BELÜGYMINISZTÉRIUM

KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002
„Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II."

# 21. SZÁZADI ÖNKORMÁNYZATI SIKERTÉNYEZŐK VIZSGÁLATA AZ ÖFFK II. PROJEKT KUTATÁSAINAK TÜKRÉBEN

*Összegző Tanulmány*

# ASSESSMENT OF SUCCESS FACTORS IN THE OPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE 21ST CENTURY BASED ON RESEARCH CONDUCTED WITHIN THE FRAMEWORK OF THE MDPLG II PROJECT

*Synthesis Study*

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Illéssy Miklós, T. Nagy Judit, Számadó Róza

# 21. SZÁZADI ÖNKORMÁNYZATI SIKERTÉNYEZŐK VIZSGÁLATA AZ ÖFFK II. PROJEKT KUTATÁSAINAK TÜKRÉBEN

*Összegző Tanulmány*

# ASSESSMENT OF SUCCESS FACTORS IN THE OPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE 21ST CENTURY BASED ON RESEARCH CONDUCTED WITHIN THE FRAMEWORK OF THE MDPLG II PROJECT

*Synthesis Study*

*Lektor: Makó Csaba*

**ISBN 978-963-9208-57-5**

**Belügyminisztérium**
**Önkormányzati Koordinációs Iroda**
1094 Budapest, Balázs Béla utca 35.
Postacím: 1903, Budapest Pf.: 314
Tel: 06 1 441-1539, Fax: 06 1 999 43 85
Email: oki@bm.gov.hu

# ELŐSZÓ

Egy három éven át tartó kutatás eredményeinek szintetizáló összegzését tartja kezében az Olvasó. A kutatás sajátos ötvözetét adja a klasszikus értelemben vett alap-, alkalmazott és akciókutatásnak. E három év alatt ugyanis nemcsak korábban nem látott mennyiségű tudományos alapon elemzett kvalitatív és kvantitatív adat gyűlt össze, de a projekt egyik legnagyobb erényeként igyekeztük megadni a szót a területen érintett szereplőknek is: polgármestereknek, jegyzőknek, önkormányzati hivatali dolgozóknak, terület- és településfejlesztési szakembereknek, a témában jártas egyéb tanácsadóknak, a megyei és a központi közigazgatás magasabb vagy alacsonyabb szintjein dolgozó szakembereknek. Nem pusztán a véleményükre voltunk kíváncsiak, hanem együtt gondolkodásra hívtuk őket, már a problémák azonosításának folyamatába is megpróbáltuk bevonni őket, nem beszélve a lehetséges megoldásokról való vitákról.

Magunk is meglepődtünk, amikor a kutatás során végzett tevékenységek összesítése során kiderült, hogy csak a kvalitatív adatgyűjtéshez közvetlenül kapcsolódva 1400-nál is több stakeholder-véleményt ismertünk meg. Azonban ebben a számban még nincsenek benne azon személyek, akik a saját kvantitatív adatfelvételeinkben kérdőívet töltöttek ki, valamint azok, akik a különböző disszeminációs rendezvényeinken vettek részt – pedig ezekből is jelentős számú került megrendezésre a projekt teljes időtartama alatt. A közel 40 disszeminációs rendezvényünket összesen csaknem 2500 résztvevővel teljesítettük. Megítélésem szerint mindez elsősorban két dolognak volt köszönhető: egyrészt a téma fontosságának, másrészt annak, hogy sikerült megteremteni a nyílt kommunikáció légkörét. A megszólítottak azt érezhették, hogy valóban fontos a véleményük, valós tétje van annak, hogy elmondják, mit gondolnak. Mindezt pedig félelem nélkül, fejlett bizalmi viszonyok között tehették meg.

A téma fontosságát illetően kiemelném, hogy önkormányzataink kettős szorításban élnek. Egyrészt ők állnak a legközvetlenebb kapcsolatban a lakossággal, aminek következményeként az elkerülhetetlen lakossági feszültségek náluk csapódnak le a legnagyobb mértékben: közvetlenül, a mindennapok gyakorlatában. Másrészt folyamatosan változó követelményeknek kell megfelelniük változó feltételek közepette, amelyekre ráadásul legtöbbször nincs is hatásuk. Mégis viszonylag kevés tanulmány foglalkozik az önkormányzatok helyzetével, annak ellenére, hogy szerepük kiemelt fontosságú mind a központi közigazgatás, mind pedig a felhasználók, vagyis a lakosság szempontjából. Ebben az értelemben feltétlenül hiánypótló az a kutatás, amelyet a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodáján belül megvalósítottunk.





# FOREWORD

The reader is examining the synthesised summary of the results of research spanning three years. This research provides a unique combination of classic basic, applied and action research. During these three years not only was an unmatched quantity of scientifically analysed qualitative and quantitative data collected, but, as one of the key accomplishments of the project, we aimed to provide an opportunity to the stakeholders involved to contribute: mayors, notaries, employees of local governments, regional and urban development specialists, advisors specialising in other fields, and professionals working at higher and lower levels of county and central public administration. We were not only interested in their opinions, but invited them to explore issues together, attempting to include them in the problem identification process, not to mention discussions concerning possible solutions.

In the course of aggregating the research activities, we, too, were surprised to learn that we collected more than 1,400 stakeholder opinions directly related to qualitative data collection. This figure, however, does not include persons filling in questionnaires in our own quantitative surveys, and those participating in our various dissemination events, even though many these were held during the entire duration of the project. Our approximately 40 dissemination events were attended by a total of roughly 2,500 participants. I believe that this is chiefly attributable to two factors: firstly, the importance of the topic, and secondly, success in creating an atmosphere of open communication. Participants were in a position to feel that their opinion was genuinely important and that the expression of their views had a real impact. They were able to communicate with trust within a framework of solid confidentiality.

In terms of the topic's importance, I wish to emphasise that Hungary's local governments experience pressure from two directions. First, they maintain the most direct contacts with the public. As a result, most of unavoidable public tensions culminate directly at the local governments in the course of day-to-day affairs. Second, they are required to meet continuously changing requirements under changing conditions, most of which, moreover, are beyond their control. There are, however, few studies focused on the operation of local governments, notwithstanding their key role both in central public administration and in terms of service users, i.e. the public. In this sense, the research conducted by the Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of Interior fills a definite gap.

