchs, C. (2007): Transnational space and the 'network society', *21st Century Society*, 2, 1, 49-78.
- Haggett, P. (2006): *Geográfia. Globális szintézis*, Typotex, Budapest
- Haggett, P. – Chorley, R. J. (1969): *Network analysis in geography*, Edward Arnold, London
- Herczeg Judit (2014): Digitális törésvonalak és szocializáció az információs társadalomban, *Kultúra és Közösség*, 5, 1, 31-35.
- Jakobi Ákos (2016): *Az információs világ megújuló területi kutatása a big data korszakban: lehetőségek és Lynch, K. (1960): The Image of the City*. M.I.T. Press, Cambridge
- Mészáros Rezső (1994): *A település térbelisége*, JATEPress, Szeged
- Mészáros Rezső (2003): *Kibertér – a földrajzi tudás új dimenziói*, Hispánia Kiadó, Szeged
- Nemes Nagy József (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Nemes Nagy József (2016): Mezőterek a társadalomban és a gazdaságban. In: Lengyel I. – Nagy B. szerk. *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraparosodása*, JATEPress, Szeged, 105-124. o.
- Németh Nándor (2009): *Fejlesztési tengelyek az új térszerkezetben*, Regionális Tudományi Tanulmányok 15., ELTE, Budapest
- Rechnitzer János (1993): *Szétszakadás vagy felzárkózás. A térszerkezetet alakító innovációk*, MTA RKK, Pécs
- Sík Endre (1988): *Az „örök” kaláka*, Gondolat Kiadó, Budapest, 5-195.

Sikos T. Tamás (2000): *Marketingföldrajz*, VÁTI, Budapest

Szabó Pál (2009): Európa térszerkezete különböző szemléletek kúrkében, *Földrajzi Közlemények*, 133, 2, 121-134.

Szabó Pál – Tóth Balázs István (2016): Új fogalmak térnyerése a hazai területi kutatásokban és területpolitikában, In: Lengyel I. – Nagy B. szerk. *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraiparosodása*, JATEP ress, Szeged, 125-142.

Jegyzet

1. A tanulmány a szerzőnek a „Területi változatosság és hálózatok” c. tudományos konferencián, 2016. szeptember 28.-án, Szegeden elhangzott előadása alapján készült. A témakörnek itt a részleteiben nem taglalt elméleti és módszertan (térelemzési) kérdéseket is tárgyaló változata a Területi Statisztika 2016. 6. számában jelent meg.

Comitatus születése és fennmaradása

A folyóiratunk nevének eredetéről és a Comitatus körül szerveződő kutató csoportról előző számunkban, már Oláh Miklós részletesen beszámolt. Ez azonban kevés a legendaépítéshez, ezért úgy gondoltam, hogy visszanyúlunk a kezdetekig.

Minden, egy derűs, őszi napon, az első szabad önkormányzati választások előtti péntek délutánon kezdődött. Oláh Miklós kezdeményezésére, hárman: Én, a Miki és a Gábor, a Zongor Gábor, leültünk egy-két korsó sörre a veszprémi sétálóutcából nyíló egyik ismert, de most meg nem nevezhető helyre. Miklós kezdeményezésének a lényege az volt, hogy alapítsuk meg a Jelenkutató Egyesület veszprémi tagozatát. Abból indultunk ki ugyanis, hogy a tanácsrendszer megszűnése utána is kezdenünk kell valamit magunkkal, hiszen nem tudhattuk, hogy az újonnan megalakuló önkormányzatok igényt tartanak-e a munkánkra. A Jelenkutatók hálózatának ötlete, Kiss Józseftől származott, aki később az egyik fontos szerzőnk lett. Ekkor került szóba, hogy Oláh Miklós és társai, már korábban kezdeményeztek egy megyei társadalomtudományi tematikájú folyóiratot, és így már együtt volt egy csapat, akiket érdekelt a társadalomkutatás.

Miközben mi a világot váltottuk meg, és sorban rendeltük a söröket, egyszer csak megjelent e reménybeli csapat egyik tagja, Hudi József történész is. Ez a négy ember, fordított ABC rendben, Zongor Gábor, Oláh Miklós, Hudi József és Agg Zoltán, lett később az akkor még nem ismert nevű folyóirat alapító szerkesztőse.

Az Uniós vissza nem térítendő források hatása a gazdaságilag hátrányos régiók vállalkozásainak konvergenciájára

Tanulmányomban az Uniós források – ezen belül is az eszközvásárlásra kapott vissza nem térítendő támogatások – hatását vizsgálom a hátrányos helyzetű régiókban mikro-, kis- és közepes vállalkozások aspektusából. Igazolom, hogy a vissza nem térítendő támogatások pozitívan hatottak az elmaradottabb régiók vállalkozásainak hozzáadott érték növekedésére, ezzel hozzájárulva felzárkózásukhoz. Bemutatom továbbá, hogy a hátrányos régiókat pozitívan támogató, differenciált támogatási intenzitás hozzájárul az adott térségek forráslelő képességének javításához.

Irodalmi áttekintés

A hazai mikro-, kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv-k) a rendszerváltást követő években, jellemzően a kevés tapasztalattal bíró, az üzleti folyamatokkal kevésbé tisztában lévő vállalkozásokból, mára olyan önálló szektorrá váltak, amelyek elkezdtek csökkenteni lemaradásukat az Európai Unió kisvállalkozóihoz képest. A statisztikák szerint a kis- és középvállalkozások aránya az összes vállalkozáson belül 99,9%. Alkalmazottaik aránya az összes vállalkozás 74,1%-a, miközben az összes vállalkozás árbevételének csupán 58,7%-ával, a hozzáadott érték 54,5%-ával rendelkeznek, és export értékesítésük aránya is csak 25,2% (www.ksh.hu alapján). A hazai kkv-k jövedelemtermelő képessége azonban mindössze egytizede az EU-28-ak átlagának. A vállalkozásoknak csupán 20-22%-a hitelképes, miközben az Unió egészében ez az arány 70-85%-os. A kis-

és középvállalkozások helyzete, fejlesztési lehetőségeik világszerte foglalkoztatják a kutatókat, gazdaságfejlesztőket és kormányokat egyaránt. A kutatások egyik központi témája a vállalkozások növekedési pályája, illetve a fenntartható fejlődés (Kaplinsky-Readman, 2001). A kutatók egyetértenek abban is, hogy a fejlődő országokban a nemzetgazdaságok egyik kitörési pontja a kkv-szektor fejlesztése (Humphrey, 2002; Péter et al, 2015), a fenntartható gazdasági növekedés érdekében. A gazdasági növekedés a gazdasági szereplők fogyasztási, szükséglet-kielégítési lehetőségeinek bővülését, a nemzetgazdaság fogyasztásának növekedését jelenti (Bacsi, 2012).

Az Unió szerepét fontosnak tartják mind a közvetlen, mind pedig a közvetett fejlesztési eszközök alkalmazása tekintetében, prioritásként kezelik a fejlődő országok kis- és középvállalkozásainak támogatásában (Dallago, 2010; Potter et al 2010). Úgy gondolják,

ez az egyik lehetőség arra, hogy a 2004-ben és az ezt követő években csatlakozott tagállamok, valamint a csatlakozási tárgyalásokat folytató országok gazdaságai felzárkózzanak az uniós átlaghoz. A már csatlakozott tagállamok gazdaságával, és az egyes országokban a kkv-szektor fejlesztésével foglalkozó kutatók, gazdaságfejlesztők, gazdaságpolitikusok elsődleges elemzési területe az uniós források hatékony felhasználása, az egyes területek abszorpciós képességeinek növelése (Oprescu et al, 2013). A korábban csatlakozott tagállamok már túl vannak az uniós források hatékony, vagy kevésbé hatékony felhasználásával kapcsolatos tanulási folyamaton, ezzel szemben az újonnan csatlakozott tagállamok ezekből a tapasztalatokból igyekeznek tanulni, a jó gyakorlatok átvételével (Fröhlich-Đokić, 2012). A csatlakozni kívánó országok esetében a helyi rendszerek szintre hozatala a cél, elősegítve a csatlakozási folyamat felgyorsítását, majd a későbbiekben a kkv-szektor felzárkóztatását (Reeves, 2006).

A területet jellemző főbb kutatások elsősorban a pályázati rendszer működése, mint lehetséges akadály felől közelítik meg az egyes térségek forráslehetőségét (Zaman-Cristea, 2011; Nagy, 2010 és Nagy –Heil, 2013). A finanszírozás közvetlen hatásait vizsgáló kutatások pedig, általában makroszinten elemzik a támogatások hatását, az egyes finanszírozott vállalkozásoknál okozott hatásokat ritkán, vagy csak kvalitatív kutatásokkal igyekeznek azokat alátámasztani (Demeter, 2009; Kállay, 2014).

A rendszerváltás utáni első néhány évben Magyarországon ugrásszerűen megnőtt a kis- és középvállalatok száma, ami ráirányította a kormányzati gazdaságpolitika figyelmét a szektor problémáira és fejlesztésének szükségességére. 1994 és 1998 között sorra jelentek meg a kkv-k fejlesztését célzó kormányhatározatok, amelyek célrendszerre figyelembe vette az Európai Unió ajánlásait és tapasztalatait. A dokumentumok két, egymást kiegészítő, átfogó célt jelöltek meg, egyrészt a már működő kkv-k versenyképességének javítása, a foglalkoztatásban és a gazdasági növekedésben betöltött jelentős szerepük további növelése, másrészt az új vállalatok indulásának elősegítése, ezzel a foglalkoztatási gondok enyhítése különösen az ország elmaradott régióiban. A megvalósítás eszközei olyan visszatérő elemeket tartalmazott, mint az adó-és adminisztrációs terhek enyhítése, a finanszírozási feltételek javítása, a vállalkozói képzés, a vállalkozói etika és kultúra fejlesztése, a jogszabályok és támogatási programok hatásvizsgálata, valamint az állami koordináció intézményrendszerének létrehozása.

A legutóbbi évekre vonatkozó két legjelentősebb kkv-fejlesztési program – a 2007-2013-ig tartó időszakra szóló Új Magyarország Fejlesztési Tervhez kapcsolódó Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP), valamint az ugyanerre az időszakra szóló Kis- és középvállalatok Fejlesztésének Stratégiája – határozott törekvéseket fogalmaz meg a tapasztalt problémák kiküszöbölésére. A GOP négy prioritási tengelyt jelöl meg,

amelyek mindegyike összefügg a kkv-k versenyképességének javításával. A 2. prioritás a „kkv-k komplex fejlesztése” elsősorban a technológia-korszerűsítése és a szervezet-fejlesztés támogatása révén. A „modern üzleti környezet” prioritáson belül az IKT-infrastruktúra és a logisztikai központok fejlesztése, valamint a vállalatok részére nyújtott tanácsadási szolgáltatások kapnak hangsúlyt.

A 2007 és 2013 közötti időszak három új célkitűzést tartalmazott: Konvergencia, Regionális versenyképesség és foglalkoztatás, illetve a Területi együttműködés. A Konvergencia feladata szándéka szerint, hogy előmozdítsa a konvergencia megvalósulását a kevésbé fejlett tagországokban és régiókban a foglalkoztatási és növekedési feltételek fejlesztése révén. A régiók versenyképességének növelése a helyi foglalkoztatás ösztönzésével a Regionális versenyképesség célkitűzés része. Konkrét cél, hogy ráállítson egy adott területet a gazdasági és társadalmi változásokra, segítse az innovációt, a környezet védelmét, valamint javítsa a munkaerőpiac nyílt elérhetőségét. Az európai területi együttműködés célkitűzés az államhatárokon átívelő, nemzetek feletti és régiók közötti együttműködést ösztönzi, elődje, az INTERREG közösségi kezdeményezés alapján.

A GOP 2.1. projektek célja a kkv-k piaci pozíciójának előmozdítása, a versenyképesség javítása technológiai korszerűsítéssel és innovatív képességük fejlesztésével, a műszaki-technológiai-, minőségirányítási rendszer kiépítéséhez szükséges feltételek biztosítása (Érté-

kelő jelentés, 2010). Hazánkban kedvezményezettek azok a célcsoportok lehetnek, akik magyarországi székhellyel rendelkeznek, jogi személyiségű vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, szövetkezetek vagy egyéni vállalkozók, amelyek kkv-knak minősülnek. Azok a vállalkozások, amelyek nettó árbevételüknek több mint 50%-át mezőgazdasági tevékenység végzéséből szerezték, és kézművesipari tevékenységet folytattak, kivételt képeztek (Értékelő jelentés, 2010). Támogatásokat igényelhetnek műszaki gépek és berendezések beszerzéséhez, a tevékenységhez, kereskedelemhez és/vagy szolgáltatáshoz kapcsolódó ingatlan építéséhez, bővítéséhez és/vagy licenz/know-how vásárlásához. A támogatás vissza nem térítendő volt, minimum 1, maximum 25 millió forint, maximum 50%, minimum 25%. Elvárás volt, hogy a csúcstechnológiát bevezessék, és alkalmazzák az innovatív eljárásokat (Értékelő jelentés, 2010). Támogatás csak a támogatható tevékenységekre volt adható. Az a projekt nem volt támogatható, amely nem felelt meg a környezetvédelmi előírásoknak, továbbá megkezdett projektekre sem lehetett igényelni a támogatást (Kállay, 2010). Emellett az Európai Közösséget létrehozó szerződésben rögzített kritériumoknak megfelelő mezőgazdasági termékek előállításával, feldolgozásával és értékesítésével foglalkozó gazdasági szereplők sem igényelhettek.

Az összesen benyújtott pályázat közül 34,9%-a irányult a GOP pályázatokra, ebből 40,7%-a vált támogatott projektté, a megítélt források 13,6%-a.

A GOP prioritásaira regionális szinten 42.462 pályázatra jelentkeztek, melynek 60,1%-a támogatást nyert. Összesen 1.702 milliárd forintnyi igényelt támogatásból 61,4% lett megítélve, 59,3%-a került kifizetésre (Hutkai, 2014).

Anyag és módszer

Kutatásom során megvizsgáltam, hogy az Uniós csatlakozást követően, milyen tudományos munkák követték figyelemmel a források felhasználását, és ezek hatásait.

Kiemelném, hogy a legtöbb munka a 2004-ben, illetve az azt követő években csatlakozott – jellemzően a volt vasfüggöny mögötti – államok kutatóinak tollából származik (Mörec-Rašković, 2008; Panait-Stoian, 2013; Popa 2014; Achim-Dragolea 2013). Ez, úgy gondolom, teljesen logikusan következik abból a történelmi tényből, hogy ezekben az országokban a legnagyobb a technológiai elmaradás, itt a legfontosabb a felzárkózás. A kelet-európai tagállamok kutatói mellett hazánkban is foglalkoztatja a kutatókat a vissza nem térítendő támogatások kérdésköre. Lehmann-Nyers (2009) tanulmánya a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtását, a támogatások főbb eredményeit, tapasztalatait és gazdasági hatását elemzi.

Klauber-Nagy (2010) tanulmányukban az Új Magyarország Fejlesztési Terv két fő célkitűzését ismertették. Dolgozatukban arra a következtetésre jutottak, hogy a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése illetve a tartós gazdasági nö-

vekedés együttesen azt a követelményt fekteti le, hogy csak olyan folyamat illetve program elindítását szabad kezdeményezni uniós forrásból, amelyek valóban fenntarthatóak és hatásaikat más intézményi változás nem befolyásolja. Nagy (2008) kutatásának célja az volt, hogy a 2007-2013-as tervezési időszakban felhasználásra kerülő Európai Uniós fejlesztési támogatások megfelelően lettek-e felhasználva Magyarországon, az előző, 2004-2006-os támogatási időszak tapasztalatainak és eredményeinek figyelembevételével. Perger 2009-es kutatásában arra kereste a választ, hogyan kapcsolódik az Európai Uniós kohéziós támogatások felhasználásához kapcsolódó intézményrendszer a hazai közgazdasági rendszerhez.

Kutatásom a magyarországi mikro-, kis- és közepes vállalkozások által elnyert pályázati forrásokat, illetve magukat a vállalkozásokat vizsgálja. A vizsgálathoz első lépésben meg kellett határoznom, hogy a 2007-2013-as pályázati ciklusban milyen forrásokhoz juthattak hozzá a vizsgált célcsoport résztvevői. Elsősorban azokra az operatív programokra koncentráltam, az operatív programokon belül specifikusan azokra a pályázati kiírásokra, amelyek esetében a vállalkozások közvetlenül juthattak hozzá a forrásokhoz. Az alapsokaság meghatározásánál az is kiemelt szempontként szerepelt, hogy ne egyedi, egyszeri előfordulású kiírás legyen, hanem lehetőség szerint több éven keresztül vizsgálhassam a nyertes pályázókat. A választás a GOP 2.1.1/A intézkedésre esett, amely a mikro- és kisvállalkozá-

sok technológiai fejlesztését tűzte ki célul, a GVOP 2.1.1. pályázat előzmény-pályazatként figyelembe vehető, és több egymást követő évben pályázható volt. 2007 és 2010 között 13.271 vállalkozás pályázott a GOP 2.1.1/A kiírások valamelyikére. Teljes forrásigényük 163 milliárd forint volt. A pályázók 61%-a sikeres pályázatot tudhat magáénak, mintegy 98 milliárd forint értékben.

Ezek után meghatároztam azt az öt pályázati kiírást (GOP 2.1.1/A, 2007 és 2010 közötti felhívásai), amely győztes vállalkozásai a vizsgált alapsokaságomat képezték. A következő lépés ezen vállalkozások pályázati adatainak legyűjtése volt. Ehhez két forrást használtam, egyrészt rendelkezésemre állt az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR), ahonnan hozzáférhető volt az adatok jelentős része. Másrészt az adatok nyilvánosan elérhetőek voltak az emir.palyazat.gov.hu eljárásrend szerinti lekérdezésében, amely operatív program prioritás, intézkedés, és komponens szinteken mutatja meg az egyes pályázatokra vonatkozó EMIR (Egységes Monitoring Információs Rendszer) rendszerben rögzített adatokat.

Az egyes komponensek győztes pályázatait listázhatók, így kigyűjthetőek voltak a szükséges adatok. Ennek megfelelően rendelkezésemre álltak a pályázók, illetve az általuk megvalósított projekt megnevezések, a beruházás helye (régiós, megyei, illetve helység szinten), az elnyert és felhasznált támogatás, valamint rendelkezésemre állt a támogatás

intenzitása, amiből kiszámolhattam a projekt végrehajtásának tényleges finanszírozási szükségletét. Szintén legyűjtendő adatként szerepelt a projekt megvalósítás kezdő és záró időpontja.

Az adatbázisban lévő 4.977 vállalkozás elemzéséhez szükségem volt a vállalkozások kkv-besorolásához. A besorolás alapja a 2004. évi XXXIV. törvény, a Kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról. A kkv-k besorolása elsősorban az összes foglalkoztatotti létszám alapján történik. Eszerint mikrovállalkozás az, amely 10 főnél kevesebbet, kisvállalkozás, amely 50 főnél kevesebbet, közepes vállalkozás, amely 250 főnél kevesebbet foglalkoztat. Másodlagos szempont a vállalkozás árbevétele vagy mérlegfőösszege, itt a határok 2, 10, illetve 50 millió euró (2004. évi XXXIV. törvény).

Adatbázisom harmadik részéhez, vizsgálatomhoz, a már meglévő és tisztított pályázói adatokon, valamint a kkv-besoroláson túlmenően minden vállalkozás esetében szükségem volt a vállalkozások vagyoni és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálatára. A vizsgálatot a vállalkozások beszámolóiból kigyűjtött adatokra alapoztam. Ezek az adatok a számviteli törvénynek megfelelően nyilvánosak, és bárki számára hozzáférhetőek az Igazságügyi Minisztérium Céginformációs Rendszeréből.

A vizsgálandó abszolút típusú mutatóim képzéséhez az eredménykimutatásokból legyűjtöttem a személyjellegű ráfordításokat és az értékcsökkenési leírás összegét. Azon vál-

lalkozások esetében, amelyek nem összköltség-eljárásos eredménykimutatást, hanem a számviteli törvény szerint lehetőségként, forgalmi-költség típusú eredménykimutatást készítettek, a kiegészítő mellékletből kerültek legyűjtésre az említett ráfordítások adatai. Legyűjtésre került továbbá az adózás előtti eredmény.

A fentiekben ismertetetteknek megfelelően a kijelölt nyolc évben, minden vállalkozás esetében legyűjtésre került 3-3 adat, összesen 24, mindösszesen 115.176. Az adatok összehasonlíthatósága megkövetelte az inflációnak a kiszűrését, így az egyes évek adatait 2006-os bázis adatokra számoltam vissza. Ehhez a Központi Statisztikai Hivatal inflációs adatait használtam a következő táblázat szerint.

1. táblázat: A fogyasztói árindex alakulása (2006=100%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
100,00 %	108,00 %	114,59%	119,59%	125,25%	130,16%	137,54%	139,92%

(forrás: KSH alapján saját szerkesztés)

A táblázatból kiolvasható, hogy a 2006-os bázishoz viszonyítva a hivatalos infláció mértéke 2007-ben 108%-os, míg 2013-ban 139,92%-os volt. Az inflációs hatás kiszűrése után a vállalkozások adatai 2006-hoz képest reálértéken álltak a rendelkezésemre, így az egyes évek vagyoni és pénzügyi adatai reálértéken összehasonlíthatóvá váltak.

A gazdasági válság hazánkra és így a kvv-kra is jelentős hatással volt. A fentiekben ismertetett adatbázis ennek a hatásnak a kiszűrésével korrigálásra került egy új, második adatbázisban. Az infláció hatásainak kiszűréséhez hasonlóan, itt a GDP változással került korrigálásra az adatbázis. Ebben az esetben is a KSH hivatalos statisztikái kerültek felhasználásra.

2. táblázat: A GDP változása (2006=100%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
100,00%	100,25%	101,24%	94,54%	95,29%	97,02%	95,29%	97,02%

(forrás: KSH alapján saját szerkesztés)

Az időszakok kijelölése után meghatároztam azokat a mutatószámokat (származtatott adatokat), amelyekkel az egyes hipotézisek vizsgálatát el kívántam végezni. Ennek megfelelően az első három hipotézis, amelyek a vállalkozá-

sok hozzáadott értékének változását hivatott mérni, igazolásához a hozzáadott érték mutatószámot képeztem. E mutató (a kutatásban alkalmazott jelölésem szerint: HAÉ) a vállalkozás időszaki, jövedelmi adataiból számolódik, és összegzi

az adott időszakban a vállalkozás adózás előtt eredményét, személyi jellegű ráfordításait és az elszámolt értékcsökkenési leírást.

Az általam képzett hozzáadott érték (HAÉ) a következő képlettel számolható (Chikán – Wimmer, 2004):

- adózás előtti eredmény +
- személyi jellegű ráfordítások +
- értékcsökkenési leírás

A képzett mutatószám abszolút típusú mutató.

A szakirodalomban a hozzáadott érték mutatószám számításánál más módszerrel is találkozhatunk. Ónodi (2005) tanulmányában foglalkozott a mutató kiszámításával, azonban a használt módszer nem alkalmazható a kkv-k egyszerűsített éves beszámolói esetén. Szintén érdekes módszertant mutat be Ritzlne 2013-as tanulmánya. Célja, hogy bemutasson egy új módszertant a hozzáadott érték számításra. Ez azonban csak egyéni vállalkozások esetében alkalmazható, bár néhány eleme a családtagok személyes közreműködésével működő eltartó, társas vállalkozások esetén is átemelhető lehet.

A HAÉ mutatószámot a vizsgálat során minden vállalkozás esetében kiszámoltam az adott évre (HAÉ_6, HAÉ_7, HAÉ_8, HAÉ_9, HAÉ_10, HAÉ_11, HAÉ_12, HAÉ_13. A hipotézis vizsgálatához vállalkozásonként 8, összeségében 39.816 mutatószám képzésére került sor.

Az adatok kapcsolatának vizsgálata (korreláció) SPSS 22.0 alkalmazásával történt.

Korrelációs számítás elvégzésére akkor kerül sor, amikor különböző változók kapcsolatát (egymásra gyakorolt hatását) kívánom vizsgálni. A vizsgálat a különböző változók közti kapcsolat irányát és szorosságát jeleníti meg (Molnár, 2015). A különböző változók közti kapcsolat irányát a korrelációs együttható előjele, szorosságát a korrelációs együttható abszolút értéke mutatja meg (Sajtos-Mitev, 2007). A Pearson-féle korrelációs együttható (r) értéke -1 és $+1$ közt helyezkedik el: az 1 -hez közeli értékek (abszolút értékben) szoros kapcsolatra, a 0 körül mozgó értékek pedig korrelálatlanságra (kapcsolat hiányára) utalnak (Barna és társai, 2006).

A vizsgálat eredményei

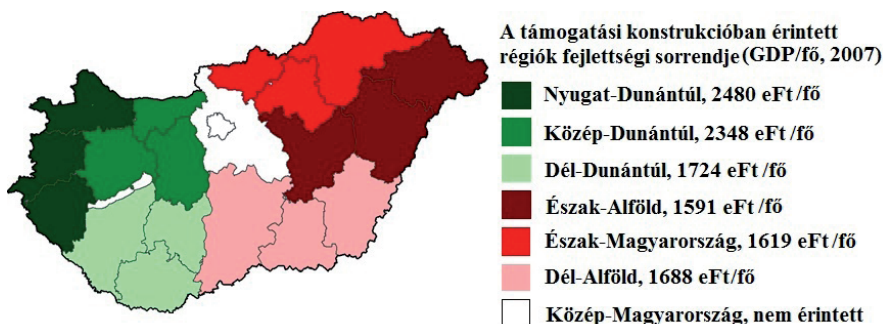
Az Európai Regionális Fejlesztési Alap egyik célja az elmaradott régiók fejlettségi szintjének növelése, a régiók közötti különbségek csökkentése. Ennek megfelelően számtalan olyan projekt kiírással találkoztunk (pl.: TÁMOP 5.1.1), amelyek elsősorban az elmaradott térségek felzárkóztatását szolgálják (Lukács, 2013). A GOP 2.1.1 projekt esetében a támogatási intenzitásban látható erre törekvés, így feltételezhető, hogy a hátrányosabb régiók esetében hatékonyabb a forráslelő képesség.

A regionális szintű forrásfelhasználás eredményeinek vizsgálatához mindenekelőtt rangsoroltam az egyes régiókat. A rangsorolás a 2007-es év egy főre jutó GDP értékek alapján történt. A következő táblázatban látható, hogy az így képzett rangsor első helyein a

dunántúli régiók találhatóak, míg a lista második felében a Kelet-Magyarországi régiók helyezkednek el. Az általam vizsgált GOP 2.1.1-es pályázat egységesen került kiírásra a konvergencia régiókban. Ez azt jelenti, hogy más kiírásokkal ellentétben nem voltak hátrányos régió-

kat segítő különféle kvóták vagy célzott keretek. A hipotézisemben feltételeztem, hogy a kiírások során megkülönböztetésnek szánt támogatási intenzitás különbség nem elegendő ahhoz, hogy a hátrányosabb régiók arányosan több forráshoz jussanak.

1. ábra: NUTS II. régiók fejlettsége (GDP/fő, 2007)



(forrás: KSH alapján saját szerkesztés)

A vizsgálatom során a mintában szereplő vállalkozások mennyiségi adatait az egyes régiók hasonló adataival vettem össze. Ennek megfelelően meg tudtam határozni azt, hogy az egyes vállalkozás kategóriákban nyertes vállalkozások száma az adott régióban hogyan

viszonyul a régió összes vállalkozásához képest. A következő táblázatban összefoglaltam az eredményeimet. Ezekből látható, hogy feltételezésem ellenére a GOP 2.1.1-es pályázati kiíráson a hátrányos térségek, a minta számosságát tekintve, jobban szerepeltek.

3. táblázat: Vállalkozások megoszlása terület és méret szerint

Régió	Összes kkv régiók (db)	Összes kkv minta (db)	Arány (%)	Átlagos támogatás (eFt)
Nyugat-Dunántúl	27.878	624	2,24%	11.445,61
Közép-Dunántúl	30.442	645	2,12%	12.838,01
Dél-Dunántúl	25.405	696	2,74%	13.503,33
Dél-Alföld	31.465	1.173	3,73%	14.471,01
Észak-Magyarország	24.662	888	3,60%	16.287,53
Észak-Alföld	31.953	951	2,98%	13.697,48

(forrás: KSH és adatbázis alapján saját szerkesztés)

A mintába került vállalkozások megoszlásán túl azt is vizsgáltam, hogy az egyes vállalkozások átlagosan mennyi támogatást nyertek el. Mint az a következő táblázatban látható, a három leghátrányosabb régió itt is kiemelkedett, az elnyert támogatás átlaga a fejlett térségek esetében 13 millió forint alatt maradt, a három fejletlenebb régió átlaga megközelítette a 15 millió forintot.

A következőkben megvizsgáltam, hogy a fentiekben ismertetettekben túlmenően, milyen számszerű adatokkal

támasztható alá a támogatási forrás és a régiók fejlettségi szintjének kapcsolata. Az egyes pályázati időszakokra, kiírásokra vonatkozóan megvizsgáltam a régió fejlettségi szintjének (egy főre jutó GDP – GDPFOévszám a 4. táblázatban) és az elnyert támogatás nagyságának (ATévszám a 4. táblázatban) a kapcsolatát. A kapcsolat vizsgálatára korrelációszámítást alkalmaztam, az egyes évek eredményei a következő táblázatokban találhatóak meg:

4. táblázat: A régiós fejlettség és az elnyert támogatás átlagos nagyságának kapcsolata a 4 pályázati ciklusban

Correlations			
		AT2007	GDPFO2007
AT2007	Pearson Correlation	1	,031
	Sig. (2-tailed)		,954
	N	6	6
GDPFO 2007	Pearson Correlation	,031	1
	Sig. (2-tailed)	,954	
	N	6	6

Correlations			
		AT2008	GDPFO2008
AT2008	Pearson Correlation	1	-,870*
	Sig. (2-tailed)		,024
	N	6	6
GDPFO 2008	Pearson Correlation	-,870*	1
	Sig. (2-tailed)	,024	
	N	6	6

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Correlations			
		AT2009	GDPFO2009
AT2009	Pearson Correlation	1	-,880*
	Sig. (2-tailed)		,021
	N	6	6
GDPFO 2009	Pearson Correlation	-,880*	1
	Sig. (2-tailed)	,021	
	N	6	6

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Correlations			
		AT2010	GDPFO2010
AT2010	Pearson Correlation	1	-,848*
	Sig. (2-tailed)		,033
	N	6	6
GDPFO 2010	Pearson Correlation	-,848*	1
	Sig. (2-tailed)	,033	
	N	6	6

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

(forrás: saját számítás és szerkesztés)

Leolvasható, hogy a 2007. évi pályázati adatok kivételével a kapcsolat szignifikáns, valamint szoros negatív kapcsolat áll fenn. A magyarázat a pályázati kiírásokban található meg. A négy ciklusból a 2007-es év volt az, ahol a térségek fejlettségi szintje nem differenciált a vállalkozások közt, mindenhol egységes

volt a támogatás százalékos aránya. A 2008. évtől kezdődően a hátrányos helyzetű kistérségeket nagyobb számban tartalmazó régiók magasabb támogatási intenzitással bírtak. Kimutatható tehát, hogy azokban az években, amikor a támogatási intenzitás differenciált, szoros, negatív kapcsolat állt fent a térség fej-

lettsége és az elnyert támogatások közt, valamint igazolásra került, hogy a fejletlenebb térségekben magasabb volt a forráslehívó képesség, hiszen az elnyert vállalkozások arányaiban is, összegben is magasabb volt a támogatás.

Azt feltételeztem továbbá, hogy a magasabb forrás elnyerése okán a hátrányosabb helyzetű térségekben felhasznált forrástöbblet dinamikusabb növekedést okoz, mint a fejlett térségekben. Tehát azt kívánom igazolni, hogy az elnyert és felhasznált források, valamint a nyertes vállalkozások hozzáadott értékének növekedése közötti összefüggés független attól, hogy milyen az adott térség fejlettségi szintje. Feltételezésem igazolására a vállalkozások hozzáadott értékének változásait vizsgáltam, összesítve az adott régió vállalkozásainak eredményeivel.

A vizsgálat során régióként kiszámítottam a mintában szereplő vállalkozások hozzáadott érték változását a 2013-as év végén (vizsgálati ciklus vége), a 2006-os bázishoz képest, majd ugyanez a számítás megtörtént az adott régió összes vállalkozásának hozzáadott értékével kapcsolatban is. A kapott két érték hányadosa megmutatja a mintában szereplő vállalkozások és a régió összes vállalkozásának növekedési dinamikájának különbségét. Az eredményeim alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a három elmaradott térség esetében ez a dinamika lényegesen magasabb (112,69%, 109,67%, 97,64%), mint a gazdaságilag fejlettebb térségekben. A gazdaságilag fejlett régiók esetében az eredmény 90% alatt maradt.

5. táblázat: Egy főre eső GDP és a Hozzáadott érték változási arányának dinamikája közötti kapcsolat vizsgálata

Correlations

		GDPfo	Dinamika
GDPfo	Pearson Correlation	1	-,835*
	Sig. (2-tailed)		,038
	N	6	6
Dinamika	Pearson Correlation	-,835*	1
	Sig. (2-tailed)	,038	
	N	6	6

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

(forrás: saját számítás és szerkesztés)

Az eltérő növekedés dinamikája a fenti adatok alapján is egyértelműen látszik, azonban megvizsgáltam azt is, hogy a dinamika és az egyes régiók egy főre jutó GDP (GDPfo az 5. táblázatban) alapján képzett rangsora között van-e bármiféle igazolható összefüggés. A kapcsolat igazolására korreláció-számítást végeztem, amely 0,05-ös szignifikancia-szint mellett erős negatív (-0,835) kapcsolatot mutat ki. A fentiek egyértelműen alátámasztják a feltételezésemet, továbbá az a következtetés vonható le, hogy fejletlenebb térségekben magasabb volt a hozzáadott érték növekedésének dinamikája.

Összegzés

Kvantitatív kutatásom során 5 egy- más követő pályázati kiírás összes nyertes társas vállalkozását megvizsgáltam. A vizsgálathoz felhasználtam a vállalkozások támogatási adatait, valamint a 2006-2013 időszak beszámolóadatait. A vizsgálatot regionális aspektusban végeztem. Megállapítottam, hogy a pályázati kiírás eltérő támogatási intenzitása kapcsolatban áll a térség forrásle hívő képességével, továbbá azt, hogy az alacsonyabb gazdasági potenciállal rendelkező régiók forrásle hívő képessége arányaiban és összegszerűen is magasabb, mint a fejlettebb régióké. Kimutattam továbbá, hogy a fejletlenebb térségekben pályázatot elnyert vállalkozások hozzáadott értékének dinamikája magasabb volt, mint a fejlett térségekben működő kkv-ké. A fenti eredmények alapján megállapítható, hogy az eszköz-

fejlesztésre juttatott vissza nem térítendő támogatások hozzájárultak az Uniós célkitűzésekhez, azaz a különbségek csökkentéséhez.

DÁNIEL ZOLTÁN ANDRÁS

Irodalomjegyzék

Achim Moise Ioan- Dragolea Larisa (2013) : BUSINESS GRANTS SOURCES IN THE CONTEXT OF JOINING THE EUROPEAN UNION, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica

Bacsi Zsuzsanna (2012): Közgazdasági ismeretek - Debrecen: Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma, . 156 p. (ISBN:ISBN 978-615-5183-47-8)

Barna K.- Nagy M.- Molnár T. (2006): Egyszerűen statisztika II, Perfekt, ISBN: 963 394 666 0

Chikán A.- Wimmer Á. (2004): Üzleti fogalomtár, Alinea Kiadó, 63.o.

Dallago B. (2010): Small and Medium Enterprises in Central and Eastern Europe, Slavic Eurasian Studies Series

Demeter L. (2009): Közös európai források szerepe a hazai kis- és középvállalkozások finanszírozásában PERIODICA OECONOMICA, II. ÉVF., MÁJUS (20–31. o.)

Értékelő jelentés (2010): Kkv-k technológia fejlesztési célú beruházás támogatási alintézkedés (GVOP 2.1.1.) értékelése

Fröhlich Z.- Đokić I. (2012): “Challenges in Implementing Croatian Regional Policy within semi-European context”, 52nd Congress of the European Regional Science Association Bratislava, Slovakia, 21st-25th August

Humphrey J. (2002): Opportunities for SMEs in Developing Countries to Upgrade in a Global Economy, IFP-SEED working paper,

Hutkai Zs. (2014): Az Uniós források felhasználásának gyakorlata Magyarországon regionális dimenzióban. Ph.D. értekezés. Budapest. pp. 221-236.

Kállay L. (2010): KKV-szektor: versenyképesség, munkahelyteremtés, szerkezetátalakítás. TM 58. sz. műhelytanulmány..

- Kállay L. (2014): Állami támogatások és gazdasági teljesítmény, Közgazdasági Szemle, LXI. évf., március (279–298. o.)
- Kaplinsky Raphael - Readman Jeff (2001): How can SME producers serve global markets and sustain income growth? Institute of Development Studies
- Klauber M. – Nagy K. (2010): Európai Unió támogatások és a hazai fejlesztéspolitika. Társadalmi riport. Budapest. Társi Kiadó. pp. 159-175.
- Lehmann K. – Nyers J. (2009): Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. Statisztikai Szemle, 87. évfolyam 2. szám
- Lukács E. (2013): A kis- és közepes méretű vállalkozások növekedési potenciáljának elemzése az Észak-magyarországi régióban. Ekonomické štúdie-teória a prax, ISBN 978-80-971251-2-7 Miskolc
- Magyar Országgyűlés: 2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról
- Molnár T. (2015): Empirikus területi kutatások, Akadémiai kiadó, ISBN: 978 9630595988
- Mörec, Barbara - Rašković, Matevž (2011): Overview and Estimation of the 2008 Financial and Economic Crisis 'Effect Size' on SME Capital Structures: Case of Slovenia, Economic Research-Ekonomska Istraživanja
- Nagy S. Gy. (2008): Az Európai Unió támogatások hatékonyságának mérése. Hatékonyság és hatásosság az Európai Unió támogatások felhasználásával 2004 és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv Keretében. PhD értekezés. Budapest.
- Nagy S. Gy. (2010): Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél, Európai tükör
- Nagy S.Gy. - Heil P. szerk. (2013): A kohéziós politika elmélete és gyakorlata. Akadémia Kiadó. ISBN 978-963-05-9385-4. pp. 43.
- Ónodi Annamária (2005): Gazdasági hozzáadott érték (EVA) mutató számítás számviteli korrekciói a magyar szabályozási környezetben – BCE Műhelytanulmány
- Oprescu, G.(coordinator) - Luminita, D.-Florinel C.- Dragos Pislaru, I. (2013): Analysis of absorption capacity of the EU Funds in Romania, European Institute of Romania – Pre-accession impact studies III
- Panait Iulian, Stoian George-Daniel (2013): Comparative study of the evolution of stock returns for listed Romanian companies which received non-repayable structural and cohesion European funds, The Romanian Economic Journal, Year XVI no. 47
- Peger É. (2009): EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége. ECOSTAT Kormányzati Gazdasági- és Társadalom-Stratégiai Kutató Intézet. Budapest.
- Péter Erzsébet - Németh Kornél - Molnár Tamás - Molnárné Barna Katalin (2015): Challenges and Their Possible Solutions in the Everchanging Lake Balaton Region. - DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development 7:(3) pp. 50-65.
- Popa, Adina - Simona (2014): Performance Indicators For SMEs Accessing EU Funds, Constanta Maritime University Annals Year XIV, Vol.19.
- Potter, J.- Proto, A. - Marchese M. (2010): SMEs, Entrepreneurship and Local Development in the Marche Region, Italy, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers
- Reeves, T. (2006): Regional Development in the EU and Turkey. BÖLGESEL KALKINMA ve YÖNETİM SEMPOZYUMU. 7-8 Eylül, 2006, ODTÜ Mimarlık Amfisi
- Ritzlne Kazimir Ildikó (2013): Az egyéni vállalkozók hozzáadott értékének számítása, Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 7. szám
- Sajtos L.- Mitev A. (2007): SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv. Budapest: Alinea Kiadó. 266.o.
- Zaman, G.- Cristea A. (2011): EU Structural Funds Absorption in Romania: Obstacles and Issues. Romanian Journal of Economics, vol. 32 (1), p. 60-77, June.

