

Az önkormányzati feladatellátás kihívásai Magyarország eltérő adottságú agglomerációs térségeiben

Municipal challenges caused by agglomeration processes in urban areas with different characteristics in Hungary

KISS BENCE ÁLMOS, PORHAJAS GÁBOR LÁSZLÓ

KISS Bence Álmos: gyakornok, Budapesti Corvinus Egyetem, Fenntartható Fejlődés Intézet, Gazdaságföldrajz és Városfejlesztés Tanszék; 1093 Budapest, Fővám tér 8.; kissbencealmos@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0003-5271-7484>

PORHAJAS Gábor László: gyakornok, Budapesti Corvinus Egyetem, Fenntartható Fejlődés Intézet, Gazdaságföldrajz és Városfejlesztés Tanszék; 1093 Budapest, Fővám tér 8.; porhajasgaborlaszlo@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0005-9977-1415>

KULCSSZAVAK: agglomeráció; helyi önkormányzat; feladatellátás; városi szétterülés

ABSZTRAKT: Az elmúlt évtizedekben a regionális és városi kutatások területi fókuszsa a városoktól az agglomerációs térségek felé tolódott, ahol elsősorban a lakóhelyi és gazdasági szuburbanizáció kihívásaira helyeződött hangsúly. A poszt szocialista térségek városainak és agglomerációinak fejlődési pályája is a tudományos érdeklődés középpontjába került, miközben e kutatások egy része a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szerepének vizsgálatára irányult. Magyarországon a helyi önkormányzatoknak kiemelt szerepük van az agglomerációs folyamatok kezelésében. Kutatásunk három nagyvárosi régióra fókuszáló esettanulmány keretében vizsgálja a feladatellátási és finanszírozási kihívások változását. Célja az agglomerációs térségek önkormányzatainak lakossági és gazdasági szuburbanizációval kapcsolatos feladatellátási kihívásainak feltárása adatelemzés és szakértői interjúk segítségével, három eltérő jellegű régióban: Budapest agglomerációjának déli szektorában, illetve Győr és Miskolc agglomerációjában. A kutatás az evolúciós-történeti vita elméleti keretében, a három hazai város térség vizsgálata alapján arra a kérdésre is választ keres, hogy a vizsgált települések szempontjából melyek azok az agglomerálódási folyamatokhoz kötődő önkormányzati feladatellátási és finanszírozási kihívások, amelyek földrajzi helyzettől függetlenül mindhárom agglomerációs térségben megjelennek, továbbá melyek az agglomeráció-, illetve településspecifikus problémák. Az esettanulmány formájában történő feldolgozás lehetővé teszi a vizsgált jelenségek összetettségének és informális gyakorlatainak feltárását, azonban korlátozza a következtetések általánosíthatóságát. A kutatás újszerűsége az általános jellemzők és a területi sajátosságok megkülönböztetésében, valamint az önkormányzatok agglomerációs folyamatokhoz kapcsolódó kihívásainak új kutatási megközelítésében ragadható meg. A tanulmány hozzájárul az agglomerációs önkormányzatokat érintő kihívások megértéséhez és további elemzéséhez.

Bence Álmos KISS: apprentice, Department of Geography and Planning, Institute of Sustainable Development, Corvinus University of Budapest; Fővám tér 8., H-1093 Budapest, Hungary; kissbencealmos@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0003-5271-7484>

Gábor László PORHAJAS: apprentice, Department of Geography and Planning, Institute of Sustainable Development, Corvinus University of Budapest; Fővám tér 8., H-1093 Budapest, Hungary; porhajasgaborlaszlo@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0005-9977-1415>



KEYWORDS: *agglomeration; local government; provision of services; urban sprawl*

ABSTRACT: *Over the last decades, the spatial focus of regional and urban research has shifted from cities to agglomerations, with a particular focus on the challenges of residential and economic suburbanisation. The urban sprawl is a typical urban development process in the Central European region, characterised by the transformation of the relationship between the city and its surroundings, the expansion of the urban area and the emergence of urban features in previously rural areas.*

The development trajectories of cities and agglomerations in post-socialist regions have become a focus of academic interest, highlighting the crucial role of central and local governments. In case of Hungary, local governments play a key role in managing agglomeration processes, and the research examines three metropolitan regions as case studies of the changing challenges of task provision and financing. The main objective of the research is to explore the challenges faced by local governments in agglomeration areas in relation to population growth and economic concentration. This will be done through data analysis and expert interviews in three regions with different characteristics: the city of Győr, the city of Miskolc, and the southern agglomeration of the Hungarian capital, Budapest. The present research is based on the theoretical framework of the evolution-history debate and on the analysis of three Hungarian urban areas. It seeks to study challenges of local government provision and financing related to agglomeration in the municipalities; those that are typical for all agglomeration areas regardless of their geographical location, as well as those that are specific to the agglomeration and to the municipality. According to the evolutionary school, post-socialist cities will follow a path similar to that of Western cities, but with a phase lag. The historical school argues that different historical, political, social and cultural influences have produced different types of urban development, and that it is therefore impossible to ignore the socio-economic characteristics of post-socialist urban development, which have set the cities concerned on different paths.

The case study approach allows the complexity and informal practices of the phenomena studied to be explored, but limits the generalisability of the conclusions. The novelty of the research is focused on the distinction between territorial specificities and generalities, highlighting a new approach to research on the challenges of municipalities in relation to agglomeration. The study can contribute to the understanding and further analysis of the challenges of agglomeration municipalities.

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben a regionális és városi kutatások területi fókuszsa a városok felől az agglomerációs térségek, illetve a funkcionális várostérségek felé mozdult el. A lakóhelyi és gazdasági szuburbanizáció ugyanis napjainkban már a világ jelentős részén komoly fejlesztési kihívásokat okoz helyi, regionális és országos kormányzati szinten egyaránt.

Kelet-Közép-Európában a hasonló társadalomföldrajzi, illetve regionális és várostérségi kutatásokat kevésbé támogatták a rendszerváltás előtt. Nemcsak Magyarországon, de például a szomszédos Csehszlovákiában is ez volt a helyzet, hiszen a regionális és társadalomföldrajzi gondolkodás kevésbé ágyazódott bele a nyugat-európai tudományos kutatási trendekbe. Ennek az egyik fő oka az, hogy az államszocialista években a rendszer számára érzékeny társadalmi kérdésekkel, így a területi különbségekkel foglalkozó kutatások nem részesültek támogatásban

(Matlovic, Matlovicová 2020, 2021; Timár 2003). A kedvezőtlen társadalmi folyamatokról ritkán eshetett szó, kivételek ez alól például Konrád György és Szelényi Iván szociológusok egyes kutatásai (Timár 2003 alapján Konrád, Szelényi 1969; Szelényi 1983). Az 1990-es évektől a szárnyaikat bontogató társadalomföldrajzi kutatások a posztszocialista térség városainak és agglomerációinak átalakulása felé fordultak, és számos fejlődési trendet azonosítottak (lásd Enyedi 1989, 2011; Hirt 2012; Hirt, Kovachev 2015; Stanilov, Sykora 2014; Sykora 2003, 2005; Sykora, Posová 2007). Ezeknek az írásoknak (egyik) közös eleme, hogy nem kérdőjelezzik meg a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok – nyugati városokhoz képest – meghatározó szerepét a posztszocialista városok fejlődésében. Így, a feladat- és hatáskörök elmúlt évtizedben tapasztalható szűkülése ellenére, Magyarországon is kiemelt szerepe van a helyi önkormányzatoknak az agglomerációs folyamatok kezelésében.

Fontos előfeltétele a funkcionálisan működő agglomerációk létrejöttének a földrajzilag és közigazgatásilag is egzakt módon meghatározott, elkülönített, intézményesülésre alkalmas várostérség (Lux 2012, 2015): azonban kijelenthető, hogy hasonlóan sokszínű és eltérő a város- és várostérség-tipizálás, mint a vidéki terek kategorizálása (Egri 2014). A hazai agglomerációk lehatárolása ellentmondásos, nagyszámú bizonytalan vagy ingadozó települési besorolást tartalmaz (Vasárus, Makra 2015). Az agglomerációs térség fogalma alatt jelen kutatásban csak a magváros közigazgatási határán kívül eső területeket értjük, pontos határait pedig a Központi Statisztikai Hivatal 2014-ben publikált elemzése alapján jelöltük ki (KSH 2014).

Kutatásunk fókuszában három eltérő helyzetben lévő hazai nagyvárosi régió társadalmi-gazdasági folyamatainak elemzése, illetve helyi önkormányzataik lakossági és gazdasági szuburbanizációhoz kötődő feladatellátási kihívásainak vizsgálata áll.¹ Magyarország agglomerációs térségei jelentős eltéréseket mutatnak, ezért fontos szem előtt tartani, hogy a befogadó környezet társadalmi és gazdasági karaktere, az egyedi települési fejlődési utak és a stratégiai gondolkodás települési és döntéshozói beágyazottsága, valamint a helyi közösségek ereje és proaktivitása meghatározó a települési sikeresség és versenyképesség szempontjából.