Minden jó kutatás alapismérve, hogy több kérdést vet fel, mint amennyit megválaszol – ez a tudásbővülés folyamatának legfontosabb mozgatója. Nincs ez másként a jelen kutatással kapcsolatban sem, hiszen a megválaszoltakon felül számtalan további kérdés merülhet fel az Olvasóban. Ezek közül az előszóban csak három, egymással többé-kevésbé összefüggő lehetséges irányra szeretném felhívni a figyelmet. Egyrészt a kutatás során azt tapasztaltuk, hogy a magyar települési önkormányzatok helyzete roppant heterogén. Igaz ez a legfontosabb megoldandó problémákra, ugyanakkor a problémák megoldására mozgósítható erőforrások tekintetében is különbözik helyzetük. Az is kiderült, hogy ezek az erőforrások nem csak pénzügyi természetűek. A jelenleginél nagyobb anyagi támogatásra természetesen az önkormányzati szektornak is szüksége van, ám ennél is fontosabb, hogy a most elérhető pénzügyi erőforrások is hatékonyabban váljanak felhasználhatóvá. Ehhez legalább három tényező fejlesztése szükséges. Egyrészt bővíteni kell a helyben rendelkezésre álló emberi erőforrásokat: egy-egy agilis polgármester, a pályázatok labirintusában jól boldoguló hivatalnok, aktív és a helyi ügyek iránt érdeklődő lakosság olyan addicionális forrást tud képezni, amelynek révén kilátástalan helyzetből is nyílhat út a fejlődésre, gyarapodásra. Másrészt a középszintű (jellemzően megyei) koordináció fejlesztésével megtalálható az optimum a szubszidiaritás fontos társadalmi alapelve és a központi tervezés költséghatékonysága között. Kell egy kapocs, ami a helyben keletkező igényeket összehangolja az elérhető szűkös erőforrásokkal. Ennek hiányában gyakori, hogy a pályázati pénzekért folytatott versenyfutás végén mindenki éhkoppon marad. Harmadrészt fontos, hogy a központi költségvetésből rendelkezésre álló fejlesztési források jobban igazodjanak a helyi igényekhez. Az önkormányzati szektor rendkívüli sokszínűsége miatt nem egyszerű feladat mindenki számára megfelelő pályázati rendszert tervezni, az ebből szükségképpen adódó diszfunkciókat azonban némi rugalmassággal át lehet hidalni a mindenkire egyformán érvényes pénzügyi fegyelem betartásával. A helyi, középszintű és központi erőforrás-allokáció javítása nélkül a jelenleg is hatalmas problémát jelentő területi egyenlőtlenségek csökkentése elképzelhetetlen.

Márpedig a foglalkoztatásban, a képzésben, elérhető bérekben és jövedelmekben jelenleg is meglévő egyenlőtlenségek fontos forrásai a belföldi elvándorlásnak. Erről a zárótanulmányban hosszabban is olvashatnak, ám további kutatási irányként javasolt az ezzel párosuló, előzetes feltevéseink szerint ennek hatását multiplikáló külföldi elvándorlás. A reményvesztett helyzetben lévő falvak, járások, régiók régóta szembesülnek az elvándorlás problémájával. Ez a probléma azonban hatványozottan jelentkezik a határok kinyílása óta, aminek következtében a külföldi munkavállalás sokkal magasabb hozamokkal kecsegtet, akár a maradás, akár a belső migráció képviselte kockázatokhoz képest. A területi egyenlőtlenségek további növekedése nem állítható meg a hátrányos helyzetű települések és térségek népességmegtartó erejének növelése nélkül. A probléma mélységét jól jelzi, hogy ez az állítás fordítva is igaz: a leghátrányosabb helyzetű települések és térségek népességmegtartó erejének növelése nélkül az egyenlőtlenségek további növekedése várható. A népességmegtartó erő ugyanakkor trükkös fogalom. Elvitathatatlan, hogy a helyben rendelkezésre álló képzési és foglalkoztatási lehetőségek jelentik a legfontosabb aspektusait ennek, ugyanakkor a kutatásaink azt mutatják, hogy az erős helyi identitás, az értelmiség, a helyi közügyekben aktív vagy aktívvá tett lakosság sok esetben felül tudja írni a gazdasági racionalitásokat.





A hallmark of good research is its capacity to raise more questions than the number of answers it provides; this is the key engine for expanding knowledge. This is no different in relation to the present research, as the reader may face many new questions beyond those already answered. Among these, in the foreword I would like to draw attention to just three possible directions that are more or less correlated. In the course of the research we found that the position of Hungarian local governments is extremely heterogeneous. This holds true for the most important problems awaiting resolution, but their situation also varies in terms of the potential resources available for resolving problems. We also established that such resources are not always limited to financial ones. Naturally the local government sector is also in need of more funds, but it is even more important to improve the effectiveness of using currently available financial resources. This requires the development of at least three factors. First, it is necessary to develop human resources available at a local level: an agile mayor, an official effectively navigating the labyrinth of tenders, an active population showing interest in local affairs can generate additional resources that could open doors to development and prosperity even from a desperate situation. Second, the development of medium-level (commonly county) coordination can establish an optimal balance between the important social principle of subsidiarity and the cost-effectiveness of central planning. A link is needed, which coordinates locally arising needs with the available limited resources. If such link is missing, in the competition for tender funds often everybody ends up empty-handed. The third key factor is the importance of better adjusting development funds provided from the central budget to local needs. On account of extreme diversity within the local government sector, it is not easy to draw up appropriate tendering schemes for all stakeholders. The resulting, inevitable dysfunction, however, may be remedied with a certain amount of flexibility while enforcing financial discipline applicable to all parties. Without local, medium-level and central allocation of resources it is impossible to reduce regional inequalities that are currently a source of major problems.