A népszavazási törvény két bekezdéséről

A címben nevesített, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényen (Nsztv.) alapuló rendelkezések a helyi népszavazási eljárásban alkalmazható, igénybe vehető jogorvoslati fórumokat, jelen esetben a törvényszék eljárását szabályozzák. Ezek a rendelkezések a helyi népszavazások kötelező, tilalmazott és fakultatív típusai, valamint kezdeményezői tekintetében több, tisztázást igénylő kérdést is felvetnek. A jogértelmezés egyes esetekben megoldható, más esetekben viszont megmaradnak a aggályok, amelyeket pusztán a joggyakorlat a központi jogalkotás nélkül nem tud feloldani. Jelen cikket a problémafelvetés szintjén a Jegyző és Közigazgatás c. szakmai lapban is publikálom; ehelyütt a tanulmány egyes kérdéseit fejtem ki részletesebben.

Nsztv. 58. § (1) bekezdése

I.

Az Nsztv. 58. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet - a törvényszékhez címezve - úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz.

E törvényi szabály a helyi népszavazásokat tipizálja a képviselő-testületi határozatok tükrében. A helyi népszavazást elrendelő képviselő-testületi határozat a fakultatív és a tilalmazott helyi népszavazásokat öleli fel. Az Alaptörvény 31.

cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Fakultatív helyi népszavazás tárgya lehet minden, a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés, ami nem tartozik sem a kötelező, sem a tilalmazott ügytípusok körébe. A fakultatívan elrendelhető helyi népszavazás azonban nem a tulajdonképpeni téma miatt lesz fakultatív, mivel fakultatívként nevesített témakör nincs az Nsztv.-ben: az Nsztv. 32. § (1) bekezdésében megfogalmazódó szabály, ami szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben, nem fakultatívan értelmezendő témákra vonatkozik, hanem a helyi népszavazáson törvényes kereteit jelöli ki. Az elrendelés fakultatív volta mindig a kezdeményezés joghatásához kötődik, s nem a témakörhöz. Gondoljunk arra, hogy a törvényben és az önkormányzati rendeletben előírt feltételnek megfelelő választópolgári kezdeményezés hatására a képviselő-testület köteles lesz elrendelni a helyi népszavazást, holott egyértelmű, hogy a helyi népszavazásra irányuló kérdés a 32. § (1) bekezdésének a hatálya alá - azaz a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe - tartozik. A 32. § (1) bekezdése által szabályozott, megengedő norma tehát nem fakultatív témaköröket szabályoz, hanem a helyi népszavazás egyes közjogi kereteit jelöli ki. Mindez közelebről azt jelenti, hogy a 32. § (1) bekezdése általános érvényű korlátot fogalmaz meg. Ebből következik, hogy a tilalmazott tárgykörök is a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartoznak, éppen ezért kell őket külön tilalmazni: ez a tilalom speciális, egyedi korlátozásnak minősül. Ha nem a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartoznának, nem kellene külön tilalmazni a helyi népszavazást, mert a 32. § (1) bekezdése eleve kizárná az adott tárgykörben helyi népszavazás útján történő önkormányzati döntéshozatalt.

A leírtak ellenkezője is érvényes: a helyi népszavazás nemcsak a tilalmi lista által szabályozott kérdések esetén tilalmazott, vagyis a tilalom nemcsak egy-egy témakörre vonatkozhat:

elegendő, ha a törvény vagy az önkormányzati rendeletben előírt feltételnek nem felel meg a kezdeményezés, a helyi népszavazás máris törvényellenessé, ennél fogva tilalmazottá válik. E tilalom nem feltétlenül a témára vonatkozik: előfordulhat, hogy a kezdeményezett kérdés a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozik, de például nem gyűlt össze az önkormányzati rendeletben előírt számú választópolgári aláírás vagy a kezdeményezés nem az Nsztv. által szabályozott kezdeményezői kör egyikétől származik.

Az Nsztv. 34. § (1) bekezdésének a) - c) pontja kimondja, ki kezdeményezhet helyi népszavazást:

- a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede;
- a képviselő-testület bizottsága;
- az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

A három kezdeményező közül az Nsztv. a 34. § (2) bekezdésében különös joghatást biztosít a választópolgári kör részére, mivel a képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

Amennyiben nem a választópolgári kör kezdeményezte a helyi népszavazást, úgy a képviselő-testület diszkrecionális jogkörben dönt a helyi népszavazás elrendeléséről, az elrendelés mérlegelésének a lehetősége azonban ugyancsak nem a témakörhöz, hanem a kezdeményezők jogállásához kötődik.

II.

A tilalmazott ügytípusok egy részét az Nsztv. 32. § (2) bekezdésének a) - d) pontja által szabályozott tilalmi lista nevesíti. Ennek értelmében nem lehet helyi népszavazást tartani a költségvetésről és a zárszámadásról, a helyi adókról, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről, a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról. A tilalmi lista azonban nem taxatív, mert törvényben a helyi népszavazás további korlátai meghatározhatók. Azt, hogy a helyi népszavazás jogintézménye mely célok elérése érdekében és mely jogforrásban korlátozható, tilalmazható, a Helyi

Önkormányzatok Európai Chartájának a helyi közéletben való részvételéről szóló kiegészítő jegyzőkönyvét kihirdető 2010. évi XXVI. törvény (Kiegészítő Jegyzőkönyv) mondja ki. Ez a jogszabály iránymutatásként is szolgál a joggyakorlat számára abban az esetben, ha kétely merül fel egy adott téma helyi népszavazásra bocsáthatóságával kapcsolatban.

A Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk 5. 1. pontja értelmében a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlására vonatkozó:

- bármely alaki követelményeket;
- feltételeket és
- korlátozásokat törvény rendeli el

és azok meg kell, hogy feleljenek a fél nemzetközi jogi kötelezettségeinek.

Az 1. cikk 5. 2. pontja rögzíti azt is, hogy törvény csak olyan alaki követelményeket, feltételeket és korlátozásokat írhat elő, melyek annak biztosításához szükségesek, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei etikus gyakorlását és átláthatóságát ne veszélyeztesse a részvételi jog gyakorlása. Minden egyéb alaki követelmény, feltétel és korlátozás a hatékony politikai demokrácia működése, a demokratikus társadalom közbiztonságának fenntartása, illetve a Fél nemzetközi jogi kötelezettségei által támasztott kívánalmaknak való megfelelés szükségessége alapján állhat fenn.

A Kiegészítő Jegyzőkönyvből következik, hogy a korlátozás elsősorban a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei etikus gyakorlása és átláthatósága érdekében végezhető el, amihez képest másodlagos a hatékony politikai demokrácia működése, a demokratikus társadalom közbiztonságának fenntartása, illetve a Fél nemzetközi jogi kötelezettségei által támasztott kívánalmaknak való megfelelés.

A jogszabályok értelmezése során ebből a tételtől célszerű kiindulni, ami egyben azt is jelenti, hogy a helyi népszavazás korlátozását mindig egyedileg kell, illetőleg lehet megítélni, és mindez nemcsak a törvények általi korlátozásra érvényes, de az Nsztv. által szabályozott konkrét tilalmi listára nézve is. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 2010. évi ratifikálása és kihirdetése tulajdonképpen az addigi haza joggyakorlat megerősítése volt, hiszen a jelenleg hatályos szabályozás a helyi népszavazás

jogintézményének elsősorban az eljárási jogi vetületében vezetett be több újszerűséget, az anyagi jogiéra ugyanez már nem igaz. A Kiegészítő jegyzőkönyv elősegíti a helyi közéletben való részvétel jogának kiteljesítését, amire korábban a joggyakorlat is kísérletet tett, mert több - a helyi népszavazási eljárás jogorvoslata során megszületett - precedens is azt tükrözi, hogy a bíróságok a kifogásolt ügyekben - néhány ellenpélda kivételével¹ - a közvetlen helyi demokrácia alkalmazásának adtak helyt.²

Így például a bírói esetjog³ a költségvetés tilalmazásával összefüggésben kimondta, hogy önmagában a költségvetés nem zárja ki a helyi népszavazást, csupán bizonyos esetekben. Amennyiben a költségvetést nemcsak az áttételesen, de a közvetetten érintő helyi népszavazások is a tilalom hatálya alá tartoznának, úgy az a jogintézmény kiüresítéséhez vezetne. E döntés az alábbi érveken alapul:

- a helyi önkormányzatok költségvetés alapján működnek, így minden olyan kérdés, amely a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozik, s így helyi népszavazás tárgya lehet, szükségszerűen érinti az önkormányzat költségvetését is;
- a jogszabály a tilalmat a költségvetésről való döntésre korlátozza, de az nem értelmezhető kiterjesztően oly módon, hogy a költségvetést közvetetten érintő kérdésekben sem lehet helyi népszavazást kezdeményezni;
- bármilyen önkormányzati vagyonnal, kötelezettség- vagy feladatvállalással kapcsolatos tevékenység érinti a helyi önkormányzat költségvetését.

A képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdéseket az alábbiak szerint ítélte meg a bírói gyakorlat:⁴

- a szervezeti, működési és személyi kérdéseknek szűkebb értelmet kell tulajdonítani;
- a jogszabály a képviselő-testület saját szervezetének a kialakítására és működésének a meghatározására írja elő azt, hogy e döntések a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartoznak;
- ebből következik az, hogy a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásához kapcsolódó egyéb szervezeti és működési kérdések - így például intézmények létesítése, átalakítása, megszüntetése - viszont nem tartoznak a képviselő-

elő-testület kizárólagos hatáskörébe;

- mindez azt az értelmezést erősíti, hogy a szervezeti, működési és személyi kérdések esetében a megszorító értelmezés mutatkozik helyesnek.

Mindezzel szemben hasonló tényállású ügyben az eljáró bíróság ellenkezőleg érvelt. A bíróság érvelésének kritikájaként megfogalmazható véleményem szerint, amennyiben az ügy alapjául szolgáló esetben a helyi népszavazás kérdése csupán közvetetten érinti a költségvetést, úgy a helyi népszavazást a fent ismertetett végzésekben foglaltak szerint el kell rendelni. Ugyanez igaz a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdés vonatkozásában is: álláspontom szerint nem elegendő egy témáról a szervezeti és működési szabályzatban rendelkezni ahhoz, hogy az az Nsztv. erejénél fogva kizárható legyen a helyi népszavazás hatásköréből. Ennél szorosabb, jogilag releváns kapcsolat meglelte szükséges, ami nem az át nem ruházhatóságot jelenti, hanem a képviselő-testület saját (ún. belső) szervezetét és működését, ugyanis erre nézve mondja ki a jogszabály a helyi népszavazás tilalmát. Egyébként az át nem ruházható hatásköröket nem lehet értelmezni a helyi népszavazás szempontjából, mert a választópolgári közösség nem szerve a képviselő-testületnek, így a helyi népszavazással történő döntéshozatal sem átruházás eredményeként történik, hanem a választópolgári közösség saját jogából fakadóan.

A zárszámadásra, a képviselő-testület feloszlásának a kimondására, illetőleg a helyi adókra irányuló helyi népszavazási kezdeményezés tilalma, illetőleg a tilalom terjedelme viszonylag egyértelműbben behatárolható, gyakorlatilag a jogorvoslás igénybevétele nélkül is. A feloszlás kimondására irányuló helyi népszavazás kérdését például képtelenség lenne burkoltan megfogalmazni, ezért feltárni sem szükséges azt, hogy konkrétan mire irányul a helyi referendum. A kezdeményező mindazonáltal igénybe veheti a jogorvoslatot, de ennek eredményessége megkérdőjelezhető. Az ugyancsak nehezen képezhető vita tárgyát, hogy a kérdés vajon helyi adót érint-e avagy sem. A zárszámadásról, csakúgy, mint a költségvetésről, rendeletet alkot a képviselő-testület. Álláspontom szerint a költségvetéssel kapcsolatos helyi népszavazási tilalom terjedel-

mének bíró megítélése a zárszámadásra nézve is érvényesíthető, vagyis ez esetben is a szűkebb jogértelmezés szerint kell a tilalom határait megállapítani, ha a helyi népszavazás kérdése esetlegesen érintené a zárszámadást.

A fenti esetektől eltérően, a helyi közügy fogalmából, mibenlétéből kiindulva a bíróság úgy ítélte meg, hogy nem lehet alkalmazni a helyi népszavazás jogintézményét olyan ügyben, amelyet országos érdekeltségű közüggé nyilvánítottak.⁵ A jogorvoslattal érintett ügy lezárult.⁶

A bíróság többek között a következőkre alapozta álláspontját:⁷

- az Mőtv. 10. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat - a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe;
- a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörei általában helyi közügynek minősülnek, ám ez nem jelenti azt, hogy a képviselő-testületnek valamennyi kötelező feladatellátása és hatáskörgyakorlása során tanúsított magatartása, végzett cselekménye, eljárása feltétlenül helyi közügynek minősülne;
- a külön törvényben meghatározott állami feladat, nemzetgazdaságiként vagy országos feladatként megjelölt feladat nem tartozik a helyi önkormányzás körébe, az nem helyi, hanem országos közügynek minősül.

Az érvelés kritikájaként elsősorban felhívom a figyelmet a Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezéseire, melynek figyelembe vétele és értelmezése nem történt meg a döntés meghozatalakor, különös tekintettel arra, hogy a közvetlen helyi demokrácia hatásköre kormányrendeletben nem, csak törvényben vonható el, meghatározott célok elérésével összefüggésben.

III.

A kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító képviselő-testületi határozat - ahogyan a normából is egyértelműen következik - csak a kötelező helyi népszavazásokat foglalja magában, mely esetben csak az elrendelést elutasító képviselő-testületi határozat támadható meg. Az viszont, hogy a helyi népszavazás valóban kötelezően elrendelendő lesz-e, az eljárás különböző szakaszaiban még nem állapítható

meg biztonsággal, egyedül a képviselő-testületi döntés napján. A törvényhozó nem hatalmazta fel a képviselő-testületet a kezdeményezés feltételei meglétének végső vizsgálatára, és ilyen hatáskörré a kezdeményezést bejelentő polgármesternek sincs. Mindez azt jelenti, hogy a képviselő-testület a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését nem utasíthatja el akkor sem, ha egyértelmű előtte a törvénysértés ténye, amire esetleg csak a döntés napján kerül sor (lásd még később). Ekkor természetesen a helyi népszavazás elrendelése nem kötelező, hanem tilalmazott, de ennek kimondására csak a jogorvoslati szakban eljáró törvényszék jogosult: a helyi népszavazást elrendelő képviselő-testületi határozatot megsemmisíti, és a képviselő-testületet új határozat meghozatalára kötelezi.

Az Nsztv. 33. §-a értelmében a képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő. Az Nsztv. 34. § (2) bekezdése konkrétizál egy kötelező esetet is: a képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. A kezdeményezés azonban csak akkor eredményez kötelező helyi népszavazást, ha a törvényben - és az önkormányzati rendeletben - előírt feltételeknek maradéktalanul megfelel.

Nsztv. 58. § (3) bekezdése

I.

Az Nsztv. 58. (3) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben meghatározott eljárásban a törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a helyi választási bizottság, illetve az 57. § szerinti eljárásban a törvényszék nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. A törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel

összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik (megjegyzem, hogy az 57. § szerinti eljárás a helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálatra vonatkozik, melynek hatásköri címzettje a törvényszék).

E törvényi szabály első mondata szerint a törvényszék érdemi vizsgálata lefolytatásának három, egyidejűleg fennálló feltétele van:

- lényeges változás bekövetkezése;
- a lényeges változás bekövetkezését a helyi választási bizottság, illetőleg a törvényszék a döntésekor nem vehette figyelembe;
- a lényeges változás a döntést érdemben befolyásolhatja.

A citált törvényi szabállyal kapcsolatban az első jogértelmezési kérdés az, hogy vajon akkor is helye van-e a törvényszék érdemi eljárása lefolytatásának, ha a lényeges változás csupán befolyásolhatja, ám a konkrét, egyedi ügyben nem befolyásolja a döntést?

II.

A további jogértelmezés nehézsége abból fakad, hogy a szabály utal az 58. § (1) bekezdésére, amely a képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet szabályozza.

Az Nsztv. 58. § (1) bekezdése a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás esetében csak az elrendelést elutasító képviselő-testületi határozat megtámadását teszi lehetővé, az 58. § (3) bekezdése viszont az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése közötti időszak alatt bekövetkezett lényeges változásokról szól. Az aláírásgyűjtő ív jogilag a választópolgárok reprezentatív csoportja által kezdeményezett helyi népszavazás esetéhez kapcsolódik, amely - a törvényben előírt feltételek és az önkormányzati rendeletben előírt kezdeményezői szám teljesülésekor - a törvény erejénél fogva kötelező helyi népszavazást eredményez.

Természetesen előfordulhat, hogy a választópolgárok általi kezdeményezés törvénysértő - például a kérdés nem tartozik a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe, nem gyűlt össze az önkormányzati rendeletben előírt számú aláírás, az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a formai felté-

teleknek stb. -, ekkor azonban a kezdeményezés - az Nsztv. által biztosított többlépcsős jogorvoslati eljárás eredményeképpen - nem juthat el a képviselő-testület elé, következésképpen nem merülhet fel a helyi népszavazás elrendelése sem. Ha a kezdeményezés mégis eljut a képviselő-testülethez, a helyi népszavazás nem lesz kötelezően elrendelendő, éppen ellenkezőleg, törvénysértő volta miatt tilalmazottnak minősítendő: a tilalmazott helyi népszavazás ellen pedig az 58. § (1) bekezdése az elrendeléskor biztosítja a felülvizsgálat jogát, csak hogy - és itt következik a probléma - az érdemi vizsgálat lefolytatásának a feltételei nem fognak teljesülni, legalábbis nem minden esetben teljesülnek. Az, hogy a kérdés nem tartozik a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe vagy az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, az alapeljáráskor kétségtelenül látható és lényeges körülmény, ennél fogva látható a kezdeményezés törvényellenessége is, ez a tény pedig kizárja az érdemi eljárás lefolytatását.

Speciális eset lehet, ha az 57. § szerinti eljárásban megtámadják a hitelesítő határozatot (például arra hivatkozva, hogy a kezdeményezést nem az arra jogosult szerv vagy személy nyújtotta be), ám a törvényszék nem tartja megalapozottnak a kérelmet, ezért a hitelesítő határozatot helybenhagyja, így a kezdeményezés eljut a képviselő-testülethez, majd a képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő határozatát ismételtelen megtámadják olyan tényre, körülményre hivatkozással, ami ugyan az 57. § szerinti eljárásban is látható volt (például a kérdés nem tartozik a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe), de az akkori felülvizsgálati kérelem nem ennek a ténynek, körülménynek a kifogásolására irányult. Kérdésként jelentkezik tehát, hogy ez esetben vajon helye van-e a törvényszék érdemi eljárásának annak tükrében, hogy a törvényszék az 58. § (1) bekezdése szerinti eljárásban és az 57. § szerinti eljárásban is kötve van a felülvizsgálati kérelemhez.

Amennyiben nem gyűlt össze az önkormányzati rendeletben meghatározott számú aláírás, de a kezdeményezés a többi vonatkozásban törvényes, úgy ez a helyzet már megalapozza a törvényszék érdemi eljárását, mivel az aláírások számszerűsítése a helyi népszavazási eljárásnak abban az időbeli szakaszában történik, amire a

törvényszéknek az 57. § szerinti alapeljárás jogorvoslati szakában nem volt rálátása.

Előfordulhat azonban olyan eset, amikor az eredetileg törvényesnek induló kezdeményezés külső, objektív körülmények hatására az eljárás alatt törvényellenessé válik. Ez akkor fordulhat elő, ha törvény kivonja azt a kérdést a képviselő-testület feladat- és hatásköréből, amire a helyi népszavazási kezdeményezés irányul. Ha erre az (3) bekezdés által szabályozott időintervallumon belül kerül sor, akkor megalapozott a felülvizsgálati kérelem.

Látható tehát, hogy a törvénynek e normáját csupán egy adott pillanatban lehet értelmezni, nevezetesen akkor, amikor a kezdeményezés eljutott a képviselő-testülethez és az dönt az elrendelésről avagy a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelésének az elutasításáról. Ugyanis mindaddig, amíg folyik az eljárás, legyen szó akár a hitelesítésről, akár az az elleni jogorvoslat pozitív végkimeneteléről, az aláírásgyűjtésről, az aláírások ellenőrzéséről stb., nem állítható bizvást az, hogy a kezdeményezés kötelezően elrendelendő helyi népszavazást fog eredményezni, még a legkedvezőbb kilátások ellenére sem. Egyetlen jogalkotói aktus elegendő ahhoz, hogy a törvényszerű kezdeményezés tilalmazottá váljék, akár a képviselő-testület döntésének a napján is.

Mindez nem tekinthető érvényesnek az önkormányzati rendeletalkotásra nézve. A képviselő-testület felhatalmazást kapott, hogy önkormányzati rendeletben szabályozza a helyi népszavazást kezdeményező választópolgárok 10 és 25 százalék közötti számát. Jogbiztonsági, kiszámíthatósági és előreláthatósági szempontból nem engedhető meg, hogy a képviselő-testület az aláírásgyűjtés megkezdése után úgy módosítsa - emelje meg - az önkormányzati rendeletben a kezdeményezés sikerességéhez szükséges választópolgári számot, hogy azt a folyamatban lévő eljárásra is alkalmazni kelljen. Ez az eset ugyanis lehetővé tenné, hogy a képviselő-testület meghiúsítsa a választópolgárok kezdeményezését az által, hogy rendeletét folyamatosan módosítja, egészen a maximális 25%-ig.

A tárgyalta téma szempontjából más eset, ha a törvényszerűen kezdeményezett, kötelezően elrendelendő helyi népszavazást elrendelő képv-

selő-testületi határozat meghozatala után, de még a helyi népszavazás előtt kerül ki a képviselő-testület feladat- és hatásköréből a helyi népszavazás kérdése (ez lehet az egyik esete az okafogyottá váló helyi népszavazásoknak). Itt több eset is felmerülhet. A hatáskörelvonás megtörténhet egyrészt a jogorvoslati határidőn belül, másrészt azon kívül. Mindez egyedül akkor szolgálhat alapjául a felülvizsgálati eljárás érdemi lefolytatásának, ha magán a helyi népszavazásról szóló képviselő-testületi döntés napján következik be a hatáskörelvonás, mivel a (3) bekezdés által szabályozott időintervallum végnapja a helyi népszavazásról szóló képviselő-testületi döntés. Az ez után bekövetkezett lényeges változások nem vehetők figyelembe, akkor sem, ha a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn belül következtek be (a helyi népszavazást követő 15 nap).

Ha pedig a helyi népszavazás után vonják ki az adott kérdést a képviselő-testület hatásköréből, akkor az úgy és annyiban érinti a helyi népszavazás eredményét, mint bármely más, hatályban lévő helyi önkormányzati döntést. Az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntéséhez a képviselő-testület egy évig kötve van, az általa a helyi népszavazás eredményének megfelelő tartalommal megalkotott rendeletet vagy meghozott határozatot törvényességi felügyeleti eljárásnak lehet (kell) alávetni, ekkor nem a helyi népszavazási eljárásban alkalmazható jogorvoslati szabályokat kell követni.

A fent tárgyalt esetek ellenkezője is előfordulhat, azaz az eredetileg nem a helyhatóság hatáskörébe tartozó kérdést utóbb a törvény annak nyilváníthatja. Ekkor, attól függően, hogy a kezdeményezés a helyi népszavazási eljárás mely fázisában tart, élni lehet a jogorvoslattal. Ha ez idő alatt úgy módosulnak a törvényi rendelkezések, hogy megnyitják az utat a helyi népszavazás előtt, akkor ezekre hivatkozva megtámadható a hitelesítést eredetileg elutasító határozat, erre az eljárása azonban nem az Nsztv. 58. § (1) bekezdése, hanem az 57. § alapján kerülhet sor. Más kérdés, hogy a képviselő-testület így sem lesz majd köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha annak fakultatív esetét teremtette meg a törvényi módosulás, pontosabb megfogalmazás szerint, ha nem a választópolgárok, hanem a települési képviselők legalább egynegyede vagy a képv-

selő-testület bizottsága kezdeményezte a helyi népszavazást.

Itt megjegyzem, hogy mindezekről eltérő jellegű kérdés a helyi népszavazásról szóló képviselő-testületi határozat tartalma, amit az Nsztv. 55. § (1) bekezdése szabályoz: a képviselő-testület helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a helyi népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a helyi népszavazás költségvetéséről. A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell helyi népszavazásra bocsátani. Amennyiben a határozat tartalmi kellékei nem megfelelőek, azok hiányosak vagy azokat kibővítette a képviselő-testület - melynek következtében olyan elemekről is határozott, melyekre nem kapott felhatalmazást -, nem a helyi népszavazási eljárásban alkalmazható jogorvoslat szerint kell eljárni, hanem törvényességi felügyeleti eljárásnak van helye. Ugyancsak ez mondandó el a helyi népszavazásról szóló határozat meghozatalának a módjáról: az egyszerű többségről és a minősített többségről. A helyi népszavazás elrendelése a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, az abban való döntéshez szükséges szavazati arányt azonban az Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mótv.) nem szabályozza. E kérdéseknek az SzMSz-ben történő szabályozására lehetőség van, azonban nem korlátlanul, amint az Alkotmánybíróság kimondta: a fakultatívan elrendelhető helyi népszavazások esetében az egyszerű és a minősített többség is előírható, a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás esetében azonban csak az egyszerű többség írható elő, annak érdekében, hogy a képviselő-testület eleget tudjon tenni a törvényi kötelezettségének⁸ (legalábbis könnyebben). Ha a képviselő-testület az SzMSz-ben előírt szavazati arány meglétének hiánya miatt nem rendeli el (nem tudja elrendelni) a kötelezően elrendelendő helyi népszavazást (függetlenül az egyszerű vagy a minősített többségtől), nem a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelésének az elutasításáról van szó, hanem a képviselő-testület hallgatásáról, amely esetben törvényességi felügyeleti eljárásnak van helye az Nsztv. 53. §-ának megsértése miatt.

Összefoglalva tehát az eddig tárgyaltakat, a kötelezően elrendelendő helyi népszavazással kapcsolatos képviselő-testületi döntés lehet tör-

vényes és törvényellenes. Amikor az 58. § (1) bekezdése a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító képviselő-testületi határozat bírói megtámadhatóságáról szól, akkor ebbe az esetkörbe azok az esetek tartoznak, amikor a kezdeményezés minden vonatkozásában megfelel a törvényben - és az önkormányzati rendeletben - foglaltaknak, de a képviselő-testület mégsem rendeli el a helyi népszavazást. Az 58. § (3) bekezdése viszont azokat az eseteket öleli fel, amikor a kezdeményezés kötelezően elrendelendő helyi népszavazást kellene, hogy eredményezzen (azaz választópolgári kezdeményezésről van szó), ám a kezdeményezés valamely ponton törvénytörtévé vált, minek következtében nem lehet elrendelni a helyi népszavazást. Ekkor, mivel a helyi népszavazás tilalmazott, az elrendelő határozat ellen biztosított a jogorvoslat. Mindez külön-külön nézve érthető, de az 58. § (3) bekezdésének az (1) bekezdésre történő utalása miatt zavarossá válik a jogértelmezés.

III.

A (3) bekezdés második mondata szerint a törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik. A törvényszék többek között azért nem vizsgálja ezeket a felülvizsgálati kérelmeket, mert ezeket a helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálat keretében - azaz az 57. § alapján - az ún. alapeljárásban lehetett megtámadni, s nem az eljárás azon szakaszában, amikor már a képviselő-testület dönt a helyi népszavazás elrendeléséről, illetőleg a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelésének az elutasításáról.

Szükségesnek tartom megemlíteni, hogy az Nsztv. 52. §-a kimondja: a polgármester a törvényben foglalt feltételeknek megfelelő kezdeményezést (...) a jogszabály szerinti tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi testületi ülésen bejelenti. A képviselő-testületi döntéshozatal megelőzően ez az utolsó eljárásjogi aktus. Ezzel kapcsolatban két kérdést kell tisztázni. Az egyik az, hogy a „törvényben foglalt feltételeknek megfelelő kezdeményezés” kitétele vajon alapít-e a polgármester számára hatáskört a kezdeménye-

zés törvényszerűségének a vizsgálatára? Véleményem szerint nem. Jogértelmezési szempontból tehát elegendő lett volna csupán annyit rögzíteni a törvényben, hogy a polgármester a kezdeményezést a jogszabály szerinti tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi testületi ülésen bejelenti. A törvényben foglalt feltételeknek való megfelelés folyamatos figyelemmel kísérése és az ezzel kapcsolatos döntés és jogorvoslás több szakmai és választási szerv hatásköre, így a polgármesternek a hozzá eljutó bejelentést nem kell megvizsgálnia, nem kell számba vennie a törvényi feltételek meglétét sem. Felhívom azonban a figyelmet arra, hogy a kezdeményezésnek nemcsak törvényi, hanem önkormányzati rendeleti feltétele is lehet, nevezetesen az aláírásgyűjtéshez szükséges választópolgári szám. A normát tehát úgy kell értelmezni, hogy a polgármester nemcsak a törvényben, hanem a törvényi szabályt konkretizáló - önkormányzati rendeletben foglalt feltételnek megfelelő kezdeményezést is bejelenti a legközelebbi testületi ülésen.

A másik tisztázandó kérdés, hogy vajon a polgármester bejelentésének az esetleges törvényellenessége esetén vajon elegendő garanciális alapot nyújt-e a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása? A polgármester bejelentésével kapcsolatban az alábbi esetek merülhetnek fel:

- a polgármester a törvényellenes kezdeményezést bejelenti;
- a polgármester a törvényszerű kezdeményezést kévsé jelenti be: a polgármester késedelembe esik;
- a polgármester a törvényszerű kezdeményezést egyáltalán nem jelenti be: a polgármester hallgat.

Ezekben az esetekben nincs külön jogorvoslati eszköz. Ez a probléma már a választási eljárásról szóló 1997. évi C törvény alapján is fennállt, de hiánypótlását azóta sem rendezte a törvényhozó.

IV.

A (3) bekezdés első mondata további szempontból sem egyértelmű, ugyanis megkülönbözteti a kezdeményezőket, ami részben érthető, de részben vitatható is. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése a választópolgárok általi kezdeményezéshez kapcsolódik, mert csak a választópolgárok gya-

korolják aláírásgyűjtő íven a helyi népszavazás kezdeményezéséhez való jogukat. Az Nsztv. 34. § (1) bekezdés a) - b) pontja értelmében azonban a helyi népszavazásnak más - ún. nem választópolgári - kezdeményezője is lehet, nevezetesen a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede és a képviselő-testület bizottsága. Az Nsztv. 36. § (5) bekezdése a nem választópolgári kezdeményezői kört is kötelezi a kérdést hitelesítés céljából történő benyújtására, azonban szükséges megjegyezni, hogy a kérdés hitelesítése és az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem azonos, hanem két különböző jogi aktus, különös tekintettel a kezdeményezőkre.

A választópolgári és a nem választópolgári kezdeményezés joghatása között az a különbözőség, hogy a választópolgárok általi - a törvényi és az önkormányzati rendeleti feltételeknek megfelelő - kezdeményezés kötelezően elrendelendő helyi népszavazást eredményez, ami ellen csak az elrendelés elutasításakor biztosított a jogorvoslat. A nem választópolgári kör általi kezdeményezés fakultatív helyi népszavazást eredményez, ez ellen viszont csak az elrendeléskor biztosított a felülvizsgálat joga. Ez utóbbi esetben nincsenek olyan tények, körülmények, amelyek a kötelező elrendelés kikényszerítése alapjául szolgálhatnának, következésképpen az elrendelés elutasítása sem sérthet jogot, minek következtében a megtámadás értelmetlen.

Az 58. § (3) bekezdés első mondatában alkalmazott három kifejezés, az „aláírásgyűjtő ív,” a „helyi népszavazás elrendelése” és a „kérdés hitelesítése” együttes alkalmazása a nem választópolgári kör kezdeményezése tekintetében tehát logikai zűrzavart okoz. Mivel ez esetben nincs aláírásgyűjtés, ezért kérdés, hogy mi a viszonyítási alapja, a kiindulópontja a törvényszék érdemi vizsgálatának? A törvényszék mely jogi aktusok közötti körülményekben bekövetkező lényeges változásokat veszi/veheti figyelembe a felülvizsgálatkor?

Az Nsztv. által meghatározott kezdeményezői csoport kizárólagos. Ez azt jelenti, hogy a helyi népszavazás kezdeményezésére csak a jogszabályban meghatározott kör jogosult, a képviselő-testület pedig ez alapján lesz kötelezett a helyi népszavazásról szóló döntés meghozatalára. Amennyiben a kezdeményezés nem a törvény-

ben meghatározott kezdeményezői kör egyikétől származik, úgy ez a tény jogorvoslás alapjául szolgálhat.⁹

V.

Itt külön szólni kell a területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Kormányrendelettről, amelynek 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály szerinti lakossági tájékoztatást követő harminc napon belül az előkészítő bizottság kezdeményezi a helyi népszavazással kapcsolatos aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az Nsztv. 35. § (1) bekezdésének a) - c) pontja rendezi azt a kérdést, hogy helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést ki szervezhet, melynek értelmében helyi népszavazást olyan magánszemély, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet; párt; illetőleg egyéb egyesület a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben szervezhet. Kérdés tehát, hogy az előkészítő bizottság a jogállása szerint milyen jellegű szervnek minősül, illetőleg, hogy a különböző területszervezési ügýtípusokban megválasztott előkészítő bizottságok, így az önálló község alakításakor az Möt. 98. § (3) bekezdése alapján megválasztott előkészítő bizottság, illetőleg a lakott területrészt átadásakor az Möt. 102. § (2) bekezdése alapján megválasztott előkészítő bizottság egymással azonosítható-e? Véleményem szerint nem.

Az önálló község alakításakor a falugyűlés¹⁰ által megválasztott előkészítő bizottság az Nsztv. rendelkezésében nevesítettek egyike közé sem sorolható be, mert az előkészítő bizottság se magánszemélynek, se pártnak, se egyéb egyesületnek nem minősül. Véleményem szerint nem alkalmazható az Nsztv. 34. § (1) bekezdésének b) pontja sem, amely kimondja, hogy helyi népszavazást a képviselő-testület bizottsága is kezdeményezhet. Ez az előkészítő bizottság ugyanis nem a képviselő-testület szerve, nem a képviselő-testület választja meg, hanem a Möt. erejénél fogva a falugyűlés, a személyi összetétele pedig a településrészen lakó települési képviselők közül vagy más választópolgárokból áll. Mivel ennek az előkészítő bizottságnak a konstituálása nem képviselő-testületi aktus eredménye, ezért a képviselő-testület nem utasíthatja, nem ruházhat rá hatásköröket,

az Möt. és a Kormányrendelet által az előkészítő bizottság hatáskörébe utalt kizárólagos hatásköröket sem vonhatja el. Tehát, ha ez az előkészítő bizottság nem tartozik a képviselő-testület bizottsági struktúrájához, akkor az Nsztv. 34. § (1) bekezdését megsérti a Kormányrendelet 8. § (2) bekezdése, amely az előkészítő bizottságot - mint a helyi népszavazás nem rendezett jogi státuszú kezdeményezőjét - felhatalmazza a helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a kezdeményezésére.¹¹ Az előkészítő bizottság nem szerepel a helyi népszavazásra javasolt kérdés benyújtásának az Nsztv. 36. § (1) bekezdése által szabályozott jogosítottjai között.

Az Möt. a lakott területrészt átadásakor megválasztott előkészítő bizottságot már másként szabályozza, ez esetben kirajzolódnak a képviselő-testületi szervekre jellemző tónusok. Az Möt. 102. § (2) bekezdése szerint a lakott területrészt átadásának kezdeményezése esetén az érintett képviselő-testületek együttes ülésen legálább háromtagú, területrészt átadását előkészítő bizottságot választanak települési képviselők közül, valamint más választópolgárokból. Az előkészítő bizottság tagjainak több mint felét a lakott területrészen lakó települési képviselők vagy választópolgárok közül kell megválasztani. A bizottság elnökének és tagjainak megválasztásához a képviselő-testületi tagok több mint felének igen szavazata szükséges.

Ennél ez előkészítő bizottságnál már fennáll a két szerv, vagyis a három szerv (két képviselő-testület és az előkészítő bizottság) közötti hierarchikus kapcsolat, így a helyi népszavazás kezdeményezése szempontjából rendezett jogi státuszának minősülne, azonban ezt a szervet a Kormányrendelet nem hatalmazta fel a helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a kezdeményezésére.

A lakott területrészt átadása egyébként annyiban különbözik a többi területszervezési kezdeményezéstől, hogy ez esetben a helyi népszavazáson nem a kezdeményezésről, hanem az ügy érdeméről kell döntenie, mert ez a területszervezési eljárás az államigazgatási vertikum kiesésével kizárólag helyi szinten megy végbe.

A területszervezési kezdeményezésekkel kapcsolatban egyébként érdekesség, hogy bizonyos esetekben a területszervezés kezdeménye-

zését ellenzők valamennyi eszközzel megpróbálják elodázní a helyi népszavazást, de azt a nyilvánvaló és egyértelmű, a helyi népszavazást kétségtelenül kizáró okot eddig még soha nem hivatkozták meg, hogy a helyi népszavazásnak a felhatalmazás keretein belül nem az ügy érdemére, hanem a kezdeményezésre kell vonatkoznia.¹² A Nemzeti Választási Iroda (NVI) által vezetett központi nyilvántartás adataiból jól látható, hogy az eddig területszervezési gyakorlat - a lakott területrés átadása, átvétele és cseréje kivételével - törvényellenes, mert a helyi népszavazásokat közvetlenül a területszervezés végkimenetelének a kérdésében rendelték el, holott ezzel az eljárással hatáskörelvonást okoztak.