Az esettanulmányokra épülő kutatás előnye, hogy egyfajta mélyfúrásként lehetőséget kínál a vizsgált jelenségek összetettségükben történő értelmezésére, valamint a mögöttük meghúzódó informális gyakorlatok, attitűdök, vélemények feltárására. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a három magyarországi agglomerációs térség vizsgálatából levonható következtetések általánosíthatósága korlátozott. Tekintettel a nyugat-európai városok részben eltérő mintákat mutató fejlődési pályáira (Csanádi, Csizmady 2002; Turok, Mykhnenko 2007), e kutatás – véleményünk szerint – leginkább a posztszocialista térség, és azon belül is a visegrádi országok hasonló méretű agglomerációival történő összehasonlításra ad lehetőséget. Több esettanulmány is azt mutatja, hogy a települések eltérő pályája számos tényező eltérő súlyának és minőségének eredménye (lásd Csanádi,

Csizmady 2002; Dövényi, Kovács 1999; Szirmai 2007; Timár 2001). A szakirodalom elemzése alapján kijelenthető, hogy az önkormányzatok agglomerálódáshoz kapcsolódó feladatellátási és finanszírozási kihívásainak feltárása, az általános tényezők és a helyi specifikumok megkülönböztetése újszerű témának, kutatási résnek tekinthető.

Kutatási kérdések

Az elmúlt évtizedekben több összehasonlító vizsgálat is kísérletet tett a poszt-szocialista városok és várostérségek fejlődésének evolúciós, illetve történeti értelmezésére (Enyedi 2011; Kocsis 2000; Savage, Warde 1993; Szelényi 1996). Az evolúciós megközelítés szerint a poszt-szocialista városok fejlődése nyugat-európai mintákat követ, ám időbeli késéssel, míg a történeti irányzat szerint a különböző történelmi, politikai, szociális és kulturális hatások miatt Európa nyugati és keleti részén eltérő városfejlődési pályák alakultak ki (Berki 2014). A cikkben tárgyalt kutatást ennek az elméleti vitának a keretébe helyezzük: célunk nem csupán az általános és specifikus agglomerációs kihívások feltárása, hanem annak vizsgálata is, hogy az azonosított problémák miként illeszkednek a fejlődési pályák evolúciós, illetve történeti értelmezéséhez. Kutatásunk három magyarországi várostérség vizsgálata útján az alábbi kutatási kérdésekre, az alábbi módszertan alkalmazásával keres választ (1. táblázat).

1. táblázat: Kutatási kérdések és módszertan
Research questions and methodology

Kutatási kérdések	Módszertan
Melyek azok az agglomerálódáshoz kötődő önkormányzati feladatellátási és finanszírozási kihívások, amelyek – földrajzi helyzettől függetlenül – valamennyi agglomerációs térségben megjelennek?	Agglomerációs térségekre és településekre vonatkozó előzetes társadalomstatistikai vizsgálat a KSH 2022. évi népszámlálási adatai, illetve a TeIR adatbázisa alapján
Melyek az agglomerációs-specifikus kihívások?	Szakértői interjúk (40 db)
Melyek a településspecifikus kihívások?	Szakértői interjúk (40 db)

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az agglomerációs térségek jellemzői

Írásunknak nem célja, hogy az agglomerációk kialakulásának okait a teljesség igényével feltárja, de elengedhetetlen elméleti kontextusba ágyazni e folyamatokat. Az agglomeráció általánosságban „a termelőerők koncentrációs és centralizációs folyamatainak eredményeként létrejövő olyan településegyüttes, amely-

ben – alapesetben – a környezetéből kiemelkedően fejlett várost és a körülötte fekvő településeket a gazdasági és társadalmi élet területein intenzív kapcsolat köti össze, és ahol a központi város körül népességtömörülés megy végbe” (Nemes-Nagy 2005, idézi Tóth, Schuchmann 2010, 511.). Egy másik megközelítés szerint “agglomerációnak a nagyvárost és a nagyváros körüli azon települések együttesét nevezzük, amelynek lakossága és vállalkozásai szoros, napi szintű kapcsolatban vannak egymással” (Kőszegfalvi 1995, 90.). Peter Haggett az agglomeráció fogalmát a gazdaság térbeli koncentrálódásával járó előnyök kapcsán használja, és a gazdaság nagyfokú tömörüléséből fakadó előnyöket hívja agglomerációs tényezőkné (Haggett 2001, idézi Laki 2017, 47.).

Fanga és Yub (2017) szerint az agglomeráció integrált városok együttese, melyeknek hasonló érdekeik és kihívásaik vannak. A szerzőpáros meghatározta azokat a kvantitatív tényezőket is, amelyekkel szerintük leírható egy agglomerációs térség: közéjük tartoznak a népesség száma és sűrűsége, a térhasználat jellege, illetve a közlekedési és ingázási mintázatok. Csanádi és szerzőtársai (2009) az agglomerációkat erősítő szuburbanizációs folyamatot az ún. push-pull modell alapján értelmezik. A fő vonzó (*pull*) faktorok közé a jó levegőt, a tiszta és rendezett környezetet, a természetközeli életmódot, a csendes, kevésbé zsúfolt lakókörnyezetet, a jobb közbiztonságot, az elérhetőbb családi házias életformát, illetve a divatos lakónegyedeket sorolják. A főbb taszító (*push*) faktorok között a városközpont lakhatásra való alkalmatlanságát, elégtelen közbiztonságát, a városi rossz levegőt, zajt és zsúfoltságot, a nagy autóforgalmat, a jellemzően nem családházias lakóformát, az egyre emelkedő ingatlan- és megélhetési árakat, valamint a társadalom kedvezőtlen összetételét emelik ki (Csanádi et al. 2009). A szuburbanizációs folyamat kialakulásának és felgyorsulásának fontos elősegítője a lakó- és munkahely térbeli szétválása, a közlekedés fejlődése, a személygépkocsi és a (tömeg)kommunikáció terjedése, a családok külvilágtól történő elvonulásának, illetve a családi háznak mint lakóegységnek a korábinál erősebben felmerülő igénye, valamint a magasabb státuszú társadalmi csoportok elkülönülési vágya (Timár 1999).

A városok szétterülése (*urban sprawl*) a közép-európai térség jellemző városfejlesztési folyamata. Jellegzetessége a város és környéke viszonyának átalakulása (Hlaváček, Kopáček, Horácková 2019), a város területének kiterjedése és az urbanus jellemvonások korábban rurális térségekben történő megjelenése (Kocsis 2023a). A 20. század végére ez a folyamat átalakította a város és környezetének képét, illetve viszonyrendszerét. Kocsis arra is felhívja a figyelmet, hogy a folyamatot országoktól és régióktól függően más-más jellegzetességek és hangsúlyok jellemzik. Az általános és lokális gazdasági, kulturális, társadalmi és történeti tényezők ebben a kölcsönösségi mátrixban különböző helyi mintázatokat alkotnak. Összetett társadalmi folyamatról van szó, melynek jellegét számos tényező befolyásolja, így a megjelenési formája is sokféle lehet (Hirt 2012; Stanilov et al. 2007; Walker 1981). Ez jelentős hatást gyakorol a település lokális identitására, hagyományaira és kreatív reprezentációjára is (Kocsis 2023b).

Magyarországon 1990 és 2016 között a közel 6 millió, települési határokat át-
lépő állandó vándorlás mintegy 12,5%-a Budapest és az agglomerációja között
zajlott (Bálint, Obádovics 2018). Az agglomerációs térségeket (1. ábra) létrehozó
szuburbanizáció fogalma alatt a magyar geográfusok széles körében elfogadott
megközelítést alkalmazzuk: eszerint a szuburbanizáció lehet egyrészt elővárosok
fejlődését eredményező, másrészt pedig decentralizációs vagy centralizációs fo-
lyamat (Bajmóczy 2003; Timár 1999). Az első esetben öt különböző megközelítési
módon alapuló definíciót ismerünk: földrajzi, statisztikai, műszaki, szociálpszi-
chológiai és humánökológiai alapú meghatározást (Bajmóczy 2003; Timár 1999).