Currently existing inequalities in employment, training, attainable wages and income are a major source of domestic outward migration. The closing study provides a lengthier discussion of this topic, but it is recommended to define foreign migration as a further field of research, which accompanies this trend and, according to our preliminary assumptions, multiplies its effects. Villages, districts and regions are desperate and they have for many years confronted the problem of outward migration. This challenge has been significantly exacerbated since the opening of borders. Employment abroad promises much higher yields compared to the risks associated with either staying or internal migration. A further rise in regional inequalities cannot be stopped without strengthening the population retention ability of less-favoured municipalities and regions. As a sign of the severity of the problem, this claim is also true the other way around: a further rise in inequalities is expected without strengthening the population retention ability of the least-favoured municipalities and regions. The term ‘population retention ability', however, is tricky. It is beyond doubt that locally available training and employment opportunities are the most important factors of retention, but our research also suggests that strong local identity, the intellectuals and a public that is active or made active in local public affairs can often trump economic rationality.

Annál is inkább, mivel a digitalizáció korában egy sor lehetőség nyílik arra, hogy a hagyományos értelemben hátrányos helyzetűnek tekintett települések valóságos előnyt kovácsoljanak vélt hátrányaikból. Az elnéptelenedő falvak gyakran rendelkeznek kivételes természeti környezettel, amelyre egy szűk, ám annál fizetőképesebb társadalmi rétegnek egyre nagyobb igénye van. Az online platformok világában kutatni érdemes terület, hogy a hagyományos értelemben hátrányos helyzetű térségek miként alakíthatók át a digitális nomádoknak otthont adó digitális sztyeppékké. Mindehhez azonban a koordináció, az inkluzív működés és az online kommunikáció fejlesztése egyaránt szükséges.

E kutatás is ezzel a három területtel foglalkozott elsősorban. Amint azt a szerzők is megjegyzik, a zárótanulmány csak az egyik olvasata a felgyülemlett tapasztalatoknak és tudásoknak, más szempontok szerint még számtalan változatban elkészíthető lett volna valamifajta összegzés. A lényeg meggyőződésem szerint nem is ez, hanem hogy a kutatás eredményeként felgyülemlett személyes szakmai kapcsolati háló megmaradjon, hogy a kollektívvé vált, de írott formában nem feltétlenül megfogalmazott tudás hasznosulni tudjon. Ez a tudástranszfer csakis kétirányú folyamatként képzelhető el, amelyben a központi közigazgatás elképzelései és elvárásai közvetlen, személyes csatornákon szivárognak le a törvények és rendeletek helyi alkalmazásáért felelős személyek felé. És megfordítva: a helyi igények és problémák befogadásra találnak a központi közigazgatás meghatározó szereplőinél. Reményeink szerint jelen kutatás a bizonyíték arra, hogy ez a párbeszéd lehetséges, illetve hogy a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája megfelelő felület (ha tetszik, interfész) ahhoz, hogy ez a párbeszéd megvalósuljon – ahol a központi és a helyi közigazgatás egyformán úgy érezhetik, értő és érző fülekre találnak.

**Pogácsás Tibor**
*önkormányzati államtitkár*





The capacity of a community to adapt and adjust is especially important because in the age of digitalisation it is possible for municipalities deemed to be less-favoured in the traditional sense to gain an advantage from their apparent disadvantage. Villages with dwindling populations are often located in a unique natural environment, which is increasingly sought by a narrow but affluent group of society. In the world of online platforms, less-favoured areas in the traditional sense can be transformed into digital steppes accommodating the digital nomads and this is field is worth researching  Achieving this potential, however necessitates coordination, inclusive operation and the development of online communication.

This research also focussed primarily on these three areas: developing localised human resources, mid-level coordination, and adjusting centralized funds to local needs As noted by the authors, the closing study offers only one interpretation of the accumulated experience and knowledge; a summary in a vast number of versions, based on other criteria, could also have been written. The essence of the work, in my opinion, can serve as a foundation to build and maintain the network of personal professional relations created as a result of the research and to utilise the rich collective knowledge that is not necessarily available in a written form. Such knowledge transfer is only possible as a bi-directional process in which concepts and expectations defined by central public administration trickle down to persons responsible for locally enforcing laws and decrees through direct, personal channels. And the other way around as well: bottom-up local needs and problems should be heard by key actors within central public administration. We trust tha this research is proof that constructive, respectful dialogue is possible and that the Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of the Interior is an appropriate platform (or interface, if you like) for implementing this national and local dialogue, where those in both central and local public administrations can be certain of being heard and understood.

**Tibor Pogácsás**
*Minister of State for Municipal Affairs*

# TARTALOM

ELŐSZÓ ..... 4
ÖSSZEGZÉS ..... 14

**1. Bevezető megjegyzések ..... 38**
1.1. Az ÖFFK II. projekt ..... 38
1.2. A tanulmány ..... 40
1.3. A tanulmány felépítése ..... 42

**2. A kontextus: az önkormányzatok működését alapvetően meghatározó globális trendek és hazai sajátosságok ..... 46**
2.1. Globális tendenciák és hazai érvényesülésük ..... 46
2.2. Területi egyenlőtlenségek Magyarországon: regionális különbségek a gazdasági aktivitásban, a bérszínvonalban és a GDP-ben ..... 50
2.3. A társadalmi integráció térbeli különbségei ..... 56
2.4. Belföldi elvándorlás ..... 60
2.5. A magyar önkormányzati rendszer jellemzői ..... 62

**3. Az ÖFFK II. projekt kutatási eredményeinek összegzése ..... 68**
3.1. Szubjektív sikeresség: a Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország aggasztó helyzete ..... 68
3.2. A sikeresség objektív mérőszámai: nem a méret a lényeg ..... 76
3.3. A települések közszolgáltatási kapacitása és a kooperáció fontossága ..... 80
3.3.1. Az önkormányzatok közötti együttműködés: a nagyvárosok szerepe a kapacitások hatékony kihasználásában ..... 82
3.3.2. Vertikális koordináció: a megyei önkormányzatok szerepe ..... 90
3.4. Inkluzív működés az önkormányzatokban: a belső erőforrások mozgósításában rejlő lehetőségek ..... 92
3.4.1. A települések közötti különbségek és a szegregáció ..... 92
3.4.2. A lakosság bevonásának eszközei a helyi döntéshozatali folyamatokba ..... 96
3.4.3. A hivatalok humánerőforrás-kapacitása ..... 100
3.5. Információgazdálkodás és internetes jelenlét: egy kiaknázatlan terület ..... 104
3.6. A felhasznált kutatások eredményeinek összegzése ..... 112