A bírói felülvizsgálat iránti kezdeményezés elmaradásának az oka vélhetően az, hogy a területszervezés kezdeményezésében az Mötv. erejénél fogva kötelező helyi népszavazást elrendelni, ezért az érintettek úgy vélik, hogy az elrendelő határozatot nem lehet (nincs értelme) megtámadni. Ez részben igaz, de nem azért, mert a helyi népszavazás elrendelése kötelező és ezért nincs is értelme megtámadni, hanem azért, mert a megtámadás nem a képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő határozata elleni felülvizsgálati kérelemben tehető meg, hanem a helyi népszavazási eljárás korábbi szakaszában, az Nsztv. 57. §-a szerinti eljárásban [az Nsztv. 58. § (1) bekezdése azért nem alkalmazható, mert a (3) bekezdés kizárja az olyan tényre, lényeges körülményre való hivatkozást, amit az alapeljárásban a törvényszék láthatott vagy látott, és ami a döntés befolyásolhatja, márpedig az, hogy a helyi népszavazás kérdése nem a területszervezés kezdeményezésére, hanem az érdemére vonatkozik, egyértelműen látható volt az alapeljárásban is¹³]. A területszervezési ügy szempontjából tehát az a lényeges, hogy a helyi népszavazási eljárásban van olyan pont, méghozzá a kérdés, illetőleg az aláírásgyűjtő ív hitelesítése, amikor gyakorolható a felülvizsgálat joga és amikor a törvényszék érdemi eljárást folytat le a felülvizsgálati kérelemben foglaltaknak megfelelően.

VI.

A helyi népszavazás nem választópolgári kezdeményezői tárgykörén belül utalok arra a nézetre, mely szerint az Nsztv. nem valamennyi

települési képviselőt - nem magát az egész képviselő-testületet - hatalmazta fel a helyi népszavazás kezdeményezésére, hanem csupán a települési képviselők egy meghatározott hányadát. Talán valóban meglepő lenne, ha a képviselő-testület önnön magához kezdeményezést nyújtana be, azonban mégsem vethető el ez az eshetőség. Kérdés ugyanis, hogy az Nsztv.-nek az a rendelkezése, amely kimondja, hogy a helyi népszavazást a „települési képviselők legalább egynegyede” is kezdeményezheti, hogyan értelmezendő a vázolt nézet tükrében? A rendelkezés „legalább” kitétele utal arra, hogy akár az összes települési képviselő csatlakozhat a kezdeményezéshez: ki, mely képviselő legyen tehát az, aki az általa támogatott és sajátjának érzett helyi közügyben történő kezdeményezés során visszalép annak érdekében, hogy a kezdeményező települési képviselők száma ne töltsé ki a képviselő-testület teljes taglétszámát?

E kérdés a jogorvoslat szempontjából lényeges: vajon pusztán arra a tényre hivatkozva sikeresen megtámadható-e a helyi népszavazást elrendelő képviselő-testületi határozat, hogy azt nem csupán a települési képviselők egynegyede, hanem valamennyi képviselő kezdeményezte? A megtámadásnak egyáltalán van-e értelme mindannak ismeretében, hogy újabb kezdeményezéssel kivédhető a felügyeleti eljárás alapjául szolgáló körülmény, a túlzott kezdeményezői létszám? A nem választópolgári kör kezdeményezése fakultatívan elrendelhető helyi népszavazást eredményez: csupán a települési képviselőknek az Nsztv.-ben meghatározott minimális hányada által támogatott helyi népszavazási kezdeményezésnek is pozitív végkimenetele lehet, ha azt a képviselő-testület igenlő elbírálásban részesíti.

KISS MÓNKA DOROTA

Jegyyetek

1 Szentendrei Városi Bíróság 12. Pk. 50. 099 / 2011/2. sz. végzés.

2 Az alábbi hivatkozású ügyekre - a Fővárosi Törvényszék eljárása kivételével - még a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.), valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) alapján került sor, melyek közül már egyik sincs hatályban.

3 Miskolci Városi Bíróság 4. a. Pk. 53. 906/2009/4. sz. végzése; Pesti Központi Kerületi Bíróság 1.P.54.141/2008/6. sz. végzése.

4 Debreceni Városi Bíróság 55. Pk. 501. 025/2012/6.sz. végzése.

5 Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf. 670. 338 / 2014/2. sz. végzése.

6 A Fővárosi Törvényszék 3. Kpkf. 670.338 / 2014/2. számú végzése ellen a szervező alkotmányjogi panaszt nyújtott be 2014. szeptember 12-én az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 3060/2015. (III. 31.) AB végzésében visszautasította az alkotmányjogi panaszt. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye szerint az alkotmányjogi panasz befogadásának és érdemi elbírálásának lett volna helye.

7 Én ettől alapvetően eltérő álláspontot képviselek. Lásd Kiss Mónika Dorota: A Fővárosi Törvényszék végzése a német megszállási emlékművel kapcsolatos helyi népszavazási kezdeményezésről. A közvetett és a közvetlen helyi önkormányzati döntéshozatal a helyi közügy tartalmának tükrében. Jogesetek Magyarázata, VI. évf. 2015/1. sz. megjelenés alatt.

8 1556/H/1992. AB határozat.

9 Lásd OBH 126/2000. sz. ügy (a helyi népszavazás eredményének mint önkormányzati döntésnek a semmissé nyilvánítása).

10 Az Mötv. 98. § (3) bekezdése által szabályozott falugyűlés nem keverendő össze a Kormányrendelet 8. § (3) bekezdése által szabályozott falugyűléssel. Míg az első esetben a választópolgárok által képezett csoportosulásról van szó annak érdekében, hogy a területszervezéssel érintett településrészen lakó települési képviselőkől vagy más választópolgárokból megválasszák az előkészítő bizottságot, addig az utóbbi képviselő-testületi fórumnak minősül, ez által az Mötv. 53. § (3) bekezdésének a hatálya alá tartozik.

11 Továbbá jogilag azért is kérdéses (értelemzhetetlen) a kezdeményezés, mivel a képviselő-testület bizottsága általi kezdeményezéskor nincs aláírásgyűjtés, tehát nincs aláírásgyűjtő ív sem.

12 18. Kpk. 45. 760/2009/5. sz. Fővárosi Bírósági végzés.

13 Precízebben szólva, az 58. § alapján is benyújtható felülvizsgálati kérelem, de a fent nevesített okok miatt a törvényszék nem folytat vizsgálatot a határozat érdemében.

20 ➤

A körülmények szerencsés összejárása révén, Zongor Gábor lett az újonnan megalakult Veszprém Megyei Közgyűlés első elnöke. Ő és Zimonyi Péter, leendő főjegyző, nekilátott a csapatépítésnek és így többek között nekem is ajánlatot tett, hogy vállaljak el egy (talán tudományos) tanácsadói posztot. Erre szívesen vállalkoztam, de úgy gondoltam, hogy egyedül kevés leszek és javaslatot tettem, hogy egy kis háttérintézményt hozzunk létre, melyben Oláh Miklós szociológus mellett, Jurics Imréné, szakkönyvtárast is vonjuk be, és fedőszervként egy Továbbképző Intézetet hozzunk létre. Zimonyi Péter ötlete volt, hogy ide kerüljenek az informatikusok (Harangozó János, Erős Melitta és Csalagovits István) is, miután az a változat, hogy a jogtanácsosi iroda is ebben a leendő, főjegyző által, Közigazgatási Szolgáltatói Irodának elnevezett képződményben legyen, jogszabályi okok miatt nem volt lehetséges. Jurics Imréné ajánlotta titkárnőnek Németh Sándornét, és így állt össze az eredetileg hét fős csapat. (Ebből a végére csak ketten maradtunk, Csalagovits István informatikussal.)

➤ 51

Területfejlesztés – humánerőforrás-fejlesztés – közgazdászképzés Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében¹

Egy térség társadalmi-gazdasági fejlődésének, versenyképességének megteremtése és fenntartása elképzelhetetlen egy olyan **teljes értékű humán erőforrás** megléte nélkül, mely megfelelő mentális/egészségügyi és szociális állapotú, kiváló tudással és kulturális háttérrel rendelkezik, s ezáltal képes eredményesen versenyezni a hazai, de a nemzetközi munkaerőpiacon is, s e képességei révén jelentős hozzáadott értéket és jövedelmet állít elő a térség számára.

A gazdasági fejlődés szempontjából meghatározó tényező a népesség életviszonyainak minőségi javulása: ide tartozik a népesség megfelelő egészségi, szociális állapota épp úgy, mint elfogadható megélhetési viszonyai, kulturális-közösségi lehetőségei. Nemzetközi tapasztalatok szerint a humán erőforrások fejlesztése egy-egy térségben nemcsak az ott élő lakosság életminőségére gyakorol közvetlen hatást, de a fenntartható fejlődés egyik alapfeltételét is jelenti. A fejlett humán erőforrások vonzóak a külső befektetők szemében, de ugyanúgy fontosak a helyi vállalkozások számára is, s meghatározóak a térség, így pl. egy-egy megye egészének versenyképessége szempontjából. A globális piacokon mindinkább a magas hozzáadott értékű termékek termelése és kereskedelme dominál, amit csak megfelelő ismeretek birtokában lehet biztosítani.

Európa fejlettebb országaiban rohamléptekkel épül ki a **tudásalapú társadalom és tudás-intenzív gazdaság**. Az utóbbi években az európai polgárok számára minden eddiginél fontosabbá vált, hogy naprakész információhoz és korszerű tudáshoz jussanak, s az információk hatékony, intelligens felhasználásához szükséges képességet megszerezzék.

Ebben a korábban is feszültségekkel terhes Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az elmúlt fél évtizedben lezajlott társadalmi-gazdasági változások – számos új problémával tetéztve a korábban is meglévő gondokat – szociális válsághelyzetet idéztek elő. A megye lakosságának több mint fele kora vagy egészségi állapota miatt eltartott. Az aktív keresők eltartási kötelezettsége meghaladja az országos átlagot. Az alacsony jövedelemszint miatt a nyugdíjak, járadékok nagysága is kisebb. A személyi jövedelemadó egy lakosra jutó értéke a megyék között itt a legalacsonyabb. Különösen kritikus a helyzet a speciális, perifériás csoportokba tartozók esetén (pl. alacsony iskolai végzettségűek, megváltozott munkaképességűek, etnikai kisebbség).

Mindezek alapján nem meglepő, hogy az ország első EU-konform megyei területfejlesztési koncepciója, a 2014-2015 között kidolgozott és 2016-ban elfogadott **Szabolcs-Szatmár-Bereg**

reg megye fejlesztési koncepció már kiemelt figyelmet fordított a humán erőforrás-fejlesztésre, azon belül is a felsőoktatás szerepére, hangsúlyozva nemcsak a szükséges szakember-állomány biztosítását, hanem a kutatás-fejlesztési, innovációs kapacitás növelését is.

A koncepció megfogalmazta: A humán erőforrások tudatos fejlesztése költség- és időigényes, s csak hosszú távon megtérülő folyamat, melynek célja egyfelől a tudásalapú társadalom megteremtése, másfelől az értékes és tartalmas életlehetőségek biztosítása. Stratégiai cél, hogy a megye lakossága hosszabb, egészségben eltöltött életet tudjon megélni, fizikális és mentális egészségi állapota javuljon. Cél továbbá – az egészséges társadalom és munkaerő kialakításán túl – a természeti értékek egészség- és tudásközpontú hasznosítása és fejlesztése, komplex egészségvertikum kialakítása, valamint az ehhez szükséges humán erőforrás és kapcsolódó/megalapozó kutatás-fejlesztés. Ide tartozik a lakosság foglalkoztatásának növelése, az életésélyeinek javítása, a magas minőségű ellátórendszer kialakítása, valamint a helyi gazdaságfejlesztés eszközeinek bővítése.

Jól érzékelhető tendencia világszerte a humán erőforrások folyamatos felértékelődése az iparágak jelentős részében. Számos szakember ezt tartja a vállalkozások rendelkezésére álló legfontosabb erőforrásnak, mellyel éppen ezért ennek megfelelő súllyal kell bánni. Egy vállalkozás sikerének egyik lényeges kulcsa a jól felkészült, professzionális menedzsment, a másik pedig a tapasztalt és jól

képzett, kreatív szakembergárda. Azoknak a vállalkozásoknak, amelyek – felismerve a piaci környezet kényszerítő hatásait – hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak ezzel az erőforrással, s hangsúlyt fektetnek arra, hogy jó minőségű munkaerővel rendelkezzenek, nagyobb az esélyük a talpon maradásra. **Fontos tehát egyrészt a távlatos igényekhez igazodó szakmai képzés kialakítása, másrészt a fiatal szakemberek megyében tartása.**

A humán erőforrás minősége kulcsfontosságú tényező. Amennyiben hosszú távú és fenntartható gazdasági fejlődést szeretnénk biztosítani a megye számára, illetve hozzá kívánunk járulni a megyei cégek versenyképességének megerősítéséhez, az egyik legfontosabb feladat a humán erőforrás fejlesztésének elősegítése; a közgazdasági környezet fontos eleme a humán erőforrás fejlesztésével kapcsolatos hatékony szolgáltatások megteremtése is.

A jelenlegi képzési és képzettségi struktúra nem minden területen felel meg a piacgazdaság elvárásainak és a vállalkozások képzési igényeinek. Nagyon fontos ezért a tervezett szakképzés és átképzés, melynek eredményeként a vállalkozások egyre inkább olyan szakembereket tudnak alkalmazni, amilyenekre valójában szükségük van. Egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy a humán erőforrás minősége, fejlettségi szintje vállalati és térségi szinten egyaránt a versenyképesség kulcstényezője, s a jól képzett és megfizethető munkaerő a külső befektetők számára is fontos vonzerő. Mivel a humán erőforrás minő-

ségi színvonalának emelése nem megy egyik napról a másikra, nagyon lényeges minél előbb tudatos lépések tétele ezen a területen, a képzési rendszer valamennyi szintjén és formájában. Természetesen a fejlesztés fókuszában nem kizárólag a munkanélküliek képzésének kell lennie, hanem a munkával rendelkezők továbbképzésének is, valamint ezen a területen új piacgazdasági szolgáltatások kialakításának. Fontos továbbá az is, hogy az iskolarendszerű képzésen belül is tudatosodjon, és már a tantervi programokban, a tantárgyi struktúrában, valamint a képzési formákban megjelenjen az, hogy az új körülmények között új típusú munkaerőt, más kompetenciákkal rendelkező szakembereket igényel a gazdaság. Amennyiben ezt a területet ma elhanyagoljuk, a fejlődés fenntarthatóvá tételének az alapja vész el.

A humán tőke, mint erőforrás egységes rendszert képez, melyben a demográfiai folyamatok (köztük a migráció), az oktatás és képzés, a foglalkoztatás (ill. annak hiánya), az egészségügy, a háztartások gazdasági feltételei szorosan összefüggnek. Az emberi erőforrások modernizációjában számottevő részt vállalhatnak az alulról szerveződő civil szervezetek, pl. a karitatív, az érdekképviseleti szervezetek vagy az öntevékeny egyesületek.

Az oktatási struktúra és a gazdasági élet változásainak összehangolása, a piaci szemlélet erősítése a képzésben, a gazdasági és társadalmi igényeknek megfelelő szakember-képzés kialakítása elkerülhetetlen. A fejlődés egyik kulcskérdése, hogy sikerül-e a tudás „húzó-

ágazatként” elismertetése. Különösen fontos az oktatási rendszer olyan átalakítása, hogy az képessé tegye a fiatal generációt a rugalmasan változó/változtatható életpályákra. A gyorsan változó ismeretanyag (pl. számítástechnika, idegen nyelvek) elsajátítása mellett egy professzionális munkakultúra, munkaerőkölcs egész életen át tartó belső igénye jelentheti azt a képességet, amelyre egy hosszú távú fejlesztési program építhető. A gazdasági fejlődés alapvető feltétele, hogy növekedjék a tanuló- és alkalmazkodóképesség, átfogóvá váljon a magas szintű nyelvi oktatás és fokozatosan kiterjedjen a középiskola utáni képzés.

Az európai tendenciák szerint az eddigieknél is gyorsabban leértékelődő szakképzetlenek gyakorlatilag teljesen kiszorulnak a munkaerő-piacról. Nehéz helyzetbe kerülnek az „egyszakmás” dolgozók és azok is, akik földrajzi vagy egyéb okok miatt rugalmatlan munkavállalóknak tekinthetők. Ezzel szemben nagymértékben felértékelődik minden területen a több szakképzettség rugalmas elsajátítására képes, magas szintű adaptációs készségekkel rendelkező munkaerő. Ebből következően a fejlődés forrása és hosszú távú bázisa a konvertálható tudással és munkakultúrával rendelkező, testileg és lelkileg egészséges lakosság.

Fentiek alapján az ökoszociális piacgazdaságot célként lebegtető politikák hatására érthető, hogy már 20 évvel ezelőtt célként fogalmazódott meg a felsőfokú végzettségű szakemberek számának növelése, a felsőszintű oktatás színvonalának javítása

A felsőoktatás fejlesztésének szükségessége a fejlett országok azon általános tapasztalatából ered, hogy a felsőoktatásban folyó képzés, kutatás és fejlesztés magas színvonala és hatékonysága elengedhetetlen a gazdaság stabilizálása és növekedési pályára állítása, a piacgazdaság kiépítése, az európai integráció és a nemzetközi gazdasági verseny kihívásaira adandó válaszok megfogalmazása érdekében. A felsőoktatás az a társadalmi szervezetrendszer, amely egyszerre képes a nemzeti és egyetemes műveltség hagyományait megőrizni, átörökíteni és gazdagítani, a legkorszerűbb nemzetközi követelményeknek megfelelni, s ugyanakkor azokat a társadalom és a gazdaság számára közvetíteni.

Mindezek jegyében és a helyi viszonyokat, hiányosságokat jól ismerve került sor a Nyíregyházi Főiskola jogelődjében a 6 féléves főiskolai szintű közgazdász-képzés beindítására. Akkor, a nehéz gazdasági körülmények között – a gazdasági visszaesés, iskolabezárások stb. – sem volt könnyű meggyőzni a döntéshozókat a szak indításáról, de elfogadták a megalapozott érveket, így 1995 szeptemberében törvényes keretek között a jogszabályoknak megfelelően elindult a képzés.

Ha jól emlékszem, 1995. június 1-jén a Dr. Sinóros-Szabó Botond főigazgató úrral folytatott hosszas megbeszélések után, aki egyébként igazi europeer gondolkodásról tett tanúbizonyságot, a GATE Nyíregyházi Mezőgazdasági Főiskolai Karára tényleges állományba kerültem, mint közgazdász, de tanszéki mérnökként; az akkori személyzeti ügy-

intézés ezt is lehetővé tette. Az aktuális belső folyamatokról sokat tudtam Dr. Gyovai Ernő tanár úrtól (akihez fafaragó szakkörre jártunk a gyerekeimmel). Dr. Veress József professzor úr volt hivatalosan a szakvezető.²

A felelősségteljes tevékenységhez teljes önállóságot kértem – mind a szakra vonatkozó döntésekben, versenyképes fizetés minden leendő munkatársnak, önálló elszámolást, elkülönített bankszámla alszámmal stb. Ez, a főigazgató úrnak, Sinóros professzornak, igazi gyötrődést okozhatott. (Ezt sajnos még most sem tudják/akarják megoldani.)

Az elméleti alapok tekintetében a **közgazdaságtan fogalma** jelentette a kiindulópontot: a közgazdaságtan annak tanulmányozásával foglalkozik, hogy az emberek és a társadalom miként választják meg (hogyan?) a szűkösen rendelkezésre álló, alternatív módon felhasználható erőforrások alkalmazását annak érdekében, hogy velük különböző árukat (mit? és hol?) termeljenek, majd ezeket elosszák a társadalom különböző tagjai és csoportjai között (kinek?), a jelenbeli és jövőbeli fogyasztás céljára (mikor?), és (hol?) úgy, hogy eközben növeljék az egyének és a társadalom jólétét, gazdaságát. Más megfogalmazás szerint: A közgazdaságtan az embereknek az ún. újratermelési körfolyamatban (lépései: termelés, elosztás, csere, fogyasztás = termelés számára küld információt) felmerülő döntési alternatíváival és e döntések társadalmi következményeivel foglalkozó társadalomtudomány.

Mi már jól tudtuk, hogy a nemzetközi élménybe beágyazott modern gazdaság nem működhet eredményesen, jól felkészült közgazdászok nélkül. A szakindításának célja az volt, hogy kialakuljanak az önálló, felelős döntésre, felelősségvállalásra képes/alkalmas, autonóm, közgazdasági ismeretekkel felvértezett személyiségek. Ehhez néhány szellemiségében meghatározó alapelv:

A szakmailag felkészült közgazdász tanároknak minden területen jó példát kell mutatni. (De például ki jár könyvtárba? Ki vásárol könyvet?)

Munkán keresztül kell nevelni, és nem munkára.

A diákoknak is át kell élni a cselekvés izgalmát.

A „honnán tudod” helyett a „te miért nem tudod” kérdés előtérbe helyezése.

A „ha valaki nem tud valamit, amit tudnia kellene, az minden gazemberségre képes lehet” szemlélet erősítése.

Ne áltudományoskodjunk, a valóság iránti kíváncsiságot erősítsük!

Próbáljunk óvakodni a mindenre képes, de semmire nem alkalmas emberektől, a tudóskodó tanároktól, akik még büszkék is a félműveltségükre (A külvilág nyomása sajnos, mint később kiderült, erősebb volt.)

Távol tartani magunkat a szerethető, de nem teljesíthető ígéretektől, a hiú remények keltésétől – hitelesség!

Megszabadultunk, igaz átmenetileg, a „ha szeretik a diákok a tanárt, az jó tanár” szindrómától – a diák jó kedvvel tanuljon, ebben kell őt segíteni!

A szebb, emberibb élet iránti igény, a munkakedv felkeltése.

A józan észnek, az értelemnek kellene uralkodni. Teljesítménykényszer diszkriminációmentesen.

Pedagógia, módszertan:

Kerülni az áltudományos, kioktató stílust, emberi hangon beszélni a diákokkal; ha megfelelő és érthető információt kapnak, jó döntéseket hoznak, kialakul/erősödik a felelősségérzetük. Takarékos, rendszerető polgárokat nevelni.

Élmény és érzelem kell a diáknak □ a tanárnak empátia és érzékenység, hogy a legjobbat hozhassa ki a diákokból.

Az összefüggéseket jól megvilágító ok – okozati elemzésekre, hosszú távú lényeglátó, távlatos gondolkodásra, stratégiai döntésekre, s azok hatásait bemutató oktatásra van szükség. Hagyni a diákokat az alkotó gondolkodás örömét átélni. Megadni nekik az alkotókészségbe vetett hitet.

Pontosság, precizitás, a határidők betartása, tanári hitelesség (szavahihe-tőség).

Fontos a diákokkal a folyamatos párbeszéd, javítani kell az informáltságukon, tájékozottságukon. Erős a piaci verseny (sok intézményben képeztek hasonló profillal.)

A szabad tanárválasztás lehetősége, közgazdaságtant párhuzamosan választható módon 4-5 vélhetően különböző világnézetű, „pártállású” tanár tanította.

Vizsgaszervezés: második, harmadik ismételt vizsga esetén választható a tanár, illetve bizottság előtt történjen (a diák ne legyen kiszolgáltatva egy tanár „kénye-kedvének”).

A tantárgyak összetétele, tartalma igazodott a munkahelyi igényekhez, de a továbbtanulás szempontjait figyelembe véve az egyetemekhez is. Tulajdonképpen viszonylag kevés tantárgyra lett volna szükség, a következő szempontok alapján:

Tudás/képesség, a világhoz való eligazodás!

Idegen nyelv (heti 6 órában). Az angol nyelv ismerete helyzeti előnyt jelent az információk megszerzésében.

Számítástechnika/Informatika.

Területi gazdaságtan, térségi szemlélet, EU-s ismeretek.

Helyi sajátosság: technológia (gyártási eljárási mód – miből mit és mennyit), minőségbiztosítás. (DE munka és tűzvédelem tantervi programban, külön tantárgyként egyáltalán nem.)

Jog: viszonylag nagy óraszámban azért, mert törvényt ismerő/tudó és betartó szakemberekre van szükség (sajnos a jegyzői munkakör betöltéséhez szükséges felhatalmazáshoz a megfelelő támogatást nem sikerült megszerezni, pedig az önkormányzatoknál is jelentős vagyongazdálkodás folyik).

Brealey – C. Myers: Modern vállalati pénzügyek tankönyv; testületek foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy lehet-e ilyen elnevezéssel tananyag, tantárgy, ami a közgazdászoknak egyértelmű volt.

Az oktatók, a tanárok a lehetőségekhez képest kiválóak voltak, a közgazdász végzettségük zömében státusz hiányában sajnos csak óraadók lehettek. Többségében így is sikerült az elméletet és a gyakorlatot összekapcsolni.

A közgazdasági alapozó tantárgy átlaga 2-3 közötti volt, ami tükrözi a szigorú, de konzekvens elvárásokat – mindezzel együtt a diákok a többi intézménnyel összehasonlítva kiválóan teljesítettek, s a mesterszakokon tovább tanultak vizsajelzései elismerőek voltak. Sok diáknak sikerült kiegészítő / mester szakon továbbtanulási vágyait velünk együtt megvalósítani. (Pl. a Corvinus Egyetem alapképzésünkre építve mesterszakot indított.)³

Volt olyan periódus, hogy gazdálkodási szakon közel 3000 hallgató tanult az ország minden részéből. Csütörtökönként az Intercity vonatok a diákjainkat hozták. A vasútállomáson a taxinak a főiskolai cím egyértelműen az „MG-t” (Rákóczi utat) jelentette.

Ha pusztán csak a számokat nézzük is, ez tehát egyértelműen egy sikertörténet.

Összegésként:

kreativitás = innováció

A Nyíregyházi Főiskola közgazdász képzésére (gazdálkodási szak) az ország szinte minden megyéjéből jöttek tehetséges, tanulékony diákok, akikben megvolt az alapvető kíváncsiság és a megfelelő szorgalom az állandó tanuláshoz. Ha csak pár embernek biztosítottunk volna lehetőséget vágyai megvalósításához, már az is megérte volna a képzés indítását. Állami finanszírozott kevés lévén sokan egy jobb élet reményében jelentős áldozatokat hoztak önerőből, „izzadták ki” a képzésükre szükséges összegeket.

Az emberi tényezők (tudás, intelligencia, empátia, szeretet, egészség, felelősségvállalás, az értelmes cselekvésbe

vetett hit) jelentős összetevőjét adják a gazdaság eredményes működésének. A közgazdászokat erre képezzük. Ugyanakkor a cselekvés hiábavalóságából eredő kiábrándultság, a gazdaság rossz irányú folyamatai az emberi minőséget, a tudást, a tudás iránti igényt károsan befolyásolják. Tanult tehetetlenség!

Jó lenne azokat is megkérdezni, akik innen elmentek (oktatók és hallgatók): kutatni, hogy miért nem eresztettek gyökeret. Remélhetőleg megtalálták a számításukat – kár, hogy nem sikerült szervezett formát találni a további együttműködésre. Ebben sokat segíthetne az Alumni. (Szintén kutatási téma lehetne, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből elvándorolnak/eltűnnek a közgazdászok.)

Közös stratégiai érdek lenne, hogy a nálunk végzetek mielőbb a képzettségüknek, szakmájuknak megfelelő munkakörökbe kerüljenek, hiszen többségben olyan képzést kaptak, hogy képesek legyen önmagukon túl embertársaiknak is hasznot, örömet okozni, munkasikert, sikerélményt nyújtani. De, ha csak a megyei cégeket, önkormányzatokat nézzük is, sok lehetőség van az elhelyezkedésre, akár a területi fejlesztés terén is – sokan nem tudják például, hogy Velencében, Olaszország ezen 250 ezres városában pl. több mint százan foglalkoznak városfejlesztéssel.

A jelenlegi szakfelelős, intézetigazgató Vargáné dr. Bosnyák Ildikó (aki Makó Csaba és Csaba László akadémikusok témavezetésével lett PhD-s) már

sajnos sokkal nehezebb helyzetben van a gazdálkodási és menedzsment szakkal kapcsolatban, mint én voltam.

Végezetül szeretném kifejezni mélyeséges hálám, és mindenkinek meg kell köszönnöm, hogy első felkérésre tevékenyen segítették az itt folyó közgazdasági képzést, s hogy hosszabb rövidebb ideig munkatársak lehettünk.

Miután 2006-ban lemondtam a szakfelelősi megbízatásomról, bízunk benne, hogy a 2008-tól most szerepet vállalók is szakmai és morális felelősséggel hasonló eredményességről számolhatnak majd be a későbbi évfordulókon!

A közgazdászokképzés fenntartása, fejlesztése remélem, összhangban van Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 2014-ben elfogadott stratégiai programjával is, mely szerint stratégiai cél a „Képzett megye – rugalmas szakképzési, felsőoktatási és innovációs környezet”, s prioritás a megye gazdasági fejlődését elősegítő oktatási és innovációs rendszer kialakítása.

FILEP GYULA⁴

P. S. :

Szeretném megköszönni a jubileumi számban a színvonalas szerkesztői munkát. Mint a művelési területen tevékenykedő szakember, bátran állíthatom, hogy a közölt tanulmányok folyamatosan nagy segítséget, „kapaszkodót” nyújtottak a vidéki térségben végzett munkáimhoz. Remélem, a következő években is számíthatok a Comitatusra!

Jegyzetek

1. A „20 éves a közgazdászképzés Nyíregyházán” Jubileumi rendezvényen tartott előadás szerkesztett változata (2016. április 26.)

2. A képzés indításában meghatározó segítséget nyújtott dr. Veres Pál fősztályvezető-helyettes (Oktatási Minisztérium) és Mádi Zoltán, a Magyar Közgazdasági Társaság megyei elnöke, Nyíregyháza 1990-1994 közötti polgármestere. A

képzés szükségességének felvetésénél mindenképpen meg kell említeni dr. Helmeczi István nevét, valamint Farkas Ferencet és Gilányi Jánost.

3. Itt kell megemlíteni a Demján Sándor Alapítvány ösztöndíj lehetőségét is, ami a Nyíregyházi Főiskola törekvő, célokat kitűző gazdálkodás –s menedzsment szakos hallgatói számára – az első sikeresen abszolvált szemesztert követően – könnyítette meg a tanulmányaik folytatását.

4. A szerző a Nyíregyházi Egyetem oktatója.

43 ➤

A folyóirat létrejötte szintén Oláh Miklósnak köszönhető, illetve annak, hogy sikerült kellőképpen felpiszkálnia az időközben kinevezett irodavezetőt. Összeállítottam ugyanis egy kötetet, amit egy reménybeli Közigazgatási Füzetek című sorozat első részének szántam. Miklós élesen ellenezte, e könyvsorozat indítását, hiszen úgy gondolta, hogy ez veszélyezteti egy folyóirat elindítását. Mi az, hogy veszélyezteti? Akkor indítsunk el egy folyóiratot. Utólag ma is csodálkozom, hogy milyen nagy önbizalommal rendelkeztem, hogy elég egy elhatározás és létrejön egy ma is élő, színvonalában immár szakmai, tudományos rangra emelkedő lap.

Az asztalfiókokból több cikk is előkerült, illetve a Megyekutatók Országos Hálózatának első ülése kapcsán is sikerült különféle anyagokhoz jutnunk. Zongor Gábor több megyei közgyűlési elnököt és alelnököt is beszervezett és így, Lengyeltóiban annak ellenére is sikerült pozitív fogadtatásra találnunk, hogy a gyűlésen ő maga nem tudott jelen lenni. Addigra mi összeállítottunk egy közel, 60 oldal terjedelmű mintaszámot, amit egyszerű fénymásolási technikával A4-es méretben, 30 példányban le is gyártottunk. Tekintettel arra, hogy a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége akkor még maga is kereste a helyét, Kötörő Miklós a szövetség első elnöke, felajánlotta, hogy szívesen támogatják a lapot anyagilag is, egyetlen feltétellel, hogy írjuk rá, hogy ez a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata. Ez a felirat, azután 2012 végéig ott díszelgett az egyre szebb kivitelű borítón. Az alapító azonban nem valamelyik önkormányzat, hanem a Jelenkutató Egyesület helyett megalakuló Comitatus Társadalomkutató Egyesület lett, amit még az említett Megyekutató Konferencián hoztunk létre.

➤ 56

Esszé

Térmozaikok

A Comitatus olvasójaként, alkalmi cikkírójaként, egyszeri társszerkesztőjeként, örömmre szolgál, hogy a folyóirat megélte a 25. születésnapját. Ennek alkalmából írtam ezt a rövid gondolatsort, ismervén a folyóirat és főszerkesztőjének nyitottságát. Sok sikert kívánok a további évekhez!

„Ki gépen száll fölébe, annak térkép e táj, . . . , annak mit rejt e térkép? gyárat s vad laktanyát, de nékem szöcskét, ökröt, tornyot, szelíd tanyát” írja Radnóti Miklós „Nem tudhatom” című elégiájában. Ez jut az eszembe, amikor a területi kutatások interdiszciplinaritását élvezve szembetalálom magam egy szemléletbeli különbséggel: modellek vs. helyek. De hát lehet „repülni” is és lehet „sétálni” is, sőt, felfogásomban a kettő révén válik teljessé a tudományos földrajzi térérzékelésünk. Miért is?

A leíró regionális földrajz konkrét téregységekről, helyekről szól. A helyek egyedisége fontos egyrészt a társadalom és gazdaság egyedi egységeinek oldaláról a mindennapok tereit megélve, másrészt az elmúlt évtizedekben mind a területi tudományokban, mind a területpolitikában fokozatosan felértékelődik ez az egyediség. Ezt mutatják az új kulcsszavak, akár „bűvszavak”, mint a területi tőke („valami van a levegőben” írja róla az OECD egyik jelentésében), területi versenyképesség, területi rugalmasság, területi változatosság stb., illetve helyi gazdaságfejlesztés, place-based

policy, CLLD stb.. A több szempontból globalizálódó világra a lokalizáció egy reakció, a lokalitás értéke megnő, illetve a helyi problémákra pedig megfogalmazódhatnak helyi válaszok, ami a közigazgatásban és a területpolitikában a decentralizációt és a szubszidiaritást helyezi előtérbe. Ugyanakkor felmerül, hogy sokszínűbbé válik napjainkban a világunk, vagy csak a szemléletünk változik? És ezzel vége lesz a térségek generalizált jellemzésének, a területi modelleknek és ezzel együtt az általános területpolitikának? (És lehet mindezt mérni is?) Ezeket lehet több oldalról is nézni.

A regionális földrajz oktatásában már évek óta dilemma, hogy miként lehet, kell, célszerű tanítani a kontinenseket, közte Európát. A különböző tankönyvek szerint lehet a kontinensről általában, ágazati szempontból beszélni, írni, és lehet országokról. Előbbi esetben több egyedi példával, kivételekkel kell kiegészíteni a mondandót (boxok a szövegben), utóbbi esetben pedig az ismétlődéseket kell elegánsan kezelni, esetenként makrorégiókba összevontan tárgyalni egyes országokat. Mennyire lehet általánosítani, és mennyire kell az egyediségeket hangsúlyozni, merül fel tehát itt is. Európa esetében a nyelvi, etnikai, kulturális sokszínűség még követelheti a helyeket magának, az általános demográfiai problémák és népességföldrajzi modellek mellett, ugyanakkor

a gazdaság, főként a modern gazdaság már nem igazán (a bányászat, az éghajlathoz kötődő mezőgazdaság, vagy akár a hajógyártás még lehet egyedi, de a modern ipari üzemek, a szolgáltató egységek már egyre inkább általános jellemzésekben fejthetők ki). Sőt, felmerül akár a cégek földrajza is, hiszen mit jelent ma már az például hogy német, olasz, francia autóipar (multinacionális cégek világa – vegyes tulajdonosi kör, az üzemek, beszállítók szétszórta helyezkednek el a világban, és sok országban vásárolják a termékeket). Ráadásul van még egy Európa-kép: az EU három évente megjelenő kohéziós jelentése is Európa társadalomföldrajzát mutatja be, ám itt szigorúan országos és regionális statisztikai adatokra épülő semleges hivatali elemzések (tematikus térképekkel, diagramokkal) hivatottak ezt megtenni, az adatsorok maximum és minimum értékeit képviselő helyek felsorolásával akár. Viszont feladata is van: megalapozza az EU kohéziós politikáját.

Az egyediség-általánosítás felmerülése esetében onnan erednek, hogy az Európához kötődő különböző kutatásaimban magam is írtam egyrészt egyedi helyekről, másrészt kísérletet tettem makroregionális modellezésre, harmadrészt próbáltam megkülönböztetni régiócsoportokat. Mindháromnak volt célja, funkciója, csak a tét volt más (leíró regionális földrajzi tankönyv, EU Területi Agendája, térszerkezeti ábra készítése tudományos cikkhez). Ez a kérdés mostanában leginkább Kelet-Közép-Európa kapcsán kezd izgalmassá válni, mivel a sok évtizedes közös rendszer

után (melyben azért a területegységek viseltek egyedi jellemzőket is) mintha egyre tarkábbá válna ez a terület, egyre többféle jelenlegi és jövőbeli fejlődési út tárulkozik fel. Feltehetőleg ebben a különböző területi szintek kérdése is fontos, mivel lehet hogy az országok még több szempontból hasonlóak, de a régiók, városok mintha „szóródnának” szét. Illetve összességében még „Nyugatról” vagy akár egy multi cég szempontjából nézve lehet, hogy egy zóna a mi makrorégióink („térkép e táj”), ugyanakkor belülről nézve meg egyediségeket hordoz („szöcskék, tornyok”). Izgalmas kutatási feladatként látom ezek feltárását.

Egy másik mozaik ehhez kapcsolódóan a területi mintavétel problémája. Mit tudunk kezdeni egy hellyel, hol és milyen szinten releváns ennek kutatása, leírása? Nehéz megérteni egy kisebb, konkrét földrajzi hely jellemzésének felbukkanását országos fórumokon, legyen szó folyóiratról, konferenciáról stb. (például ilyen fórumon egy tájház turisztikai jegyeiről, akár néhány falu lakosságának fogyasztási szokásairól hallani, olvasni). Felmerül ilyenkor, hogy lehet-e általánosan nyilatkozni, jó mintája-e a földrajzi térnek, vagy éppen hogy egy, társaitól elütő jellemzőkkel bíró helyet választottak ki, véletlenül. Más szemszögből nézve, készíthetünk nagy mátrixokat, amelyek celláiba be lehet írni a jellemzéseket (ahol a sorok például a magyar térségek, települések, az oszlopok az ágazati jellemzők), amely szinte végtelen, akár érdektelen információhalmazt jelent. Felmerül, hogy kell ez a lexikális leírás,

és ha igen, mihez? Megvan a jelentősége a helyi dolgoknak is, de főként helyben: mint helyi honlapon információk (ismerje meg a világot), odalátogatóknak, turistáknak, akár befektetőknek, vagy ha a helyi társadalom- és gazdaságfejlesztést, annak lehetőségeit nézzük, akkor is indokolt egy ilyen feltárás.

Magasabb területi szinten viszont már akkor fontos igazán, ha tudományos szempontból valami egyedisége kiemelni (például lehet írni sok anyagot sok-sok somogyi faluról, de ha az a somogyvámosi falusi multikulturál, krisna-hívők, keresztény romák és nem romák együttéléséről szóló munka, akkor már izgalmas lehet). Vagy indokolt lehet területpolitikai szempontból, ha valamire minta, példa, akár átvételre, akár elutasításra (best or worst practice) (például számtalan helyi gazdaságfejlesztési esetet lehet leírni, amelyekből viszont meghatározott szempontok szerint kiválasztottakból már lehet általános következtetéseket levonni, sőt, ez alapján ki lehetett jelölni azt a településkört, amelyeknél a máshol sikeresen bejárt útnak legalább az alapfeltételei fellelhetők). Ez utóbbi kedvelt (propaganda-)elem az EU regionális politikájában is, sőt külön alprogramot futtatnak rá, ugyanakkor kritikusai az adaptálás problémáit feszegetik: van általános jó megoldás, vagy minden hely egyedi, így egyedi megoldást igényel? Azaz egy hely kutatása, leírása esetén a cél és tartalom kiemelt szerepű, hiszen ennek ismeretében lehet értelmezni a munkát.