1. ábra: Agglomerációs térségek Magyarországon
Agglomeration areas in Hungary



Forrás: KSH 2014

A földrajzi megközelítés szerint az agglomerációk olyan települések, amelyek a nagyváros közigazgatási területén kívül, de még ingázási távolságon belül helyezkednek el (Hall, Barrett 2018). Fontos megjegyeznünk ugyanakkor, hogy az államszocialista múltú országokban (így Magyarországon is), ez csak részben igazolható, ugyanis számos hazai településen a város közigazgatási határain belüli szuburbiákat is azonosíthatunk (Hardi 2002; Vasárus, Makra 2015). A szociológiai megközelítések főként az agglomerációs települések társadalmi összetételéből indulnak ki. Ezeket a településeket egyféle sajátos értékrendű és karakterű közösségként írják le, ahol fontos szerepe van a fiatal középosztálybeli családoknak, a jó szomszédságnak, valamint az aktív közösségi életnek. Sokszor politikailag kon-

zervatívabb, vallásosabb közösségként értelmezik őket, mint a magváros centrumterületein élő társadalmi csoportokat (Bajmóczy 2003; Csanádi, Csizmady 2002; Fishman 1987; Szabó 2016).

A szuburbanizációt centralizációs és decentralizációs folyamatként is lehet értelmezni. Centralizációs folyamatként a szuburbanizáció az urbanizáció egy olyan fázisának tekinthető, amelyben a város és az agglomeráció közötti kapcsolat/függőség erősödik. A központi város funkcióinak és infrastruktúrájának kiterjesztése révén az elővárosi térségek növekedése valójában a városi rendszer központosító hatásait erősíti. A szolgáltatások és a munkahelyek koncentrációja az agglomerációs térségekben is megfigyelhető, így a szuburbanizáció a városi térszerkezet centralizált újraszerveződését, funkcionálisan összekapcsolt város-térségek kialakulását eredményezi. A központi város továbbra is megőrzi domináns szerepét, hiszen a perifériális területek fejlődése gyakran a központtal kialakított szoros kapcsolatok révén valósul meg. Az elővárosi területek sok esetben a központ gazdasági és kulturális vonzáskörzetében maradnak, a város és az agglomeráció közötti integráció erősödik (Timár 1999). A decentralizációs megközelítések nem a szuburbanizáció eredményét vizsgálják, hanem magát a folyamatot helyezik a középpontba. Az egyik ilyen megközelítés a városfejlődés szakaszait követi: eszerint a szuburbanizáció az urbanizáció második szakaszában jelenik meg, amikor a városi tevékenységek és lakosság a központi városból a külső területek felé áramlanak és agglomerációkat hoznak létre (Enyedi 1988; Van den Berg et al. 1982). Más megközelítések a szuburbanizációt a városok decentralizációjaként értelmezik, vagyis a városi népesség és a gazdasági tevékenységek fokozatosan mozdulnak el a központi területekről a peremterületek felé. Ebben a megközelítésben a szuburbanizáció az urbanizáció olyan elemeként jelenik meg, ami a város területi növekedését és szervezeti átrendeződését foglalja magába (Timár 1999).

A helyi önkormányzatok feladatai

Proeller (2006) átfogó kvalitatív kutatásában azonosítja azokat az aktuális folyamatokat, amelyek a közeljövőben leginkább érinthetik a helyi önkormányzatokat Európában. A feladatkörök közötti kormányzat és helyi önkormányzatok közötti újraelosztását tekinti a legfontosabbnak, ami sok esetben politikai konfliktusforrás is lehet (Langan, McFarland 2017). Emellett jelentős változásként azonosítja az e-önkormányzatiság és az önkormányzatokra szabott információs irányítási rendszerek bevezetését is. Új tendenciaként azonosítható még a teljesítménymérés és benchmarking az önkormányzatok körében, illetve a köz- és magánszféra közötti együttműködések (*public-private partnership*) erősítése.

Steiner és szerzőtársai (2018) azt vizsgálták, hogy mely esetekben hatékonyabb a helyi, illetve a centralizált döntéshozatal. Proellerhez (2006) hasonlóan

számos olyan jelenséget azonosítottak, amelyek meghatározzák az európai önkormányzatiság fejlődését. A szerzők szerint jellemző az önkormányzatok közötti horizontális és vertikális együttműködések erősödése és intézményesülése (lásd például a metropolisztárségek közigazgatási formalizálódását). A decentralizáció és a koncentráció, tehát a helyi autonómiák erősödése és a közigazgatási összevonások párhuzamosan is megjelenhetnek. Végül, kutatásuk szerint, a helyi önkormányzatok szintjén egyre gyakoribbá válik a lakossági vélemények mérése és az eltérő gyakorlatok folyamatos monitorozása (*benchmarking*). Az önkormányzati költségvetés kulcsszerepet játszik a települési bevételek és kiadások koordinációjában, melynek célja a szolgáltatásnyújtási célok elérése és az önkormányzatok társadalmi-gazdasági fejlődése (Josie 2008). A fenntartható fejlődés is kiemelt fontosságú az agglomerációs területeken: egyensúlyba hozza a növekedést a társadalmi jólléttel, az élhetőséggel és az egészséges környezettel, miközben a közlekedéssel, valamint a lakosság és a gazdasági tevékenységek koncentrációjával kapcsolatos kihívások is megjelennek ebben a kontextusban (Bornemann et al. 2001).

Magyarországon az államháztartás alrendszerüként működő helyi önkormányzatok célja a feladatellátás és az intézmények működtetése. A kötelező és az önként vállalt feladatokat a központi költségvetés decentralizáció útján delegálja az alsóbb szintű önkormányzatoknak (Gál 2010). A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. § (1)-es bekezdése alapján az alábbi feladatellátási típusokat és kategóriákat azonosítottuk kutatásunk keretében: településfejlesztés, -rendezés és -üzemeltetés (köztemető, közvilágítás, helyi közutak, közparkok és egyéb közterületek, parkolás), egészségügyi alapellátás, helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, kulturális szolgáltatások (könyvtár, filmszínház, örökségvédelem stb.), gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, óvodai ellátás, szociális szolgáltatások és ellátások, lakás- és helyiséggazdálkodás, sport, ifjúsági ügyek és hulladékgazdálkodás. A helyi közösségi közlekedés megszervezése a Mötv. alapján kizárólag Budapest főváros önkormányzatának előírt kötelező feladata: a többi település esetében helyben biztosítható, tehát önként vállalt közfeladat. Kutatási területeinken helyi közösségi közlekedést jellemzően a magvárosok üzemeltetnek, a vizsgált agglomerációs települések javarészt nem. A magvárosok esetében jelentős társadalmi (és gazdasági) kérdés e közszolgáltatás színvonalának a minősége és elérhetősége: kutatásunk kereteit ennek részletes elemzése ugyanakkor szétfeszítené, ezért csak érintőlegesen említjük a problémakört, hiszen az agglomeráció szempontjából kiemelkedően fontos települések közötti (helyközi) közlekedés biztosítása állami feladat, ezeket a közszolgáltatásokat az állam biztosítja.

Módszertan

A kutatás során elsősorban kvalitatív társadalomtudományi módszertant alkalmaztunk. A vizsgálat kezdetén ugyanakkor másodlagos statisztikai adatelemzés is végeztünk a KSH rendelkezésre álló adatai alapján: így határoztuk meg azoknak a településeknek a körét, ahol a mélyebb elemzés céljából kvalitatív módszert, interjúzást alkalmaztunk. Mintegy 40, félig strukturált interjút készítettünk önkormányzati döntéshozókkal és helyi civil szervezetek képviselőivel. A településeket úgy választottuk ki, hogy különböző méretűek szerepeljenek a mintában, legyenek közöttük az agglomerációs folyamatok szempontjából forrópontnak tekinthető települések, illetve kötöttpályás közlekedéssel közvetlenül érintkező és azzal nem rendelkező települések is. A kvantitatív kutatás keretében másodlagos adatforrásokból nyert adatok statisztikai elemzését is elvégeztük. Adatforrásaink a Központi Statisztikai Hivatal településstatisztikai adatbázisa, illetve a TeIR voltak. Az adatelemzés elsődleges célja az volt, hogy számszerűsített és vizualizált formában is képet kapjunk az agglomerációkban zajló folyamatokról. A kvalitatív kutatás jelentősége abban rejlik, hogy olyan aktorokkal készültek interjúk, akik pozíciójuk vagy egyéb érintettségük okán első kézből érzékelik az agglomerációs folyamatokat, napi munkájuk során észlelik a szuburbanizáció pozitív és negatív hatásait.

A vizsgált agglomerációs térségek

A kutatás egyik területe Budapest agglomerációjának dél-budai része. Ez – a fővároshoz hasonlóan – közép-európai összehasonlításban is kiemelkedően fejlett térségnek számít. Az Érdi járás településeinek egy lakosra jutó jövedelme meghaladja a magyarországi, a Pest vármegyei és a közép-magyarországi régiós átlagértékeket is, a fővárosi agglomeráción belül ugyanakkor a térség nem számít kiemelkedően jó helyzetűnek. A budapesti agglomeráció déli szektora 15 településből (köztük hét városból) áll. Kutatásunk során különböző társadalmi és gazdasági helyzetű településeket vizsgáltunk részletesebben. Terepi munkát végeztünk Pest vármegye egyetlen megyei jogú városában, Érden, továbbá Diósdon, Pusztázámorban, Sós-kúton, Tárnokon, valamint a fővárosi magtérkép legdélebbi kerületében, a XXII. kerületben.