# CONTENTS

FOREWORD ..... 5
SUMMARY ..... 15

**1. Introductory notes ..... 39**
1.1. The MDPLG II project ..... 39
1.2. The study ..... 41
1.3. Structure of the study ..... 43

**2. The context: global trends and national characteristics fundamentally determining the operation of local governments ..... 47**
2.1. Global trends and their effects in Hungary ..... 47
2.2. Territorial inequalities in Hungary: regional differences in economic activity, wages and the GDP ..... 54
2.3. Spatial differences in social integration ..... 57
2.4. Domestic outward migration ..... 61
2.5. Characteristics of the Hungarian local government system ..... 63

**3. Summary of the research results of the MDPLG II project ..... 69**
3.1. Subjective success: the worrying situation of South Transdanubia and North Hungary ..... 69
3.2. Objective indicators of success: size does not matter ..... 77
3.3. Public service capacity of municipalities and importance of cooperation ..... 81
3.3.1. Inter-municipal cooperation: role of large cities in the efficient use of capacities ..... 83
3.3.2. Vertical coordination: role of county councils ..... 91
3.4. Inclusive operation in local government: opportunities for mobilising internal resources ..... 93
3.4.1. Differences between municipalities and segregation ..... 93
3.4.2. Means of public inclusion in local decision-making ..... 97
3.4.3. Human resource capacities of local governments ..... 101
3.5. Information management and online presence: an untapped area ..... 105
3.6. Summary of the results of used research ..... 113

**4. Az önkormányzatok sikeressége és a strukturális tényezők közötti kapcsolatok vizsgálata ..... 116**
4.1. A vizsgálat céljai és a változók meghatározása ..... 116
4.2. Módszertan és a felhasznált változók jellemzői ..... 124
4.3. Eredmények ..... 124
4.3.1. A kétezer fő vagy az alatti települések tipológiája ..... 124
4.3.2. A kétezer fő feletti lélekszámú települések tipológiája ..... 146
4.4. A klaszterelemzés legfontosabb eredményeinek összefoglalása ..... 166

**5. Kitörési pontok: az online kommunikáció, az együttműködések és az inkluzív bevonás hatásainak vizsgálata az önkormányzatok sikerességére ..... 176**
5.1. Az önkormányzatok online képessége és a településtípusok ..... 176
5.1.1. A településtipológián belüli webképességi csoport: az önkormányzatok kommunikációs stratégiája ..... 186
5.1.2. A kommunikáció online és offline formáinak elterjedtsége az önkormányzati gyakorlatban ..... 196
5.2. A lakossági bevonás eszközei és ennek hatása a sikerességre ..... 206
5.2.1. A bevonás mértékét meghatározó tényezők ..... 206
5.2.2. Az önkormányzatok inkluzív működésének fokozatai ..... 216
5.3. Önkormányzati együttműködések: egyedül nem megy ..... 224
5.3.1. Az együttműködések önkormányzati értékelése ..... 226
5.3.2. A horizontális és vertikális koordináció különbségei ..... 230
5.4. Kitörési pontok az ÖFFK II. projekt összefoglalójához ..... 236
5.4.1. Értelmező bevezetés ..... 236
5.4.2. A javaslatok filozófiája ..... 236
5.4.3. Az önkormányzatok online képessége és a településtípusok ..... 238
5.4.4. A lakossági bevonás eszközei és ennek hatása a sikerességre ..... 240
5.4.5. Önkormányzati együttműködések: egyedül nem megy ..... 244

**6. A tanulmány disszeminációjának eredményei, reflexiók és a legfontosabb megállapítások ..... 250**

FELHASZNÁLT IRODALOM ..... 260
IMPRESSZUM ..... 266
MELLÉKLETEK ..... 268
1. melléklet ..... 268
2. melléklet ..... 274
3. melléklet ..... 276





**4. Analysis of correlations between the success of local governments and structural factors ..... 117**
4.1. Objectives of the analysis and definition of variables ..... 117
4.2. Methodology and characteristics of used variables ..... 125
4.3. Results ..... 125
4.3.1. Typology of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants ..... 125
4.3.2. Typology of municipalities with more than 2,000 inhabitants ..... 147
4.4. Summary of the key results of cluster analysis ..... 167

**5. Points of breakthrough: analysis of the effects of online communication, cooperation and inclusion on the success of local governments ..... 177**
5.1. Webability of local governments and types of municipalities ..... 177
5.1.1. Webability group within the municipality typology: communication strategy of local governments ..... 187
5.1.2. Penetration of online and offline forms of communication in municipal practice ..... 197
5.2. Means of public inclusion and their effect on success ..... 207
5.2.1. Factors determining the extent of inclusion ..... 207
5.2.2. Levels of the inclusive operation of local governments ..... 217
5.3. Municipal cooperation: you can't make it alone ..... 225
5.3.1. Evaluation of cooperation by local governments ..... 227
5.3.2. Differences in horizontal and vertical coordination ..... 231
5.4. Points of breakthrough for the summary of the MDPLG II project ..... 237
5.4.1. Explanatory introduction ..... 237
5.4.2. Philosophy of the proposals ..... 237
5.4.3. Webability of local governments and types of municipalities ..... 239
5.4.4. Means of public inclusion and their effect on success ..... 241
5.4.5. Municipal cooperation: you can't make it alone ..... 245

**6. Concluding summary: the results of the dissemination activities, reflections and main highlights of the study ..... 251**

REFERENCES ..... 261
IMPRINT ..... 267
ANNEXES ..... 269
Annex 1 ..... 269
Annex 2 ..... 275
Annex 3 ..... 277

# ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunkban arra tettünk kísérletet, hogy összegezzük annak a hároméves kutatómunkának az eredményeit, amelyet a munkatársak **az Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.** című kiemelt projekt (a továbbiakban: ÖFFK II. projekt) keretében folytattak. Talán nem túlzás azt állítani, hogy ez volt az ország történetében a legkiterjedtebb adatgyűjtés, amely az önkormányzatok működési jellemzőinek, nehézségeiknek és kihívásaiknak a feltérképezésére irányult. Ez a terület azért fontos, mert az önkormányzatok működése alapjaiban határozza meg egy állam polgárainak mindennapi életét, hiszen a kormányzati szintek közül a helyi önkormányzatokkal van a lakosságnak a legtöbb, legszemélyesebb, akár napi szintű kapcsolata. Ők jelentik a központi kormányzat számára azokat a *„végvárakat",* amelyek a legnagyobb befolyással bírnak a felhasználók körében a kormányzati munka minőségének tekintetében. Ehhez képest, a felgyülemlett empirikus tapasztalatok mintegy melléktermékeként, az a szubjektív benyomásunk, hogy a helyi önkormányzatok számos esetben ugyanúgy magukra vannak hagyatva, mint a középkorban a végvárak voltak: az esetek többségében erőn felül teljesítve igyekeznek megfelelni mind a felülről érkező szakmai elvárásoknak, mind pedig a lakossági igényeknek, miközben a kettő összeegyeztetése gyakran nehézségekbe ütközik. Ebből a megfontolásból kiindulva mi sem elsősorban minősíteni szerettük volna őket, hanem feltárni legsúlyosabb problémáikat, megérteni a működési hiányosságok mögötti érdekeket, motivációkat és rejtett ösztönzőket, valamint igyekeztünk rávilágítani arra, hogy milyen mechanizmusok beépítésével, a támogatási rendszer milyen átalakításával lehetne rajtuk a leggyorsabban, legolcsóbban és leghatékonyabban segíteni.

A rendelkezésre álló empirikus anyag olyannyira szerteágazó és gazdag, hogy feldolgozása újabb három évet venne igénybe. Ezért ebben az Összegző Tanulmányban sem vállalkozhattunk teljes körű értékelésre és szintetizálásra. Vállaltan szubjektív módon válogattuk ki és strukturáltuk újra az elemzés számára legfontosabb eredményeket. Annak érdekében, hogy az eredményeket megfelelő kontextusban tudjuk értelmezni, olyan globális és hazai tendenciákat azonosítottunk, amelyek kihívások elé állítják az önkormányzatokat és a különböző településeken élőket. A globális tendenciák közül a népesség fogyását és elöregedését, a falvakból a városi körzetekbe költözést, illetve a közszférára nehezedő költségcsökkentési nyomást éreztük a legfontosabbaknak, amelyeknek közvetlen hatása van a települések és az önkormányzatok helyzetére. A magyar sajátosságok közül elsőként a területi különbségek növekedését elemeztük, amely egyformán tetten érhető Budapest és a vidék, az ország nyugati és keleti része, valamint a kisebb és nagyobb lélekszámú települések között. Ezek a különbségek megmutatkoznak az elérhető jövedelemben, a foglalkoztatásban és a GDP-ben egyaránt. Az egyenlőtlenségek növekedése nem meglepő módon együtt jár a társadalmi integráció gyengülésével, ami szintén égető probléma a jelenkori Magyarországon.





# SUMMARY

In this study we summarise the results of the three-year research conducted by our staff within the framework of the flagship project entitled **'Monitoring of Development Projects of Local Governments II'** (hereinafter 'MDPLG II project'). Perhaps it would not be an exaggeration to claim this was one of the most extensive data collection efforts in the history of Hungary, aimed at surveying the operational characteristics, difficulties and challenges of local governments. This topic area is vitally important because the operation of local governments fundamentally determines the day-to-day lives of a country's citizens; among the different levels of government, the public maintains the most frequent, most personal and even daily relations with local governments. They represent *'bastions'* of central government, which exert the largest influence among users in terms of the quality of government work. In contrast, as an inference of our accumulated empirical evidence, we have the subjective impression that in many cases local governments are left to their own devices, as the last bastions were in the Middle Ages; in most cases they perform beyond their means to be both in conformity with professional requirements enforced from above, and to satisfy public needs, whereas the reconciliation of these two duties is often difficult. On the basis of the above premise, our primary purpose was not the qualification of local governments, but to identify their most severe problems, to understand the interests, motivations and hidden incentives underlying operational deficiencies, and to identify the means for resolving these in the fastest, cheapest and most effective manner through the integration of specific mechanisms and the reform of the funding scheme.

The available empirical material is so diverse and rich that its processing would require an additional three years,and therefore this Synthesis Study does not undertake the full evaluation and synthesis but.carefully if subjectively selected and restructured key results for analysis. To ensure that the results can be interpreted within an appropriate context, we identified global and domestic trends that pose challenges to local governments and the inhabitants of various municipalities. Among the global trends we assign key relevance to demographic decline and ageing, migration from villages to urban environments, and the cost-cutting pressure on the public sector, which all have a direct impact on municipalities and local governments. Among Hungarian distinctive characteristics we first analysed the rise in regional differences, which may be consistently observed between Budapest and rural areas, the western and eastern half of the country, and between municipalities with smaller and larger populations. These differences are reflected by attainable income, employment and the GDP. It is not surprising that rising inequalities are accompanied by weakening social integration, which is also a pressing problem in Hungary today.

Az önkormányzatok működésével foglalkozó tanulmányban mindenképpen szót kell ejteni a magyar közigazgatás rendszerében a közelmúltban tapasztalható turbulens változásokról, amelyek jelentős mértékben rajzolták újra a központi és a helyi közigazgatás közötti munkamegosztást. Az átalakítás együtt járt a bizonytalanság érzetének növekedésével, miközben az önkormányzatok jogi, politikai és pénzügyi autonómiája jelentős mértékben csökkent, ami nagyban befolyásolja a mozgásterüket is abban, hogy az előző pontokban vázolt globális és országspecifikus társadalmi-gazdasági változások hatásaira fel tudjanak készülni.

Az elméleti keret megalkotásakor abból indultunk ki, hogy az önkormányzatokra olyan társadalmi cselekvőkként kell tekintenünk, akikre egyszerre hatnak strukturális kényszerek (pl. a települések lélekszáma, földrajzi elhelyezkedése, gazdasági ereje és az ott élők társadalmi összetétele szerint), de vannak egyéni döntéseik, stratégiák, amelyek bizonyos mértékig felül tudják írni a makroszintű struktúrák által kijelölt utakat, illetve e kényszerpályák helyett és mellett új fejlődési pályákat nyithatnak meg az önkormányzatok számára. A kitörési pontok közül az önkormányzatok horizontális és vertikális együttműködéseivel, az inkluzív bevonás mértékével és az online kommunikáció kiterjedtségével az ÖFFK II. projekt során megvalósított kutatások foglalkoztak részletesebben.