Az is idekapcsolódik, zárójelben, hogy szakmai berkekben alapvető továbblépést jelenthet a helyek egyedi leírásánál, ha a regionális földrajz alapkérdése, a „mi hol van és hogy néz ki?” (hétköznapi felfogás) mellett megjelenik a „miért ott van és miért úgy néz ki?” (kutatói szemlélet) kérdés, sőt célszerű még a „jó a társadalomnak hogy ott van és úgy néz ki, vagy változtatni kellene ezen?” kérdés is (területi tervezés). Lényeges arra rámutatni, hogy nem csak leírjuk a dolgokat (pl. egy térség mezőgazdasági termelése) és annak okait (pl. éghajlat, talaj), hanem a lehetőségeket, veszélyeket (pl. monokultúra) és társadalmi válaszokat is fel kell tárnunk (pl. agrárpolitikai lehetőségek és lépések).

Ami az alapkérdést számomra kulcsfontosságúvá teszi, az a tudományterületek szemléletbeli differenciái. Regionális földrajzi konferencián hiányolható a generalizálás, regionális gazdaságtanin pedig a helyek helyén kezelése. És ezeket összefuttatva pedig felmerül, hogy „kinek r-négyzet e táj”? Hiszen klasszikus példa egy olyan regresszióanalízist mutató ábra, amelyen a pontok települések/térségek, a tengelyeken pedig valamilyen társadalmi, gazdasági jelzőszámok vannak. A ponthalmazra illesztett regressziós egyenes/görbe r-négyzet értéke feltárja a két jellemző közötti kapcsolatot, annak erősségét a kijelölt földrajzi térben, annak egységei kapcsán. Ki mit lát ebből? A szélsőséges modellező csak az r-négyzetet, és a görbétől messze eső pontok „hibatagok”, outlayer-ek nála, a szélsőséges helyi hívő, pedig csak a pontokat látja, az

egyedi helyeket. De lehet együttesen is: lehet értelmezni a területi összefüggést és le lehet írni az összefüggésbe nem illeszkedő elemeket is.

A természettudományokban törvények vannak, a társadalomtudományban törvényszerűségek, és az utóbbiakhoz bár közelíthetünk modelljeinkkel, de mindig lesznek a rendszerbe nem illeszkedő helyek. És ott él akár több ezer ember, és nem érzik hibatagnak magukat; valami „más van ott a levegőben”, mint máshol, egyediek. A jelenség elemzésének és generalizálásának igénye viszont jelen van, mivel egy alapos térségleltárban feltűnő az azonos jellemzők gyakori ismétlődése térségenként és követeli a térségi hasonlóság statisztikai módszeren alapuló kimutatását. (Egy ország több tucat kisebb térségének azonos szempont szerinti leírásakor felmerül a csoportosítás igénye, beszéljünk az egyedi leírások hosszú sorai helyett inkább például elmaradott rurális terekről, nagyvárosi agglomerációkról). Mindehhez még ott van a térkép is, amely mutathatja az egyediséget, de mutathatja a csoportba tartozást is (tematikus térkép kategóriái). És nem szabad elfelejteni, hogy a térkép nem csak szemléltet, akár adatokat, eredményeket, hanem eszköz is: megmutathatja, hogy a társadalmi, gazdasági összefüggések mellett hatótényezők-e a térparaméterek (szomszédság, valamilyen távolság stb.).

Mindezek miatt nehéz is gyakorta területi modelleket alkotni. Nehezebb tűnik, mint társadalmi, gazdasági modellek alkotása. Ugyanakkor nagy a csábítás ilyen modellek alkotására, hiszen

fontos számunkra, hogy a területi jelző ne merüljön ki egy vetületként való értelmezésben. Ugyanis a társadalmi, gazdasági jelenségek és a földrajzi tér összekapcsolásának alapvetően két formáját lehet megkülönböztetni. Egyrészt lehet, hogy a területiség megjelenése csupán annyit jelent, hogy az adott jelensége(ke)t egy meghatározott földrajzi keretben értelmezzük, vagyis mindössze a földrajzi lokalizációját, „vetületét” tekintjük. Ebben az esetben a földrajzi tér a társadalomhoz és gazdasághoz, annak elemeihez, és azok vizsgálataihoz hasonló módon kezelhető. Innen egyenes út vezet ahhoz, hogy a társadalmi-gazdasági elméletek, kutatások területi adaptáció megjelennek, váltakozó sikerességgel. Másrészt a földrajzi tér, mint a különböző jelenségek együttese fogható fel, ahol az együttlét, a különböző kapcsolatok, a területi szinergiák olyan jegyeket adnak egy-egy jelenségnek, amely ezeknél indokoltá tesz az általános (vagy ágazati) értelmezésén túl egyedi szempontú jellemzést, valamint akár az egyes jelenségek kapcsolódásának elemzését. Itt a földrajzi térnek funkciója, szerepe és egyes esetekben komoly magyarázóereje lehet. És a területi kutatásokban sem feledjük az induktív és deduktív közelítési módokat, bár az induktív a gyakoribb: kell egyes helyek konkrét megfigyelése, amelyet területi törvényszerűségek felismerése, modellek alkotása követhet, illetve ezek után azok tesztelése más földrajzi helyeken. És ahogy a társadalomtudományban, itt is lesznek helyek, amelyekre nem áll a modell, vannak egyedi jellemzővel bíró, modellekbe nem szorítható helyek.

Vagy kiderül, hogy makrorégióként más területi modellek kellene (pl. európai városmodell, amerikai városmodell).

Végezetül kiemelhetjük, hogy a leírtak mit jelentenek a területpolitikában. Születnek lokális, regionális, országos (vagy akár integráció szintű) területfejlesztési tervek, programok. Az alacsonyabb területi szinteken a hely egyedisége kap nagyobb hangsúlyt, felfelé haladva egyre inkább a generalizálás, a térségtípusok azonosítása, eljutva akár statisztikai adatokon alapuló elmaradott járások, települések meghatározásáig, illetve az EU regionális politikájának konvergencia régióig (NUTS2, GDP/fő <75% [EU átlag]). Nem szükséges ezeknek egyszerre, egyben lenniük, fent alapelvek, pályázati kiírások vannak, alul pályázatok és projektek (kinek „térkép-folt”, kinek „szöcske és templom” a táj), de szükséges egyben is látni az egészet, ez a komplex területpolitika.

Összességében kiemelhetjük, hogy mind a területi kutatások, mind a területpolitika igényli a többféle területszemléletet (tér és mozaikok), mert ezek nem egymással szemben állnak, hanem pont hogy egymást kiegészítik, erősítik. Az viszont időszakoként változhat, hogy éppen melyik a relevánsabb, vagy éppen csak felkapottabb. Most mintha a „virágozzék száz virág” korszakába kezdenénk itthon átlépni, de talán nem feledjük a modelleket, hiszen ahogy Huntington írta egy munkájában, ha komolyan akarunk gondolkodni a világ dolgairól, és hatékonyan akarunk cselekedni e világban, kell valamiféle egyszerűsített térkép a valóságról, valamiféle elmélet, elgondolás, modell, paradigma, mivel elméleti konstrukció nélkül e világ pusztán viruló, lármás zűrzavar.

SZABÓ PÁL

51 ➤ *Az alapítóvezetőségből ma is aktív, az elnökség jobb híján elvállaló Agg Zoltán és a titkár, Oláh Miklós, és az utóbbi évben tért vissza hozzánk az alapító vezetőségben az első években ugyancsak funkciót vállaló Debreczeni János, immár, mint interjúalany és szponzor. (Vele együtt intéztük a számlanyitást a Takarékbankban, a tagdíjként összeszedett összesen, 3000 forinttal.)*

A folyóirat szakmai színvonalát, nagymértékben emelte, hogy Zongor Gábor felfedezte számunkra Pálné Kovács Ilonát, akinek révén kapcsolatot találtunk az MTA Regionális Kutatások Központja intézeteihez. Novotnik Imre ötlete volt, hogy vonjuk be Nemes Nagy Józsefet, akivel később az ELTE geográfus szakának közigazgatási tantárgyának kidolgozásában és oktatásában is gyümölcsöző kapcsolatra leltünk. Többen felfedezték maguknak a folyóiratot, így elég hamar ránk talált Fogarasi József, majd később Tatai Zoltán. Szilágyi Istvánt pedig Zongor Gábor ajánlotta figyelmembe egy konferencián, aki készségesen vállalkozott a folyóirat kitekin-

➤ 77

Műhely

Pápai járás településeinek rangsor-vizsgálata az általuk nyújtott társadalmi és gazdasági szolgáltatások alapján

Bevezetés

A települések lakóik számára szükségleteik kielégítésére különféle szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek vizsgálata az 1980-as évekig kimerült a háztartások számára kínált, majd később a termelői szolgáltatások kutatásával. A szolgáltatás a lakosság szükségleteit kielégítő, de új terméket létre nem hozó gazdasági tevékenység (RAFFAY Z. 1996).

Jelen tanulmány célja egy középváros központú, aprófalvas közigazgatási egység, a Pápai járást alkotó 48 település – központja nélkül – által nyújtott társadalmi és gazdasági szolgáltatásainak mennyiségi és minőségi jellemzőinek vizsgálata, valamint ez alapján a helységek rangsorolása. A választás azért esett erre a járásra, mert:

Aprófalvas járás, amelynek nem nagyváros, hanem az elfogadott magyar nevezékten szerint (KÖSZEGFALVI GY. – TÓTH J. 2002) – 25 és 50 ezer lakosság-szám közötti – középváros a központja.

A Pápai járás a hazánk két gazdaságilag legfejlettebb vidéki NUTS 2-es szintű területi egysége – a Középdunántúli és a Nyugat-dunántúli régió – határterületén helyezkedik el, melynek központja Pápa.

Ezek alapján a Pápai járás ötvözi az aprófalvas térségek, illetve a fejlettebb területek közötti belső perifériális térségek csaknem minden jellemzőjét.

A vizsgálat két hipotézise, hogy a települések társadalmi és gazdasági szolgáltatásokkal történő ellátottsága függ:

a települések méretétől, a lakosság számától és

a Pápától való távolságától.

Az előfeltevések természetesen nem csak erre a járásra alkalmazhatók, de a kutatás nem csak arra volt kíváncsi, hogy ezek teljesülnek-e, hanem arra, hogy miként.

A kutatás módszertana

A kutatáshoz szükséges adatokat két forrásból szereztem. Egyrészt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatbázisából gyűjtöttem ki a társadalmi és gazdasági szolgáltatásokat, másrészt ezeket az információkat a 48 településen folytatott terepbejárással pontosítottam, így tettem szert olyan másodlagos információkra, amelyek a statisztikai adatokat pontosítja, árnyalja. Ilyen például az adott szolgáltatás pontos településen belüli helyének a meghatározása, amely sokszor magyarázatot adott arra, hogy az adott település-méretre nem jellemző szolgáltatás miért életképes ott (pl. azért, mert főút mellett helyezkedik el, így nem vagy nem elsősorban a helybeliek veszik igénybe).

Az adatgyűjtés eredménye meghatározza az elemzés, a tanulmány felépítését. Először a társadalmi és gazdasági szolgáltatások kialakulását és működését elősegítő főbb közlekedés- és társadalomföldrajzi jellemzőket, infrastrukturális alapokat ismertetem, majd ezt követően a szolgáltatástípusokat teszem elemzés tárgyává. Utóbbiak esetén a széles körben ismert, Louis Guttman (1916-1987) egyesült államokbeli szociológus által kialakított skálát alkalmaztam, amely lehetővé tette a Pápai járás településeinek szolgáltatások szerinti rangsorolását. A skála természetesen nem tartalmazza a járásszékhely adatait, hiszen az egyrészt torzítaná az adatsor mintázatát, másrészt ebben az esetben nem is szükséges, hiszen elsősorban a járás többi településének az ellátottságát kívántam bemutatni.

A Pápai járás főbb közlekedés- és társadalomföldrajzi jellemzői

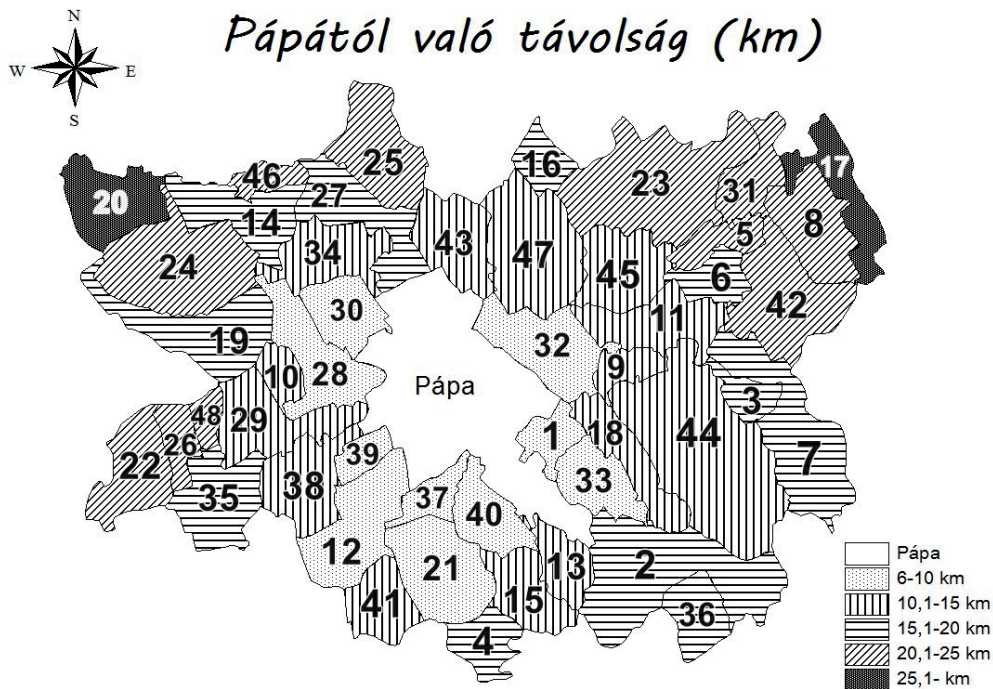
Elhelyezkedése

A Pápai járás a Közép-dunántúli régióon belül Veszprém megye északi részén található, amely a megyén belül alapvetően városhiányos térség. Érintkezik Győr-Moson-Sopron és Vas megyével. Pápa a járásban központi helyet foglal el, ugyanakkor Győr, Veszprém és Sárvár közel azonos távolságra található, amelyek vonzást gyakorolnak mind Pápa mind a községek lakosságára.

2.2. Településföldrajzi jellemzői

A Pápai járás területe 1022,09 km², népessége 58 057 fő (2015. január 1.), népsűrűsége 58 fő/km². 49 településből áll: 48 községet (26867 fő) és 1 várost (31190 fő) foglal magába, mely a járás központja. A 48 község a közúton mért távolságot tekintve övezeteket alkotva veszik körbe a járásszékhelyet (1. ábra)(1.táblázat).

1. ábra: A községek Pápától mért távolsága közúton



Forrás: saját szerk.

1. táblázat: 1. ábra jelmagyarázata

1. Adásztevel	13. Döbrönte	25. Malomsok	37. Nóráp
2. Bakonyjákó	14. Egyházaskesző	26. Marcalgeryei	38. Nyárád
3. Bakonykoppány	15. Ganna	27. Marcaltó	39. Pápadereske
4. Bakonypölöske	16. Gecse	28. Mezőlak	40. Pápakovácsi
5. Bakonyság	17. Gic	29. Mihályháza	41. Pápasalamon
6. Bakonyszentiván	18. Homokbödöge	30. Nagyacsád	42. Pápateszér
7. Bakonyszücs	19. Kemeneshőgyész	31. Nagydém	43. Takácsi
8. Bakonytamási	20. Kemenesszentpéter	32. Nagygyimót	44. Ugod
9. Béb	21. Kup	33. Nagytevel	45. Vanyola
10. Békás	22. Külsővat	34. Nemesgörzsöny	46. Várkesző
11. Csót	23. Lovászpata	35. Nemesszalók	47. Vaszar
12. Dáka	24. Magyargencs	36. Németbánya	48. Vinár

Forrás: saját szerk.

A járáson áthalad a Szombathely – Győr vasútvonal, valamint a Győr – Veszprém 83-as főút, a Sárvár – Pápa 834-es, illetve a Pápa – Veszprémvarsány 832-es út.

A pápai járás községeinek társadalomföldrajzi és infrastrukturális jellemzői

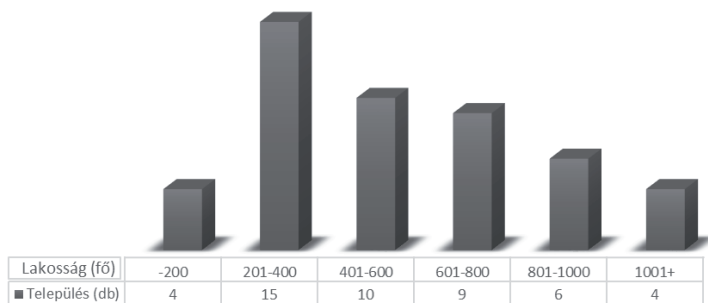
3.1. Demográfia

A Pápai járás központja Pápa, melynek népessége a 2015. január elsejei KSH statisztikai adatok alapján 31190 fő, így Veszprém megye második legnépesebb városa. Lakossága azonban folyamatosan csökken, 2000-ben 33751 fő, 2005-ben 33008 fő, 2010-ben pedig 32473 fő volt,

mely a természetes fogyás és a negatív vándorlási egyenleg következménye.

A járás 48 községéből 22 db aprófalú, azaz 500 fő alatti, 22 db 501-1000 fős és mindössze 4 db rendelkezik 1001-2000 fős népességgel (3. ábra). Legkisebb a lakosság száma a Bakonyságnak (44 fő), Németbányának (94 fő), a legnagyobb pedig Lovászpataonának (1133 fő), Pápateszérnek (1168 fő), Ugodnak (1389 fő) és Vaszarnak (1475 fő), melyek lakossága folyamatosan csökken. A 2014. évi adatok alapján csak néhol (16 db) látható természetes szaporodás, illetve az el- és odavándorlások száma 3 faluban (Békás, Magyargencs, Vinár) kiegyenlített, 16-ban pedig pozitív a vándorlási egyenleg (<http://www.ksh.hu/>).

2. ábra: A Pápai járás községei népességszám- kategóriaként



Forrás: KSH alapján saját szerk.

3.2. Közműellátás

A közüzemi ivóvízvezeték- hálózatba bekapcsolt lakások aránya a 48 településből 37-ben 100%-os, 8-ban 90% feletti, illetve a legalacsonyabb bekötöttség a következő falvakban: Vanyola 89,5%, Várkesző 78,2 % és Marcaltó 78,1 %.

A közcsonna-hálózatba bekapcsolt lakások az előző ellentétét mutatja. A lakásállomány maximális bekötöttsége csupán 10 községről írható le, 11-ben 90% feletti, 22-ben pedig 0%, melynek oka valószínűsíthetően a hálózatba való csatlakozás önköltsége.

A lakosság villamos energia fogyasztóinak aránya csupán két faluban, Bakonyságban és Németbányán 100%, mely települések a legkisebb lakosságszámmal rendelkeznek. Gázfogyasztók aránya esetén is Bakonyság emelkedik ki 79,5 %-kal. A szolgáltatásokat illetően a további eloszlások alapján a villamos energiafogyasztók, legfőképp a gázfogyasztók aránya alacsony.

A közműszolgáltatások százalékos arányait összeadva legmagasabb értékekkel Ugod, Csót, Vaszar, Nyárad és Mezőlak, a legalacsonyabbakkal pedig Nagydém, Gic, Bakonyszentiván, Németbánya és Gecse rendelkezik. Az előbbi Pápától 10-15km-re, az utóbbi pedig 16,6-27,5 km-re található (<http://www.ksh.hu/>).

A Pápai járás községeinek szolgáltató (tercier) szektora

A szolgáltató (tercier) szektor napjaink vezető ágazata: a világ összes GDP-jének kb. 61%-át állítja elő, a foglalkoztatottak kb. 1/3-a ebben a szektorban dolgozik. Jelentőségét többféleképpen lehet érzékeltetni, például: a nemzetgazdasághoz való hozzájárulása, a foglalkoztatottjaik számával és a többi ágazathoz viszonyított arányával, a települések szolgáltatás-típusok szerinti rangsorba állításával. Jelen tanulmány az utóbbi bemutatására vállalkozott.

A KSH adatbázisból, illetve a falvak bejárása során összegyűjtött adatokat Excel táblázatba úgy rendezem, hogy a sorokat és az oszlopokat sorrendbe állítom az „összesen” értékeik alapján. A táblázat a leggyakoribb szolgáltatás és a legtöbb szolgáltatással rendelkező településsel indul, tovább haladva pedig egyre csökken a szolgáltatások száma és a települések szolgáltatásokkal való ellátottsága. Az Excel táblázatból így állt elő a

Guttman-skála. A rangsor lépcsőzetes vonal be rajzolásával válik láthatóvá, melyet a nullánál nagyobb számok sorának végződésénél és a nullák sorának kezdődésénél húzok be. A lépcső feletti nullák tényleges lehetőségeket, telepítő tényezők meglétére utalnak, az alatti pozitív számok pedig olyan szolgáltatásokat jelölnek, amelyek nagy valószínűséggel el fognak tűnni, esetleg gazdaságtalanul működnek, ugyanakkor meglétük indokolt is lehet. A szolgáltatásokat és a Guttman-skálát ábrázoló táblázatokat a települések nagy száma és terjedelmi korlátok miatt nem tudom a tanulmányon belül közölni.

4.1. Társadalmi szolgáltatások

A társadalmi szolgáltatások feladata a lakosság életmódjának biztosítása (oktatás, kultúra, egészségügy), illetve annak megszervezése.

Az önkormányzatok kötelező feladata óvodai feladat-ellátási helyet biztosítani vagy önállóan helyben, vagy más településsel együttműködve. A 48 vizsgált faluból 14-ben található, amelyek férőhelyeinek száma 15-75 db között alakul. A legmagasabb számú férőhellyel a legnépesebb falvak (Vaszar (1475 fő), Ugod (1389 fő) – 75 férőhely, Pápateszér (1168 fő), Lovászpata (1133 fő), Csót (987 fő) és Mezőlak (983 fő) – 50 férőhely – rendelkeznek. Ahol nincs óvoda az mind aprófalú, kivéve Malomsok (513 fő), ami alig haladja meg az 500 főt. Általános iskola 15 községben működik, közülük egy aprófalú (Magyargencs). A falvak bejárása során több ingatlanon volt feltüntetve, hogy „általános iskola” a későbbiekben azonban kiderült, hogy azok már nem működnek, megszűntek, a kihasználatlan épületek azonban külsőleg jó állapotban vannak.

Az egészségügyi szolgáltatásba tartozik az orvosi rendelés (házi-, és fogorvos), a gyógyszer-tár és az idősok otthona. Az utóbbi csak egy községben, Külsővaton működik. Kórház, járóbeteg-szakrendelés, valamint ügyelet csak Pápan látja el a lakosságot. Orvosi rendelés mindenhol található, gyógyszer-tár 9, fogorvos (5 db), állatorvos (3 db) településen tud igénybe venni a lakosság. A megrajzolt Guttman-skála alapján az állatorvosi ellátás indokoltnak tekinthető annak ellenére, hogy az a lépcső alatt van, mivel Vaszaron működik az AGROFRIZ Kft., mely tejhasznú szarvasmarha tenyésztéssel foglalkozik, illetve Csóton szintén üzemel tehenészet. Gyógyszer-tár szintén

a vonal alatt, Homokbödögén és Magyargencsen található, melyek a környező települések lakosságát látják el. Ugyanakkor a lépcső felett lévő nulla, Marcaltó községben, ahol a gyógyszertár lehetőség lehet, hiszen az azt körülvevő falvakban sincs. Szolgáltatások hiánya esetén a társadalom szükségleteit valamely környező település, de leginkább a járás központja, Pápa látja el.

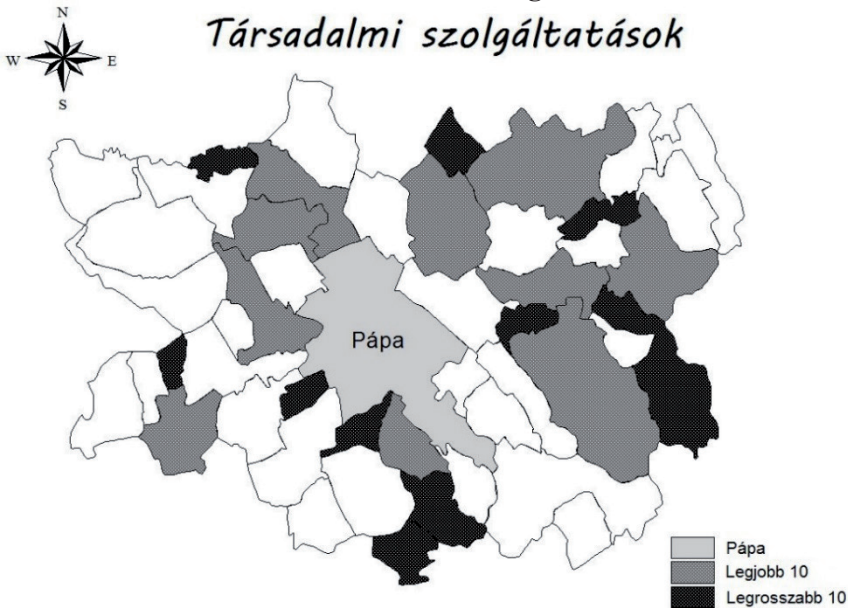
Kulturális tevékenységre alkalmas helység a művelődési/falu/községháza, melyben könyvtár is található. Postahivatal (fix posta) 25 községben található, ahol nincs, ott pedig mobilposta látja el

a postai feladatokat, mely 600 fő alatti népességgel rendelkező településeknek nyújt szolgáltatást. A lépcső alatt, Malomsokon található posta, mely működése megalapozott ugyanis megyehatáron található, illetve Pápától való távolsága 21,3km.

Az első három település (Lovászpata, Vaszar, Ugod) kiemelkedik népességszámát és területét tekintve is. Ugyanakkor megemlíthető az, hogy Pápától nyugatra helyezkednek el.

Az utolsó három pedig népességszámát tekintve aprófaluk, Pápától való távolságuk nagy (3. ábra).

3. ábra: Guttman- skála alapján a legjobb 10 és legrosszabb 10 értékkel rendelkező községek



Forrás: saját szerk.

4.2. Gazdasági szolgáltatások

A gazdasági szolgáltatás önálló, üzletszerűen rendszeresen, profit elérése érdekében végzett szolgáltatás. Ebben a szolgáltatási típusban a következő mutatókat vizsgáltam: kereskedelem (élelmiszerbolt, italbolt, vegyesbolt, takarmánybolt a legjellemzőbb, piac csupán két helyen működik (Csót, Nagygyimóti)), pénzügy, vendéglá-

tás és szakemberek (autószerelv, villanszerelő, kőműves) megléte.

A mutatók elemzése alapján leírható, hogy a szolgáltatások (szakemberek, szolgáltatást nyújtó vállalkozások), kereskedelmi egységek, boltok száma összefüggésben áll a lakosság számával, csökkenésével a szolgáltatások száma is csökken. Élelmiszerbolt 4 községben (Ganna, Németbá-

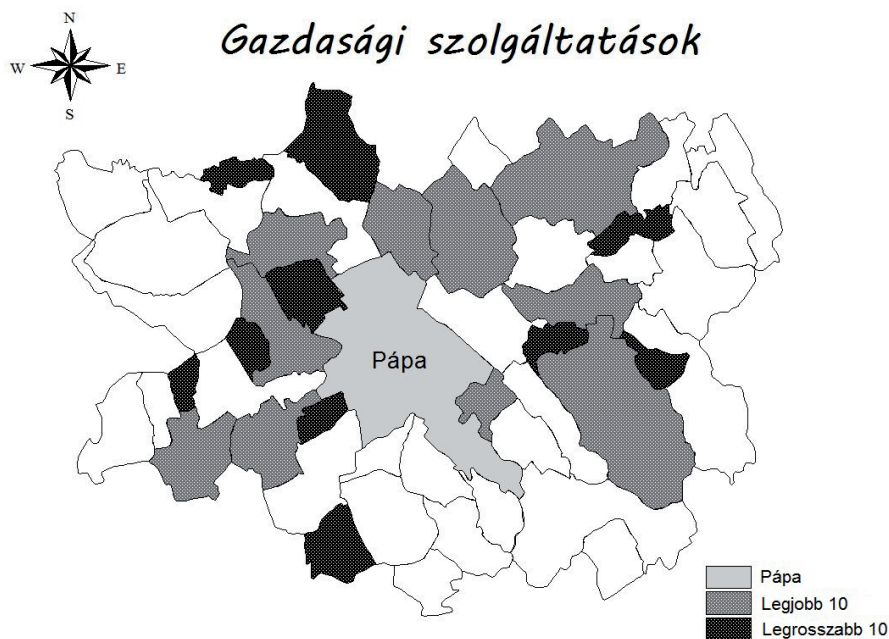
nya, Nagyacsád, Pápasalamon) nem található, ezeket a környező települések és/vagy Pápa látja el. A személyes szolgáltatások közé a háztartások tevékenységéhez kapcsolódó ágazatokat soroljuk pl. fodrász, kozmetika, melyből mindkettő csupán 3 településen (Bakonyjákó, Egyházaskesző, Nemesgörzsöny), a többiben pedig csak fodrászat érhető el. Étterem/vendéglőt 16, fagyizót/cukrászdát 3 községben működtetnek, melyek a főútvonal mentén helyezkednek el. Pénzügyi szolgáltatásba tartozó indikátor az ATM és a takarékszövetkezet, mely 5 faluban (Bakonyjákó, Csót, Ugod, Lovászpata, Nemesszalók) nyújt szolgáltatást a pápai járás népesebb települései számára. Autószerelv szintén 5 községben (Pápateszér (2), Adásztevel, Bakonytamási, Nagygyimót, Vaszar) az utóbbit kivéve mindegyik a 832-es főút mentén található.

A Guttman- skála elemzése alapján elmondható, hogy a lépcső alatt számtalan pozitív szám található, melyek az értelmezés szerint megszűnhetnek, azonban a Pápától való távolság és/vagy a lakosság szám miatt működésük indokolt. Ugyan-

akkor a lépcső feletti nullák lehetőségeket nyújthatnak, viszont azon szolgáltatások megoldhatóak, és esetlegesen gazdaságosabbak a szomszédos települések együttműködésével (gázpalack csere, autószerelv, fodrászat, kozmetika). Ezen kívül a lépcső alatti pozitív számok jelenléte, melyek az élelmiszerboltok megszűnésének veszélyére utalnak, meglétüket azonban az alacsony népességszám ellenére a központtól való távolság indokolja. Illetve a Pápasalamoni takarmánybolt is alatta található, azonban szükséges az ott lévő állattenyésztő telep ellátása miatt.

Legnagyobb értéket kapó községek Nemeszalók (888 fő), Vaszar (1457 fő) és Ugod (1389 fő), melyek lakosság száma magas, a járásközponttól való távolságuk kicsi. A legkevesebbet pedig Bakonyjákó (44 fő), Várkesző (149 fő), Vinár (233 fő) és Pápasalamon (357 fő), ezek népessége azonban nem haladja meg az 500 főt, tehát aprófalvak, Pápától való távolságuk nagy (4. ábra). Az első és utolsó települések között a gazdasági szolgáltatások esetén hatalmas ellátottságbeli differenciálódások vannak.

4. ábra: Guttman- skála alapján a legjobb 10 és legrosszabb 10 értékkel rendelkező községek



Forrás: saját szerk.

Összegzés

A lakosság számára nyújtott szolgáltatások mennyisége és minősége napjainkban fontos befolyásoló tényezőt jelent egy település esetén, hiszen azok hiánya elnéptelenedéssel, gazdasági aktivitás csökkenésével járhat.

A vizsgálat célja egy elnéptelenedő rurális térség, a Pápai járást alkotó 48 község által nyújtott társadalmi és gazdasági szolgáltatásainak vizsgálata és bemutatása volt. A tanulmány a következő hipotézisekre épült: a szolgáltatások számát befolyásolja a települések mérete, a lakosságszáma és a Pápától való távolsága.

A vizsgálathoz szükséges adatokat a Központi Statisztikai Hivatal adatbázisából és a községek bejárása során gyűjtöttem. Elsőként a Pápai járás főbb közlekedés és társadalom-földrajzi, infrastrukturális jellemzőit mutattam be. A továbbiakban a társadalmi- és gazdasági szolgáltatásokat elemeztem, rangsoroltam a Guttman-skála segítségével.

A társadalmi és gazdasági szolgáltatások külön-külön összesített értékei alapján az első 10 községet tekintve megfigyelhető az, hogy méretük és népességszámuk nagy, ezzel ellentétben az utolsó tízé kicsi. Az előbbi főleg a Pápától keletre, az utóbbi a nyugatra levőkre jellemző. A járásközpontot körülvevő falvak nagyrészt magas értékekkel rendelkeznek.

Mindkét esetben kiemelkedőek a következő települések: Vaszar, Lovászpátona, Nemesszalók, Ugod, Csót, Mezölak, Nemesgörzsöny, melyek lakossága magas és Pápához viszonylag közel helyezkednek el. Ellenben a legalacsonyabbaké – Pápadereske, Béb, Bakonyság, Vinár, Várkesző – központtól való távolsága nagy, népességük alacsony, aprófalvak.

A Pápai járás falvainak vizsgálata során beigazolódott az a feltételezésem, miszerint a szolgáltatások mennyiségére hatással van a település

népességszáma és területe, mivel bármely jellemző csökkenésével a szolgáltatások száma is csökken. Azon hipotézisem azonban, hogy a Pápától való távolság befolyásolja a szolgáltatások számát nem igaz, hiszen a járás bármely pontján fekvő település egyaránt rendelkezhet jó és rossz értékekkel. Ugyanakkor elmondható, hogy a járáson áthaladó főutak nem vagy csak csekély mértékben javítanak a községek társadalmi - gazdasági helyzetén.

BALASSA HENRIETTA

Irodalom

Raffay Z. (1996): A szolgáltatások osztályozása és szerepük a regionális fejlődésben. *Tér és Társadalom*, 2-3 sz. pp. 167-178.

Köszagfalvi Gy. – Tóth J. (2002): Általános településföldrajz. In: Tóth J. (szerk.): Általános társadalomföldrajz. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, pp. 421-484.

Internetes források

<http://www.ksh.hu> (a letöltés dátuma: 2016. 08. 13.)

www.papa.hu (a legutóbbi megtekintés dátuma: 2016. 09. 03.)

Községek hivatalos honlapjai

Balassa Henrietta II. évfolyamos geográfus MSc hallgató, Nyugat-magyarországi Egyetem, Természettudományi Kar, Szombathely

Interjú

Kulturális kincstárak Salgótarjánban

Beszélgetés három közgyűjtemény igazgatójával

Az alább bemutatásra kerülő intézmények közös vonása, hogy a rendszerváltás után mintegy jó két évtizeden át még a Nógrád Megyei Önkormányzat fenntartásában és irányításával működtek: gyarapodtak és gazdagodtak. E jeles megyei (városi) intézmények – miközben gazdájuk változott – szellemiségének standard vezérlő elve napjainkban is a jó palóc hagyományok ápolása, a nógrádi értékek őrzése és a helyi identitás erősítése. Ugyanakkor közgyűjtemények azon közös ismérve sem csupán érdekesség, hogy mindhárom élen jól felkészült, az új iránt fogékony, a szépre érzékeny és mindenre gondos női vezető áll. E sorok írója szívesen beszélgetett velük.

Nógrád Megyei Levéltár

A levéltárak az ország legrégebbi közgyűjteményei, az általuk őrzött iratok a magyar történelem, művelődés és kultúra fontos dokumentumai. Egy másik, közérthető definíció szerint a levéltárak a múlt megismeréséhez szükséges iratok gyűjtését, őrzését, feldolgozását és felhasználását biztosító intézmények. Ezek egyike pontos nevén a Magyar Nemzeti Levéltár Nógrád Megyei Levéltára (NML), amely az utóbbi években markáns metamorfózison ment át, miközben meghatározó módon megújult.

A levéltári törvény módosítása értelmében a NML – más megyei intézményekhez hasonlóan – 2012. október 1-jétől a Magyar Nemzeti Levéltár (MNL) tagintézményeként működik. A másik fontos változás: a 2014. december 12-én tartott sajtótájékoztató alkalmával dr. Fülöp Tamás, az MNL főigazgató-helyettese tájékoztatást adott a megyei

levéltárak helyzetéről, és bemutatta Gusztiné dr. Toronyi Juditot, a NML új vezetőjét. Végül: 2015. augusztus 28-án átadták az NML új beruházását a volt hadkiegészítő parancsnokság épületében, tágas terekkel, korszerű berendezésekkel. „Ezek mind egy célt szolgálnak, hogy [...] kutatható, megismerhető, közkinccsé tehető legyen mindaz, amit elődeink megőriztek, és ránk hagytak” – mondta az átadón Lengyel Györgyi, az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkára. Az új igazgató készséggel fogadott, kalauzolt és közben kérdéseimre is válaszolt.

– Érzek már, mit jelent a megyei levéltár integrációja?

– Vezetőként szem előtt kell tartanom azt az intézményintegrációt, amely a MNL szervezetében ölt testet. Az alaptevékenységet meghatározó szakterületek ellátása során partnerként kell közreműködni az integrált intézmény sikeres működése érdekében. Az MNL beru-

házásokra fordítható keretéből – ahogy arra fentebb utalás történt – korszerű, új épülettel gazdagodott. Az EU és a NKA támogatásával is megvalósított beruházás összesen 234 millió forintból készült el. Itt a tágas és világos munkatereken túl alakítottuk ki közösségi tereinket – az új kutató- és oktatótermet –, valamint az ötezer iratfolyóméter levéltári anyag elhelyezésére alkalmas raktárt és a restaurátorműhelyt.

– Utóbbiak közül bemutatná a fontosabbakat, egyben a levéltári részlegeiket is?

A levéltárak kettős – igazgatási és örökségvédelmi – funkcióból adódó feladatokat látnak el. Egyfelől a levéltár definiálható, mint jogbiztosító intézmény, de ezzel egyenrangú feladata a múlt írásos emlékeinek gyűjtőhelyeként a történeti valóság minél teljesebb feltárásának biztosítása is.

Az NML illetékességi területén – Nógrád megyében – gyűjti a maradandó értékű iratokat. Jelenleg gyűjteményünk közel 10 km iratanyagot tesz ki, amelyet három városunkban őrzünk. A Salgótarjáni Központban mintegy kétharmada található iratainknak, míg a többit a Balassagyarmati Fióklevéltár és a Bátorfyerényei Részleg őrzi.

– Az évszázados levéltári funkciókon túl új szükségletek és igények is megjelentek. Melyek ezek leginkább?