Másik helyszínünk Győr agglomerációja. Ez az ország legfejlettebb fővároson kívüli térsége, melyre a társadalom és a politikai döntéshozók jelentős része is mintaterületként tekint. Ebben a térségben sikeresnek mondható a rendszerváltást követő gazdasági szerkezetváltás. Ez olyan, nemzetközi szinten is jelentős multinacionális vállalatoknak is köszönhető, mint az Audi Motor Hungária. Győr agglomerációja Bécs, Pozsony és Budapest dinamikus fejlődő metropolisztérségében található, de a város – kiváló helyzeti energiái ellenére – évtizedek óta

képtelen kitörni a nemzetközi összevetésben közepesnek számító fejlettség csapdahelyzetéből. Győr agglomerációja 68 településből áll, amelyből négy város. A térségben vizsgálatot végeztünk a magvárosban, Győrben, továbbá az agglomerációs kiköltözés szempontjából forrópontnak számító Győrzámolyon és Vámoszabadiban, a kötöttpályás közösségi közlekedéssel kiválóan megközelíthető Öttevényen, a rurális Bezin, továbbá az agglomeráció periferiáján, egyben az ország egyik belső periférikus térségében, a Téti járásban elhelyezkedő Gyarmaton.

Harmadik vizsgálati terepünk Miskolc agglomerációja. Ezt a térséget a rendszerváltás gazdasági szerkezetváltása különösen súlyosan érintette, közép-európai és hazai összevetésben is kedvezőtlen gazdasági mutatókkal rendelkezik. Miskolc és a borsodi iparvidék városai jelentős nehézipari központnak számítottak, de a rendszerváltást követően a nehézipari termelés lényegében megszűnt, a térség legnagyobb foglalkoztatója, a diósgyőri Lenin Kohászati Művek bezárt. A hajdanán több mint 200 000 lakos otthonának számító megyeszékhely népessége radikálisan fogyni kezdett: a rendszerváltást követő alig 30 évben az „acélváros” korábbi lakossága mintegy egynegyedét veszítette el. Ennek ellenére, az M30-as autópályához hasonló infrastruktúra-fejlesztéseknek köszönhetően is, Miskolc és az agglomeráció gazdasága az elmúlt években helyreállni látszik. Fontos szerepet játszanak ebben a rendszerváltást túlélő vegyipari nagyvállalatok (például MOL Petrolkémia – a hajdani TVK, Wanhua-BorsodChem) és az újonnan betelepült gépipari, elektronikai és élelmiszeripari nagyvállalatok (például Bosch, Joyson, Jabil, Hell) is. Miskolc agglomerációja 36 településből áll, ezek között kilenc város található. A térségben kutatást végeztünk a magvárosban, Miskolcon, több szomszédos településen (Arnóton, Bükkszentkeresztben, Felsőzsolcán, Nyékládházán), a Miskolccal közigazgatásilag nem határos Boldva, Onga és Sajópálfala településeken, valamint Sajószentpéteren.

Eredmények

A vizsgált települések és agglomerációs térségeik sok szempontból eltérő helyzetűek. Egyesek az ország dinamikusabban fejlődő, kiemelkedő mutatókat produkáló régióiban helyezkednek el, mások periférikus környezetben vannak. Ugyanakkor a települések közös jellemvonása, hogy a szuburbanizációs folyamatok valamennyi önkormányzat működését meghatározzák. Az alábbiakban azonosítjuk a vizsgált települések szempontjából általánosan jellemző és komoly kihívást képviselő feladatellátási nehézségeket, illetve azokat az egyedi, csak egyes térségekre vagy településekre jellemző mintákat, amelyekben látható eltérések mutatkoznak. Fontos megjegyeznünk, hogy az agglomerációs térségek különösen dinamikus, változó területeknek tekinthetők, így a cikkben bemutatott problémák pillanatnyi állapotokat mutatnak. Az elemzést – az általános és specifikus jellemvonásokon túl – horizontális szempontokkal is fontosnak tartjuk ki-

egészíteni: ilyen a települések közötti együttműködés, a települési sikeresség, az önkormányzatok finanszírozási helyzete, illetve a stratégiai tervezés és gondolkodás. Ezek nem konkrét feladatellátást jelentenek, de kapcsolatba hozhatók annak sikerességével. Az egyes szempontok vizsgálata sok esetben nehéz, hiszen érzékeny témákról van szó, és jellemzően a kutató absztrakciós képességeire van bízva a feltárásuk és elemzésük.

Általános agglomerációs kihívások

Településfejlesztés, településrendezés

A településfejlesztés és településrendezés – különösen a belterületbe vonások és egyéb fejlesztések miatt – a vizsgált települések egyik legfontosabb kihívása. Az agglomerációba kiköltöző fiatal felnőttek, a családalapítók és a növekvő gyermekszám miatt számos település demográfiai karaktere fiatalodó, ezért szükségessé válik a bölcsődei, óvodai kapacitás növelése. Településfejlesztési szempontból kardinális kérdés a települések lakosságszám-növekedésének keretek között tartása. Ha az önkormányzat partner új területek felparcellázásában, belterületbe vonásában, akkor biztosítani kell az infrastruktúra kiépítését, bővítését, a település átgondolt, komplex fejlesztését (és legfőképpen: rendezését). Szem előtt kell tartani a helyi lakosság igényeit, mivel az új lakosok által kívánt infrastrukturális fejlesztések gyakran veszélyeztetik a települések hagyományos jellemzőit. Egyes települések már nehezen tudják kontrollálni ezt a folyamatot, mások (például Pusztazámor vagy Sósút) tudatosan próbálják csillapítani a beköltözés mértékét. Akadnak községek (például Vámoszabadi), ahol az eredeti településhez hasonló létszámú új beköltöző számára otthont biztosító, a régi belterülettől több kilométerre elhelyezkedő, sűrű kertvárosias beépítésű új településrész születik, amelynek különböző közszolgáltatásokkal való ellátottsága ugyanakkor nem elégséges. Ezek biztosítása meghaladja a helyi önkormányzat képességeit és erőforrásait, kormányzati támogatás, illetve magántőke bevonásának hiányában pedig a fejlesztések várhatóan középtávon sem valósulnak meg. Vámoszabadi példája nem egyedi: a kiköltözés szempontjából forrópont településeken (így Tárnokon, Győrzámolyon, Felsőzsolcán) kisebb-nagyobb mértékben azonosíthatók hasonló kihívások. Az építési szabályzatokon túl egyre komolyabb társadalmi konfliktusokat idézhet elő az eltérő státuszú, társadalmi és kulturális mintázatú csoportok keveredése, ami az összes olyan településen megfigyelhető, ahol a jelentős számú új beköltöző a hagyományos településrészekben, nem pedig az újonnan felparcellázott, településmegtől elkülönülő területeken jelent meg.

2. táblázat: Általános és specifikus agglomerációs kihívások a vizsgált térségekben
General and specific agglomeration challenges in the agglomeration areas studied

	Önkormányzati feladatterület		
	Budapesti agglomeráció (déli szektor)	Győri agglomeráció	Miskolci agglomeráció
Általános agglomerációs kihívások	Településfejlesztés, településrendezés		
	Településüzemeltetés		
	Egészségügyi alapellátás		
	Helyi közösségi közlekedés		
	Hulladékgazdálkodás		
Specifikus agglomerációs kihívások	Kulturális szolgáltatások		
	Sport, ifjúsági ügyek		
	Gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, óvodai ellátás		
	Szociális szolgáltatások és ellátások		
	Lakás- és helyiséggazdálkodás		
	Helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás		

Forrás: a szerzők szerkesztése

Jelmagyarázat: Sötétszürke: jelentős kihívás; Középszürke: nem minden településen; jelentős kihívás; Világosszürke: nem jelentős kihívás.