A kutatás során számos kvalitatív és kvantitatív jellegű adatgyűjtésre került sor. A lakossági felmérésből kiderült, hogy az ország dél-nyugati és észak-keleti részén élők a legelégedetlenebbek a településükön lévő helyzettel. Ez a területi polarizáltság később számos más eredményben tükröződött, ami arra hívja fel a figyelmet, hogy az észak-magyarországi és a dél-dunántúli régiókban elhelyezkedő települések és önkormányzatok helyzetének javítása külön kormányzati figyelmet érdemel. Ezzel szemben a legjobbnak a Nyugat-Dunántúlon látták a településük helyzetét az emberek. Ha a települések lélekszáma szerint vizsgáljuk meg az elégedettek és elégedetlenek eloszlását, akkor a legnagyobb törésvonalat az ezerfős határnál találjuk. Ezzel szemben a legelégedettebbek a Budapesten és – számunkra némiképp meglepő módon – az ezer főnél nagyobb, de ötezer főnél kisebb lélekszámú településen élők. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a települések nagysága és az elégedettség között nem lineáris a kapcsolat. Ez az a jól belátható településnagyság (1000–5000 fő között), amely komoly vonzerővel rendelkezik az ott élők szemében. A lakosság szubjektív megítélése alapján a legalább ötvenezres lélekszámú települések is sikeresnek mondhatók, hiszen az ott élők túlnyomó többsége jónak vagy nagyon jónak ítéli a települése helyzetét. Ezzel szemben az ezer fő alatti településeken élők az átlagot jóval meghaladó arányban elégedetlenek, míg az ötezer és húszezer fő közötti településeken inkább semlegesek, vagy mérsékelten pozitívak, tehát ezek a települések a két véglet között helyezkednek el.

Az ÖFFK II. projekt során megvalósított Kutatás II-ben megalkották a sikeresség egyfajta objektív mérőszámát, amelyben a migrációs egyenleg és az egy főre jutó személyi jövedelemadó-alap változását vették figyelembe 2011 és 2016 között.





The study examining the operation of local governments highlights the turbulent changes recently affecting the Hungarian public administration system, which significantly altered the division of labour between central and local public administration. This reform resulted in a growing sense of uncertainty, accompanied by the significant decline in the legal, political and financial autonomy of local governments, which also significantly affects their manoeuvring room in preparing for the effects of global and country-specific social-economic changes noted in the above points.

When drawing up the theoretical framework, we applied the premise that local governments should be regarded as social actors subject to structural constraints (e.g. population size, geographical location, economic strength of municipalities and their social composition), but who also apply independent decision-making, strategies at the same time, which can – to a certain extent – override paths determined by structures at the macro level, and can open up new paths of development for local governments beyond or in parallel with paths of dependence. Among the points of breakthrough research conducted in the course of the MDPLG II project's collection and analysis of qualitative and quantitative data is the granular detail of the horizontal and vertical cooperation of local governments, the extent of inclusion and the level of online communication and infrastructure.

A number of qualitative and quantitative data were collected in the course of research. Based on the public survey data, people living in the southwestern and northeastern parts of Hungary are most dissatisfied with their municipalities. This regional polarisation is also reflected by many other results, suggesting that the improvement of the situation of municipalities and local governments located in the regions of North Hungary and South Transdanubia should be assigned a government priority. In contrast, inhabitants of West Transdanubia had the most positive opinion of their municipalities. If we examine the distribution of satisfied and unsatisfied people based on the populations of municipalities, the largest rift is observed at 1,000 inhabitants. In contrast the most satisfied people live in Budapest and – to some extent to our surprise – in municipalities with a population of more than 1,000 but less than 5,000. This implies that there is no linear connection between municipality size and satisfaction. This is a distinct municipality size (1,000–5,000 inhabitants) that has significant appeal for inhabitants. Based on the subjective judgement of inhabitants, municipalities with a population of at least 50,000 are also considered successful, as the majority of inhabitants consider these to be good or very good. In contrast, a significantly higher ratio of inhabitants of municipalities with a population of less than 1,000 are dissatisfied, while those of municipalities with a population of 5,000–20,000 tend to have a neutral view or are moderately positive, hence these municipalities are between the two extremes.

Within the framework of Research II, conducted under the MDPLG II project, an indicator of success was developed to takeinto account changes to the net migration rate and the per capita personal income tax base between 2011 and 2016.

Ezen objektív kritériumok szerinti sikeresség némileg különbözik a szubjektív lakossági vélemények alapján megalkotott településméret szerinti elvárásoktól. A lélekszám növekedésével ugyanis a sikeresség esélye is nő egy bizonyos határig, de az ötvenezres lakosságszám felett drasztikusan csökken a sikeres települések aránya. Ha a sikeresség és a szegregáció közötti összefüggéseket vizsgáljuk meg, akkor igen differenciált képet kapunk. A magas fokú szegregáció a sikerességgel együtt csökken, a sikeres településekre pedig inkább jellemző a szegregáció teljes hiánya, mint a sikertelen településekre. Mindeközben viszont jellemző a közepes mértékű elkülönülés növekedése.

Fontos megjegyezni, hogy vizsgálatunk tárgya roppant heterogén: a települési önkormányzatok erősségei, gyengeségei, az útjukban álló lehetőségek és veszélyek nagyon különbözőek a települések lélekszáma, földrajzi elhelyezkedése, gazdasági ereje és az ott élők társadalmi összetétele szerint. Ezért szükségképpen valamilyen csoportosításra volt szükségünk ahhoz, hogy az egymástól esetenként nagyon különböző településeket és önkormányzatokat kezelni tudjuk. A Kutatás II. logikáját követve mi is meghatároztuk a sikeresség három kritériumát, amelyeket azonban nem egyesítettünk, hanem külön-külön vizsgáltunk. E három kritérium a következő volt: az állandó népesség változása 2011 és 2016 között, az egy adófizetőre jutó összevont adóalap összege 2016-ban, valamint ennek az adóalapnak a változása szintén 2011 és 2016 között. Úgy véljük, hogy a népesség csökkenése (akár az élveszületések alacsony száma, akár a belföldi vagy külföldi elvándorlás miatt történik) az egyik legégetőbb probléma a települések túlnyomó többségében – ha tehát egy településen növekszik a népességszám, az sikernek tekinthető. Szintén sikeres az a település, ahol viszonylag jómódban élnek az emberek, akár egy pillanatnyi állapotra vonatkoztatva, akár egy ötéves periódus dinamikáját tekintve. E három tényező alapján klaszterelemzést végeztünk a települések két csoportjában, a kétezer fős vagy az alatti, illetve a kétezer fő feletti lélekszámmal rendelkező településeken.