Európai Unió tagállamként is alapvető követelmény a levéltári iratokhoz való minél teljesebb és gyorsabb hozzáférhetőség biztosítása. Ezért egyre nagyobb teret kap a szolgáltató levéltár kialakításnak követelménye. Ebben nagy

szerepe van az információs és kommunikációs technológiai eszközöknek, amelyek időtől és tértől függetlenül biztosítják az ismeretanyagok elérhetőségét. Az NML-ben pályázati forrásoknak köszönhetően készültek el veszélyeztetett állapotú irataink digitális másolatai, melyek internetes úton is hozzáférhetőek. Az ún. Digitális Levéltár tartalmazza többek között a 18. századi nemesi közgyűlési jegyzőkönyvek és iratok digitális másolatait és tartalmi kivonatait (regesztáit), Rákóczi-kori iratait, a Holocaust-iratok gyűjteményét, a dualizmuskori iratokat. A nyitott levéltár koncepcióját követve levéltárunk is igyekszik kielégíteni az állampolgárok igényeit az ún. jogbiztosító és családtörténeti iratok adatainak kiszolgálása terén. Ide tartozik a családfakutatás elősegítése is. Az iratok digitalizálása és a hagyományos iratörzés együtt vannak jelen, ezek képezik munkánk egészét, ötvözve a hagyományok és az újra törekvés szerencsés elegyét.

– Ha nem indiszkrét a kérdésem: mennyiben felelnek meg az NML munkatársai a szakmai előírásoknak és a tudományos munka feltételeinek?

– Munkatársaim magas szintű szakmai felkészültségüknek és a folyamatos képzéseknek köszönhetően kiemelkedően végzik munkájukat. A tudományos munkakörben foglalkoztatott kollégák számára az MNL támogatja a PhD-képzésben való részvételt. Magam is biztatom munkatársaimat a doktori iskola elvégzésére, és örömmel tölt el, hogy két levéltáros kollégám is jelezte a jövő évtől a doktori iskola elkezdésének szándékát. Fontos szempont tudományos

koncepciók kialakításánál, hogy a levéltár a történeti Nógrád megyéhez kötődő helytörténeti kutatásokat végezzen. Konferenciái, kiadványai elsősorban megyei források feltárásából származó kutatások eredményeit mutassák be. Például az első világháború centenáriuma alkalmából indultak meg az elmúlt évben azok a kutatások, amelyek a Nógrád megyei vonatkozású iratok feltárásában egy forráskiadvány előkészítésének szintjéig jutottak.

– A mai Nógrád megyén túl van egy történeti Nógrád megyénk is.

A modern értelemben vett helytörténet mindig része és alapja az országos történetnek is. Különösen igaz ez Nógrád megye esetében, ahol a történeti (és egyházi) közigazgatási határok nemcsak, hogy nem egyeznek a jelenlegiekkel, hanem az egykori vármegye egy része az országhatáron túlra esik. Szlovákia és Magyarország uniós tagsága azonban kiváló lehetőséget nyújt a határon átívelő kétnyelvű kutatásokra, a közös múlt feltárására. Így alakulnak ki azok az intézményi kapcsolatok, amelyeket a szlovák tudományos intézetekkel a levéltárnak tudatosan ápolnia kell. A Losonci Állami Levéltár, a Besztercebányai és a Selmecbányai Levéltár mind őriznek olyan nógrádi vonatkozású iratanyagokat, amelyek feltárása az elmúlt években a Nogradica-kutatás révén pályázati támogatással történtek. A losonci levéltárral a határon átívelő közös kutatási témánk jelenleg a 2017. évi Reformáció Emlékévhez kapcsolódik, melynek eredményeit egy tudományos

konferencia keretében szeretnénk majd a nagyközönség elé tárni.

– Egyetlen közintézmény sem létezhet működő kapcsolatrendszer nélkül. Az NML esetében ez hogyan alakul és miként hat?

– Különösen fontos a nógrádi közgyűjteményi intézményekkel, a megyében lévő könyvtárakkal és múzeumokkal ápolt jó kapcsolat és együttműködés, amely a helytörténeti munka műveléséhez elengedhetetlenül szükséges. A közös feladatvállalás adhatja adott témának a teljesség igényével történő megjelenítését egy-egy előadás, kiállítás vagy konferencia keretében. Így történt ez a legutóbbi közös rendezvényünkön is, az Aradi vértanúk emlékére rendezett kiállítás keretében a Balassi Bálint Megyei Könyvtárban. A közgyűjteményi intézmények gyűjteményéből készült a témához kapcsolódó kiállítás, amit rendhagyó történelem óra keretében nyithattam meg. Az ilyen közös munkáknak a jövőben is folytatódni kell. Az NML a közfeladatot ellátó intézményekkel régi és jól működő kapcsolatot alakított ki, amely biztosítja a maradandó értékű iratok levéltári begyűjtését. A levéltár életében kiemelkedően fontos az iskolákkal kialakított intézményi kapcsolat is. Levéltárunk várja a diákokat, hogy a történelem órához kapcsolódó helytörténeti levéltári iratokkal színesített foglalkozásokon vegyenek részt. Népszerű és látványos eleme az órának a nagyobb létszámú látogató befogadására is alkalmas restaurátor műhelyben tartott bemutató, ahol a levéltár restaurátora az érdeklődő diákokat a restaurálás rejtelseibe vonja

be. Több oktatási intézménnyel írásban is együttműködési megállapodást kötötünk erről. De a fiataloktól az idősebbekig egyaránt várjuk az érdeklődőket a levéltárat bemutató rendezvényeinkre.

Hogyan érvényesül a „nyitott levéltár” koncepciója?

Az országos programsorozat része a Kutatók Éjszakája, a Múzeumok Éjszakája, a Nyitott Levéltár programjai, amelyekbe a levéltárunk is bekapcsolódik. Évfordulókhoz, jeles eseményekhez kötődően szervezünk kiállításokat anyagainkból. Gondolok itt az I. világháborút a levéltári iratok tükrében megjelenítő kiállításunkra, vagy a május hónapban tervezett, a forint 70 éves évfordulójához kötődő kiállításunkra. Itt is kiemelhetünk egy gyümölcsöző együttműködést, amely a Magyar Éremgyűjtők Egyesületének Nógrád Megyei Szervezetével jött létre kiállításaink anyagának gazdagabbá tételére.

A levéltárgazgató névjegye

Toronyi Judit diplomáját a debreceni Kossuth Lajos Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának történelem, valamint orosz nyelv és irodalom szakán szerezte 1991-ben. A budapesti ELTE BTK Történelemtudományi Doktori Iskola elvégzésével doktori disszertációja sikeres megvédése után 2009-ben avatták doktorné (PhD). Kutatásai során többek között a dualizmus kori Nógrád vármegye társadalmát vette górcső alá. A korszakban keletkezett választói névjegyzékek alapján írta le a 19. század második felének egy társadalmi

csoportját – a megyei elitet –, amelyből felismerhetővé váltak a megyében zajló társadalmi folyamatok tendenciái is.

Balassi Bálint Megyei Könyvtár

Az egyik leglátogatottabb közgyűjteményi intézmény Salgótarjánban a Balassi Bálint Megyei Könyvtár. Felépítését, működését, belső értékeit már kevesebben ismerik. Ezért is arra kértem Molnár Éva igazgatót, hogy kalauzolja olvasóinkat az intézmény közönség számára fontos részlegeiben, valós és virtuális világában, és válaszoljon kérdéseimre is. Szívesen tette.

– 2009. évi kinevezése óta hét év telt el, de talán nem hét szűk esztendő.

– Egyáltalán nem volt ez hét szűk esztendő, a működés alapfeltételei biztosítottak voltak, állományunkat gyarapítottuk, sikeresen pályáztunk, több szakterületen előbbre is léptünk. Az állami támogatás az idén is annyi, mint a múlt évben volt. A városi vezetéssel együtt azon vagyunk, hogy mind hatékonyabban, még jó színvonalon lássuk el feladatainkat. Az éves beszámoló készítésekor – és most a kérdésre is konkrétan válaszolva is – mindig jó érzéssel konstatalom, hogy sok sikeres rendezvény és nívós program valósult meg intézményünkben. Jó munkánkat igazolja – többek között – 6200 beiratkozott olvasónk és 129 ezer látogatónk is, akik közül sokan fejezik ki külön is elismerésüket. Eredményeink egy részét pedig mai „bejárásunk” alkalmával is megmutathatom.

A Salgótarján Kassai sor 2. szám alatti épületkomplexum főbejáratán belépve kávéautomata „várja” a látogatót. Az előtér jobb oldali részén mosdó és szolgálati helyiség, társalgó és akciós könyvadás funkcióját is betöltő kisebb közösségi tér található. Balra a korábbi ruhatárat kiváltó szekrényosorok állnak, mögöttük egy összenyitható nagyobb és egy kisebb előadóterem, amit bérbe is kiad a könyvtár. Beljebb lépve a nyilvántartó pulthoz érkezünk.

Itt történik a beiratkozás, a kölcsönzés, a könyvek kiadása és visszavétele. Mit érdemes tudni feltétlenül a látogatóknak?

Ennél a pontnál mindenkinek meg kell állnia, aki bejön a könyvtárba, mert csak úgy használhatja a tereinket, ha regisztráltatja magát. A beiratkozás összege 2000 forint egy évre, amelyből engedményeket is adhatunk. A könyvtár valamennyi dokumentuma elektronikus katalógusban található és érhető el. A számítógépes rendszert – amelyre egy TÁMOP pályázaton nyert forrás révén nyílt lehetőségünk – több mint 10 évvel ezelőtt kezdtük el kiépíteni. A földszinten találjuk a régebben nagyon kedvelt nyelvi-zenei részleget is, ami napjainkban kevesebb érdeklődőt vonz, mint korábban. A zenehallgatás – az internetnek, a „youtube”-nak köszönhetően – már nem igazán dívik a könyvtárban. Mégis örültünk, hogy a múlt évben sikerült megújítani ezt a részlegünket. Ugyanis nagy erősségünk itt az idegen nyelvi dokumentumok gyűjteménye, kapcsolódó szolgáltatásaival.

Közben az első szintre értünk, ahol mindjárt szembe tűnik a galéria.

Igen, ez a Bóna Kovács Károly Galéria, az egyik büszkeségünk. Főleg Nógrád megyei és salgótarjáni amatőr művészek kiállítását rendezzük itt. A galériában is elsősorban a helyi értékeinket mutatjuk be, a helyi kultúrát szolgáljuk. Természetesen nemcsak az amatőr alkotók kaphatnak itt helyet, hiszen tavaly többek között Földi Gergelynek is volt itt sikeres kiállítása, korábban az édesapját, Földi Pétert is tisztelhetjük itt, és fel sem sorolhatom, ki mindenki alkotásait fogadtuk és mutattuk már be.

Amely kiderül a vendégkönyvek elismerő bejegyzéseiből is, teszem hozzá, és mindjárt javasolom is, sétáljunk át a gyermekkönyvtárba.

Amelynek a Mikkamakka Gyermekkönyvtár nevet adtuk, ezzel is hangsúlyozva, itt igazi játékos, mesés világot kívánunk teremteni látogatóink számára – így az igazgatónő. Van itt többek között egy ún. hempergő, ahol az anyukák a kisbabáikkal együtt érezhetik jól magukat. A kisebbeknek színes, könnyen lapozható leporelló könyveket ajánlunk, és mindazt, ami az életkori sajátosságainak megfelel.

– Közben a gyakran teltházás Virtuális Olvasóteremhez értünk.

– Igen, ahol egyéni használat, egy órás időkorláttal, jelen pillanatban térítés nélkül lehet igénybe venni számítógépes szolgáltatásainkat, amelyek már mintegy 8-10 éves múltra tekintenek vissza. A virtuális térrel könyvtárunk minden eddiginél jobban megvalósítja társadalmi hasznosságát és közösségi

küldetését. Gondoljunk csak azokra, akik az említett tanfolyamainkon szerzett tudásuk nyomán, és az itteni internet-használat révén jutnak széleskörű információkhoz, ami által mind magabiztosabban igazodnak el a virtuális, sőt a való világban is. Érdekes, hogy ők immár a standard látogatóink is.

A virtuális világtól pár lépés felőtt kölcsönző. Mit olvasnak a „nagyok”?

– A legtöbben a munkájukhoz, tanulmányiukhoz kérnek dokumentumokat, veszik igénybe ezt a kényelmes szolgáltatást. Egyébként csaknem 300 ezer dokumentum van birtokunkban, ami állandóan változó állomány, hiszen gyakran selejtezzük, és folyamatosan vásárolunk is dokumentumokat. 2013-tól mind több új dokumentumot tudunk beszerezni, mert az állami támogatás 10 százalékat kötelezően állomány-gyapításra kell fordítanunk. Az elmúlt időszakban évente mintegy 9 millió forint összegben vásároltunk.

– Még itt az első – csak néhány lépéssel magasabb – szinten találjuk a lokálpatrióták kedvelt részlegét.

– Igen, nagy értékünk, büszkeségünk is a Kojnok Nándor olvasóterem és helyismereti gyűjtemény. Nem véletlen, hogy volt igazgatónk nevét viseli. Itt található többek között Vertich József és Galló Olga életmű hagyatéka, dr. Praznovszky Mihály gyűjtemény-ajándéka. Itt van a mikrofilm leolvasónk, például A MUNKÁ c. egykori tarjáni hetilap is ezen érhető el. Itt nemcsak könyv, de sok fontos dokumentum, igazi kuriózum is található: megyei sajtótermékek, helyi újságok, folyóiratok, rendezvényi meghívók, politikai röpiratok, választási

hirdetmények, reklámanyagok, képeslapok, gyászjelentések, plakátok. Éppen ez utóbbiakból nyílt kiállítás az 50 éves József Attila Megyei Művelődési és Konferencia Központban. Itt mindent a genius loci, a hely szelleme leng körül. A teljesség igényével gyűjtünk minden nógrádi, kiemelten salgótarjáni dokumentumot. Helyi kincseink gazdag tárháza, értékarzenál a mi helyismereti gyűjteményünk. Kiegészítő feladatként határozta meg számunkra a város önkormányzata a Salgótarjáni Értéktár működtetését, amelynek honlapunkon definiált a feltételrendszere is. Úgy ítélem meg, könyvtárunk kiemelkedő helytörténeti munkát végez. Legutóbb – sikeres pályázóként – digitalizálni tudtuk a Nógrád Megyei Hírlap és jogelődjei 1948-2005 között megjelent lapszámait.

Bemutatná még a digitális csoportot és a honlapjukat, beszélne röviden a kapcsolatrendszerükről is?

– A digitális csoport 2014-ben jött létre azzal a céllal, hogy a papíralapú dokumentumokat feldolgozza. Elsők között merült fel a Palócföld folyóirat online lapként olvashatóvá tétele. A csoport lehetőségeink függvényében is megfogalmazott feladatainak végrehajtására fokozott figyelmet fordítunk. A honlapunk a mi digitális arcunk is. Napi szintű frissítéssel jelenünk meg, adunk hírt magunkról. A digitalizálás ma már követelmény. Így fogjuk fel a társintézményekkel való együttműködést is, ami részben gazdasági szükségszerűség, egyben kötelező feladat is. Utóbb esetében arra utalok, hogy megyei könyvtárunk a város premkerületeinek fiókkönyvtári

ellátását is végzi, és 118 Nógrád megyei kistélepülés könyvtári ellátása is a mi törvény által meghatározott feladatunk, mindez folyamatos szakmai kapcsolattartást igényel. Megítélésem szerint az intézményi együttműködésben élenjárók vagyunk. A művelődési központ 50 éves születésnapja évében a közgyűjteményi intézmények pregnánsan igazolták az összefogás nagyszerűségét. Sikeres kooperációnk gyümölcseként említhetem az Ünnepi Könyvhét és Költészet Napja rendezvényeit, az Aradi vértanúk napja alkalmából rendezett kiállítást is.

– A könyvtár a Palócföld folyóirat kiadója is.

– Igen. Én a lap felelős kiadójaként mindig azt tartottam, meg kell őrizni és tovább kell vinni a lap jó hagyományait, immár több mint 60 éves értékeit. A folyóirat fenntartásának anyagi alapjai esetenként aggodalomra adtak okot, az előző években is nagyobb részben az NKA támogatásának köszönhetően tudott a lap évi hat számmal megjelenni. Úgy vélem, hogy a fenntartó Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzata anyagi és szellemi támogatásával a lap továbbra is megjelenhet, közvetítheti tájhazánk irodalmi, művészeti, közéleti értékeit. A folyóirat új főszerkesztője, dr. Grécsi-Zsoldos Enikő a lap pénzügyi kondícióit szponzori támogatással és az előfizetők számának növelésével is igyekszik javítani.

A könyvtárigazgatói névjegye

Molnár Éva 2009-től a megyei könyvtár első embere, igazgatója. Szüntelenül képezi magát, könyvtáros és pe-

dagógia szakos tanári diplomáját 2001-ben az ELTE Bölcsészettudományi Karán könyvtári menedzsment szakirányú diplomával koronázza meg. Az elmúlt másfél évtizedben szakirányú, vezetői és kommunikációs képzéseken szerez magas szintű menedzsment, projekt- és programtervezési, valamint minőségbiztosítási ismereteket, korszerű készségeket, kompetenciákat. Szakmai elhivatottsága, sikerei mellett legbüszkébb az ELTE mesterszakán végző, doktori képzésre készülő lányára.

Dornyay Béla Múzeum

A kétségtelenül leglátványosabb intézményünk feladata többek között a kulturális javak gyűjtése, megőrzése, feldolgozása, bemutatása. Shah Gabriella múzeumigazgatótól először vezetői elképzeléseiről és azok megvalósulásáról érdeklődtem, majd arra kértem, mutassa be olvasóinknak – mint potenciális múzeumlátogatóknak – a múzeumot és kiállításait. Közben még múzeumi misztikumokról is megtudtam ezt-azt. .

2013 december 1-jétől áll a múzeum élén. Hogyan ítéli meg az igazgatói pályázatában is vázolt elképzelései megvalósulását?

Pályázati elképzeléseimet múzeumi terveinkben is rögzítettük, és bizonyos időközönként tételesen áttekintjük, hol is tartunk. Ennek alapján azt mondhatom, hogy főbb célkitűzéseink és tervezett feladataink időarányosan megvalósultak. Az egyik legjelentősebb eredménynek azt tartom, hogy az épület állagának megóvását, a terek korszerű-

sítését és a múzeum belső komfortjának javítását is célzó felújítások döntő többsége elkészült. Megtörtént a földszinti tanácsterem és galéria többfunkcióssá tétele, kiállítások, rendezvények céljaira történő célirányos és rugalmas átalakítása. A fogadótér tágasabb, barátságosabb, a portapult jobban illik a belső térhez és alkalmasabb funkciójának betöltésére. Egy nagy képernyős televízió folyamatosan olvashatók az aktuális programjaink, információkat kaphat a látogató még a gyűjteményeink műtárgyairól is.

– **Művészettörténészként és igazgatóként sem éri be a múzeum hagyományos funkcióinak megvalósításával.**

– Ez így igaz. Többek között az egységes múzeumarculat kialakítása határozott célom. A múzeum barátságosabbá tétele a „Nyitott múzeum” koncepcióm része. A múzeumnak nyitottnak kell lennie a formai és tartalmi megújulásra; többek között a kulturális intézményekkel, a nógrádi és salgótarjáni művészekkel, gyűjtőkkel, a város lakóival való együttműködésre, a városba érkező vendégek, a potenciális múzeumlátogatók magasabb színvonalú kiszolgálása érdekében is. Úgy értékelem, jó úton lépegetünk a „nyitott múzeum” és az egységes múzeumi arculat megvalósítása irányába is.

A kiadvány szót már két alakjában és funkciójában is említette.

Fontos feladatunknak tartom a nógrádi, és/vagy nógrádi kötődésű képzőművészek munkásságának bemutatását, népszerűsítését, értékes, tudományos és/vagy ismeretterjesztő művészeti, irodalmi, történeti kiadványok készítését és kiadását. Elsőként érdemes említenem

a Mihályfi katalógust. K. Peák Ildikóval állítottuk össze, Shah Timor fotózta a műtárgyakat, s inkább egy reprezentatív album lett, mint pusztán katalógus. Kiemelkedő nógrádi értéknek tartom *Balázs János Versek Vallomások Látmások* c. könyvét, amit a múlt év decemberében adtunk ki újra. A *Virágszirmok, Madárszárnyak* című kötet, mint alcíme (Medzsi-kori japán fametszetek és fametszetes könyvek a Képzőművészeti Egyetem Könyvtárának anyagából a Dornay Béla Múzeumban) is jelzi. Szívügyem volt a balassagyarmati születésű bábművész, Lévai Sándor munkásságának feldolgozása: *Sanyi manó* című könyvem 2015-ben látott napvilágot.

– **Ismeretterjesztő kiadványaik is egyre-másra napvilágot látnak.**

– Fontos és hiánypótló kötet a *Salgótarján a diákoknak* c. kiadványunk, hiszen az utóbbi években ilyen típusú könyv nem jelent meg. *Életre való* címmel – Bakos Judit és Simon Lajos szerkesztésében – került ki az önálló élet kézikönyveként, egy kötetünk, ebből a sorozatból, pályázati forrásból. Holecz Zoltánné kezdeményezésére *Zenthe Ferenc és Salgótarján* címmel adtunk ki emlékkönyvet, a Salgótarjánból elszármazott kitűnő színész emlékére.

– **Kérem, járjuk be a kiállítási tereket is.**

– A bejárattól indulva a már említett portapultnál fogadják udvarias és segítőkész kollégáink a kedves vendégeket. Szemben a Dornay emlékfal látható. Ezen a szinten most éppen (2016. június 29-én beszélgetünk) a vasúttörténeti kiállításunk látható, Salgótarján és a vasút

címmel, Balogh Zoltán és Fodor Miklós rendezésében; 2016 szeptember 15-ig lesz nyitva. Kaszás Géza és Shah Timor nevét is meg kell említenem, hiszen ők valamennyi rendezvényünkben alkotó módon közreműködnek.

Innen – még mindig a földszinten Dornyay Béla Múzeum Képtárába visz az utunk, ahol állandó kiállításként a Mihályfi-gyűjteményből látható válogatás, ami az intézmény képzőművészeti gyűjteményének legértékesebb egysége.

– Erről a gyűjteményről órákat lehetne beszélni – így az igazgató. A kollekciónak mintegy 800, változatos műtárgyból áll, amelyre igen büszkék vagyunk, ezért is állítottuk össze nagy szeretettel a már említett albumot. A gyűjtemény hihetetlen értéket jelent számunkra, és az utókor számára is, hiszen a XX. század első fele hazai művészetének egy jellegzetes keresztmetszetét nyújtja”.

– *Visszafelé indulunk, a „csavaros” építészeti megoldást jelentő, emeletre vezető csigalépcsőig. A fenti szinten mit láthatnak a vendégek?*

– Az emeleten három tágas kiállítóterünk van, egyenként 360 m² alapterülettel. Balra találjuk az állandó kiállítástunkat, *Nógrád az újkorban* címmel. Ez 2000-ben nyílt meg a mai formájában, azóta folyamatosan látogatható. A kiállítás Nógrád megye történetét mutatja be. Régészeti, ipartörténeti állomással kezdődik, aztán a megyetörténet, a ’48-as szabadságharc és a világháborúk korán át, a szellem napvilágáig, különböző állomásokon mutatjuk be Nógrád megye történetét, fejlődését, értékeit.

Amíg ezt elmondja az igazgató, már a másik nagy kiállító-teremben járunk. Aki először lép ide be, ámulhat-bámulhat.

Ez az Üvegváros – Öblösüveggyár történeti és üvegművészeti tanulmányi raktár. Nagyon büszkék vagyunk rá. Ami itt látható az kollégáim, kiemelten Balogh Zoltán, Fodor Miklós, Gulyás Gábor, Shah Timor érdeme, és egy városi összefogás eredménye is. Egyéb kiállítások berendezésében és kivitelezésben kiváló partner Kaszás Géza kollégám, aki tele van kreativitással. Neki köszönhetően a térkihasználásunk hatékonyabbá vált, ahogy az itt az is látható, jól éltünk a pillérek közötti terrek berendezésével. Itt az egykor híres Salgótarjáni Öblösüveggyárnak állítunk emléket. Ezt a tanulmányi raktárunkat állandó kiállításnak is tekintjük, amely több funkcióval bír. Hiszen itt nemcsak bemutatjuk az üvegyűjteményünket, illetve a dekor-könyveinket, hanem foglalkozásokat is tartunk a diákok számára, ahol az üvegyártással kapcsolatos tudnivalókba kaphatnak bepillantást.

Megyünk a harmadik kiállító terembe, amely az időszak kiállítások befogadója, s amelyben most éppen munkások dolgoznak. Úgy tűnik az egyik kiállítást még szét sem bontották, a következőt már kezdik is berendezni.

– *Hány időszakos kiállítás van itt egy évben? S, lehet pontosan tervezni az időszakos és vándor kiállításokat, az egyéb rendezvényeket?*

Időszakos kiállításaink száma változó, sok tényezőtől függ. A utóbbi évek átlaga évi 14-15 kiállítás. Kiállításainkat,

rendezvényeinek nemcsak lehet, de kell is tervezni. Előre kell gondolkodni, szervezni, ezt tesszük. Már a jövő évi rendezvénytervünk is készen van.

– Rengeteg a rendezvény Salgótarján városában, mindegyikre még a kultúra szomjas ember sem jut el.

– Valóban sok a rendezvény, de ez szerintem nem baj. Legfeljebb az lehet gond, ha nem tudjuk a programok ütközését elkerülni, aminek egyeztetésekkel igyekszünk elébe menni. Igaz, ez nem is mindig lehetséges. Így volt ez a Múzeumok Éjszakája program esetében, amikor mi és a levéltár is gazdag kínálatot igyekeztünk kiszolgálni közönségünket, éjszakába nyúlóan. Ám, hogy el lehet kerülni az ütközést arra jó példa volt a Virágszirmok, madárszárnyak - japán fametszetek c. kiállításunk finisszázásához kapcsolódó teltházás rendezvényünk. Ami a költségeket illeti, semmi feleslegesre nem költünk, arra pedig figyelünk, hogy rendezvényeink más fontos feladataink ellátását semmilyen szempontból ne veszélyeztessék.

– *Múzeumbeli sétánk és kiállítás-bemutatónk végére értünk, de a Bányászati Kiállítóhelyről – minthogy az nem itt van – még nem esett szó.*

– A Bányászati Kiállítóhelyünk Európa második, hazánk első, természetes, földalatti szénbányászati múzeuma. A

nógrádi szénmedence múltját, műszaki emlékeit, a szénbányászat 19-20. századi technológiáját gyűjtő, őrző és bemutató intézményünk, amelyet mindig megkülönböztetett figyelem kísér, s mi magunk is így tekintünk rá. Végezetül még egy jó hírem van: egy pályázati támogatásnak köszönhetően a földfelszíni kiállítást is korszerűsíteni tudjuk.

A múzeumigazgató névjegye

Shah Gabriella első – művészettörténeti – diplomáját a Miskolcon szerezte. Ezt követően német szakfordítói, művelődésszervezői és vallástudomány szakos bölcsész képzettséget és oklevelet is abszolvált. 2011-től a Szegedi Tudományegyetem Irodalomtudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Kutatási területe és disszertációjának témája: az ikonok avantgárd művészeti irányzatra gyakorolt hatása. Szakmai pályáját a Pásztói Múzeumban kezdte, 2010-től a megyei múzeumi szervezet muzeológusa, Salgótarjánban. 2013 december 1-től Dornyay Béla Múzeum kinevezett igazgatója. Férjével Shah Timorral művészeti témájú kisfilmeket készít.

– Köszönöm a beszélgetéseket.

BARÁTHI OTTÓ

Recenzió

Magyar „nagyvárosok” európai térben

Nem mondhatjuk, hogy kevés figyelmet kapott Filep Bálint monográfiája, amit A nagyvárosok az európai és a magyar területi politikában címmel jelentetett meg a Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskolája. (Publikon Kiadó Pécs, Győr 2014.) Recenziót írt róla Horváth Gyula professzor, a Tér és Társadalomban és ismertette a Területi Statisztika is. Bár a folyóiratunk számára felkért recenzius nem készült el időre az írásával, mi mégis úgy gondoltuk, hogy ha megkésve is, de hírt adunk a műről. Annál is inkább, mert elsőként a Comitatusban jelent meg az eredeti PhD-disszertációhoz kapcsolódva Filep Bálint tanulmánya Győr és Nyíregyháza térségszervező erejének, valamint versenyképességének összehasonlító vizsgálata címmel. (Comitatus. - 19. (2009) 9. szám, pp. 48-55.) Ez az írás a szerző „Magyarországi nagyvárosok és térségszervező funkciójuk” című disszertációjára alapozva készült, ahol Filep Bálint kiemeli:

„Az Európai Unió regionális politikájának egyik fontos eleme a térségi egyenlőtlenségek csökkentése (ehhez szükséges volt Magyarországon is kialakítani az elvárt területi, ún. NUTS rendszert). Az egyes országok teljesítménye, jóléte, versenyképessége között nagy eltérések mutatkoznak, azonban regionális és kisebb térségi szintre vetítve még nagyobbak a különbségek. A lakosság legnagyobb része a metropolisokba,

nagyvárosokba és városokba koncentrálódik. Ez az az élhető tér, melyben a legkülönbözőbb szolgáltatások és lehetőségek megtalálhatóak, s ennek megfelelően ma már főként ezen területi egységek versenyeznek egymással.

Mindezek alapján nem véletlen, hogy az Európai Unióban is előtérbe került a városok szerepe, versenyképessége. A 2007. május 24–25-én Lipcsében tartott, a városfejlesztésről és területi kohézióról szóló informális miniszteri találkozón született megállapodás, az ún. Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról kinyilvánította, hogy a városok védelme, erősítése és továbbfejlesztése érdekében határozottan támogatni kell az EU fenntartható fejlődési stratégiáját, mely többek között a lille-i cselekvési programra, a rotterdami városfejlesztési joganyagra és a bristoli megállapodásra épít. Ezek alapján a fenntartható fejlődés minden dimenzióját – pl. a gazdasági prosperitást, a társadalmi egyensúlyt és az egészséges környezetet – egyidejűleg és egyforma súllyal kell figyelembe venni. Ezzel párhuzamosan nagy figyelmet kell fordítani a kulturális és egészségügyi szempontokra is. Ennek során megfelelő hangsúlyt kell helyezni az intézményi kapacitások biztosítására a tagállamokban.” (Filep B. 2009.)

A kötet írója tehát már régóta szerzője a Comitatusnak. A témához kapcsolódóan már egyetemistaként írt egy rövid cikket Az EU csatlakozás várható

hatásai a regionális politikában címmel (Comitatus. - 14. (2004) 1-2. pp. 153-155), de később más témában is publikált. Így nyomon követhettük életét és munkásságát, ami a két, által leginkább ismert magyar „nagyváros”-hoz kötődik. Amennyiben életrajzot írna, az lehetne a címe, Nyíregyházától Győrig. A témával foglalkozó említett dolgozata is e két várost hasonlította össze, ami igen érdekes elképzelést mutat, hisz látásra oly különböző feltételek között lévő két városról van szó. Összehasonlítható-e a két város például a versenyképesség szempontjából? Igen! Amint azt Horváth Gyula professzor írta recenziójában:

„A két város versenyképességi potenciálját vizsgálva arra a következtetésre jut a szerző, hogy a két megyeszékhely alapvető fejlettségbeli különbségeik mellett lényeges eltérést mutat megyéjükhöz viszonyítva, Győr egy pozícióval gyengébb versenyképességű a megyeszékhelyek között, mint a megye, Nyíregyháza esetében fordított a helyzet, a megyeszékhely több hellyel előzi megyéjét. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a közfelfogásnak megfelelően a legkevésbé versenyképes térség Magyarországon, Nyíregyháza viszont ezzel ellentétben közepes versenypozícióban van. A szerző rámutat arra, hogy a két város versenykülönbségeivel hosszabb távon is számolni kell. Nehezen ellenőrizhető Győr kedvező geopolitikai helyzete, fejlődési lehetőségeit kedvezően befolyásolja, hogy tágabb hazai régiójában nincsenek meghatározó versenytársai (nem tekinthetünk el persze Bécs

és Pozsony egyre intenzívebb vonzó hatásaitól), míg Nyíregyháza Miskolc és Debrecen szorításában kényszerül fejlődésének irányait meghatározni, ám a határon túl a közelében nincsenek országos jelentőségű nagyvárosi központok.” (Horváth Gy. 2015)

Veszprémiként mindig is irigykedtem Győr városának gyors fejlődésére, amire 1995-ben a Közgazdász Vándorgyűlésen csodálkoztam rá. Az azt követő években a Regionális Kutatási Központ ottani intézetével való kapcsolat révén többször is megcsodálhattam. Győr nem is Veszprémhez vagy Sopronhoz, esetleg Szombathelyhez mérte magát, hanem a Bécs- Pozsony-Győr háromszögben gondolkozott.

Nyíregyháza fejlődéséről első ízben, Debrecenben hallottam, ahol a 90-es évek elején arról panaszkodtak, hogy mennyivel gyorsabb ütemben fejlődik, mint a cívisváros. Később személyesen is meggyőződhettem az ugrásszerű fejlődésről, aminek az ezredfordulót követően az egyik leglátványosabb példája a Nyíregyházi Főiskola (ma már Alkalmazott Tudományok Egyeteme) új campusának létrehozása. Irigykedve láttam az újonnan létrehozott könyvtárat, ahol az akkori ötven számítógép előtt száz diák ült és figyelte a világhálót. (Később Veszprémben is létrejött egy ehhez hasonló könyvtár, de a technikai fejlődés következtében ma már nem szorulnak rá a diákok, hogy itt töltsék le az értékes tartalmakat a netről.)

A kétszáz oldalas kötet a Regionális és Gazdaságtudományi kismonográfiák sorozatban jelent meg, de tartalmát és

terjedelmét tekintve is valódi monográfiának tekinthető. A dolgozat első felében egy komoly elméleti tanulmány szól a városok térszervezésben betöltött szerepéről és a versenyképességről általában, míg a mű második felében az említett két nagyvárost veti össze a magyar városhálózatban betöltött szerepe alapján. A harmadik befejező fejezet nagy teret szentel a városok jövőjének. Végző soron Győr és Nyíregyháza versenyképességét a városfejlesztési stratégiák alapján is bemutatja.

Az eredeti PhD-disszertáció egyik opponense, Lakatos Judit szerint: „A monográfia erőssége az elméleti megalapozottság, mind a hazai, mind a külföldi szerzők gondolatainak megjelenítése, például az angol és német városfejlesztési tapasztalatokra történő kitekintés, ami a hazai szakirodalomban ebben a formában újonnan jelent meg.

Az első rész a városok versenyképességéhez, térszervezési szerepéhez kapcsolódó nemzetközi szakirodalom egyfajta szintézise, a fejtegetések, megállapítások mögött fel-felvillantva a hazai nagyvárosok unikális jellegét. A legfontosabb – tényekkel körülbástyázott – megállapítása ennek a résznek az, hogy a városok egyre kevésbé tekinthetők független vagy legalább önállóan vizsgálható egységnek, mivel fekvésük, környezetük és az ezzel adekvát területfejlesztési politika, funkciójuk teljes skáláját valamilyen módon meghatározza.

Míg a tanulmány első része egy remekül szerkesztett, olvasmányosan megírt szintézise azoknak az ismeretek-

nek, amit a városok térszervező szerepéről annak mérhetőségéről és befolyásoló faktorairól tudni érdemes, addig a második rész akár egyfajta szociográfiának is tekinthető. A szerző magyarországi nagyvárosok példáján keresztül mutatja be, hogy a történelem, a fekvés és mindenekelőtt a területfejlesztési és gazdaságpolitikai döntések hogyan alakítják a városok sorsát. Nagy pozitívuma az összehasonlító vizsgálatnak, hogy nem abszolutizálja a gazdaságszerkezet jelentőségét, hanem megfelelő súllyal szerepelteti a vizsgálatban az oktatást, ezen belül kiemelten a felsőoktatást is. A végkövetkeztetések szempontjából különös fontosságú a városok geopolitikai adottságainak összehasonlító elemzése, és az ebből fakadó előnyök bemutatása.” (Lakatos J. 2014.)

A kötet egy alapmű, a stratégiai tervezés, területfejlesztés és a regionális politika témakörében. Igen gazdag irodalomjegyzékkel rendelkezik és nem csak a szakkifejezések magyarázatát, hanem egy alapos tárgymutatót is tartalmaz. 23 ábra gazdagítja a monográfia szöveges anyagát, ezzel is segítve az oktatási felhasználását a kötetnek. A kitekintés 2020-2030-ig terjed, így még sokáig lehet hivatkozni a kötetre.

Végezetül néhány szó arról, hogy miért is tettem idézőjelbe a nagyváros szót. Magyarországon egyes vélemények szerint egyetlen európai szintű nagyváros van, amit mi szeretünk világvárosnak becézni. Az ismert történelmi okok miatt hazánkban a városrendszer következő szintjét az 500 ezer-1 millió lakossal rendelkező településeket sajnos nem ta-

lálhatjuk. (A történelmi Magyarországon ezen a szinten volt Pozsony, Kolozsvár, Újvidék és Zágráb). Természetesen hiába sírjuk vissza a száz évvel ezelőtti időket, be kell érünk a mai magyar nagyvárosokkal. Eredetileg ebből is csak négy volt, Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged, s ebbe az elit körbe 1970-től került be Győr, s így akkoriban helyezték ki a Budapesti Műegyetem Közlekedésmérnöki Főiskolai Karát e városba. 1990-re 100 ezernél népesebb nagyvárosként csatlakozott e körhöz Kecskemét, Nyíregyháza és Székesfehérvár. Nyíregyháza fénykora 1990-2010 közé tehető. Időközben az említett Debrecen is olyan politikai vezetést kapott, mely látványos fejlesztést indított e városban. A kívülálló szemében ez nyilvánvalóan Nyíregyháza rovására ment.

A nyolc magyar nagyváros új sztárja viszont ma már Kecskemét. (Új autógyár, új egyetem!) Erről a városról is érdemes lenne összehasonlító elemzést készíteni, s párjaként a sajátos pályát befutó Székesfehérvárt tudnám ajánlani.

AGG ZOLTÁN

Hivatkozások

Filep Bálint (2009): Győr és Nyíregyháza térségszervező erejének, valamint versenyképességének összehasonlító vizsgálata, Comitatus Önkormányzati Szemle, 19. évf. 9. szám

Horváth Gyula(2015): Filep Bálint: A nagyvárosok az európai és a magyar területi politikában, Tér és Társadalom, 29. évf. 3. szám

Lakatos Judit (2014): Tanulmánykötet a nagyvárosokról, Területi Statisztika, 54. évf. 5. szám

tés rovatának vezetésére. (Ugyanezen a konferencián Ágh Attila még kitért a felkérés elől, azzal hátrítva el, hogy ő nem ért a regionális kérdésekhez.)

Fontos szereplő ma is Mandel Miklós és sajnos már nincsen köztünk, idősebb Csalagovits István (vagy, ahogy utolsó írásaiban nevezte magát: Csalagovits, ezzel is utalva arra, hogy családi szál fűzi az ismert, íróhoz Csalag Zsolthoz).

Szilágyi professzor ajánlotta a lehetőséget, ifjú tanársegédének, Kaiser Tamásnak, de ugyanerről a tanszékről már korábban szerzőink között üdvözölhattük Leveleki Magdolnát és Gergő Zsuzsannát is.

Az utóbbi évtizedben az ifjabb generáció is aktivizálódott, elég, ha megemlítjük Alabán Péter és Németh Sándor nevét. Utóbbinak köszönhető, hogy 2013-tól is folyamatosan megjelenik a lap, s nem csak, mint ahogy az eredeti elképzelésem volt, évi egy-egy számmal, hanem összesen eddig 10 szám, különszám és összevont szám jelent meg.