Településüzemeltetés

A hagyományos településüzemeltetési feladatok (közterületek tisztán- és karbantartása, közvilágítás, helyi közutak, köztemetők és egyéb közterületek üzemeltetése, parkolás stb.) valamennyi agglomerációs térségben kihívásként jelennek meg, de más-más szempontból. Jellemző, hogy „minél rendezettebb a település, annál szegényebb”, hiszen több, a közterületek gondozását ellátó közfoglalkoztatott van, akik nem tudnak/akarnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. A prosperáló agglomerációs településeken, ahol a lélekszám növekedésével az infrastruktúra és az ellátandó feladatok nagysága is nő, költségesebb a településüzemeltetés, hiszen nincs elegendő közfoglalkoztatott, illetve akik a közfoglalkoztatásban maradnak, azok többnyire már nem alkalmasak e munkák ellátására. A közvilágítás és a középületek fenntartása vizsgálatunk idején különösen érzékeny probléma volt Magyarországon: az energiaválság következtében az önkormányzatok villamosenergia- és földgázköltsége jelentősen (akár öt- hatszorosára) emelkedett. A vizsgált települések azonban kisebb-nagyobb korlátozásokkal, takarékosági intézkedések bevezetésével, energetikai korszerűsítések átütöztetésével sikeresen átvészelték az energiaárak miatt kifejezetten kritikus 2022-2023. évi fűtési szezont. A helyi közúthálózat fejlesztése valamennyi vizsgált önkormányzat esetében kihívás, hiszen a magyarországi agglomerációs települések egyik legjellemzőbb tulajdonsága, hogy a beköltözés ütemével nem tart lépést a helyi infrastruktúra, különösen a helyi közutak kapacitásainak fejlesztése. A parkolás jellemzően azokon a településeken probléma, ahol gyakoriak az új parcellázású, viszonylag sűrűn beépített, sorházas jellegű településrészek.

Egészségügy

Az egészségügy, kiváltképp a gyermekorvosi ellátás ugyancsak komoly probléma a vizsgált településeken. A lakónépesség gyarapodása megnöveli azoknak a betegeknek a számát, akik az agglomerációs településeken mennek el orvosi rendelésre: növekednek az esetszámok, miközben a házi orvosok létszáma jellemzően nem tudott lépést tartani a növekvő igényekkel az utóbbi évtizedekben. Fontos megjegyeznünk, hogy az egészségügyi alapellátásban jellemző orvoshiány nem specifikus probléma: az ország más településein és térségeiben is megjelenik. Agglomerációs kontextusban ugyanakkor specifikus kérdéssé válik, mivel a beköltöző közép- vagy felső-középosztálybeli társadalmi rétegek számára az számít vonzóbb településnek, ahol könnyebben elérhető a házi-, illetve a gyermekorvos. Mind a gyermekorvosok, mind a védőnők terhelése jelentősen nőtt, és gyermekorvosi ügyelethez is nagyobb igény lenne a fiatal családok részéről, mint ami jelenleg rendelkezésre áll. Az önkormányzatok vendégorvosok alkalmazásával gyakran extrém költségeket vállalnak a praxisok fenntartása, a rendszeres alapellátás biztosítása érdekében. A váltogatott orvosokkal biztosított egészségügyi

alapellátás esetén ugyanakkor külön problémaként jelenik meg, hogy a megbízott szakemberek nem ismerik a betegek életútját, prevenció hiányában pedig gyakran kései a problémafelismerés.

Közlekedés

Az oktatáshoz hasonló a helyközi (települések közötti) közlekedés helyzete is: az Mötvt. nem sorolja az önkormányzati feladatok közé. Ki kell emelnünk ugyanakkor, hogy a helyi közösségi közlekedés a nagyobb települések – így Érd, Győr és Miskolc – esetében releváns probléma. Ennek ellenére Érden a helyi közösségi közlekedés marginális szerepet játszik, a helyi utazási igényeket kiszolgáló járatokat integrálták az állam által üzemeltetett regionális hálózatba. Országszerte – így Győrre és Miskolcra is – érvényes a megállapítás, miszerint a helyi közösségi közlekedés rendszere finanszírozási és közlekedésszervezési oldalról reformra szorul, hiszen a szolgáltatók költségigénye folyamatosan növekszik, a helyi autóbuszállomány átlagéletkora rendkívül magas és megújulása a helyközi autóbuszállomány kicserélődésével sem képes lépést tartani. A 2024. március 1-jén bevezetett tarifareform az egész országra kiterjesztette a fővárosi agglomerációban létrehozott tarifaközösséget. Ez jelentős változásokat indíthat el agglomerációs térségek közösségi közlekedésében is. A tarifareform szolgáltatókra rótt pontos pénzügyi terhei 2024 nyarán még nem ismertek, de úgy véljük, hogy az utazási szokások drasztikus átalakulása, a közösségi közlekedés részesedésének jelentős növekedése, vagy jelentős állami kompenzáció nélkül a szolgáltatók terhei tovább emelkednek az így is erősen forráshiányos szektorban. Ennek következtében pedig – a szolgáltatás minőségének romlásán keresztül – végső soron az utazóközönség fizeti meg a kedvező áron történő utazást. A szolgáltatási színvonalal párhuzamosan az utasszámok is évről évre csökkennek. A helyközi közösségi közlekedés biztosítása állami feladat, így kutatásunk hatókörén kívül esik, azonban ezen a területen mindhárom vizsgált agglomerációs térségben tapasztalható problémák.

Specifikus agglomerációs kihívások

Hulladékgazdálkodás

Specifikus agglomerációs kihívás a hulladékgazdálkodás és az illegális hulladéklerakás kérdése, ami a vizsgált térségek közül lényegében csak Miskolc agglomerációjában jelentkezik komolyabb problémaként. Ebben a térségben egyes települési önkormányzatok számára nagy költségeket jelent az illegális hulladéklerakás. Ennek kisebb része kommunális hulladék, ami elsősorban a szegregátumokban jelentkezik problémaként. Specifikusan az agglomerációs építkezésekhez

és házfelújításokhoz kötődik ugyanakkor az építési hulladék illegális lerakása. Interjúalanyaink beszámolóí szerint jellemző, hogy a generálkivitelezők vállalják az építési hulladék elszállítását, amit később az útba eső agglomerációs települések határában, kamerával nem felszerelt természeti környezetben helyeznek el. A kommunális hulladék illegális lerakása elsősorban a szegregátumokkal rendelkező településeken jelentős, ahol további egészségügyi és biztonsági kockázatot jelent a kóbor kutyák növekvő száma is. E helyzet megoldása is költséges, ráadásul a hulladéklerakáshoz hasonlóan itt is újratermelődő problémáról van szó, ami folyamatosan igényli az önkormányzatok figyelmét és anyagi ráfordítását.

Kulturális szolgáltatások

Eltérés mutatkozik a kulturális és szabadidős szolgáltatások terén is, melyek kihívásként főként a budapesti és a győri mintaterület településein jelentkeznek. Különösen a kiköltözés által kiemelten érintett települések önkormányzatai küzdenek komoly problémákkal. Kulturális és szórakoztatási kínálatukban egyik agglomeráció települései sem képesek (nem is feladatuk) mennyiségben és minőségben versenyezni a magvárosok által nyújtott lehetőségekkel. Fontos problémaként jelenik meg a minőségi gasztronómiai szolgáltatások hiánya is (bár fizetőképes kereslet tekintetében találhatunk eltéréseket a települések között). Ugyan kifőzdék, büfék valamennyi vizsgált településen akadnak, ezek nem alkalmasak arra, hogy maradandó gasztronómiai élményt nyújtsanak, esetleg gasztroturistákat vonzzanak. A szórakoztató szolgáltatások és rendezvények legtöbbször a helyi identitásra, a településtörténetre vagy a természeti értékekre építenek. A településeken akadnak különböző kezdeményezések, illetve programok hagyományalkotás céljával is: ezekben a civil szervezeteknek óriási szerepe van. Az agglomerációs települések kulturális és szabadidős szolgáltatásainak bővítése azért is lenne különösen fontos, mert így változhatna a települések alvóváros jellege, csökkenne a magvárosok felé irányuló szabadidős ingázási kényszer, ami fenntarthatósági célokat is szolgálna.

Ezen szolgáltatások fejletlensége Miskolc agglomerációjában azért nem azonosítható problémaként, mert nem mutatkozik irántuk valós társadalmi igény. Sok esetben egyértelmű oka ennek a települések hátrányos helyzete, ahol a napi megélhetés a legfontosabb kérdés.

Sport és ifjúsági ügyek

Ez a problémakör is a településspecifikus kihívások közé sorolandó, hiszen az igényeket nagyban meghatározza a települések demográfiai karaktere. Szociális szempontok miatt viszont agglomerációspecifikus jelleget is mutat a terület, amit ugyanakkor nem tartunk markánsnak. A miskolci agglomerációban például a kulturális és sportolási szolgáltatások kevésbé kerültek fókuszba. Természetesen itt

is megjelenik az igény a fiatalodó településeken, hogy rendszeres sport- és gyermekprogramokkal színesítsék a közösségi életet, de a környék önkormányzatai számára az alapvető szolgáltatások biztosítása (például egészségügyi alapellátás, szegregátumok felszámolása) jelenti a fő kihívást. Az önálló kulturális és sportlétesítmények fenntartása gyakran túl költséges a kisebb városok számára. Ahogy az egyik interjúalany fogalmazott; „*a gazdagok luxusa a kultúra*”, amit az is jól mutat, hogy a 2022. évi energiaválság idején a térségben több önkormányzat kényszerült a közösségi házak, illetve kulturális és sportlétesítmények ideiglenes bezárására, a szolgáltatási kapacitás csökkentésére.

Gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, óvodai ellátás

Az oktatással nem kívánunk részletesebben foglalkozni, mert bár jelentős problémát okoz a vizsgált településeken, az Möt. – az óvodai ellátás kivételével – nem sorolja a települési önkormányzatok feladatai közé. Az óvodai ellátás heterogén képet mutat, melyben nem azonosíthatók stabil mintázatok az egyes agglomerációs térségekben. Ennek oka, hogy az óvodai férőhelyigények lényegében évről évre módosulhatnak, ugyanis hektikusan változik, hogy az egyes korcsoportokba hány gyermek tartozik. A Győr agglomerációjában vizsgált településeken például jellemzően stabil az óvodai férőhely-ellátottság, de a nagyszámú beköltözésnek köszönhetően ez a helyzet néhány településen egy-két éven belül romlani fog.

Budapest agglomerációjának déli részén a gyerekek számának növekedése az iskolai férőhelyek számának növelését is megkívánja, azonban a pedagógushiány – csakúgy, mint országos szinten – itt is érezteti hatását. Tárnokon például folyamatos feladat a kapacitások bővítése: az óvodákban ugyanakkor már az is gyakori jelenség, hogy a szülő nem a lakóhelyén található intézménybe írhatja a gyermekét, hanem a szomszédos fővárosi kerületbe. Az iskolai ingázás már az általános iskolától kezdődően megjelenik, nemcsak a vizsgált települések és Budapest viszonylatában, hanem az agglomerációs települések között is. Ez közlekedési szempontból is hátrányos, mivel a környező településekről autóval közlekedő szülők jelentősen növelik az utak terhelését és a településeken belüli környezetszennyezést is.

Szociális szolgáltatások és ellátások

Bár a vizsgált térségek eltérő szociáldemográfiai és gazdaságföldrajzi mintázatot mutatnak, a szociális szolgáltatások és ellátások esetében nem agglomeráció-, hanem inkább településspecifikus kihívásokról beszélhetünk. Ennek az a legfőbb oka, hogy mindhárom agglomerációban találhatunk belső periférikus térségeket (például Téli járás) vagy speciális települési életutakat (például Érd-Ófalu), szegregáció veszélyének kitett társadalmi csoportokkal. Számos település egyedi demográfiai jellemzőkkel rendelkezik, miközben a szociális ellátásra jellemzően az

idősebb korszerkezetű településeken van jelentős igény. Általános, valamennyi önkormányzatot (de nem egyenlő mértékben) érintő kihívás az idősothtonok működtetése, hiszen a jelenlegi szabályozási környezetben az önkormányzatok e feladatukat egyre kevésbé tudják rentábilis módon ellátni, többnyire elmaradnak a szükséges kapacitásbővítő fejlesztések.

Lakás- és helyiséggazdálkodás

Településspecifikus problémaként értékelhető a lakás- és helyiséggazdálkodás is, hiszen ezt nagyban meghatározza a rendelkezésre álló ingatlanállomány, illetve az önkormányzat helyiséggazdálkodási politikája, a stratégiai gondolkodás, vagy az *ad hoc* döntések előtérbe helyezése. Az ingatlanállomány nagyságát és szerkezeti jellemzőit illetően még az egyes agglomerációkon belül sem azonosíthatók egységes mintázatok, hiszen ezt a területet jelentősen befolyásolja az 1990-es évek sokszor nehezen átlátható ingatlangazdálkodási politikája.

Horizontális szempontok

Települések közötti együttműködés

Kutatásunk alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a települések közötti együttműködés egyik legfontosabb motorja a helyi országgyűlési képviselő, hiszen szerepe a források megszerzése szempontjából kiemelkedő. Ebből adódóan az ugyanazon országgyűlési választókerzethez tartozó települések polgármesterei informális keretek között rendszeresen egyeztetnek egymással. A találkozóknál során kialakuló együttműködések minősége ugyanakkor erősen függ a helyi országgyűlési képviselő koordinációs munkájától és a polgármesterek személyétől, elkötelezettségétől, valamint a többi település irányába megmutató nyitottságától. Mintaterületeink közül a települések közötti együttműködés kifejezetten erős Győr-Moson-Sopron vármegye 5. számú, mosonmagyaróvári központú országgyűlési egyéni választókerületében, és jóval gyengébb a vármegye két győri központú választókerületében.

A magvárosok és agglomerációs települések együttműködésének fontos akadályként azonosítottuk a településméretből fakadó eltérő nagyságrendű feladatokat és kihívásokat, az eltérő helyi politikai szerepet és a törvényi szabályozás logikáját. A magváros elsősorban a saját problémáinak megoldásában érdekelt, kevésbé tud kapcsolódni azokhoz a nehézségekhez, melyekkel a kisebb települések küzdenek. Ezért, ha a település polgármestere nem elkötelezett az agglomerációs együttműködés erősítésében, akkor a kooperáció sokkal lazább lesz, mint a középvárosok (Mosonmagyaróvár, Kazinbarcika stb.) és járásaik települései között.

Az önkormányzatok finanszírozási helyzete

A feladatellátás szempontjából kulcsfontosságú tényező az önkormányzatok pénzügyi mozgásteré, különösen a helyi iparüzési adó (HIPA) beszedése és felhasználása. Az Möt. 112. § 1.a. pontja szerint elsősorban ebből az adóbevételből kell a helyi közösségi közlekedést és a szociális ellátást biztosítaniuk a helyi önkormányzatoknak. A hatályos törvényi szabályozás értelmében az önkormányzatok legfőbb önálló szabadon felhasználható bevételi forrása a helyi iparüzési adó. Ha az önkormányzat rendelkezik HIPA bevétellel, akkor az egyéb bevételi források (például kommunális adók, ingatlanértékesítésből származó bevételek, idegenforgalmi adó) jelentősége többnyire elenyésző. A mintaterületek településein a HIPA jelentős bevételt jelent, vagy jelentéktelennek tekinthető. Ha a település rendelkezik ipari parkkal, akkor többnyire nem egy-két ipari üzem található helyben, így ezek jelentős bevételi forrást képviselnek.

A valóságban a HIPA-bevételek befolyásolják leginkább, hogy az önkormányzat milyen színvonalon képes kötelező és önként vállalt feladatait ellátni, illetve, hogy mennyire képes ellenállni az agglomerációs folyamatok negatív hatásainak. Azokat a településeket (például Gönyűt, Lébényt), ahol jelentős helyi iparüzési adóbevétel áll rendelkezésre, sokkal kevésbé érintik az agglomerációs folyamatok negatív hatásai. Ez azért is lehetséges, mert a kiszámítható szabadon felhasználható bevételi forrással bíró települések képesek hosszú távú stratégiák mentén gondolkodni és fejlesztéseiket ebből a forrásból megvalósítani. Más települések (például a Szigetközben) ingatlaneladás útján növelik a bevételeiket, de ez már középtávon is jelentős népességnövekedést generál; ez további fejlesztési igényeket okoz, melyeket viszont már nem képes az önkormányzat újabb parcelálásokból és telekeladásokból finanszírozni. Ebben az esetben a települések hosszú távon fenntartathatatlan spirálba kerülnek, ahonnan állami segítségnyújtás nélkül (mint állami támogatással történő óvoda- és bölcsődeépítések, útépitések) nincs lehetőségük kikapaszzkodni. Állami támogatásokra viszont – azok hektikus jellege miatt – hosszú távú stratégiát nem építhetnek az önkormányzatok, hiszen ezek jellemzően egyszeri támogatások, amelyeket a legtöbb esetben nem tudnak felhasználni működési célokra.

Összegzés

A kutatás feltárta, hogy – a közös agglomerációs kihívások ellenére – a települések történeti háttérükből és egyedi fejlődési útjaikból adódóan egymástól eltérő, specifikus problémákkal is szembesülnek. Úgy véljük, hogy a városok fejlődése nem egy egyirányú, késleltetett nyugat-európai fejlődési út, hanem inkább egy olyan folyamat, amelyben a helyi sajátosságok, a történelmi háttér és a szocialista múlt öröksége is szerepet játszanak. Az evolúciós és a történeti keretek tehát

egyenként relevánsak, a poszt-szocialista városok fejlődési pályáját ezek kölcsönhatásában lehet értelmezni. Az agglomerációs kihívások elemzése segít feltárni, hogy a városok miként formálják saját fejlődésüket, miközben alkalmazkodnak a globális trendekhez. Úgy gondoljuk, hogy a települések vizsgálata a feladatellátási fókuszon keresztül alkalmas módszer arra, hogy képet alkothassunk a települések és a várostérségek társadalomföldrajzi, szociológiai, valamint településfejlesztési mintázatairól. E kutatásunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a vizsgált várostérségek fejlődési pályái a nyugat-európai városokra nem jellemző sajátosságokat is mutatnak, ami sok esetben nem csupán az eltérő közgazdasági-szervezési gyakorlat és az eltérő önkormányzati rendszer eredménye.