Az elemzés végén mindkét csoportban három-három klasztert alakítottunk ki, amelyeket ezt követően hét dimenzió szerint jellemeztünk: demográfiai helyzet, gazdasági erő, földrajzi elhelyezkedés, civil szektor és kulturális élet, közszolgáltatási infrastruktúra fejlettsége, önkormányzati együttműködések kiterjedtsége, önkormányzatok online jelenléte. A hét dimenziót összesen 23 változó alapján mértük. A legfeljebb kétezer fős lélekszámú települések klasztereit és azok legfontosabb jellemzőit mutatja be az





Success measured on the basis of these objective criteria somewhat varies from expectations based on municipality size, drawn up according to subjective public opinions. With the growth of the population, the prospect of success also increases up to a certain degree , but the ratio of successful municipalities sharply declines above a population of 50,000. The picture is quite mixed upon examination of correlations between success and segregation. A high level of segregation decreases with success, while successful municipalities tend to be characterised by no segregation at all, as opposed to unsuccessful municipalities. At the same time a medium-level rise in segregation is common.

It is important to note that the subject-matter of our analysis is extremely heterogeneous: the strengths and weaknesses of municipalities, their opportunities and risks vary widely based on their population size, geographical location, economic strength and the social composition of their inhabitants. We therefore had to create some form of grouping to manage municipalities and local governments that significantly varied in some cases. By following the logic of Research II, we, too, defined the three criteria of success, which, however, we did not combine, but analysed separately. The above three criteria: changes to the permanent population between 2011 and 2016, the amount of the consolidated tax base per taxpayer in 2016, and changes to such tax base also between 2011 and 2016. We believe that population decline (whether as a result of the low number of live births, or domestic or foreign migration) is one of the most urgent problems in the majority of municipalities. Thus, if the population of a municipality increases, this is considered a success. A municipality is also successful if its inhabitants are relatively well off, whether at a given moment in time or in terms of the dynamics of a five-year period. We performed the cluster analysis based on these three factors in two groups of municipalities: municipalities with a population of 2,000 or less and those with more than 2,000 inhabitants.

At the end of the analysis we created three clusters in each of the groups, which we then characterised on the basis of seven dimensions: demographics, economic strength, geographical location, civil society sector and cultural life, development level of public service infrastructure, rate of municipal cooperation, and online presence of local governments. We measured the seven dimensions based on a total of 23 variables. Table 1 shows the clusters and key characteristics of municipalities with a max. population of 2,000.

| Leszakadó kistelepülések (Klaszter 1, n=1353) | Hibrid törpefalvak (Klaszter 2, n=124) | Fellendülő kistelepülések (Klaszter 3, n=895) |
|---|---|---|
| Csökkenő lélekszám | Erőteljesen növekvő lélekszám, magas az élveszületések aránya | Csökkenő lélekszám |
| Szerény, de javuló anyagi körülmények | Legrosszabb anyagi helyzetben élők, és ez nem is javul számottevően | Legjobb anyagi helyzetben élők, adóerőképességük dinamikusan nő |
| Magas munkanélküliség | Magas munkanélküliség | Alacsony munkanélküliség |
| Távol helyezkednek el Budapesttől | Távol helyezkednek el Budapesttől és a megyeszékhelytől | Közelebb fekszenek a centrumokhoz, mint a másik két klaszterhez tartozó települések |
| Nem túl jelentős kulturális és civil élet | Élénk kulturális és civil élet | Nem túl jelentős kulturális és civil élet |
| Az intézményi ellátottság színvonala szerény | Az intézményi ellátottság színvonala a legrosszabb | Az intézményi ellátottság színvonala a legjobb |
| Az önkormányzati együttműködések száma magas | Az önkormányzati együttműködések száma a legmagasabb | Az önkormányzati együttműködések száma alacsony |
| Gyenge online jelenlét | Gyenge online jelenlét | Gyenge online jelenlét |

**1. TÁBLÁZAT** A legfeljebb 2000 fős települések klaszterei és jellemzői (Forrás: saját szerkesztés)

Mint látható, a három klaszter közül csak egyben, a Hibrid törpefalvakében növekszik a lélekszám. Ez a legkisebb klaszter a háromból, az itt lakók életkörülményei a legrosszabbnak mondhatók, illetve magas a munkanélküliség, a helyi gazdaság fejletlen. Ezek jellemzően a fővárosi és vidéki központoktól távol eső, legkisebb lélekszámú települések, amelyek között egyformán találtunk jó és nagyon rossz helyzetben lévőket is. A vizsgált változók belső szórásának magas értékei arra utalnak, hogy ezen a csoporton belül további alcsoportok különíthetőek el egymástól, ami további kutatásokat igényel. Az első klaszter (Leszakadó kistelepülések) főként abban különbözik a másodiktól (Hibrid törpefalvak), hogy az ide tartozó településeken csökken a lélekszám, magasabb a jómódú lakosság száma, és nem jellemző az erős civil szerveződés vagy az élénk kulturális élet. A harmadik klaszter (Fellendülő kistelepülések) minden tekintetben különbözik az előző két klasztertől, amennyiben ezek a települések anyagi, gazdasági jólét, valamint az intézményi ellátottság szempontjából is jóval kedvezőbb helyzetben vannak az előző kettőnél, viszont a népesség száma csökkenő tendenciát mutat. A kedvező helyzet az önkormányzati együttműködések alacsony számával párosul, míg a másik két csoportban ez az érték magasabb.