➤ 83

Magyarországi társadalomkép 1990 után

A rendszerváltozást követően el-
telt negyedszázad lenyomata és egyben
összehasonlító vizsgálatokra ösztönző
tükröképe is ez a könyv, amellyel a tár-
sadalomtörténész szerző 2001-ben meg-
jelent, több kérdést nyitva hagyó műve¹
több ponton is annak folytatásaként, azt
kiegészítve válik teljessé előttünk. Visz-
szatekintése a több mint negyed század-
dal ezelőtt várt és a végül ténylegesen
meg-, vagy meg nem valósult társadalmi
folyamatok elemzésével nyújt objektív
képet a modernkori magyar társadalom
fejlődési irányait meghatározó erővona-
lak mentén. Tizenegy fejezetben feltárja
a politikai, gazdasági és társadalmi rend-
szerváltozás eredményeit, a demográfiai
mutatók negatív tendenciáit, részletesen
ismerteti és sajátos kategóriákat alkal-
mazva illusztrálja a hazai társadalmi
csoportok helyzetét, ezt megelőző kö-
tetére² utalva pedig a hétköznapok vi-
lágába is betekintést enged. A mintegy
30 ábra, közel ugyanennyi táblázat és
fotó a statisztika megfelelő szemlélte-
tése mellett olykor egy-egy sajátos élet-
helyzet, életkép mozaikdarabjait jeleníti
meg. A különböző tudományterületek
közötti kapcsolat fenntartására törekvő
szerzői interdiszciplinaritás az egyes
társadalomszemléletek számbavételére
is utal, azokból merítve a tárgyilagosság
jegyében használ adatokat, forrásokat,
felhasználható információkat. A közér-
tethetőség, a világosan követhető logikai
gondolatmenet és felépítettség, a kitekin-
tő és a korábbi periódusokra visszautaló
összevetések valamennyi fejezet átlát-

hatóságát biztosítják. Külön érdemnek
tekinthető, hogy az olvasó saját konklú-
zióit is alá tudja támasztani az általa átélt
időszak tekintetében, sőt saját helyét is
el tudja helyezni az „új” társadalom sze-
replői között. Mérlegre helyezheti a gaz-
dasági szerkezetváltozás „nyerteseit” és
„vesztéseit”, saját élethelyzetéből faka-
dó érvényesülési esélyeit, az országon
belüli területi különbségek mélyülését,
vagy éppen a jövedelmi viszonyok és a
fogyasztás alakulását.

A fogalmi keretek értelmezése szín-
tén folytonosságot mutat Valuch mű-
vei között. Miközben a sztálinista „két
osztály egy réteg” szemlélet már saját
korában sem állta meg a helyét, hason-
ló a helyzet a szakirodalom későbbi
munkáival. Fő problémaként jelentkezik
részben a politika, részben a társadalom-
tudományok berkein belüli vita, amely
megnehezíti, vagy akár eleve kizárja a
konszenzus lehetőségét olyan alapfogal-
mak tisztázása terén, mint a *rendszervál-
tozás / rendszerváltás / rendszerváltoz-
tatás*. A szerzőnek mind a nemzetközi,
mind a hazai kutatásokra, társadalomel-
méletekre való rálátása hatalmas biblio-
gráfiai háttéranyag ismeretét feltételezi,
amelyek rendszerezése nagy jelentőség-
gel bír a jelenkori viszonyok megismer-
tetéséhez. A változások *forradalomként*,
átmenetként, illetve *reformként* történő
megközelítésére az Oxfordi Egyetem
neves brit történésze, Timothy Garton
Ash által használt „refolúció” kifejezés
egyfajta konszenzusként értékelhető,
kiegészülve a forradalmi jelentőségű-

nek tartott átmenethez kötődő, Valuch immár történeti távlatot jelentő és visszautaló megállapításával, miszerint az 1989/1990 óta eltelt időszak új demokráciái „többé-kevésbé stabilnak és működőképességük bizonyultak” (32). Elméleti síkon e konszenzus lényege, hogy a sokrétű, egymással sokszor ellentétes elméletek a változások tényét, így a közép-kelet-európai országokban végbe ment átmenetet elismerik, azok történelmi jelentőségét nem vitatják.

A modernkori magyar társadalom időben és térben való elhelyezése a rendszerezés részét képezi. A demográfiai adatok egészen 2013 végéig, a legutolsó hazai népszámlálást is figyelembe véve térnek ki az élvszületések, illetve a halandóság kérdésére. Az alkalmazott módszertan kiemelése tudományos, mégis látványos módon használja a kvantitatív forrásokat, nemenkénti bontásban megrajzolva az ezredforduló előtti és utáni magyarországi korlát, az átalakuló családformákat és ezek összefüggéseiben a kedvezőtlen népesedési helyzetet. Igazán éles kontraszt azonban a térben mutatkozik: a területi egyenlőtlenségek, a szub- és reurbanizáció a belső migráció irányainak változását generálva a településállományban feltűnő új és sajátos polarizálódásra utalnak a városok és környezetük tekintetében, miközben a leszakadó régióknál vagyoni és etnikai alapú szegregáció erősödésére figyelmeztetnek. A falusi térségek nagy része 1990 után a strukturális hátrányokat halmozó „vesztes” települések közé került, beleértve ebbe főként sok északmagyarországi, vagy alföldi települést,

amely a piacosodó gazdaság szerkezetén és területi igényein belüli centrum-periféria ellentmondásait is hűen tükrözi. Ehhez kapcsolódó kitekintő rész a határon belüli és kívüli kisebbségek, nemzetiségek helyzetelemzése, kiemelve a zsidósággal és a roma etnikummal kapcsolatban korábban tabuként is kezelt kérdéseket. Utóbbiakra a szerző a kötet más fejezetében szintén kitér részletesen a szociális viszonyok, a jövedelem és a szegénység problémakörét ismertetve.

Valuch már az egyik előtanulmányában³ is kifejtette, hogy társadalmi rétegek térbeliségének lényeges elemeként a települések fejlődését meghatározó tényezőket, valamint a településpolitika alakulását nagyban befolyásolták az 1989/1990. évi események; például az 1990. március 25. és április 8. között megtartott választások, amelyek – többek között – ténylegesen megszüntették a tanácsrendszert, átadva a „helyet” az önkormányzatiságnak. „A helyi önkormányzatok létrejötte és tevékenysége önmagában is a központi hatalomtól való relatív függetlenedést jelentette. A vonatkozó jogszabályoknak megfelelően gazdasági önállóságuk alapját a helyi adók, a központi költségvetés által beszedett adók helyben maradó része és a pályázati formában megszerzhető központi források, támogatások jelentik.” Ezzel párhuzamosan a jelentőségüket veszített megyék hatalmi pozíciója és pénzelosztó funkciója eltűnni látszott (57-58.). A helyi önkormányzatok jelentőségének növekedését mutatja, hogy a falvak települési önállósága nőtt, autonomitása az első, 1990. évi

önkormányzati törvénnyel (1990. évi LXV. tv.) széles körűvé vált. Az első általános önkormányzati választásokat követően bár település-centrikus, nagy igazgatási önállósággal rendelkező, ugyanakkor – számos később jelentkező anomália közepette – széles felelősségre épülő rendszer alakult ki. A kialakított nagyfokú önállóság ellenére az elmúlt 25 év során folyamatosan visszaszorult az önkormányzatok mozgásteré, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás pedig elnehezült.⁴ Habár a települési önkormányzatok által a helyi lakosság részére nyújtott közszolgáltatások biztosítása, illetve az önkormányzati feladatok ellátása területén 1990 óta történtek ugyan változások, a legfontosabb feladatok alapvetően – de nem maradéktalanul – továbbra is változatlanul önkormányzati hatáskörben maradtak. Átfogó megújításra a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2011. december 28-i kihirdetésével került sor.

A társadalom szerkezetének vizsgálatánál Valuch többdimenziós megközelítéssel próbálja megragadni a nagymértékű és csak idővel konszolidálódott „újratagolódást.” A hagyományosnak mondható rétegelemzések során az elitek (politikai, gazdasági és kulturális elitek), a köztes szinten elhelyezkedő „jómódúak” (nagyvállalatok vezetői, tulajdonosai, vezető tisztségviselők), a középosztály (középrétegek, közép- és kisvállalkozók, egyes értelmiségiek, magasabb bérkategóriájú szakmunkások) mellett az alsó társadalom elemeit, így a vidéki szegények és

marginalizálódott csoportok helyzetét vizsgálja. Kovách Imre szóhasználatával élve, a falusi underclass jelentős hányadát a romák teszik ki, akik egyre kevesebb eséllyel próbálkoz(hat)nak munkajövedelmük és járulékaik legális kiegészítésével. A tér további lehúzó erő számukra: a differenciálódás következtében, nem kis strukturális hátránnyal küzdő vidéki szociális gettók és a mélyszegénységet tükröző falusi underclass lakóhelyei sokszor a kitörési stratégiáknak és törekvéseknek szabnak gátat.⁵ A rétegelemzés történeti előzményei Valuch korábbi, a 20. század második felét bemutató társadalomtörténeti könyvében már felvázolásra kerültek, azonban – összehasonlításképpen – a Kádár-korszak utolsó harmadának több lényeges sajátossága közvetlen előzményként (ilyen például a kisvállalkozói réteg kialakulása, illetve a gazdaságra épülő, az önállóság és a pénz által determinált polgárosodás) említésre kerül. A szerző által dimenziók szintjén tárgyalt társadalmi szerkezetváltozás és tagolódás összegzését az egyik legfontosabb részként kezelhetjük, hiszen a későbbi fejezetek szemléletét is kellően kifejezi. Az iskolázottság és tudás, a foglalkoztatottság és gazdasági aktivitás, a jövedelem, valamint a társadalmi mobilitás és rétegződés a különböző életkörülmények, életstílusok jellegzetességeire is rávilágítanak.

A társadalom vertikális vizsgálata mellett a horizontális megközelítés sem marad el. A nemzetiségi viszonyok mellett a vallás – vallásosság – felekezeti hovatartozás a sokszínűségen (2011-ben 286 féle vallás volt jelen az országban) túl annak életkorcsoportok szerinti és ne-

menkénti bontására is kitér. Nem marad el a társadalom és politika kapcsolatának elemzése sem, melynek – a modern kori demokráciákra nézve – talán legkeserűbb konklúziója a kollektív cselekvés felé mutató szándék és az öntudatosság hiánya (172.), a „valódi polgár” (citoyen) nélküliség⁶; Laki László megfogalmazását idézve: a „roncstársadalom” mindennapjaiban leginkább a megélhetésért folytatott küzdelem az individuális és nem a közösségi értékeket preferálja az egyének életében. Mentalitástörténeti síkon a kötet 9. fejezete utal arra, hogy a közgondolkodás vizsgálatánál jelenkorunk politikai világával és politikai kultúrájával szemben sokszor annak merev elutasítása és a bizalmatlanság érzése bontakozik ki, miközben a nyugat-európai trendektől eltérő, azoktól zártabb, korántsem annyira befogadó értékrendszer jellemzi az egyes társadalmi csoportokat. Történeti távlatokban ugyanakkor a mai napig a nosztalgia és már-már a jóléti társadalom erejével hat sokakban a Kádárkorszak megítélése. A szerkezetváltással azonban hamar világossá vált, hogy nincs biztosíték a munkahely megtartására, sem a mélyszegénységből való visszamelkedésre, az ezzel kapcsolatos hamis illúziók kergetése inkább váltott ki érezhető csalódottságot.

A mai magyar társadalom leginkább valós és életszerű pillanatképei tűnnek fel az utolsó előtti 10. fejezetben, amely a szociálpolitika, a devianciák, a bűnözés és a szegénység kérdéskörét járja körül. Ismét említést kap az individualizálódás folyamatának előtérbe kerülése, amelyet a szerző a társadalmi szolidaritás és in-

tegrálódás gyengeségével is összefüggésbe hoz. A társadalom peremére kerültek körében egyre fiatalabb korcsoportokkal találkozhatunk 1990 után, a statisztikai adatok pedig folyamatosan romló, jellegét tekintve ugyanakkor változó szegénységi mutatókra figyelmeztetnek. A hétköznapi életben tapasztalható periferizálódás nyomán az amerikai antropológus James Ferguson (Stanford University, USA) által megfigyelt - részben Bartha Eszter kelet-európai kutatásaival is alátámasztott -, a nyugati országok „utolérhető fejlődésébe”⁷ vetett hit eltűnni látszik. Valuch oldalakon keresztül részletezi a mai Magyarország szembeütő valós társadalmi problémáit: a kedvezőtlen foglalkoztatási helyzetet, a nettó keresetek gyorsuló értékvesztését, az alacsony értékű szociális juttatások rendszerét, a munkaerőpiac szegmentálódását, a helyzetet tovább súlyosbító új pénzügyi és gazdasági válság halmozódó negatív hatásait, a nyomor, a hajléktalanná válás és a társadalmi devianciák összetettségét, egymással való összefüggéseit, alátámasztva mindezeket az EUROSTAT felmérésével, amely 2014-ben a lakosság 33%-át a szegénységi küszöb alatti jövedelmi kategóriába sorolta (213.). A kötet külön érdeme, hogy a 2009 után általánossá váló recesszió kedvezőtlen következményeit – köztük főként a munkanélküliség problémáját - országrészekre tagolva is tárgyalja és adatolja a rendelkezésre álló statisztika alapján.

A kötet záró fejezete a mindennapok világát a fogyasztást és a lakáshelyzetet tárgyalja. Az életviteli szokások változását több statisztikai forrást (például

a 2005. évi mikrocenzust, továbbá időmérleg-felvételt, táplálkozási vizsgálatokat, étkezésszokás-felméréseket) felhasználva ábrázolja a szerző. A fogyasztásbeli különbségek vizsgálatából kiderül, hogy a két szélsőséges társadalmi kategória, az alulfogyasztó mélyszegény, illetve a magának luxust megengedni képes vagyonos rétegek körüli és közötti társadalmi verseny már a szocialista korban is létezett, de 1990 után egy sokkal szélesebb szakadékot teremtett. Meghatározó módon utal erre többek között a státuszjelző fogyasztás erősödése (249), a lakásállomány felszereltsége (262), illetve az infokommunikációs kultúra terjedése (271). A fenti tényezők közvetlen környezetünkben az újonnan kialakult középosztály és más jómódú társadalmi csoportok „önreprezentációs” eszközeivé váltak, miközben szinte áthidalhatatlanul nagy távolságokat teremtettek az alsó és felső rétegek között. Ennek igazolásaképpen kiemelhető, hogy a magyarországi lakáshelyzet terén bár a komfortszint fokozatos emelkedése egyfajta társadalmi kiegyenlítődésre utal, a lakáskörülmények azonban – éles kontrasztként - sokkal inkább erősödő polarizációra (pl. luxus lakóparkok, illetve szoba-konyhás szükséglakások).

A jelenkori magyar társadalom vizsgálata ma inkább szociológiai kérdéseket vet fel. Valuch Tibor szerzői érdeke, hogy nagy összefoglaló munkáit „alulról” megközelítő szemléletmód, a hatalmas forrásanyag mellett a regionális és helyi viszonyok tanulmányozását sem nélkülöző utánajárás, a jól felismert és összehasonlításra alkalmas társadal-

mi különbségek feltárása, a statisztika helyén kezelése és a közérthetőséget, szemléltetést célzó ábrázolásmódjának megfelelő kiválasztása, valamint a szélesebb értelemben vett olvasóközönséghez való retorika és szólásmód jellemzi. A zárszó ebben az esetben hiányzik, miképp a rendszerváltozással megkezdődött, s számos ponton párhuzamosan fejlődő gazdasági és társadalmi folyamatok sem tekinthetők lezártak. Több szemléletmód számbavétele, saját értékítéletünk kialakítása és egyfajta sajátos figyelemkeltés – e szándék és az ezekből nyert objektivitás mögött áll „csupán” a szerző, akinek munkáját mind a tanulás, mind az egyéb célú ismeretszerzés tekintetében érdemes kézbe venni.

(*Valuch Tibor: A jelenkori magyar társadalom.* A mai Magyarország sorozat 2. Osiris Kiadó, Budapest, 2015. 300 oldal)

ALABÁN PÉTER

Jegyzetek

1. Valuch Tibor, 2001
2. Valuch Tibor, 2013
3. Valuch Tibor, 2014: 114-115.
4. Szabó Lajos, 2012: 5.
5. Kovách Imre, 2013: 47-48.
6. Kern Tamás–Szabó Andrea, 2011: 49.
7. Vö. Bartha Eszter, 2015

Irodalom

Bartha Eszter 2015: A rendszerváltástól a struktúraváltásig. In: socio.hu (5.) 3. 253. http://www.socio.hu/uploads/files/2015_3/bartha.pdf - utolsó letöltés: 2016. március 13.

Kern Tamás – Szabó Andrea: A politikai közéleti részvétel alakulása, 2006–2010. In: Tardos Róbert - Enyedi Zsolt - Szabó Andrea (szerk.): Részvétel, képviselet, politikai változás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2011, 49.

Kovács Imre 2013: A vidék az ezredfordulón. A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Szociológiai Intézet), Argumentum Kiadó, Budapest, 47-48.

Szabó Lajos 2012: Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011. In: Kodifikáció és közigazgatás (1.) 1. 5-41.

Valuch Tibor 2001: Magyarország társadalmi története a XX. század második felében. Osiris Kiadó, Budapest

Valuch Tibor 2013: Magyar hétköznapok - Fejezetek a mindennapi élet történetéből Magyarországon a második világháborútól napjainkig. Napvilág Kiadó, Budapest

Valuch Tibor 2014: A rendszerváltás hatásai a magyar társadalom térbeliségére. In: Metszetek (3.) 2. 114-115. http://metszetek.unideb.hu/files/201402_08_valuch_tibor.pdf - utolsó letöltés: 2016. július 22.

77 ➤

Tudom, hogy a könyvtárosok rémálma vagyunk, hiszen nem mindig sikerült az összes évszakban kiadnunk a lapot, így előfordult az, hogy az ősz után rögtön tavasz következett. Egy ideje, már azt is ráírtuk a címlapra, hogy hányadik alkalommal jelenik meg a folyóirat, de egy alkalommal ezt is sikerült elszúrunk. Örvendetes az, hogy az utóbbi néhány szám a Magyar Regionális Tudományos Társaság honlapjára is felkerült, így a nagyközönség is hozzájutott a legújabb cikkekhez. Ezen a nyáron, még az Élet és Irodalom olvasói is értesülhettek arról, hogy létezik a Comitatus Önkormányzati Szemle, hiszen a visszhang rovatban a geopolitikáról folytatott vitában, többször is leírtuk a nevét.

Először 2002-ben különszámként jelentettük meg a Repertóriumot, majd később ezt a rendes számok keretein belül folytattuk is. Újból átlapozva, ismét rácsodálkozhatunk arra, hogy milyen gazdag és széleskörű tematikával, milyen érdekes és színvonalas írások jelentek meg lapunkban. Jó néhány cikket és tanulmányt ma is bátran elővehetünk, és mintaként odaadhatunk egy mai kutatási feladathoz az egyetemi hallgatónak.

Sok érdekes szereplőről írhatnék még, így például arról, hogy hogyan került a szerkesztőség állományába, az ifjú Navracsics Tibor, de ettől most eltekintek. Ideje felhagyni a nosztalgikus visszatekintéssel, hiszen új feladatok várnak ránk, mivel egy ilyen bejáratott és bizonyos rangot is szerző folyóiratnak, a továbbiakban is fenn kell maradnia.

AGG ZOLTÁN

Források

A helyi kormányzásról - összegzés, forgatókönyvek

2008-ban jelent meg Pálné Kovács Ilona nagyszabású monográfiája, **A helyi önkormányzás Magyarországon** címmel, a Dialóg-Campus Kiadó gondozásában. Az alábbiakban ennek egy részletét közöljük a szerző hozzájárulásával. Azóta sok minden történt, mi mégis érdekesnek találtuk a kötet záró fejezetét, ami bár közel tíz éve jelent meg, de sok szempontból ma is aktuális. Vajon melyik forgatókönyv vált be? Ezt a kérdést vitára bocsátjuk. (A szerk.)

A rendszerváltás utáni törvénykezés során az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban a legtöbb aggály az önállóság, a szabadság, illetve a helyi hatalom léte vagy nem léte kérdései körül fogalmazódott meg. Már az induló szabályozási feltételek elemzése alapján is szkeptikus értékelések láttak napvilágot, „...a civil társadalom csökevényessége, részint a politikai állam csökönysége miatt- napjainkban még csak ígéretes lehetőség, nem pedig valóság a helyi önkormányzatokban megtestesülő hatalom.” (Szegevári, 1991, 52. o.). Vajon hogyan értékelhető az „ígéretes lehetőség” tizenhat év távlatából?

Naschold a fejlett nyugati demokráciák önkormányzati rendszereinek II. világháború utáni fejlődését három fő jellemzőben foglalta össze:

A központi kormányzatokkal párhuzamosan *modernizálódtak*, a helyi közösség intézményeiből politikai és gazdasági intézményekké fejlődtek.

A korábbi szolgáltatást nyújtó szervekből a szolgáltatások *szervezőivé, megrendelőivé* váltak.

Erős *decentralizáció* zajlott le a javukra (Naschold, 1996).

Ha ezt az elemzési, értékelési szempontrendszert követjük, akkor a magyar önkormányzati rendszerről az állapítható meg, hogy *még nem járta végig ezt az utat*, bár az elmaradás nem írható kizárólag az elmúlt tizenöt év fejleményeinek számlájára.

Az összegző értékelés, mérlegkészítés során figyelembe kell venni, hogy egyrészt, nem állnak rendelkezésre a helyi-területi kormányzás minden dimenziójára, szereplőjére vonatkozó átfogó információk, illetve kutatási eredmények, másrészt az önkormányzati rendszeren belül, különösen az önkormányzati típusok, méretek különbségei mentén, rendkívül jelentős eltérések figyelhetők meg. A továbbiakban e fenntartások mellett teszünk kísérletet bizonyos főbb jellemzők, folyamatok összefoglalására és a prognosztizálható fejlődési trendek felvázolására.

1. A területi/helyi kormányzatok hatalmi pozíciója, szerkezete

1.1. Szétaprózódás

A magyar önkormányzati rendszer modelljét, szerkezetét tekintve mára lényegében mind a szakmai körök, mind a politikusok egyetértenek abban, hogy elaprózott és jelentős módosításra szorulna. Az elaprózottságot, saját módon nem csupán a szabályozási alapok, hanem a korrekciós kísérletek is táplálják, amelyek a későbbi integráció jegyében tovább bonyolították a rendszert:

– a rendszerváltáskor *megkétszereződő* helyi ön-

- kormányzatok száma a községgé nyilvánítással tovább nőtt;
- a szaporodó városok jó része nem tölt be térségi integráló szerepkört;
 - a társulások földrajzilag, ágazatilag is sokszínű rendszere nem volt képes az alapszintű ellátásokat optimális szervezeti keretbe terelni.
 - a területi irányítás háromszintűvé vált, megosztva a hatásköröket, forrásokat és szervezeti kapacitásokat.
 - a földrajzi szempontból pluralizálódó közép-szint szektorálisan is megosztott, képviselői, államigazgatási, korporatív, és egyéb státuszú közhatalmi szervezetek konglomerátuma tölti ki az alap és központi irányítási szint közötti teret (22. táblázat).

Területi szintek státusza, tartalma, perspektívái

	Régió – felső közép szint	Megye – középszint	Kistérség – alsó középszint
Státusz	NUTS2 tervezési-statisztikai, fejlesztéspolitikai egység Államigazgatási illetékességi terület	NUTS3 statisztikai egység Általános közhatalmi egység	NUTS 4 tervezési, statisztikai egység (EU már nem használja!) Államigazgatási és önkormányzati társulási keret
Legitimáció	Közvetett képviselet Nyilvánosság hiánya Mesterséges civil fórumok	Közvetlen képviselet Csökkenő figyelem Képzett politikai, civil intézményrendszer	Közvetett Civil érdeklődés Nyilvánosság hiánya
Jogi alapok	„Feles” törvény	Alkotmány, kétharmados Ötv.	„Feles” törvény
Identitás	Mesterséges	Tradicionális – gyengülő	Mesterséges, részben táji + polgármesteri érdekközösség
Funkció	Területfejlesztés Államigazgatás Igazságszolgáltatás Egyes közszolgáltatások	Közszolgáltatások Igazságszolg., rendészet Államigazgatás Önkormányzati politikai. Politikai (választás, pártok)	Fejlesztéspolitika Közszolgáltatások (alap+közép) Államigazgatás
Földrajzi határok stabilitása	Ogy. határozat Nincs székhely Vitatott	Alkotmány (Ötv.) Székhely kijelölve Vitatott	Kormányrendelet, törvény Székhely kijelölve Vitatott, változó
Perspektíva	Bizonytalan, (erősödő)	Bizonytalan (gyengülő)	Bizonytalan (erősödő)

Forrás: saját szerkesztés

1.2. Centralizáció

Miközben a helyi- területi kormányzás rendszerében erőteljes intézményépítési folyamatok zajlottak le, új szintek és szereplők jelentek meg, a hatalmi szerkezet összességében centralizált maradt. A sokszereplős, szétforgácsolt területi szektor nem volt képes a központi irányítási szinttel szemben jelentős pozíciót szerezni. A centralizáció tovább élése több formában érhető tetten:

- a területi szintű államigazgatásból, kormányzati irányítással végzett feladatokból kevés került át önkormányzati kompetenciába;
- a középszinten megjelent új intézmények jó részét felülről jöttek létre, a kormányzat befolyását közvetítik, lényegesen gyengébb az intézményépülésben az alulról építkezés eleme;
- romlott az önkormányzatok helyzete a nemzeti forrás újraelosztásban, a közösségi forrásokból való részesedésben;
- az önkormányzatok az uniós támogatásoknak

csupán kedvezményezettjei, de érdemben nem vesznek részt a döntéshozásban;

- nem javult jelentősen az önkormányzatok és a kormányzat közötti *érdekegyeztetés* gyakorlata;
- az *éleződő politikai konfliktusok* egyre erőteljesebben tolnak át a kormány és az önkormányzatok közötti mezőbe is, a kormány felszínen „önkormányzatbarát” viselkedése egyre kevésbé általánosan jellemző;
- nem érzékelhető, hogy a magyar önkormányzati szféra erős pozíciókat szerzett volna az *európai többszintű kormányzás* rendszerében, a brüsszeli lobbizás intézményei kihasználatlanok vagy lényegesen gyengébbek a kormányzati szint befolyásánál.

1.3. Érdekmegosztottság, kódolt konfliktusok

A nemzeti hatalmi szerkezeten belüli pozícióvesztés nem csak a kormányzat centralizációs törekvései miatt következett be, hanem közrejátszottak a folyamatban a *területi szektor belső elmentmondásai*, konfliktusai is:

Noha a települési önkormányzatok közötti viszonyrendszerben az együttműködés különböző informális és intézményi formái jelentős szerepet játszanak, ezek léte és működőképessége azonban jórészt az *állami támogatási, ösztönzési rendszeren* nyugszik, kevésbé a helyi politikusok helyzetfelismerésén és hosszú távú stratégiáján.

Ugyan szaporodott a városok száma és az országot lényegében lefedve létrejttek a kistérségi társulások, mégsem állítható, hogy tudatosult volna a *városokban a környezetükért való felelősség*, vagy hogy áthatnák a városvezetők szolgáltatás-szervezési, gazdaságfejlesztési döntéseit.

A megyei közgyűlések és a *megyei jogú városok* közötti kapcsolatok még mindig alacsony intenzitásúak, nem vált jellemzővé a közös stratégia készítése, fennmaradtak az intézményi párhuzamosságok.

A *megyei közgyűlések* egyre kevésbé képesek a megyét kifelé képviselni, befelé integrálni, különösen a legutóbbi választások óta vált jellemzővé működési stílusukban is inkább a konfrontáció.

A *regionális fejlesztési tanácsok*, amelyek tagságuk révén elvileg képesek lennének a régió főbb szereplőit összekapcsolni, nem váltak

a konszenzuskeresés katalizátoraivá. Egyrészt rendeltetésük, forráselosztó funkciójuk miatt inkább generálják, mint feloldják a konfliktusokat, másrészt felhatalmazásuk, kompetenciájuk korlátozottsága sem teszi lehetővé, hogy a szereplők közötti széleskörű párbeszéd, szövetkezés terepévé váljanak.

Az *önkormányzati szövetségek* megosztottsága, átpolitizálódása, gyenge érdekérvényesítő pozíciója, és hiányzó szervezeti, szakmai háttere miatt az országos összefogás is kivételes.

A területi államigazgatási szektor minden korszerűsítés és szervezeti összevonás ellenére megmaradt az *„ágazatiság fogságában”*, a közigazgatási hivatalok koordináló szerepe gyenge maradt.

Hiányoznak, vagy gyenge hatásfokkal működnek azok a *közpolitikai eszközök*, amelyek a szervezeti és érdektagság ellenére szolgálhatnának a koordinációt: a tervezés ugyan terjed, de sem eljárási, sem tartalmi, minőségi szempontból nem képes a szereplők tényleges tevékenységét orientálni (Faragó, 2005). Az együttműködéseket támogató pénzügyi konstrukciók hatásfoka függ a források mennyiségétől és a finanszírozás folyamatosságától.

2. A helyi kormányzás szolgáltatásainak minősége, hatékonysága

Noha, mint többször említettük, a helyi önkormányzattal kapcsolatban hosszú ideig elsősorban politikai értékek, elvárások fogalmazódtak meg (szabadság, önállóság, polgárközelség, együttműködés, szolidaritás stb.), mára a hatékonysági, eredményességi követelmények vannak felértékelődőben, annak ellenére, hogy ezek mérése tekintetében sok fogalmi és módszertani bizonytalanság tapasztalható (Horváth M., 2005a, Peters–Pierre, 2006).

Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokkal, hatósági igazgatással, az általuk fenntartott települési infrastruktúrával, épített környezettel kapcsolatos elégedettség értékelhető a lakosság, a *fogyasztók*, a szabályozás finanszírozó állam szempontjából – azaz a *külső szereplők* részéről – de természetesen *maguk az önkormányzatok is* szembesülhetnek saját teljesítményükkel, ha kiépítik saját belső értékelési mechanizmusait. A háromfajta értékelés más értékrendet, elvárásokat követ és eltérő paramé-

tereket használ. Az értékelésnek figyelembe kell vennie az egyes önkormányzatok, illetve önkormányzati típusok eltérő kondícióit is. Szinte lehetetlen tehát a magyar önkormányzati rendszer teljesítményéről olyan általános véleményt alkotni, amely ne lenne pontatlan, méltánytalan bizonyos önkormányzatokkal, önkormányzati tevékenységi területekkel, és szereplőkkel kapcsolatban. Megnehezíti a mérlegkésztést, hogy a kormányzati és az önkormányzati rendszer működésének szisztematikusan ellenőrzése, értékelése hiányzik, ráadásul a végezhető elemzések máig is csak sporadikus és nem teljes körű információrendszerre épülhetnek (Hüttl–Sivák, 2006).

A magyar helyi önkormányzatok is olyan „autopoetikus” rendszerek, amelyek nem egyszerűen átéltek, elszenvedtek egy objektív és szubjektív külső körülményekkel jellemezhető korszakot, hanem *maguk is alakították a feltételeket*, s minden kötöttségük ellenére volt mozgásválasztásuk a helyi döntések meghozatala során. A helyi teljesítmény tehát rendkívül komplex hatások, tényezők eredménye. Mindezek után nagy bátorságnak tűnik általános értékelő véleményt megfogalmazni a teljesítményről, már csak azért is, mert az értékelés nem épülhet a „policy science” fogalmi és módszertani rendszerére (Peters–Pierre, 2006).

A helyi önkormányzatok jelentették Magyarországon a rendszerváltás sikertörténetét. Ennek a sikernek a részletes kifejtésére, elemzésére ugyan nem került sor, de a politikai közbeszédben az önkormányzatok sikereit különösen a *fejlesztéspolitikához kötötték*, amely látványos, közösségi forrásokból finanszírozott infrastrukturális változásokat elsősorban a falvakban, a hátrányos helyzetű régiókban produkált. A közszolgáltatások kiépültsége, minősége ritkábban került az érdeklődés homlokterébe, már az is komoly teljesítménynek minősült, ha az önkormányzatok zökkenőmentesen *képesek voltak az örökölt intézményrendszer szinte változatlan továbbműködtetésére*.

Ez a teljesítmény akkor vált igazán értékesé, amikor – ahogyan Vigvári András fogalmazott – a „családi ezüst elfogyott” (Vigvári, 2006c), s a romló finanszírozási körülmények közepette nem omlott össze a helyi szolgáltatási rendszer. E „siker” oka inkább a szervezeti inerciákban,

semmint az önkormányzati közszolgáltatási újításokban, a profit-orientált és a non-profit szereplők bevonásában, egyéb költségkímélő módszerek bevezetésében jelölhető meg. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minőségéről nem lehet általában véleményt alkotni. Annyi azonban megkockáztatható, hogy a strukturális reformok elmaradása és a szűkülő forrásrendszer miatt az intézmények állapota romló tendenciát mutat, s legfeljebb szigetszerűen jelentkeznek pozitív minőségi változások.

Véleményünk szerint a magyar önkormányzati rendszer közszolgáltatási, és gazdaságfejlesztési gyakorlatában, a *paradigmaváltás ezekben az években zajlik*, illetve fog lezajlani. A gyökeres változás kiváltó oka nem az önkormányzatok helyzetfelismerése, hanem elsősorban a pénzügyi krízishelyzet kezelésének szükséglete, másodsorban a „fogyasztói nyomás vagy öntudatra ébredés”, bár még messze nem olyan kiterjedten és szisztematikusan intézményesítve, ahogy a nyugati demokráciák önkormányzati rendszereiben, például a kartamozgalom útján ez megtörténik (Józsa, 2006, Bende-Szabó, 2000).

A változás *hajtóerőiből* következik a *változások iránya* is.

A helyi közszolgáltatási reformok jellemzően *felülről kezdeményezettek* (elsősorban „fűnyíró elvű” forráselvonás és csak kevésbé közpolitikai jelenlegű – egészségügyi és oktatási – kormányzati reformintézkedések révén). Ezért a helyi válaszok is a *makrofeltételek változásához* igazodnak (Taylor–Gooby, 1998). Külön nehezíti az alkalmazkodást, hogy a felülről kezdeményezett változások sem kiszámíthatóak.

Többnyire nem áll helyben rendelkezésre elegendő feldolgozott, elemzett *információ és kidolgozott stratégia*, az értékelések nem szervezetbe épült tanulási funkcióként jelennek meg, csupán külső megrendeléseként (Weiss, 2005), ezért a válaszok nem eredményeznek optimális döntéseket helyben, illetve térségi szinten. Különösen aggályos, hogy a helyi-területi feladatrendszer gyakorlásának *földrajzi kereteit* illetően sincs teljesen világos jövőkép.

Miután az önkormányzatok kerülnek a választókkal való konfliktusokat, s nem építenek ki szisztematikusan kapcsolatokat a különböző fo-

gyasztói csoportokkal, ezért a felőlük érkező nyomás racionális feldolgozása sem történik meg.

Az sem mellékes probléma, hogy a magyar önkormányzatok túlnyomó többsége mellett nem működik *tanácsadó koalíció*, „tudásközösség” (Naschold, 1996), már csak méretük okán sem, ezért a racionális és hosszú távú szakpolitikai stratégiák készítéséhez szükséges tudással sem rendelkeznek.

A fentiek alapján félő, hogy a közszolgáltatási, igazgatásfejlesztési reformok elsősorban a költségvetések rövid távú konszolidációját és az élesebb helyi konfliktusok megkerülését szolgálják, s nem lesznek hosszabb távon képesek a települési, kistérségi, megyei, regionális és országos szintű döntések összehangolására. A helyi közszolgáltatások reformjának kilátásai nehezen körvonalazhatóak, ez ügyben csak az bizonyos, hogy az önkormányzatok szinte mindenütt rákényszerülnek „tenni valamit”. Még talán mindig nem késő a helyi rendszerváltások végrehajtásához szilárdabb keretfeltételeket, szisztematikusabb tudásbázist, stabilabb politikai támogatást biztosítani.

3. Önkormányzatok és fejlesztéspolitika

A hazai fejlesztési forráselosztási modell a helyi önkormányzatokat tekintve elsődleges kedvezményezettnek, ezért az önkormányzati szerepvállalás eredményessége, hatékonysága alapvető zálogává vált a helyi és területi fejlődésnek. Mint említettük, az önkormányzati politikusok aktivitása ezen a területen kiemelkedő. A rendszerváltást követő évtizedben a fejlesztéspolitika jórészt a kistérségi önkormányzatok ügye és sikerforrása volt, nem azért, mert „jól csinálták”, hanem azért, mert a korábbi évtizedekhez képest valóban jelentős forrásokat fordítottak a falvak fejlesztésére. A fejlesztéspolitika másik fontos jellemzője, hogy területi szinten kikerült az önkormányzati kompetenciából, és egy rendkívül tagolt, háromszintű fejlesztési tanácsai intézményrendszerre épült rá, többek között éppen ezzel gyorsítva fel a megyei önkormányzatok teljes kiszorulását.

A fejlesztéspolitikában jelentős változások következtek be és prognosztizálhatóak a jövőre, döntően azért, mert a források túlnyomó többsége az Európai Uniótól érkezik, s ennek is köszönhetően a *fejlesztéspolitika jórészt kikerül*

az önkormányzati szférából, a döntéshozás még centralizáltabbá válik:

Csak azok a célok, projektek jutnak támogatáshoz, amelyek megfelelnek az uniós prioritásoknak. Így például jelentős elmozdulás várható egyrészt az infrastrukturális fejlesztések lehetséges területeit illetően, másrészt a falvaktól a városi fejlesztések támogatása irányába, miután direktebb a fejlesztés fenntarthatóságának és a térség „versenyképességének” igazolására irányuló kényszer.

A fejlesztések tervezése térségi léptékű lesz, nálunk jellemzően kistérségi és regionális, ezért a helyi települési projekteknek illeszkedniük kell a térségi célpiramisba.

Az uniós források felhasználásának adminisztratív szabályai, követelményei miatt a forrásallokáció speciális szervezetek hatáskörébe került, a döntési mechanizmusban megnőtt a regionális fejlesztési tanácsok, illetve különösen az ügynökségek szerepe, a projektek lebonyolítását jellemzően az önkormányzatokon kívüli szervezetek menedzselik. Ez a jelenség jelentős elmozdulást eredményez a hatalmi viszonyokban, és az önkormányzati szervezeti rendszerben egyaránt.

A regionális politika, mint többszintű kormányzási rendszer, nálunk erősen centralizálttá válik. Az érintett szintek, szereplők közül egyértelműen a nemzeti kormány szintje erősödik meg, rácsúfolva a forrásabszorpció érdekében kialakított „fiskális regionalizmus” modelljének hazai stabilitására.

A fejlesztéspolitika területén az önkormányzatoknak egyre több olyan típusú feladatot kell megoldaniuk, amelyhez a hagyományos közjogi szervezeti és eszközrendszer nem alkalmas. Ezen a területen különösen igaz, hogy a hatalom gyakorlása elsősorban mások helyzetbe hozását, a partnerségi hálózatokban való részvételt jelenti, s nem a közvetlen megvalósító döntések meghozatalát. A képviselő mellett az adminisztrációknak is új kihívásokkal kell szembe néznie. Megjelenik az apparátusokban a projektekhez kötődő „ad-hocrácia”, amelyik időlegesen és sikerdíjért dolgozik, ezen kívül felértékelődik az elektronikus kommunikáció jelentősége, továbbá a hivatal körül is kialakul egy holdudvar, amely ellátja a rugalmasabb, speciális szakértelmet, készséget igénylő feladatokat és végrehajtja a projekteket.