A kutatásunk keretében vizsgált agglomerációs települések kivétel nélkül érzékelik a szuburbanizáció hatásait, a folyamat által okozott kihívások ugyanakkor nem azonos mértékben érintik őket. A fő kihívások a településfejlesztés és településrendezés, a településüzemeltetés, valamint az egészségügyi ellátás területén jelentkeznek, és valamennyi vizsgált agglomerációs térséget érintenek. Ezzel szemben agglomerációspecifikus kihívásként értékelhető a kultúra és sport területe: ez olyan agglomerációs térségekben jelent érzékelhető problémát, ahol a lakosság magasabb státuszú, és az alapvető életfenntartás nem okoz nehézséget. Ezekben a helyeken a hétköznapi igények sokkal heterogénebb képet mutatnak, mint ott, ahol a lakosság a mindennapokban nélkülözni kényszerül. A szociális ellátás és a hulladékgazdálkodás (főként az illegális hulladéklerakás) ugyanakkor azokban az agglomerációs térségekben jelenik meg komolyabb kihívásként, ahol jelentős a mélyszegénységben, illetve szegregátumokban élők aránya. Végül település-specifikus problémaként értékelhető az óvodai és a bölcsődei ellátás, a szociális ellátás és az ingatlan-gazdálkodás is. Ezek a feladatok olyan társadalmi-gazdasági igények és lehetőségek mentén formálódnak, amelyek települési szintű különbségeket mutatnak.

A feltárt problémák megoldási lehetőségei túlmutatnak az önkormányzatok jelenlegi mozgásterén, viszont leginkább a helyi önkormányzatok rendelkeznek azzal a szakmai tudással és információval, amellyel ezek a kihívások – a központi kormányzat segítségnyújtása mellett – kezelhetők lennének. Véleményünk szerint többletforrások önkormányzati szektorba történő becsatornázásával, a járási kormányhivatalok és a megyei önkormányzatok koordináló szerepének erősítésével, az agglomerációs szintű gondolkodás és együttműködés erősítésével a helyi önkormányzatok képesek lehetnek a problémák enyhítésére és megoldására. Azonban a vizsgálat alapján azt is ki kell emelnünk, hogy sok esetben már nem elegendő a többletforrás; a lemaradó önkormányzatok abszorpciós képessége – néhány kivétellel – lecsökkent: hiányzik a koordinációs képesség és a humán infrastruktúra, amelynek révén a többletforrásokat hatékonyan hasznosítani tudnák. A rés növekszik: a sikeres önkormányzatok még sikeresebbek lesznek, míg a kevésbé sikeresek lemaradása növekszik, és ez hatást gyakorol a helyi társadalomra is.

További kutatási irányként javasolható több agglomerálódó térség bevonása a vizsgálatba. Látható ugyanakkor, hogy e kutatások nemzetközi összehasonlítása kevésbé lehetséges a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás Európai Unión belüli eltérései miatt. Perspektivikus kutatási irányt jelent az a kérdés, hogy a külső sikerfaktorokkal nem rendelkező önkormányzatok vajon mennyire lehetnek sikeresek a belső tényezők megléte esetén. Az agglomerációk társadalomtudományi kutatása – e települések sajátos helyzetéből (gyorsabban zajlanak a társadalmi és gazdasági folyamatok) adódóan is – fontos mind a szakmai közönség, mind a szakpolitikai diskurzus szempontjából. Ezzel természetesen nem azt kívánjuk mondani, hogy a városi térségek kutatása fontosabb a rurális területek vizsgálatánál; véleményünk szerint a két problémakör súlyának összehasonlítása eleve hibás megközelítés, hiszen eltérő társadalmi és gazdasági kihívások elemzését jelentik.

Bár Magyarország agglomerációs térségei jelentős eltéréseket mutatnak, a települési sikeresség, illetve fejlődési pályák tekintetében nem a különböző agglomerációs térségekben való elhelyezkedés a meghatározó tényező. Bár három, egymástól eltérő agglomerációs térséget vizsgáltunk, elmondható, hogy néhány speciális adottság kivételével erősebbek az egyedi fejlődési utak, a döntéshozók személye és víziói, a következetes és kiszámítható stratégiai gondolkodás képessége, illetve a közigazgatási szabályozás és működési struktúra merevségét kiegyenlítő rugalmasság. Meghatározó szerepe van továbbá egy település sikeressége szempontjából annak, hogy a helyi közösség és lokális identitás mennyire erős a településen, megvannak-e azok a lokálpatrióta szervező erők, amelyek az önkormányzatok számára helyi stratégiai partnerként jelenhetnek meg. Ezek a szervezetek – gyors reakciókészségüknek köszönhetően – a merev és nehezebb működési mechanizmusokkal bíró önkormányzatokat is gyorsabb interakciókra, beavatkozásokra ösztönzik. Ezen felül kiemelendő a helyi iparüzési adóbevétel, hiszen az önkormányzatok jelenlegi finanszírozási szerkezetében ez az egyetlen jelentős és szabadon felhasználható bevételi forrás, amely fölött a helyi döntéshozók rendelkeznek. Ugyanakkor az energetikai korszerűsítéseket és az infrastruktúra fejlesztését célzó beruházásokat, továbbá a településrendezést még a nagyobb HIPA-bevételekkel rendelkező önkormányzatok is pályázati forrásokból igyekeznek megvalósítani, ezért gyakran a kiírt pályázatok, nem pedig az integrált tervezés és gondolkodás alakítja a fejlesztési irányokat; a tudatos, hosszú távú koncepciók mentén formálódó településfejlesztési politika háttérbe szorul. Településfejlesztési szempontból kulcskérdés a lakosságszám növekedésének elviselhető keretek között tartása. A növekvő lakosság által igényelt közszolgáltatás- és infrastruktúra-fejlesztések ugyanis olyan terheket rónak a településekre, melyeket azok nem képesek önállóan kezelni. A központi forrásokra utaltság és a pályázatoktól való függés növekszik, ami korlátozza az önkormányzatok hosszú távú stratégiák mentén történő munkájának képességét. Írásunk végén fontos újra kiemelniünk: a stratégiai gondolkodás valamennyi települési

önkormányzat számára kulcsfontosságú, de az agglomerációs térségek esetében kiváltképp, hiszen csak az előre meghatározott stratégiai irányok mentén történő működés biztosít alkalmazkodási képességet a dinamikusan változó társadalmi, gazdasági és politikai környezetben, és járul hozzá ily módon a pozitív települési jövőkép eléréséhez.

Jegyzet

1. A cikkben bemutatott kutatás előzménye a HÉTFA Kutatóintézet és Elemzőközpont megbízásából, 2022-ben készített települési felmérésünk.

Irodalom

- Bajmóczy P. (2003): *Szuburbanizáció a budapesti agglomeráción kívüli Magyarországon*. Doktori (PhD) értekezés. Szegedi Tudományegyetem Természettudományi Kar, Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék, Szeged http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/32/7/2003_bajmoczy_peter.pdf (Letöltés: 2024. 08. 14.)
- Bálint L., Obádovics Cs. (2018): Belföldi vándorlás. In: Monostori J., Őri P., Spéder Zs. (szerk.): *Demográfiai portré 2018. Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. KSH Népeségtudományi Intézet, Budapest, 217–236.
- Berki M. (2014): *Visszatérés a kapitalizmus útjára: A poszt szocialista városfejlődés főbb jellemzőinek áttekintése*. http://real.mtak.hu/25183/1/tanulmany_berki_marton_01_vegleges.pdf (Letöltés: 2024. 09. 14.)
- Bornemann, S., Förster, M., Knüppel, B., Schmidt, I. (2001): Mobility and transport in agglomeration areas: The Nuremberg region in the 21st century as an example. In: Mayinger, F. (ed.): *Mobility and Traffic in the 21st Century*. Springer, Berlin, Heidelberg, 80–186. https://doi.org/10.1007/978-3-662-04392-9_2
- Csanádi G., Csizmady A. (2002): Szuburbanizáció és társadalom. *Tér és Társadalom*, 3., 27–55. <https://doi.org/10.17649/TET.16.3.1978>
- Csanádi G., Csizmady A., Kőszeghy L., Tomay K. (2009): *Társadalom – Tér – Szerkezet*. ELTE TáTK, Városi és Regionális Kutatások Központja, Budapest
- Dövényi Z., Kovács Z. (1999): A szuburbanizáció térbeni-társadalmi jellemzői Budapest környékén. *Földrajzi Értesítő*, 1–2., 33–57.
- Egri Z. (2014): A város- és várostérség-tipizálás alapjai Kelet-Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 2., 87–104. <https://doi.org/10.17649/TET.28.2.2617>
- Enyedi Gy. (1989): Van-e szocialista urbanizáció? *Tér és Társadalom*, 2., 92–103. <https://doi.org/10.17649/TET.3.2.129>
- Enyedi Gy. (2011): A városnövekedés szakaszai – újragondolva. *Tér és Társadalom*, 1., 5–19. <https://doi.org/10.17649/TET.25.1.1770>
- Enyedi Gy. (1988): *A városnövekedés szakaszai*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Fang, C., Yu, D. (2017): Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon. *Landscape and Urban Planning*, 162., 126–136. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.02.014>
- Fishman, R. (1987): *Bourgeois Utopias: The Rise And Fall Of Suburbia*. Basic Books
- Gál E. (2010): Az „önkormányzati risk mapping” avagy a „camels típusú” elemzésen alapuló önkormányzati rating és monitoring rendszer. *Tér és Társadalom*, 1., 83–101. <https://doi.org/10.17649/TET.24.1.1297>