Különösen fontos kihívás a nemzetközi kapcsolatok erőteljes kiszélesedése és operatívává válása, ezek nagy része éppen a területfejlesztési akciókhoz kapcsolódik, közös pályázatokban manifesztálódik. Ezeknek a kapcsolatoknak a professzionális menedzselése szakértelmet, nyelvtudást, informáltságot, segítő szakmai háttérrel igényel.

A területfejlesztési, gazdaságfejlesztési irányítási funkciók gyakorlása, illetve a *strukturális alapok menedzselése* az egyik legnagyobb kihívás a helyi/területi kormányzással szemben az uniós csatlakozás tükrében. A helyi önkormányzatok rendeltetése elsősorban a stratégiai irányítás, az értékválasztásokra és politikai kompromisszumokra épülő tervezés, célmegjelölés, és a feltételrendszer kereteinek a kialakítása. A pályázás, a programok menedzselése azonban jórészt megkerüli az önkormányzati hivatalokat, a közigazgatást, s olyan gazdaságfejlesztő, tanácsadó, fejlesztési ügynökségi intézményi kapacitásokat igényel, amelyek képesek uniós forrásbevonást véghezvinni.

A fejlesztéspolitikai kulcskérdése, hogy *mi történik regionális szinten*. A második nemzeti fejlesztési terv az előző várakozásokkal ellentétben alapvetően nem regionális szemléletű. Vannak ugyan regionális operatív programok, de ezek nem fogják át egy-egy régió komplex fejlesztési stratégiáját, inkább csak azokat a célokat tartalmazzák, amelyek az ágazati programokból kimaradtak. Nem változott az irányítás erősen centralizált modellje sem. A regionális szervek szerepe nem döntéshozó jellegű, bár a fejlesztési ügynökségek nagyon fontos közreműködő funkciókat gyakorolnak a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányítása mellett.

A centralizált irányítás hatékonyságát a forrásabszorpció területén egvelőre nehéz prognosztizálni, a hátránya azonban a politikai regionalizáció esélye szempontjából egyértelmű. A politikai regionalizáció politikai támogatottságát éppen azzal lehetett volna növelni, ha a regionális szintű intézmények, az elit tényleges, érdemi működés során összekovacsolódnak, kapcsolatokat épít a környezetével és sikereket ér el az uniós és nemzeti források hatékony felhasználásában.

4. A helyi kormányzás demokratizmusa

Mint tudjuk, az önkormányzati modell bevezetésekor a helyi demokrácia, a polgárok részvétele kérdésében tápláltuk a „legvérmesebb” illú-

ziókat. Megismételve a helyi politika világának általános értékelhetőségéről az előző pontban kifejtett fenntartásokat, az a benyomásunk alakult ki, hogy a döntéshozás polgárokhoz közelebb kerülése *nem feltétlenül növelte az átláthatóságot, a részvételt, s különösen nem a bizalmat, a támogatottságot*:

Az önkormányzati szervezet és a politikusi réteg tényleges működése, magatartása, kultúrája általában *nem befogadó*. A belső politikai konfliktusok leszűkítik a döntéshozásba vont szereplők körét, az elszigetelődött önkormányzati politika a civil társadalmi környezettel nem partnerként, mint inkább „vétó pontként” vagy „célcsoportként” számol.

Az önkormányzati szervezet körül kialakult hálózatok kevésbé tekinthetők tudatos partnerségi, fejlesztési koalícióknak, közpolitikai hálózatoknak, sokkal inkább a befolyásos, funkciókat halmozó önkormányzati és pártpolitikuskok *kliéntúráinak*.

Az önkormányzatokat körülvevő *helyi társadalom* akkor képes a helyi döntéseket befolyásolni, ha intézményesen *beépül a döntéshozásba, ennek esélyei azonban egyre csekélyebbek*, ezzel szemben a konzultatív mechanizmusok, a nyilvánosság ereje kevésbé bizonyul hatékonynak.

Az önkormányzatok iránti *bizalom* ugyan még mindig erősebb a politikai intézményrendszer egyéb szereplőihöz – különösen a pártokhoz – képest, de az önkormányzati politikuskok körében tapasztalható stabilitást inkább az alternatíva hiánya, az ismertség, semmint az elégedettség vagy pozitív támogatás biztosítja.

A középszintű kormányzás problémái, a középszintű nyilvánosság hiánya, az ellenőrizetlen hálózatok megjelenése, a központi kormányzat térnyerése a *hatalom homokóra-szerkezetét konzerválta*, ezáltal is törekenyebbé téve a magyar hatalmi berendezkedést.

Az *önkormányzati politika parlamentarizálódik*, s a pártok agresszív ambíciói nyomán elveszíti sokszínűségét, „valódi lokalitását”, nem kínál igazi terepet a demokrácia, a részvétel új, alternatív formáinak.

Az önkormányzati politikai szféra a kielezhető makropolitikai mezőben elveszítette semlegesítő, „pufferzóna” szerepét, ehelyett inkább a *pártpolitikai küzdelmek terepévé vált*. Az önkor-

mányzatokkal fennálló viszonyrendszer újabb konfliktusfelülete a központi kormányzásnak is, nem elsősorban az önkormányzati érdekegyeztetés, hanem a parlamenten belül erősödő önkormányzati lobbik okán.

A helyi kormányzás nyitottabbá, befogadóbbá, „demokratikusabbá” tétele nem szabályozási reformok, politikai programok kérdése. Ezen a területen a „path dependency” erősen érvényesül, a demokratikus politikai kultúra nem írható fel receptre. A felsorolt anomáliák egy része azonban kezelhető. Az önkormányzatok erős érdekszövetségének létrejöttét a törvényhozó elősegítheti például azzal, hogy dönt az érdekegyeztetés rendszeréről. A középszintű dzsungel átláthatatlansága pedig felszámolható erős, választott önkormányzat létrehozásával.

Sok múlik azonban az önkormányzati politikusok szervezeti tudásán, a döntési mechanizmusok formálásán is. A legtöbb azonban a *polgárosodó helyi társadalomtól*, az önálló civil szervezetektől, az ellenőrző funkcióra képes nyíltságtól várható.

5. A helyi kormányzás megújulási képessége, a perspektívák

A magyar helyi kormányzási rendszer nem jó, nem rossz, hanem olyan, amilyené saját korlátaink között formáltuk. Vélhetően tizenöt év eleve kevés idő volt a modell beüzemeléséhez. Ahhoz azonban már elegendő, hogy az eddigi működési sajátosságok alapján mérleget készítsünk és kijelöljük a fejlődés kívánatos irányait. A számvetés is, de főleg az irányok kijelölése, számtalan alkalommal megtörtént. Különböző szakmai, szakmapolitikai, önkormányzati körökben, számtalan olyan kormányprogram, közigazgatás-korszerűsítési határozat, stratégia, koncepció készült, amely követte az európai „main stream”-et, reagált a magyar közigazgatás és önkormányzati rendszer érzékelhető problémáira. Noha nem mindig írásztal melletti javaslatok születettek (Balázs, 2005), a végrehajtás, főleg a lényegi problémák megoldása mégis, sok esetben elmaradt.

A struktúra formálása körüli bűnultságot mutatja, hogy hét évvel ezelőtt hasonló, az alábbiakban összefoglalt feladat megoldása állt az önkormányzati rendszer előtt:

A rendszerváltás után tíz évvel a politikai, demokratikus szempontok mellett nagyobb teret kell, hogy kapjon a *hatékonyság, és a professzionalizmus*, ami a rendszeren belüli integráció erősítését igényli. Ma már nem az önállóság, az egymástól való elhatárolódás, hanem az együttműködés, a konkordancia modellje felé kellene haladnunk. Az együttműködés és összekapcsolódás elemi szükséglet a szintek és szektorok között, valamint az önkormányzati és államigazgatási szektorokon belül is Ennek eszköze a társulások ösztönzése, vagy akár kötelezővé tétele, a városok többletfeladatokkal való ellátása lehet. Nagyon fontos lenne az önkormányzati és igazgatási feladatok ellátásával szembeni szakmai elvárások normákba foglalása, és szigorú érvényesítése, természetesen a működés törvényességének elemi követelménye mellett.

Tíz évvel a rendszerváltás után még nem zajlott le „*rendszerváltás*” a *szolgáltatás-szervezésben*. A finanszírozási problémák szorításában az önkormányzatok, egymástól elszigetelten ugyan, de kísérleteznek új formák, módszerek bevezetésével. Viszont átfogó, az egyes település- és önkormányzat típusokra differenciált modell nem született arra vonatkozóan, hogy a rendszerváltással létrejött új állami, tulajdonosi, társadalmpolitikai modell milyen helyi szolgáltatási rendszereket igényel.

Nem csak, vagy talán nem is elsősorban európai integrációs kihívás az *erős középszint (megye és/vagy régió)* megeremtése. A kihívásra nem elhamarkodott és tetszetős, hanem szakmailag, politikailag kiérlelt, a hazai sajátosságokkal adekvát választ kell adnunk. A válaszadás hosszú ideig történő lebegtetése sem megoldás ugyanakkor, mert az irányok kijelölése nélkül, a közigazgatás spontán, „bottom up” építésének stratégiája – a tíz év tapasztalatai alapján – kudarcra van ítélve.” (Pálné, 2000).

A közigazgatási reformok végrehajthatósága az általa érintett szervezetek, csoportok tudati és akarati tényezőin, meggyőződésén múlik. A felülről, erőszakosan végrehajtott reformok a tapasztalatok szerint többnyire sikertelenek. A változások menedzselhetősége a rendszerváltó országokban nagymértékben függ a bürokraták akaratától és tudásától. Nehéz vitatni Tönnisson véleményét: „Ha valahol van homo sovieticus, akkor az éppen

a rendszerváltó országok közigazgatása”, az intézményeket, szabályokat könnyebb változtatni, mint az embereket (Tönnisson, 2004, 203. o.).

Az értékelések kiemelték azt is, hogy a közép- és kelet európai országok közigazgatási modernizációjának, reformjának, uniós adaptációjának egyik nagyon fontos akadálya, hogy alig épültek ki a közigazgatás teljesítményét nyomon kísérő, értékelő (monitoring – evaluation) rendszerek, és erre épülő szakmai segítő, fejlesztő mechanizmusok. Ezek hiányára mi is többször emlékeztettünk a kötetben.

A közigazgatási reformokról kevés összehasonlító munka született, így nehéz megmagyarázni, miért lehetnek egyik országban sikeresek a reformok, másutt pedig nem. Kaufman négy csoportba sorolja a közigazgatási reformot meghatározó tényezőket:

Első helyre kerülnek a *politikai tényezők*, különösen a végrehajtó és törvényhozó hatalom viszonya, a pártrendszer szerkezete és a pártok fegyvermezetsége, szervezettsége.

A *gazdasági* tényezők ugyancsak fontosak, a tőke ugyanis rákényszeríti az állami költségvetéseket a tranzakciós költségek csökkentésére, a versenykondíciók javítására.

Vannak, akik a reformok *technikai, stratégiai* összefüggéseit hangsúlyozzák, tehát azt, hogy milyen politikákat, formákat, koalíciókat alkalmaznak a célok eléréséhez.

A negyedik tényezőcsoport a *nemzetközi összefüggéseket* fogja össze. A nemzetközi (pénzügyi) intézmények nyomása, az adminisztratív reform-elméletek gyors cirkulációja világszerte jelentősen befolyásolja az egyes országok reform modelljeit. Az európai posztkommunista országokra pedig az uniós csatlakozás is nagyon erős hatással volt (Kaufman, 1999).

Az utóbbi évtizedekben Nyugat-Európában lezajlott közigazgatási reformok folyamatát elemezve Wright is felhívja a figyelmet arra, hogy alapvető dilemma a reformok folyamatában a *közvetlenül érintettek támogatásának* megszerzése, ami nélkül nem lehet sikeres reformot végrehajtani, miközben a közvetlenül érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelt (mint fogalmaz, „a pulyka sem várja lelkesen a Karácsonyt”). Wright meglehetősen borúlátóan vonja meg a paradoxonokkal teli közigazgatási reformok mérlegét: „a

mai megoldás holnap probléma lehet” (Wright, 1997. 12. o.).

A magyar közigazgatás megújulási kényszere akkor is tény lenne, ha az nem küszködne strukturális problémákkal. A közigazgatási rendszerek jellemző sajátossága a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás, a tanulás, a működés eszközeinek, módszereinek továbbfejlesztése. A magyar közigazgatás előtt álló kihívások azonban nem a fokozatos korrekciók módszerével, hanem strukturális reformokkal válaszolhatóak meg.

A magyar közigazgatás az elmúlt másfél évtizedben jórészt spontán, eseti alkalmazkodások formájában fejlődött, és rögtönzött reformirányok mentén sorolódott. Mint kiderült, a közigazgatási reformok sikertelensége, nem magyar sajátosság. „Vigasztalásul” érdemes idézni egy amerikai szerzőtől, aki a regionalizmus reneszánszáról értekezve jegyzi meg, hogy „harminc év után kezdik feltenni a helyes kérdéseket” (Dodge, 2003, 321. o.). Nincsenek generális receptek, uniformizálható megoldások. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatok fejlődése ma már nem csak a belső körülmények alakulásának van kitéve. A globalizáció, az uniós tagság olyan determinánsok, amelyek jelentős súllyal kerülnek számításba, amikor az optimális modell kialakításáról kell dönteni. Az „optimális” modell kialakítása nem kizárólag szakmai mérlegelés kérdése, hanem a mindenkori politikai erőviszonyoké is.

Ez a körülmény nem menti fel a mindenkori kormányzatot annak felelőssége alól, hogy az ambiciózus közpolitikai célok meghirdetése mellett kellő figyelmet szenteljen a *végrehajtást garantáló közigazgatás alkalmasságának*. Sőt, azt is célszerű figyelembe vennie, hogy a mindenkori közigazgatás állapota, struktúrája, belső érdekeltiségi viszonyai nem csak a célok végrehajtására, hanem azok megfogalmazására is döntő hatással vannak.

Ezért fontos, hogy minél több szakmai információ, adat, elemzés álljon rendelkezésre a működő közigazgatás teljesítményéről, sajátosságairól annak érdekében, hogy minél több nemzetközi példa, minta, irányzat ismeretében tudjuk mérlegelni a lehetséges alternatívákat, s ezáltal minél szisztematikusabb módon épüljön be a kormányzás eszköz- és intézményrendszerébe a

közigazgatás tudatos monitoringjának és értékelésének a funkciója.

„Beethovenől származik az a mondás, hogy zongora nélkül kell komponálni. Az államférfi zongorója a közigazgatás. A mester mondása nyilván azt jelenti, hogy a komponistának a zongorához nagyon kell értenie. E helyett a demokratikus népképviselő sokszor Beethoven, úgy látszik, fordítva úgy érti, hogy nem szükséges, hogy a komponista a hangszerhez értsen és lehet kormányozni a közigazgatás teljes ismerete nélkül is. A közigazgatás racionalizálása ezzel a felfogással összeegyeztethetetlen, illetve megvalósíthatatlan. Racionalizálni csak úgy lehet, ha feltételezhetjük a közigazgatás gépezetének mindenkorai egységes, szakszerű vezetését. E nélkül modern színvonalon álló közigazgatás és eredményes kormányzás még rendes viszonyok közt sem lehetséges, de különösen nem sikerülhet az összes nemzeti erő döntő pillanatban való bevetése. Így válik a közigazgatás racionalizálása a mai idők magyar nemzeti politikájának egyik alapproblémájává” (Magyary, 1988, 29. o.).

A hosszú idézettel az volt a célunk, hogy Magyary szavaival szerezzünk nyomatékot a végrehajtó hatalom, s benne az önkormányzati rendszer alapos ismerete és a reformok végrehajtását garantáló szervezeti és személyi feltételek fontosságának. A technokrata, inkrementalista bázis megteremtése önmagában nem elegendő, bizonyos *politikai, szakmapolitikai alapértékek* tekintetében is új konszenzusra kell jutni ahhoz, hogy a magyar állami-politikai rendszer teljesítménye jelentősen javulhasson:

Az első (és témánk szempontjából legfontosabb) a *decentralizáció-szubszidiaritás következetes elfogadása* az államszervezési elvek között. Az elmúlt tizenöt év, és az azt megelőző évszázadok lényegében azt bizonyították, hogy a *magyar állam mindig centralizált volt*, bizalmatlan mind a közösségekkel, mind a területi szereplőkkel szemben. Az elkövetett hibák és a szűkebb-tágabb környezetünkben zajló folyamatok alapján fel kell ismerni a következőket: „A politikai decentralizáció összehasonlító elemzése alátámasztani látszik a népi mondást, miszerint a nemzeti kormányzatok az információ korában ahhoz túl kicsik, hogy kezeljék a globális erőket, ahhoz viszont túl nagyok, hogy irányítsák az emberek

életét.” (Castells, 2006, 396. o.). Az euro-atlanti integrációval kapcsolatos stratégiánk az előbbi állítás első felének felismerésére épül, a második felének belátása még hátra van. Magyarország számára sem látszik más reális perspektíva, mint hogy önállósítsa a területi és helyi kormányzatokat, ténylegesen decentralizáljon kormányzati szintű kompetenciákat, s ezzel képessé tegye a nemzeti szintet új, a globális rendszerekkel összekapcsoló funkciójának gyakorlására. Nem egyszerűen szerkezeti változásra van tehát szükség a hatalmi modellben, hanem olyan paradigmaváltásra, amely megnyitja az utat a tényleges decentralizáció előtt.

Az önkormányzati rendszerhez fűzött politikai illúziókkal ideje leszámolni. *Az önkormányzás nem cél, hanem eszköz, eszköze a közszolgáltatások és az igazgatás megszervezésének*, a gazdaság támogatásának, az infrastruktúra fejlesztésének, mindannak, ami az emberek jólétéhez szükséges. Ha ezt a célt az önkormányzatok tudják jó hatékonysággal és jó minőséggel megvalósítani, akkor indokolt a feladatokat önkormányzati kompetenciába telepíteni. Nem azért kell a feladatokat helyi-területi szintre helyezni, hogy az önkormányzatok erősek legyenek. Elavult már az a doktrína, hogy a helyi önkormányzatok, mint a „szabadság építőkövei”, a „demokrácia iskolái”, csakis a helyi közösségekhez legközelebb telepítve tesznek lehetővé demokratikus kormányzást. Félrevezető leegyszerűsítés, hogy a „kicsi szép”, vagy a „nagy erős és hatékony”, a feladat és a konkrét települési, térségi környezeti kontextus dönti el a helyes léptéket. A kérdés az, hogy hosszabb távon *milyen közigazgatási struktúra felel meg leginkább* a magyar társadalomnak és gazdaságnak, az ellátandó közszolgáltatási és igazgatási funkcióknak? A korábbi fejezetekben talán sikerült érzékeltetni az álláspontunkat. Véleményünk szerint a települési és középszintű kormányzás modellje szorosan összefügg, s a helyi szint konszolidálása fontosabb a középszint léptékének növelésénél. Ha a közszolgáltatások színvonalában és költséghatékonyságában minőségi fejlődést kívánunk elérni, akkor az önkormányzatok szervezeti vagy működési jellegű integrációja elkerülhetetlen, ennek kistérségi léptéke tekintetében azonban a korábbi fejezetekben aggályokat fogalmaztunk meg. Hasonlóképpen,

alapos számításokra, elemzésekre és kísérletekre lenne szükség a regionális önkormányzatokról szóló döntés meghozatala előtt. A politikai régiók létrehozásáig azonban kézenfekvő megoldás a *megyei önkormányzatok rehabilitálása* minden olyan közszolgáltatási területen, amelyen jelenleg tényleges legitimáció nélküli testületek, ellenőrizhetetlen államigazgatási hatóságok látnak el képviseleti mérlegelést igénylő feladatokat.

A területi, helyi hatalomgyakorlás, a *helyi kormányzás modellje már nem korlátozódik az önkormányzatokra*, viszont a szélesebb értelemben vett helyi és területi szereplők közötti kapcsolatokat stabilabb bázisra szükséges építeni. A helyi partnerségek, hálózatok, a közszolgáltatások kiszereződése, a fogyasztókkal való kapcsolatrendszerek, a helyi nyilvánosság intézményei tekintetében természetesen rendkívül tarka képletek jöhetnek létre, de az önkormányzati forrásrendszer és felelősség stabilizálása, az eszközrendszer modernizálása, rugalmassá tétele nélkül e képletek nem állandósulhatnak. A „public és private” szféra kooperációja nálunk, sok esetben a rosszhírű PPP konstrukciókra korlátozódik, amelyekben a „public” meglehetősen dilettáns partnernek bizonyult. Hasonlóképpen a hálózatok inkább a kirekesztés, semmint a bevonás eszközei lettek. Fel kell tehát készíteni az önkormányzatokat az ún. „irányított kormányzásra”, (governance) amely annál sikeresebb, minél kevésbé kell a hierarchia eszközeit bevetni.

A területi kormányzás tekintetében Magyarország fontos lépéseket tett a rendszerváltás óta. Úgy is fogalmazhatunk, hogy felúton van, ott ahonnan már csak *politikai választás kérdése, hogy visszafelé vagy előre megyünk tovább*. Van egy rendkívüli mértékben tagolt, sokszintű, sokszektorú, alul- és túlintézményesített, személyi és adminisztratív kapacitásgondokkal, finanszírozási nehézségekkel küszködő rendszer, amelynek letisztítása, összerendezése különböző modellek szerint képzelhető el.

A rendszerváltás óta meglévő strukturális problémák megoldását belső politikai, jogi, szemléleti és szakmai tényezők egyaránt akadályozzák, miközben a *külsődleges motivációk* (uniós csatlakozás, strukturális alapok menedzselése) *ösztönző ereje lényegesen csökkent*. Sajnos a jövő valóban kétesélyes, a visszahúzás és a

progresszió tényezői egyformán jelen vannak a rendszerben, a tovább lépés iránya lehet a *bürokratikus centralizáció és a plurális kormányzásra épülő decentralizáció is*:

Ha a települési szintű kapacitásgondok megoldásában kizárólagos marad a felülről indított és fenntartott kistérségi modell, akkor a kistépülések oldaláról befolyásolhatatlan, túlkonzentrált, merev alap vagy középszint jön létre, végképp elszakítva a helyi kormányzást közösségi gyökereitől. Ha a középszint elemeire szentesik, és a központi és helyi irányítás közötti térben tartósan az államigazgatás és a delegált korporációk rendezkednek be, akkor egyre kisebb az esély arra, hogy a középszint (megye vagy régió) a központi kormányzat ellensúlya és partnere lehessen. Ha állandósul az önkormányzatok központi forrásfüggősége, akkor a helyi szereplőkkel való kölcsönös tranzaktív szolgáltatási és fejlesztési koalíciók állami forrásszerző alkalmi szövetségessé sorvadnak. A leszűkülő mozgástér, a működés rossz minősége végképp erodálja a helyi társadalmak támogatását, megfosztva a helyi közösségeket a helyi identitás felértékelődő lehetőségétől.

A meglehetősen pesszimista forgatókönyv *optimista ellenpárjának* csak felül és alul egyszerre zajló, strukturális és funkcionális modernizáció esetében van esélye. A helyi szint konszolidálása során világosan elválnak helyi és középszintű kompetenciák, a kistépülések (akár kötelező) társulásai az ország térbeli, településhálózati sajátosságaihoz igazodva, változó léptékben szervezik meg az alapszintű szolgáltatásokat. A városok ténylegesen vállalják a „környék-ellátó” szerepet, a középszintű kormányzatok erős legitimitással, komplex igazgatási, szolgáltatási és fejlesztési hatáskörrel integráló és érdekérvényesítő funkciót töltenek be, alkalmassá válva az önkormányzatok nemzetközi hálózataiban és versenyében való részvételre. A közösségi szolgáltatások vegyes, sokszínű helyi modelljei a helyi gazdaság és civil társadalom forrásait, tudását ötvözik a közhatalmi ellenőrző, minőségbiztosító és méltányossági elemekkel. A helyi és középszintű demokrácia, a nyilvánosság intézményei korlátozzák a politikai elit bezárkózási hajlamát, a helyi hálózatok befogadó szövetéke felületet kínálnak a tudással, funkcióval, forrással rendelkező szereplők csatlakozására.

A két ideáltipikus forgatókönyv valamilyen keveréke lehet reális. A modern és demokratikus helyi kormányzás célja elérhető, ha nem fordulunk vissza a rendszerváltás során megkezdett úton.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Felhasznált irodalom

A. Gergely A. 1991: *A pártállam varázstanítása*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Bp.

Agg Z. 1996: A körzeti feladatokat ellátó intézmények finanszírozási problémái. in. Agg Z. (szerk.), 205–215. o.

Agg Z. (szerk.) 1996: *Átéptés*. Comitatus Kiadó, Veszprém.

Agg Z.–Pálné Kovács I. (szerk.) 1994: *A rendszerváltás és a megyék*. Comitatus, Veszprém.

Agg Z. 2005: *Politikai földrajz és megyerendszer*. Comitatus, Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Iroda, Veszprém.

Ágh A.–Németh J. (szerk.) 2003: *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*. IDEA, Bp.

Ágh A.–Somogyvári I. (szerk.) 2006: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Új Mandátum Könyvkiadó, Bp.

Ágh A. 2006a: A magyar közigazgatási reform alapjai. in. Ágh–Somogyvári (szerk.), 7–30. o.

Ágh A. 2006b: Közigazgatási reform és fejlesztő állam = Magyar Közigazgatás, 5. sz. 257–270. o.

Albert J.–Leveleki M. 1996: Önkormányzati szerepváltozatok a kilencvenes évek elején = *Válóság*, 4. sz. 79–93. o.

Balázs I. 2004a: A kormány európai uniós politikáját alakító intézményrendszer és gyakorlata. in. Horváth M. (szerk.) 159–173. o.

Balázs I. 2004b: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működése átalakításának tükrében. = *Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 193–199. o.

Balogh Zs. 1991: Önálló hatalmi ág vagy a végrehajtó hatalom része? *Társadalmi Szemle*, 10. sz. 52–59. o.

Bekényi J. 2005: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. = *Magyar Közigazgatás*, 11. sz. 660–665. o.

Beluszky P.–Györi R. 2006: Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után). = *Tér és Társadalom*, 2. sz. 65–81. o.

Bocz J. 2004: *Újraválasztott polgármesterek*. Századvég, 1. sz.

Bódi F. 2006a: Tények, adatok a települési önkormányzatokról (Választási adattár). in. Bóhm (szerk.) 2006, 341–419. o.

Bódi F. 2006b: A falusi önkormányzatok újrakedése és demokráciadeficitje. In. Bóhm (szerk.), 2006, 321–341. o.

Bóhm A. (szerk.) 2006: *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002*. MTA PTI, Bp.

Bugovics Z. 2006: Elit-teli képviselő-testületek. in. Bóhm A. (szerk.) 209–223. o.

Campbell, M. (ed.) 1990: *Local Economic Policy*. Cassell, London.

Castells, M. 1978: *City, Class and Power*. Macmillan Press, London.

Castells, M. 2006: *Az identitás hatalma*. Gondolat-Infonia, Bp.

Csefkó F. 1997: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus, Pécs.

Dahl, R. A. 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven, C. T.

Dahl, R.–Tufté, E. 1973: *Size and Democracy*. Oxford University, London.

Dodge, W. 2003: Regional Government Renaissance. in. Kemp, R. (ed.) pp. 301–306.

Európába megy a megye. 1992–2002. Konferencia könyv sorozat 10 kötete. Megjelentek a Baranya Megyei Közgyűlés gondozásában Pécsen. A kötetek szerkesztői: Hrubai L., Kovács K., Pálné Kovács I.

Fogarasi J.–Ivancsics I.–Kiss L. 2005: *A helyi önkormányzatok*, Unió Kiadó, Bp.

Gajduscheck Gy. 1994: A jegyző helyzete – A személyi állomány néhány szociológiai kérdése az adatok tükrében = *Comitatus*, 8-9. sz. 78–101. o.

Glatz F. 2000 (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés*. Összeállította Horváth Gy.–Pálné Kovács I. MTA, Bp.

- Goldsmith, M.–Rose, L. (eds.) 2002: Size and democracy = *Government and Policy*, No.6. thematic issue.
- Horváth M. T. 1996a: *Pártok a helyi önkormányzatokban*. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp.
- Horváth M. T. 1996b: A helyi közszolgáltatások és társadalmi környezetük. in. Horváth M.–Kiss (szerk.). 19–103. o.
- Horváth M. T. (szerk.) 2004a: *A központi igazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. MKI, Bp.
- Horváth M. T. (szerk.) 2004b: *A regionális politika közigazgatási feltételei*. IDEA, Bp.
- Ivancsics I. 1999: A jegyzők „kiszolgáltatottsága”. = *Comitatus*, 11. sz.
- Józsa Z. 2006: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Bp–Pécs.
- Kákai L. 2004: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Bp.
- Kaltenbach J. 1991: *Az önkormányzati felügyelet*, Universum Kiadó, Szeged.
- Kooiman, J. (ed.) 1993: *Modern Governance*. Sage, London.
- Kovács M. 1996: A megyei önkormányzatok forrásszabályozásáról = *Comitatus*. 10. sz. 53–56. o.
- Kulcsár K. 1996a: A közigazgatás és a társadalom = *Comitatus* 12. sz. 14–21. o.
- Lamperth M. 2004: A közigazgatási reform időszzerű kérdései = *Comitatus*, 11–12. sz. 84–87. o.
- Locatelli, R. 2000: A magyar önkormányzati reformról az Európa Tanács szemszögéből. in. Verebélyi (szerk.) 49–58. o.
- Magyary Z. 2000: A mai magyar állam jellemzése. in. Saád (szerk.) 221–226. o.
- Magyary Z. 2000: A Tájé- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. in. Saád (szerk.) 200–215. o.
- Magyary Z.–Kiss I. 2006: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. in. Szürös et al. (szerk.) 198–231. o.
- Marcou, G.–Verebélyi I. 1993: *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. IIAS, Brussels.
- Naschold F. 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*. Walter de Gruyter, Berlin, New York.
- Németh J. (szerk.) 2006: *Kistérségi tervezési módszertan*. IDEA, Bp.
- Norton, A. 1994: *International Handbook of Local and Regional Government*. Edward Elgar, Aldershot.
- Oláh M. 2000a: Változások a helyi hatalom csúcsain. in. Verebélyi (szerk.) 251–281. o.
- Oláh M. 2000b: Adalékok a regionális identitás megrajzolásához. in. Glatz (szerk.) 143–183. o.
- Olsen, J. P. 2004: Towards an European Administrative Space? ARENA Working Papers Wp 02/26. <http://www.arena.uio.no/publications>
- Olsson, J. 2001: Democracy Paradoxes in Multi-Level Governance. RSA International Conference, Dansk.
- Pálné Kovács I. 1996: Rekviem a tetszhalott megyékért. = *Comitatus* 7–8. 56–70. o.
- Pálné Kovács I. 2001b: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, Második kiadás, 2001.
- Pálné Kovács I. (szerk.) 2005: *Regionális reformok Európában*. IDEA, Belügyminisztérium, Bp.
- Pálné Kovács I.–Horváth, Gy.–Paraskevopoulos, C. J. 2004: Institutional „legacies” and the shaping of regional governance in Hungary. = *Regional and Federal Studies*, No. 3. pp. 430–460.
- Péter J.: Önkormányzatok a települések civil társadalmában. in. Verebélyi (szerk.) 2000. 281–294. o.
- Péteri G. 1996: Helyi útkeresés. Változások az önkormányzati szolgáltatás-szervezésben. in. Horváth M.–Kiss (szerk.) 103–145. o.
- Péteri G. 2005: Önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok. in. Vigvári A. (szerk.) 2005. pp. 115–125.
- Pierre, J.–Peters, B. G. 2000: *Governance, Politics and the State*. Macmillan, Houndmills.
- Saad J. (szerk.) 2000: *Magyary Zoltán. Új Mandátum* Kiadó, Bp.
- Somlyódyiné Pfeil E. 2003a: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Somlyódyiné Pfeil E. 2003b: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában. in. Ágh–Németh (szerk.) 167–189. o.

- Szabó M. 2004: *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Századvég Kiadó, Bp.
- Szegvári P. 1991: Képviselői demokrácia és helyi önkormányzás. = *Társadalmi Szemle*, 12. sz. 48–53. o.
- Szigeti E. (szerk.) 2001: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp.
- Szűrös É.–Miklóssy E.–Kemény B.–Simon T. (szerk.) 2006: „A cselekvés állama” dr. Kiss István emlékkötet. Agroinform Kiadó, Bp.
- Táll É. 2000: Lokalizáció, önkormányzatok, a helyi vezetők szerepe a gazdasági és politikai rendszer átalakításában. in. *Az új demokrácia önkormányzati vezetői*, MTA PTI, 2000. Bp.
- Tönnies, F. 2000: Közösség és társadalom. in. Felkai G.–Némedi D.–Somlai P. (szerk.): *Szociológiai irányzatok a XX. század elejéig*. Új mandátum Kiadó, Bp, 441–459. o.
- Tönnisson K. 2004: The applicability of networking principles among Estonian local governments. in. Jenei et al. (eds.) 193–217. o.
- Utasi Á.–A. Gergely A.–Becskeházi A. 1996: *Kisvárosi elit*. MTA PTI, Bp. pp. 105–125.
- Vági G. 1991: Magunk, uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról. Vál. Horváth M. T.–Péteri G. (szerk.) Radnóti S. Bp. Gondolat, 544 o.
- Verebélyi I. (szerk.) 2000: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. MKI, MTA PTI, MTA RKK, Bp.
- Verebélyi I. 2000: Önkormányzati modellváltás és modernizáció I–II. = *Magyar Közigazgatás* 9–10. sz. 521–529, 577–588. o.
- Vigvári A. (szerk.) 2005: *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA. Bp.
- Vigvári A. (szerk.) 2006a: *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. ÚMK, Bp.
- Vigvári A. (szerk.) 2006b: *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. IDEA, Bp.
- Winkler Gy. 2001: A települési önkormányzatok szerepe a kistérségi fejlesztésben. in. Szigeti (szerk.) 2001. 343–359. o.
- Zongor G. 1991: Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. = *Comitatus*, 2–3. sz. 56–64. o.
- Zongor G. 2000: Térségfejlesztés és önkormányzatiság. = *Területi Statisztika*, 4. sz. 311–319. o.
- Zupkó G. 2002: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég, Bp.
- <http://europa.eu.int/comm/scr/evaluation/reports/pahre>

Új kötet Pálné Kovács Ilona szerkesztésében! A magyar decentralizáció kudarca nyomában

A kötet az MTA KRTK pécsi intézetének hároméves, empirikus kutatási eredményei-re támaszkodik. A kutatás a hazai önkormányzati reformok folyamatát elemezte, keresve a választ, vajon a rendszerváltás óta eltelt időszak alatt miért veszítettek folyamatosan pozíciót a helyi önkormányzatok, miért vallottak kudarcot a reformkezdeményezések, s miért lehetett 2010 után olyan centralizált kormányzási modellt szinte ellenállás nélkül bevezetni, amelyekben az önkormányzatok óriási veszteséget szenvedtek el. A könyv nemcsak az empirikus kutatások (kérdőíves felmérés, interjúk, dokumentumelemzés, parlamenti vita tartalomelemzése) eredményeit mutatja be, hanem a hazai területi kormányzásban bekövetkezett változásokat beágyazza az európai reformfolyamatokba, illetve elméleti hozzájárulásra törekszik a reformdöntéseket meghatározó államtudományi, politikatudományi szakirodalomhoz. A kötet legfontosabb üzenete, hogy a magyar területi kormányzás elmúlt 25 éve nem volt elég a korábbi, a magyar államot szinte folyamatosan jellemző centralizáló kultúra mélyen gyökerező okait felszámolni. (X)

Sajátos nézőpontú megközelítések a helyi önkormányzatok elmúlt negyedszázados történetéből

A COMITATUS negyedszázados évfordulója kapcsán fontosnak tartom megjegyezni, hogy a lap a megyei indíttatása mellett mindig is felvállalta az országos önkormányzati ügyek megvitatását, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy kezdettől fogva teret adott a fővárosi önkormányzati rendszer reformját érintő kérdések bemutatásának is.¹ Ezért is vállalkoztam arra, hogy sajátos, fővárosi nézőpontból megpróbálom áttekinteni a helyi önkormányzati rendszert érintő változásokat, ezzel is tisztelve a lap szerkesztői azon törekvésének, hogy a COMITATUS országos szakmai és tudományos műhelyként folytassa jövőbeni tevékenységét.

A „sajátos nézőpontot” és a néhol az „oral history” jellegű megközelítést talán igazolja, hogy 1988-tól a Fővárosi Tanács VB-titkáráként tevékenykedtem, s az újonnan megválasztott Fővárosi Közgyűlés is főjegyzőnek nevezett ki 1990-ben, majd 2010-től Tarlós István főpolgármester főtanácsadójaként dolgozom, így a személyes tapasztalatok alapján van módom arra, hogy elmondjam a véleményemet arról, hogy „honnan jött, hol tart és merre mehet tovább” a helyi önkormányzati rendszer Budapesten.

A kezdetekre, az 1990-es évekre visszatekintve a helyi önkormányzatok államhatalmi rendszerben elfoglalt alkotmányos helyét és szerepét illetően, ezt a kérdést a magam számára úgy fordítottam le, hogy Lipjhardt rendszerezése alapján² az Alaptörvény elv és érték-rendszerében a „többségi elvű demokráciát” egyre inkább fel kell váltani a „közmegegyezésen alapuló demokrácia” modelljével. A konszenzusra épített állam-

hatalmi rendszert ennek megfelelően olyannak tekinthetjük, amely nem a kizárásra, hanem a befogadásra alapozódik, ahol a „többség” nemcsak a kormányzati támogatottság választásokon elérhető mértékével elégedett, hanem ennek a lehető legszélesebb kiterjesztésére törekszik. A közmegegyezésen alapuló kormányzás a hatalom teljes vagy viszonylagos koncentráció helyett alkotmányosan is a többségi uralom korlátozását feltételezi. A konszenzusos kormányzás alkotmányjogi megfelelője egy olyan rendszer, amely előírja és ösztönzi a hatalom megosztását és korlátozását. E rendszerben kiegyensúlyozottnak kell érvényesülni abban az értelemben, hogy nemcsak a hatalmi ágak elválasztását, hanem versengő kiegyensúlyozottnak is lehetővé kell tenni, beleértve a hatalom széles értelemben vett decentralizálását. A hatalommegosztás horizontális értelmezése mellett a közmegegyezéses demokrácia jegyében – Bibó István gondolatmenetét követve³ – fontosnak tartom a vertikális hatalommegosztás érvényesülését is, vagyis, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos értelemben önálló hatalmi intézményekként jelenjenek meg más hatalmi ágak mellett.