- Laki I. (2017): Agglomerációs kérdések Budapest vonatkozásában. In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Agglomerációs városréségi tanulmányok: Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége; Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 45–63.
- Hall, T., Barrett, H. (2018): *Urban Geography* (5th edition). Routledge, London <https://doi.org/10.4324/9781315652597>
- Hardi T. (2002): Szuburbanizációs jelenségek Győr környékén. *Tér és Társadalom*, 3., 57–83. <https://doi.org/10.17649/TET.16.3.1980>
- Hirt, S. A. (2012): *Iron Curtains: Gates, Suburbs and Privatization of Space in the Post-socialist City*. Wiley-Blackwell
- Hirt, S., Kovachev, A. (2015): Suburbia In Three Acts: The East European Story. In: Hamel, P., Keil, R. (eds.): *Suburban Governance: A Global View*. University of Toronto Press, Toronto, Canada, 177–197. <https://doi.org/10.3138/9781442663565-012>
- Hlaváček, P., Kopáček, M., Horácková, L. (2019): Impact of Suburbanisation on Sustainable Development of Settlements in Suburban Spaces: Smart and New Solutions. *Sustainability*, 11., 7182; doi: 10.3390/su11247182
- Josie, J. (2008): The challenges of funding: municipal infrastructure. *Local Government Bulletin*, 1., 23–24.
- Kocsis J. B. (2000): A szuburbanizáció jelenségének főbb elméleti megközelítései a városszociológiai és más rokon tudományterületek irodalmában. *Tér és Társadalom*, 2-3., 311–321. <https://doi.org/10.17649/TET.14.2-3.599>
- Kocsis J. B. (2023a): A főváros környékének átváltozásai 1980 és 2020 között – A budapesti metropolisz térség kialakulása. *Századvég*, 3., 59–79.
- Kocsis, J. B. (2023b): Recreating Locality. In: Van Damme, I., McManus, R., Dehaene, M. (eds.): *Creativity from Suburban Nowheres*. University of Toronto Press, Toronto, Canada, 198–232.
- Konrád Gy., Szelényi I. (1969): *Az új lakótelepek szociológiai problémái*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Köszegfalvi Gy. (1995): *Mekkora a budapesti agglomeráció?* KSH Budapesti és Pest Megyei Igazgatóság, Budapest
- KSH (2014): *Magyarország Településhálózata 1. Agglomerációk, településegységek*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest
- Langan, T J., McFarland, C. K. (2017): City Leadership, City Constraints. *State and Local Government Review*, 4., 267–274. <https://doi.org/10.1177/0160323X18755872>
- Lux G. (2012): Fejlesztési problémák és területi együttműködési kapcsolatok magyar nagyvárosi agglomerációkban. In: Somlyódy né Pfeil E. (szerk.): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései. Három Magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. Publikon, Pécs, 153–180.
- Lux, G. (2015): Minor Cities in a Metropolitan World: Challenges for Development and Governance in Three Hungarian Urban Agglomerations. *International Planning Studies*, 1-2., 21–38. <https://doi.org/10.1080/13563475.2014.942491>
- Matlovic, R., Matlovicová, K. (2020): First and second order discontinuities in world geographical thought and their primary reception in Slovak geography. *Folia Geographica*, 1., 52–76. <http://www.foliageographica.sk/unipo/journals/2020-62-1/556> (Letöltés: 2024. 08.14.)
- Matlovic, R., Matlovicová, K. (2021): Mobilization and Autonomization Stages of Marxist Discontinuity in Czechoslovak Geographical Thought. *Folia Geographica*, 2., 58–81. <http://www.foliageographica.sk/unipo/journals/2021-63-2> (Letöltés: 2024.08. 14.)
- Mötv (2011): 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv> - Wolters Kluwer (Letöltés: 2024. 08. 14.)
- Tóth G., Schuchmann P. (2010): A budapesti agglomeráció területi kiterjedésének vizsgálata. *Területi Statisztika*, 5., 510–529.
- Proeller, I. (2006): Trends in local government in Europe. *Public Management Review*, 1., 7–29. <https://doi.org/10.1080/14719030500518642>
- Savage, M., Warde, A. (1993): *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*. Continuum Intl Pub Group
- Stanilov, K. (ed.) (2007): *The Post-Socialist City. Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Springer, Dordrecht
- Stanilov, K., Sýkora, L. (eds.) (2014): *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe*. Wiley-Blackwell <https://doi.org/10.1002/9781118295861>

- Steiner, R., Kaiser, C., Tapscott, C., Navarro, C. (2018): Is local always better? Strengths and limitations of local governance for service delivery. *International Journal of Public Sector Management*, 4., 394–409. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2018-226>
- Sýkora, L. (2003): Between the State and the Market: Local Government and Housing in the Czech Republic. In: Lux, M. (ed.): *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Open Society Institute, 47–116.
- Sýkora, L. (2005): Gentrification in Post-communist Cities. In: Atkinson, R., Bridge, G. (eds.): *Gentrification in a Global Context*. Routledge, London https://doi.org/10.4324/9780203392089_chapter_6
- Sýkora L., Posová, D. (2007): Specificities of suburbanisation in post-socialist context: New housing construction in metropolitan region of Prague 1997–2005. *Geografie*, 3., 334–356. <https://doi.org/10.37040/geografie2007112030334>
- Szebényi A. (2016): *A lakóhelyi szuburbanizáció területi-strukturális jellemzői Pécs környékén*. Doktori (PhD) értekezés. Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar Földtudományok Doktori Iskola <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/23135> (Letöltés: 2024. 08. 14.)
- Szelényi, I. (1983): *Urban Inequalities under state socialism*. Oxford University Press, Oxford
- Szelényi, I. (1996): Cities under socialism- and after. In: Andrusz, G., Harloe, M., Szelényi I. (eds.): *Cities after socialism: Urban and regional change and conflict in post-socialist societies*. Blackwell Publishers, 286–317. <https://doi.org/10.1002/9780470712733.ch10>
- Szirmai V. (2007): A magyar nagyváros térségek társadalmi jellegzetességei. *Magyar Tudomány*, 6., 740–748.
- Timár J. (1999): Elméleti kérdések a szuburbanizációról. *Földrajzi Értesítő*, 1–2., 7–31.
- Timár J. (2001): Mégis kinek az érdeke? Szuburbanizáció a kapitalizálódó Magyarországon. In: Dormány G., Kovács F., Péti M., Rakonczai J. (szerk.): *A földrajz eredményei az új évezred küszöbén*. Magyar Földrajzi Konferencia, Szegedi Tudományegyetem TTK Természeti Földrajzi Tanszék
- Timár J. (2003): Problémák és perspektívák: Mi a teendő a kialakulóban lévő kritikai geográfia számára Magyarországon? *Tér és Társadalom*, 2., 53–65. <https://doi.org/10.17649/TET.17.2.891>
- Turok, I., Mykhnenko, V. (2007): The trajectories of European cities, 1960–2005. *Cities*, 3., 165–182. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2007.01.007>
- Van Den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L. H., Rossi, A., Vijverberg, C. H. T. (1982): *A Study of Growth and Decline: Urban Europe*. Vol. I. Pergamon Press, New York, Oxford
- Vasárus G. L., Makra Zs. (2015): Az agglomerációk lehatárolásának néhány kérdése Győr példáján. *Településföldrajzi Tanulmányok*, 1., 96–108.
- Walker, R. A. (1981): A theory of suburbanization: Capitalism and the construction of urban space in the United States. In: Dear, M., Scott, A. J. (eds.): *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*. Routledge, 383–429. <https://doi.org/10.4324/9781351068000-15>