Ebből a megközelítésből vizsgálva az „ideiglenes alkotmány” és az Alaptörvény filozófiáját, jól látható, hogy a korábbi jogszabály nem említette meg az alkotmányos alapelvek körében a hatalommegosztás alkotmányos követelményét, amíg ez az Alaptörvény egyik sarkalatos tétele. Ugyanakkor a korábbi alkotmányos szabályozás az „önkormányzati autonómia” érvényre juttatását és védelmét, valamint a „szubszidiaritás” követelményét tekintette egyik fő céljának, amíg az Alaptörvény az önkormányzatokat az államrendszer részeként tételezve szabályozza a feladataikat és a jogköreiket. Az Alaptörvény jövőbeni módosításakor a konszenzuális demokrácia alkotmányos elveinek és értékeinek érvényre juttatását tartanám indokoltnak, mert a jelenlegi alkotmányos rendszer nem egy organikus társa-

dalmi-történelmi fejlődés eredményeként, hanem a felülről vezérelt modernizációs folyamatok révén, a szervetlen fejlődés régióakra jellemző eredményeként alakult ki, magán viselve a választásokon hatalomra került pártok politikai irányultságú elhatározásait.

A rendszerváltáskor az alkotmányozás során még az sem volt egyértelmű, hogy az országos államhatalmi intézmények átalakítása mellett a helyi közigazgatás rendszerét a „tanácsrendszer megreformálásával” vagy „a helyi önkormányzati rendszer kialakításával” valósítják meg. A „régí tudomány” fellelőjében, az Államigazgatási Szervezési Intézetben 1988-ban született tanulmányok alapján⁴ – még az 1990 tavaszán megválasztott új kormány tagjai közül is – sokan képviselték azt az álláspontot, hogy a tanácsok önkormányzati jellegének megerősítésével a helyi közigazgatás intézményrendszere fenntartható a tanácstörvény módosításával. A parlament végső soron amellelt tört lándzsát, hogy a történelmi hagyományokra és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapelveire alapozva, kétharmados többséggel, új önkormányzati törvényt alkot, s azt az 1990. szeptember 30. napjára kitűzött helyi képviselők megválasztásával egyidejűleg lépteti hatályba. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) preambuluma hivatkozik is a megalkotása során az öröklött értékekre és a kialakított elvekre, beleértve az európai önkormányzati charta alapelveit is, amelynek törvényben történő kihirdetésére csak hét évvel később került sor.⁵

A törvényi szabályozás⁶ is előírta, hogy a jegyző/főjegyző megválasztásáig a végrehajtó bizottság titkára látja el a jegyzői/főjegyzői feladatokat. Ez különösen azért volt fontos, mert a választott képviselő-testületi tagok és tanácselnökök megbízatása az általános önkormányzati választás napjával megszűnt, ugyanakkor az új testületek megalakulására és a tízezernél több lakosú településeken, valamint a fővárosban és kerületeiben a polgármester/főpolgármester, továbbá a megyei önkormányzatoknál az elnök megválasztására az újonnan megválasztott képviselő-testületi üléseken került sor. Az élet pedig nem állhatott le, a közszolgáltatásokat biztosítani kellett, a települések és a hivatalok működtetését biztosítani kellett, s ez jobb híján a jegyzők/

főjegyzők feladatait ellátó vb-titkárok teendője volt. Budapesten ez olyan fura helyzetet is teremtett, hogy a „taxis-blokád” idején a fővárosi önkormányzat egyetlen legitim vezetőjeként kellett a városi élet működéséről és a hivatal vezetéséről vb-titkárként/ „főjegyzőként” gondoskodnom.

A törvény és Budapesten az átmeneti szabályozásból adódó helyzet ráirányította a figyelmet arra is, hogy a politikai elit váltása nem feltétlenül követeli meg a közigazgatási szakemberek és a települési menedzserek automatikus cseréjét. A fővárosi önkormányzatnál az újonnan megválasztott politikai vezetés igyekezett követni az Antall-kormány filozófiáját abban, hogy a minisztériumi igazgatási rendszerben kialakított „karrier-rendszerű” személyzeti politikát vezetett be a „zsák-mány-elvű” helyett, ezzel is biztosítva az átmenet szakaszosságát és a helyi közigazgatás viszonylagos stabilitását. Nyilván ennek köszönhető az a kivételes szerencse is, hogy a fővárosi közgyűlés főjegyzővé választott, s a hivatalban jelentős vezető váltásokra kezdetben nem került sor.

Az átmenetiség ugyanakkor megalapozta az 1992-ben elfogadott köztisztviselői törvény⁷ alapfilozófiáját, ami az európai trendeknek megfelelően elválasztotta egymástól a „politikai” és a „szakigazgatási” szerepeket és funkciókat, s ami a jegyzők/főjegyzők, valamint a hivatalnoki kar jogállását jelentősen meghatározta. Habár a közszolgálati törvény⁸ jelentős változtatásokat eredményezett a munkaviszonnyal összefüggésben, de alapvetően megtartotta az 1990-1992 közötti átmeneti korban, a „politikai kultúra” által kialakított, „weberi elvű” szerep-meghatározást a választásokkal együtt változó „politikai” és a stabilnak tekinthető „hivatalnoki” funkciók között.

A fentiekben jelzett megállapításokat persze „árnyalják” a jegyző/főjegyző feladatait és jogállását meghatározó szabályok. Kezdetben a jegyző/főjegyző „többses kötődését” jelentősen befolyásolta, hogy az önkormányzati ügyekben önállóan nem járhatott el, viszont az önkormányzathoz delegált államigazgatási hatósági ügyek zömében ő volt a feladatok és hatáskörök címzettje. Ugyancsak sokszor zavaró volt a hivatal „irányításáért” való polgármesteri és a „vezetésért” való jegyzői felelősség egyértelmű érvényesítése, ami néhány esetben olyan megjegyzésekben is megtestesült, mint a „polgármesteri

hivatal” mellett a „jegyzői hivatal” önálló létezésére utalás a választott politikusok részéről. A jegyző „testületi kötődése” pedig szintén kódolta a konfliktusokat olyan esetekben, amikor a polgármester és a képviselő-testület többsége nem azonos politikai- vagy érdekcsoporthoz tartozott. Jó, hogy az Möt. a járási rendszer kialakításával összefüggésben megvalósuló „profilisztítás” okán a jegyző/főjegyző kötődését egyértelműen a polgármesterhez/főpolgármesterhez telepítette a képviselő-testülettől, s egyben az önkormányzati átruházható hatáskörök címzettjeként is tételezi. Ugyanakkor a korábbi konfliktusok forrásai mégsem szűntek meg teljesen, hiszen az államigazgatási hatáskörök és hatósági jogkörök egy részét továbbra is el kell látni, illetve a polgármester/főpolgármester közvetlen választása révén a – a testület és a polgármester/főpolgármester érdekkonfliktusai esetében – az önkormányzati feladatainak ellátásában keletkezhetnek a „hivatalnoki” szerepkörétől idegen konfliktusok.

Az önkormányzatiság kérdései körébe tartozik az is, hogy az önkormányzatok milyen módon valósítják meg a szervezeti és működési rendjük meghatározásához való alkotmányos jogukat, hiszen Ereky István szóhasználatára szerint a „statutum megállapítás joga”⁹ egyik fontos eleme az önkormányzatiságnak. Az Ötv. az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb, legalapvetőbb szabályokat állapította meg. Az önkormányzatok önállóságának teret nyitva lehetőséget biztosított a szervezetalkítás szabadságához és a működés helyi szabályozásához. A fővárosi önkormányzat szervezeti és működési rendjének kialakításánál főjegyzőként kezdeményeztem a törvényben nem szereplő jogintézmény, az aljegyzői tisztség létesítését az önkormányzati alapjogra hivatkozva, miszerint „amit törvény nem tilt, azt az önkormányzat megteheti”. S örömmel tapasztaltam, hogy később ez a tisztség a törvényi szabályozásban is teret nyert, mondhatni a fővárosi tapasztalatok birtokában. Ugyanakkor csak az Alkotmánybíróság határozata alapján¹⁰ és az Ötv. 1994. évi módosítása után vált egyértelművé, hogy a szervezeti- és működési szabályzatot önkormányzati rendeletként kell megalkotni, s mivel egyes önkormányzatok határidő hiányában nem készítették el szabályzataikat az is, hogy a szabályzatokat az alakuló

ülést követő fél éven belül kell felülvizsgálni és megalkotni.

S bár az elmúlt negyedszázadban számos tudományos megalapozottságú reform-elképzelés és kormányzati program született az önkormányzati rendszer megújítására, ezek néha nemcsak annak okán fulladtak kudarcba, mert nem volt meg ezekhez a minősített többség a parlamentben, hanem sokszor a sajátos önkormányzati érdekek-képviselés miatt is. Ennek egyik leágazása az országgyűlési képviselői összeférhetlenség szabályozása és részben ezzel összefüggésben az országos önkormányzati szövetségek lobbitevékenysége. A „Lex Demszky”¹¹ elfogadása alapján a polgármesteri/főpolgármesteri tisztség ellátása összeférhetetlen volt 1994-ig az országgyűlési képviselőséggel. 1994-2014 között azonban ez a „politikai összeférhetlenség” megszűnt, aminek a következtében az önkormányzati lobbizás fő terepe – egy, az önkormányzatokat is reprezentáló második kamara hiányában – a parlament lett, ami néha a „kormányzó minősített többség” megléte esetében is az intézményes érdek-képviselés helyett az egyedi kijárási megoldások felé terelte a döntés-hozatalt, amit csak erősített az országos önkormányzati szövetségek szétagoltsága és megosztottsága. A 2014. évi általános önkormányzati választásokat követően ismét visszaállt az összeférhetlenségi szabály a „törvényhozó hatalom” és a „helyi önkormányzati hatalom” reprezentánsai tekintetében, ami felértékeli az országos önkormányzati szövetségek egymással való együttműködésének a szükségességét és a kormányzattal való rendszeres, megállapodásba foglalt konzultáció igényét és lehetőségét az önkormányzati lobbizásban. Ebben a folyamatban sajátos módon „országos önkormányzati szövetségként” jelenik meg a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ).

A fővárosi önkormányzati rendszer sajátos szabályozás tárgya volt az 1990-ben elfogadott Ötv.-ben, és hasonló módon speciális szabályozás érvényesül a főváros kétszintű szabályozási modelljét illetően az új önkormányzati törvényben, az Möt.-ben is. Az Ötv. előkészítése kapcsán a „kerekasztal lovagjai” nem tudtak mit kezdeni a Budapesten a tanácsrendszerben kialakult kétszintű önkormányzati rendszerrel, s fővárosi önkormányzatok esetében megtartották

a kétszintű önkormányzati modell lényegét, de kettős szabályozási konstrukcióval. Az Ötv. csak a kétharmados szabályozási elemeket tartalmazta, a részleteket az 1991-ben egyszerű többséggel elfogadott „fővárosi törvényben” határozta meg az Országgyűlés. A „fővárosi törvény” – részben a kialakult pártpolitikai összetételre, részben a kerületek és a főváros azonos jogállásából adódó közmegegyezéssel demokrácia modellre alapozva – a kétszintű önkormányzati modellt „erős kerületek – gyenge főváros” felépítésben határozta meg. Ennek egyik megnyilvánulása volt a kerületek többsége egyetértési jogának megkövetelése bizonyos döntésekhez (pl. adókievetés, forrásmegosztás és területhasználtság), s a fővárosi önkormányzat képviselő-testületében a 22 kerületi testület által megválasztott fővárosi képviselő részvétele a döntésekben.

A fővárosi önkormányzat akkori vezetése a rendszer megreformálása iránti igényét bejelentette, s 1992-ben három műhely számára megbízást is adott a fővárosi önkormányzati rendszer átalakítására. A három műhely közös álláspontja volt, hogy az irracionális működés alapvető oka a fővárosi és a kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek széttagoltsága. A nemzetközi összehasonlításban is ritkán alkalmazott rendszer eredményeként nem tud a centrális irányítás hatékony lenni a kerületek túlzott ellensúly-lehetősége miatt, ezért a fővárosi önkormányzati rendszer reformjával kapcsolatban az alábbi alternatívák merültek fel:

„Egy város – egy önkormányzat” modell
 „Aktív kerületek – erős főváros” modell
 „City – koncepció”¹².

Mivel a 2011-ben megfogalmazott kormányzati koncepciókban ezek a változatok is szerepeltek, így annak keretében ezeknek a reform-elképzeléseknek a bemutatására is alkalom nyílik.

1994-ben az Ötv. átfogó módosítása kapcsán – a Fővárosi Önkormányzat akkori vezetésének javaslatára – megszűnt a kettős szabályozottság rendszere, s valamennyi kérdést a kétharmados többséggel elfogadott Ötv. kereteiben szabályozták újra a fővárosi önkormányzati rendszert illetően. Az új szabályozás – az 1992-ben kidolgozott modellek közül a kettős önkormányzati

rendszer fenntartására épülő rendszert alapul véve – „az erős főváros – gyenge kerületek” modellt alakította ki, de nem szüntette meg a fővárosi ügyekben a kerületek és a főváros közötti munkamegosztás irracionálisát. Ennek keretében megszűnt a kerületek többségének korábbi egyetértési joga a főbb kérdésekben, s a kerületi küldöttek is csak tanácskozási joggal vettek részt a Fővárosi Közgyűlés döntéseiben.

Az alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel a sarkalatos törvény előkészítéseként 2011-ben kidolgozott új önkormányzati szabályozási kormányzati koncepció meghirdetése kapcsán a fővárosi önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatban az alábbi alternatívák merültek fel:

Teljesen egységes fővárosi önkormányzati és igazgatási rendszer

Az egyszintű önkormányzat és igazgatási rendszert megvalósító elképzelés (a városban nincsenek kerületek) kialakítása figyelemmel a történeti hagyományokra és a fővárosi igazgatás előtt álló kihívásokra, valamint az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 219 (2007) sz. ajánlásában foglaltakra. Ilyen rendszer működik az európai fővárosok közül Madridban, ahol a kerületek – a magyar megyei jogú városokban kialakított kerületekhez hasonlóan – teljes mértékben alárendeltek a városi önkormányzatnak, nincs közvetlenül választott testületük és vezetőjük, hivatali egységeket a dekoncentráció elve szerint a városi önkormányzat hivatalának kirendeltségeként működtetnek, feladataikat és költségvetésüket a városi önkormányzat határozza meg.

Egyszintű önkormányzati és kétszintű köz-igazgatási rendszer

Figyelemmel az „egy város – egy vezetés” elvéből adódó elvárásokra, Budapest közigazgatás-történeti hagyományaira és az európai fővárosokban kialakult jellemző nemzetközi tapasztalatokra készült el ez az alternatíva. Eszerint a fővárosi és a kerületi önkormányzatok (előljáróságok) jogállására vonatkozóan olyan törvényi szabályozás indokolt, amely lehetővé teszi a fővárosi egyszintű önkormányzati és kétszintű köz-igazgatási rendszer kialakítását. Ennek megfelelően a törvény úgy rendelkezne, hogy az önkormányzás joga a főváros választópolgárainak közösségét illeti meg, a kerületekben – választó-

tott szervekkel működő, de önálló önkormányzati jogokkal nem rendelkező – részönkormányzatok (előjáróságok) feladatait, hatásköreit és jogköreit külön törvényben („fővárosi törvényben”) kell meghatározni. Ebben a rendszerben – a fővárosi önkormányzat teljes körű önkormányzati autonómiája mellett – a kerületek a települési önkormányzati feladatok egy részét látják el kerületi választott előljárók vezetésével és kerületi választmányok ellenőrzésével. Ennek megfelelően a törvény – összhangban az új alaptörvény rendelkezéseivel – azt rögzítene, hogy a fővárosban a kerületek közreműködnek a fővárosi önkormányzati feladatok ellátásában, s a fővárosi kerületi tagozódást az országgyűlés (a „fővárosi törvényben”) határozza meg. Ebben az egyszintű fővárosi önkormányzati rendszerben a fővárosi önkormányzat rendelkezik az önkormányzati jogosítványokkal a főváros egészére nézve. A kerületek nem alanyi jogú önkormányzatok, hanem a fővárosi önkormányzat településrészi aleggységeiként (előjáróságaiként) segítik a helyi közfeladatok ellátását, a közszolgáltatások biztosítását, munkájukat a törvény keretei között – a fővárosi önkormányzat megbízásából látják el. A kerületekben az igazgatási feladatokat a fővárosi hivatal kirendeltségeiként működő kerületi hivatalok (előjárósági hivatalok) látják el. A kerületi előjáróságok működési és finanszírozási részletkérdéseit a „fővárosi törvény” rögzíti, s erre az új önkormányzati törvényben is utalni kell.

Ehhez hasonló rendszer működött a két világháború közötti időszakban Magyarországon a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. Törvénycikk alapján, s ennek a rendszernek feleltethető meg Berlin, Bécs, Párizs, Varsó, Bukarest, Tallinn, Prága, New York, Moszkva és Kijev önkormányzati rendszere. Itt ugyan vannak választott testületek és előljárók a város aleggységeiben, de nem rendelkeznek alanyi jogon önkormányzati autonómiával, jogállásukat tekintve a városi önkormányzat felügyelete és irányítása alá tartoznak, feladataikat a városi önkormányzat rendelkezései és fennhatósága alatt látják el, a feladatokhoz mérten a városi önkormányzat által rendelkezésre bocsátott forrásokkal rendelkeznek. Politikai szerepkörük a városi önkormányzati jogkörök gyakorlásához

köthetően elsősorban érdek-közvetítés, véleményezés, javaslatétel és a közigazgatási kirendeltségek működésének kontrollja. (Tallinn, Varsó és Bukarest esetében saját közigazgatási, végrehajtási szervekkel nem rendelkeznek, ezeket a feladatokat a városi hivatal kirendeltségei végzik.) Ez a rendszer megfelel az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 219 (2007) sz. ajánlásában foglaltaknak.

Kétszintű önkormányzati és közigazgatási rendszer fenntartása a főváros és a kerületek közötti munkamegosztás átalakításával

Ez a variáció a korábban kialakított kétszintű önkormányzati rendszert úgy alakította volna át, hogy a törvény az önkormányzati feladatoknak a megosztását a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között a főváros egységes működése és fejlesztése irányába mozdítaná el. A jelenlegi rendszer - az 1990-1994 között kialakult „erős kerületek – gyenge főváros modell” után – az „egymást kölcsönösen fékező és egyensúlyozó modell” logikájára épül fel. Az új törvényi szabályozás során e javaslat szerint rögzíteni kell, hogy az egységes városfejlesztés, tervezés és üzemeltetés érdekében a fővárosi önkormányzat feladatkörébe tartozik a főváros egészségét vagy a több kerületet is érintő feladatok ellátása, és ezzel összhangban a fővárosi önkormányzat hatáskörét, hatósági jogkörét, tulajdonosi pozícióját és finanszírozási eszközeit (adóbevételeket, díjakat és forrás-megosztást) is így kell kialakítani.

Hasonló rendszer működésének elemeit csak részben találjuk meg Párizs, Bukarest, Tallinn, Moszkva és Kijev esetében. Párizs esetében ez a politikai érdekkonfliktusokból és a döntési eljárási szabályokból következik, mivel a fővárosi közigazgatásról szóló törvénycsomag együttműködési kötelezettséget (kohabitációs eljárást) ír elő bizonyos fejlesztési döntésekben a két szint között, de a kerületek alapvető jogállásán nem változtat ez a szabályozás. Bukarest, Tallinn, Moszkva és Kijev esetében a rendszerben lévő konfliktusok elsősorban jogi problémákkal (nem kellően lehatároltak a kompetenciák) és pénzügyi okokkal (nincs elegendő forrás a kerületi feladatokhoz) magyarázhatók.

Egyszintű önkormányzati és kétszintű igazgatási modell a belső és a külső kerületek funkcióinak elhatárolásával.

Ez a korábban kidolgozott un. City-konceptió variációja közelített a régi (Nagy-Budapest létrehozása előtti) fővárosi közigazgatási rendszerhez. Ebben a struktúrában, a belső városrészben (un. City) visszaállítaná az „egyszintű önkormányzat – kétszintű igazgatás” modelljének megfelelő rendszert, míg az ezt körül ölelő városrészekben megtartaná a kerületi önkormányzatokat, s a város egészét érintő kérdésekben közös testületként működne a városi eljárókból és a kerületi polgármesterekből álló fővárosi képviselő-testület, amely az agglomerációs fejlesztési kérdésekben kibővülne a térségbe tartozó települési önkormányzatok polgármestereivel. Elképzelhető a korábban kidolgozott változatnak több variációs kombinációja.¹³

Részben hasonló rendszer működik Párizs és Varsó esetében, ahol a jelenlegi főváros történelmileg több korábban önálló település fúziójával jött létre – csakúgy, mint Budapest a második világháborút követő tanácsrendszerben – s a fővárosi önkormányzat nemcsak települési, hanem térségi (regionális) feladatkört is betölt egyben.

Egyszintű önkormányzati modell a kerületek társulása alapján létrejött fővárosi önkormányzattal

Felvetődött olyan megoldás is, amely a városrészek, a kerületek feladataként határozza meg alapvetően az önkormányzati jogosítványokat, s ezekből származtatja mintegy a kerületi önkormányzatok társulásaként működő fővárosi önkormányzati jogosítványokat. Ebben az esetben a kerületek polgármestereiből álló testület és az általuk választott főpolgármester látja el a több kerületet, vagy a főváros egészét érintő településfejlesztési, településüzemeltetési és településigazgatási feladatokat, s ebben a körben van a fővárosi önkormányzatnak szabályozási hatásköre is.

Ebben az esetben azonban a javaslat csak akkor volna életképes, ha törvény – az új alaptörvény felhatalmazása alapján – a kötelező társulás alkalmazásának feltételeit – is szabályozza. London önkormányzata hasonló kétszintű rendszert működtet: Nagy London Önkormányzatához tartoznak: közlekedés, keretszabályok alkotása,

városstratégia, rendőrség és tűzoltóság. Kerületekhez tartoznak: terek, parkok, parkolás, helyi közszolgáltatások nagy része, helyi adók beszedése

S persze a közigazgatás-tudomány sokféle alternatívát kidolgozhat még a nemzetközi példák és a hazai tapasztalatok alapján, de tudjuk, hogy a főváros önkormányzati rendszerének átalakítása elsősorban nem szakmai, hanem főként politikai kérdés. Így aztán az Möt. – lényeges strukturális változtatás nélkül – fenntartja Budapesten a kétszintű önkormányzati rendszert, ugyanakkor a fővárosi önkormányzatot speciális jogállású települési és területi önkormányzatként nevesíti.

Ebből következik, hogy a Budapesten az Möt. által és más ágazati jogszabályokban meghatározott települési önkormányzati feladatokat elsősorban a kerületi önkormányzatok látják el, kivéve a több kerületre, illetve a főváros egészére kiható feladatokat, amelyek a fővárosi önkormányzat kompetenciájába kerülnek. A fővárosi önkormányzat helyzetének meghatározásánál az új szabályozás rögzíti, hogy települési, területi önkormányzati funkciója mellett ellát országos jelentőségű feladatokat is figyelemmel arra, hogy Budapest státuszát Magyarország fővárosaként jeleníti meg az új alaptörvény is.

A főváros rendszerének kialakítása során elsődleges szempontként veszi figyelembe az új szabályozás a városüzemeltetés gazdaságosságának kérdését (ami a korábbi rendszerben nyilvánvalóan nem valósult meg), valamint azt a tényt, hogy az optimális működés „megtalálása” komolyan növelheti a források felhasználásának hatékonyságát. Az Möt. által meghatározott, 2013. január 1-től hatályba lépett új munkamegosztást azonban az ágazati törvények bontják ki, részletesen meghatározva az egyes feladatok tartalmát és feltételeit.

A fővárosi önkormányzati és közigazgatási rendszert az új szabályozás arra építi, hogy biztosítsa Budapest egységes település-fejlesztését és hatékony település-üzemeltetését, emellett – figyelemmel Budapest alkotmányos státuszára – tegye lehetővé, hogy a fővárosi önkormányzat elláthassa a területi és az országos szerepköréből adódó feladatokat is.

A települési önkormányzati feladatok közül – az egységes városvezetés jegyében – az új törvényi szabályozás biztosítja különösen a fővárosi önkormányzat jogkörében a várostervezés és városfejlesztés egységesítésének, az utak és a közterületek tulajdonosi és fenntartási jogának, az egységes közlekedési és parkolási rendszer kialakításának és megszervezésének, a helyi adók egységes bevezetésének és beszedésének, valamint a forrásoknak a főváros és kerületei közötti feladatarányos elosztásának a jogát.

Az új törvény rögzíti, hogy tekintettel a fővárosi és a kerületi önkormányzatok jogállására, az alaptörvényben biztosított szabályozási (rendeletalkotási) alkotmányos jog tekintetében mindig a feladatot meghatározó törvénynek meg kell jelölnie, hogy melyik önkormányzatot illeti meg ezzel kapcsolatban a rendeletalkotási jogkör. A közterületek elnevezése ügyében ezt maga az Möt. is a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utalja, nemcsak a saját tulajdonába tartozó területeken, s ugyancsak törvény, illetve kormányrendelet keretében tartja szükségesnek lehatárolni a fővárosi önkormányzat szabályozási kompetenciáját a közlekedés-szervezési és parkolásszabályozási kérdésekben.

A főváros és a kerületek forrásmegosztásának alapelveit külön törvény határozza meg, figyelemmel az új feladatalapú finanszírozási rendszerre. Ehhez kapcsolódóan külön törvény határozza meg azt is, hogy a kétszintű önkormányzati rendszerben melyik önkormányzat milyen módon gyakorolja a helyi adóztatás jogát.

A megyei önkormányzatok feladataihoz hasonlóan a térségi szerepkört betöltő területi önkormányzatoknak területfejlesztési feladatokat is szükséges ellátni. Ilyen szerepkört Budapest is betölt, ezért a fővárosi önkormányzat feladatai között a területfejlesztéssel összefüggő feladatokat is szerepelteti az új törvény és a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény módosítása. Tulajdonképpen ez nem új keletű feladatkör, mivel 1999 óta a Fővárosi Közgyűlés már ellátta Budapesten a megyei területfejlesztési tanács feladatkörét, s ezt 2012. január 1-től is folytatja. Ugyanakkor a fővárosi önkormányzat – a Pest megyei Önkormányzattal egyetemben – meg-

örökölte a regionális és a térségi (agglomerációs) fejlesztési tanácsok szerepkörét is, amihez figyelemmel az európai városhálózatban is potenciálisan betölthető metropolisz szerepkörére forrásokat is célszerű rendelni.¹⁴

Talán az Möt. megalkotása óta eltelt időben a leglényegesebb változás azzal következett be, hogy a fővárosi közgyűlés összetétele 2014-től átalakult, s a 33 fős testületnek a 23 kerületi polgármesteren kívül a főpolgármester és listáról megválasztott 9 képviselő a tagja. Mivel e legtöbb döntéshez a kerületi polgármesterek többségének és az általuk képviselt lakosságot elérő többségnek az elérése szükséges, ez felerősíti a kerületek és a főváros képviselőinek a „konszenzusra” törekvését, a „közmegegyezéssel” kialakulásának az esélyét.

Ugyanakkor a rendszerben továbbra is megoldatlan a polgármester/főpolgármester feladatainak összhangba hozatala a közvetlen választásából adódó szerepkörével. Az Möt. jelenlegi szabályozása szerint önkormányzati döntést a képviselő-testület vagy a helyi népszavazás hozhat, a polgármester/főpolgármester csak a képviselő-testület felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben gyakorolhat önkormányzati döntési jogköröket. Célszerű lenne, ha az Alaptörvény lehetővé tenné, hogy törvény önállóan is adjon – a képviselő-testület döntésétől függetlenül – önkormányzati döntési jogköröket a polgármesternek. Ezzel a javaslattal a jövőben erősíthető lenne a polgármester/főpolgármester szerepköre és felelőssége, s ennek a legitimitása a polgármester/főpolgármester közvetlen választásával igazolható. Ez a megoldás lehetővé tenné, hogy törvény a polgármester/főpolgármester számára biztosítsa a „helyi végrehajtó hatalom” működéséhez, a település-üzemeltetéshez, a közszolgáltatások ellátásához szükséges önkormányzati döntési jogköröket és hatásköröket.

Bár a főpolgármester 2014-től jelentős javaslatokat kapott az Möt.-ben a személyi és szervezeti kérdések döntésre való előterjesztésében, de a fentiekkel összhangban a fővárosi közszolgáltatások ellátására – az Möt. 41. §

(6) bekezdése szerint – az önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezetek, költségvetési szervek, nonprofit szervezetek és egyéb szervezetek (együtt: intézmények) vezetőjének a kinevezési jogát célszerű lenne törvényben a főpolgármesterre ruházni, figyelemmel a közszolgáltatások ellátásának és a városüzemeltetési feladatoknak a folyamatos és hatékony ellátására, valamint a főváros speciális jogállására és a feladatok nagyságrendjére.

Az Möt. 68. § (1) bekezdése kezdettől fogva biztosítja a polgármester számára a „vétőjogot” azokkal a képviselő-testületi döntésekkel szemben, amelyeket az önkormányzat érdekeit sértőnek tart. Ezekben az esetekben a képviselő-testület a megismételt döntését minősített többséggel hozza. Az Möt. kiegészítette és felerősítette a főpolgármester „vétőjogát”, mivel a fővárosi önkormányzat képviselő-testületének összetétele biztosítja a kerületi polgármesterek számára a minősített többséget, így a főpolgármester „vétőjoga” a fővárosi érdekek vélelmezett sérelme ellenére is a közgyűlés ismételt döntésével „kiúresíthető” lenne. Annak érdekében, hogy a fővárosi polgárok bizalmából közvetlenül megválasztott főpolgármester megfelelően tudja érvényesíteni a közvetlen fővárosi érdekeket a kerületi polgármesterek által megtestesített kerületi képviselet mellett, indokolt volt a speciális szabályok alkalmazása Budapesten. Az Möt. ezért a főpolgármester ismételten gyakorolt „vétőjoga” kapcsán – a nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételével – a megismételt döntésekhez a fővárosi közgyűlés tagjai kétharmadának a szavazatát írja elő.

Bár az Möt. erre nem tér ki, de a fővárosi fejlesztések összehangolása és forrás-koordinációja érdekében célszerű lenne létrehozni a Budapest Közfejlesztési Tanácsot, amely a területfejlesztési intézmény-rendszerhez hasonlóan (a korábbi Fővárosi Közmunkák Tanácsa működési elveire épülve) láthatná el a fővárosi jelentőségű közfejlesztési feladatokat.¹⁵

A fővárosi fejlesztésekhez szükséges EU és központi költségvetési források bevonása érdekében rögzíteni lenne célszerű a fővárosi önkormányzat és a kormányzat közötti „terszerződés” megkötésének törvényi feltételeit is a francia vagy lengyel tapasztalatok figyelembe vételével.

A fővárosi területfejlesztési ügyekhez kapcsolódva Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése 2015. december 2-i ülésén a jelenlévő képviselők egyhangú szavazatával támogatta a Közép-magyarországi régió jelenlegi közigazgatási határok mentén történő kettéválasztását Budapest és Pest megye területét lefedő önálló NUTS 2 egységekre. Továbbá támogatta azt is, hogy Budapest Főváros Önkormányzata és Pest megye Önkormányzata között korábban létrejött tervezési-együttműködési megállapodás alapján¹⁶, a létrejövő két régió regionális és területfejlesztési tervezésénél továbbra is legyen együttműködés, biztosítva ezzel Budapest és térsége együttes és összehangolt tervezését és programozását.

A jelenlegi döntés során fontos megjegyezni, hogy a kettéválasztás csak a következő tervidőszaktól határozná meg Budapest és Pest megye EU forrásokból és hazai területfejlesztési eszközökből történő támogathatóságát, amelyeknek a szabályait még tervezési szinten sem dolgozták ki, ezért nehéz erre az időszakra kivetíteni a régió jelenlegi helyzetét. Annyi azonban rögzíthető, hogy Budapest várhatóan továbbra is a fejlettebb régiókatörébe tartozna, vagyis a Pest megye számára potenciálisan rendelkezésre álló EU forrástöbblet nincs közvetlen összefüggésben a Budapest számára elérhető pénzügyi források alakulásával. Sőt a szétválásnak olyan hozadéka is lehet, hogy a budapesti beruházások és befektetések állami támogatásánál Budapest területére is meghatározható lesz magasabb állami támogatási intenzitásra jogosult térség, ami eddig csak Pest megyére korlátozódott.¹⁷ Ez a lehetőség – amennyiben a szabályozás nem változik – előnyösebb forrás-allokációt biztosíthat az átlaghoz képest relatíve elmaradottabb, főként a Pest megye határával szomszédos fővárosi kerületekre vonatkozóan.

Budapest önálló NUTS 2 régióvá válása esetén a 2021-2028-as európai uniós programozási időszakban már önálló, kizárólag Budapest területére fókuszáló területi operatív program készül-

het, ami a korábbi időszakokhoz képest jelentősebb érdekérvényesítést tenne lehetővé a főváros számára, főként, ha megvalósulna a tervszerződés intézményrendszere, ami egy 7 éves tervidőszakra előre meghatározná a területi operatív programokhoz hozzárendelhető EU-s és állami források mértékét.

Ákárhogy alakul is a kohéziós politika működése 2020 után, Budapestet és térségét – beleértve a szűkebb (intenzív) és a jelenlegi KMR területét is magában foglaló tágabb (extenzív) agglomerációját – mindenképpen érdemes a nemzetközi szerep és az egyre bővülő vonzaskörzet, valamint a ténylegesen kialakult, működő kapcsolatok miatt egységes térségként, egyfajta metropolis-régióként kezelni. A főváros és környéke között olyan erős és szerves kapcsolatok alakultak ki, hogy az uniós források régió-típusonként eltérő támogatási kritériumai ellenére, alapvetően hazai gazdaság- és területfejlesztési forrásokból továbbra is fenn kell tartani a főváros pozitív hatását. A közigazgatási és fejlesztéspolitikai önállósulás nem az elkülönülés, a bezárkózás kezdetét kell, hogy jelentse, hanem a még hiányzó igazgatási szolgáltatás ellátási koordináció kiépítésének elindítását. Budapest európai metropolisként csak akkor lehet versenyképes az EU más nagyvárosaival, ha a regionális és makro-regionális fejlesztésekben – közigazgatási és területfejlesztési régiókhoz való tartozástól függetlenül – együttműködik a város-térségben működő önkormányzatokkal, s ehhez összehangolt térség-fejlesztési intézményrendszert épít ki, speciális finanszírozási eszközt használ, és célszerű munkamegosztást alakít ki a partnereivel. Összességében kijelenthető, hogy az önálló új NUTS 2 szintű statisztikai régiók létrehozása kizárólag a NUTS-besorolás módosítását jelentené, mely Budapest esetében nincs közvetlen hatással sem a közigazgatási rendszer átalakítására, sem a városfejlesztési vagy területfejlesztési politikára.

SEZGVÁRI PÉTER

Jegyzetek

1. Példaként lásd: „Milyen lehet a fővárosi önkormányzati struktúra?” című (Comitatus, 2011. július – augusztus) és „Vázlatos modellváltozat a főváros és az agglomeráció javasolt önkormányzati és közigazgatási rendszerére” című (Comitatus, 1994/7.) cikkeimet.

2. Vö. LIPJHARDT, A. (1984): Democracies. Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries. New Haven and London: Yale University Press.

3. Vö.: BIBÓ, I. (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Válogatott tanulmányok. 1945–1949. Budapest: Magvető Könyvkiadó. (143.-145. o.)

4. A tanácsrendszer önkormányzati megújítása. (Szerk.: Verebélyi Imre) Bp. ÁSZI. 1988.

5. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

6. Ötv. 103. § (2) bekezdés

7. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról

8. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

9. EREKY, I. (1939): Közigazgatás és önkormányzat. Budapest.

10.56/1991. (XI. 8.) AB határozat

11. 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről 4. § (1) bekezdés a) pontja

12. A „City koncepció” kidolgozója én voltam.

13.. Egy ilyen elképzelhető variáció a „city”-n kívüli, a jelenlegi kerületek összevonásával létrejövő egy külső kerület, illetve egy másik variáció a három részből álló főváros: egy belső „city”-vel és a Duna mentén megosztott két nagy önálló kerülettel (Pest – Buda).

14. Vö.: ESPON: „Potentials for poly-centric development in Europe” (3. 1. 1. Final Report, Luxembourg, 2005.)

15. Erről részletesebb leírás olvasható a „Javaslat a Fővárosi Közmunkák Tanácsa mintájára létrejött intézmény kialakításának jogalkotási koncepciójára azért, hogy minél többen,

jobban és könnyebben szerethessük Budapestet.” című cikkemben a *Hogyan épüljön Budapest?* Tanulmánykötetben (Szerk.: Juharos Róbert – OCTOGON Könyvek 6. Vertigo Publishing Kiadói, Kft. Bp., 2005.)

16. A Fővárosi Közgyűlés 2012. december 12-én egyhangú szavazattal hagyta jóvá 2936/2012. (12.12.) sz. határozatával a meg-

állapodást, amit Budapest és Pest megye képviselői 2013. április 4-én írtak alá a Városházán.

17. Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke (3) bekezdésének a) és c) pontját.



Emlékezés

Az utolsó megyei intézmény is elment



A megyei önkormányzatok szerepe a 2010-es parlamenti választásokat követően teljesen átalakult. Ez még a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény hatályba lépését megelőzően megtörtént, azzal, hogy – a megyei közgyűlési elnököknek a miniszterelnökkel kötött megállapodását követően – a külön törvényben szabályozottaknak megfelelően az összes megyei fenntartású közép fokú közszolgáltató intézmény és mindezek vagyona állami fenntartásba, illetve tulajdonba

került, így a megyei önkormányzatok közszolgáltató feladata 2012. január elsejével megszűnt.

A megyei önkormányzás felszámolásra került, hiszen a helyi közügyek tekintetében középszinten teljekörűen az állam gyakorolja a közszolgáltatásokat. A megyei önkormányzatok ugyan a törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat látnak el, de elvesztették mindazt a szellemi szerepet, amely révén döntően

az oktatás, a kultúra, az egészségügy és a szociális gondoskodás, a gyermekvédelem területén az adott megye identitását, sajátos jellegét erősíthette. Ebbe a szellemi körbe tartoztak a megyei önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai. A megyei önkormányzatok segítették a települések és az intézmények, valamint a civil szerveződések közötti nemzetközi együttműködéseket.

Miután a megyei önkormányzás viszszaeszenyűlt, a nemzetközi ügyek is takaréklángra kerültek. Veszprém megyében a német nyelvterületen lévő kapcsolatokban – Bajorország Wunsiedeli Járásával már a tanácsi időktől, míg az osztrák Alsó Ausztriai Tartományi Parlamenttel 1991-től – folyamatosan részt vett Háhn Károlyné, Marika. Az elmúlt negyedszázadban kiteljesedett kapcsolatrendszerben Marika nem „csupán” tolmácsként, hanem szervezőként, kapcsolaterjesztőként – és fenntartóként vett részt. Nagyszerű személyisége, elképesztő

felkészültsége, nyelvtudása, precizitása és következetes tenni akarása mind Ausztriában, mind Németországban a partnerek között jelentős elismertséget eredményezett. Többször részesítették magas kitüntetésben a partner nemzetközi szervezetek. Az átalakított, intézményeitől megfosztott megyei önkormányzat hivatalában a német és az osztrák partnerek számára Frau Háhn volt a biztosíték az együttműködésben foglaltak megvalósításáért. Az elmúlt években gyakorlatilag „egyszemélyes intézményként” működött.

Marika hosszú és fájdalmas betegségben 2016. augusztus 30-án, a bécsi újhelyi kórházban 60 éves korában elhunyt. Féltő, hogy halálával a nemzetközi kapcsolatok is megszűnnek.

Emlékét mind Veszprém megyében, mind külföldön mindazok, akik ismerték, szerették megőrizték.

ZONGOR GÁBOR