A három klaszter területileg jól láthatóan elkülönül egymástól, a tanulmányban megoszlásaikat részletesen is elemeztük. Az összefoglalásban csak a Leszakadó kistelepülések területi elhelyezkedését mutatjuk be (*1. ábra*), mert igen szemléletesen látszik belőle az egyik leghátrányosabb csoport fentiekben már említett észak-keleti és dél-nyugati régiókban történő kon-





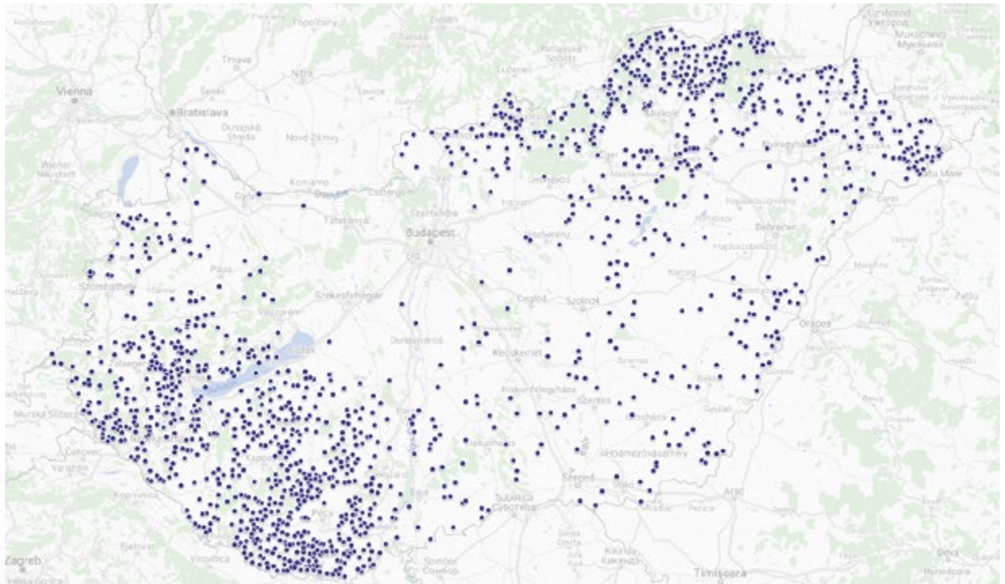
| Lagging small municipalities (Cluster 1, n=1353) | Hybrid tiny villages (Cluster 2, n=124) | Recovering small municipalities (Cluster 3, n=895) |
|---|---|---|
| Declining population | Robust population growth, high rate of live births | Declining population |
| Modest but improving financial circumstances | Inhabitants in worst financial circumstances, not improving significantly | Inhabitants in best financial circumstances, dynamic increase in the power to tax |
| High unemployment | High unemployment | Low unemployment |
| Big distance from Budapest | Big distance from Budapest and county capitals | Located closer to the centres than municipalities in the other two clusters |
| No major cultural and civilian life | Dynamic cultural and civilian life | No major cultural and civilian life |
| Modest quality of institutional services | Worst quality of institutional services | Best quality of institutional services |
| High rate of municipal cooperation | Highest rate of municipal cooperation | Low rate of municipal cooperation |
| Poor online presence | Poor online presence | Poor online presence |

**TABLE 1** Clusters and characteristics of municipalities with a population of max. 2,000 inhabitants (Source: own data)

As shown above, the population is growing only in Hybrid tiny villages, in one of the three clusters. This is the smallest cluster of the three; the living conditions of its inhabitants are the worst, with high unemployment and an underdeveloped local economy. These municipalities are commonly located at a big distance from Budapest and other rural centres, and have the smallest populations; this group contains both municipalities in a good and in a very bad situation. The high values of the internal spread of analysed variables suggest that further sub-groups may be distinguished within this group, requiring additional investigations. The main difference between the first cluster (Lagging small municipalities) and the second one (Hybrid tiny villages) is a declining population, a higher number of more affluent inhabitants, and commonly lacking civil society organisation or dynamic cultural life in municipalities of the first cluster. The third cluster (Recovering small municipalities) varies in all respects from the first two clusters, as these municipalities are in a much more favourable position in terms of financial, economic well-being and the availability of institutional services compared to the first two, but their populations are declining. This favourable position is paired with a low rate of municipal cooperation, whereas the rate is higher in the other two groups.

The three clusters are territorially clearly distinct from each other; the study also analyses their distribution in detail. The summary only discusses the territorial position of Lagging small municipalities (*Figure 1*), as it clearly illustrates the concentration of one of the most deprived groups in the north-eastern and south-western regions. In contrast, the majority of

centrációja. Velük szemben a legfejlettebb, harmadik klaszterhez tartozó települések többsége a Nagykanizsa, a Balaton északi partja és a főváros alkotta képzeletbeli tengelytől északra, vagyis az ország észak-nyugati részében található.




**1. ÁBRA** A Leszakadó kistelepülések csoportjának területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések első klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)[1]

A kétezer fő feletti települések klaszterei között jóval nagyobb különbségeket találtunk, mint a települések másik, legfeljebb kétezer fős lélekszámú csoportjában. A három klaszter közül kettőben is pozitív volt a demográfiai mérleg: a Hátrányos helyzetű és a Vonzástérségi településeken is. E két csoport azonban szinte minden más tekintetben a spektrum két végén helyezkedik el. Az előbbieket szerény anyagi körülmények között élő lakosság és magas munkanélküliség jellemzi, a centrumoktól is távol helyezkednek el. Ezzel szemben a Vonzástérségi települések közel helyezkednek el Budapesthez és/vagy a megyeszékhelyhez, ebből adódóan magasabb az ingázók, illetve a felsőfokú végzettségűek aránya, amely utóbbi csoport tagjai lényegesen jobb anyagi körülmények között élnek. Az intézményi ellátottság és az önkormányzat webes megjelenésének tekintetében az egyik legjobb értékekkel rendelkeznek, az önkormányzati együttműködések száma viszont ebben a klaszterben a legalacsonyabb. A Kisebb vonzerejű alközpontok a két első klaszter között helyezkednek el, közelebb a Vonzástérségi települések kategóriájához. Lényeges különbség azonban, hogy míg az előbbiben a lakosság lélekszámának növekedése jellemző, a harmadik klaszterhez tartozó településeken ez csökkenő tendenciát mutat. A klasztereket és azok jellemzőit mutatja be a *2. táblázat*.

1. https://www.google.hu/maps





municipalities belonging to the most developed third cluster are located north of the imaginary axis running along Nagykanizsa, the northern coast of Lake Balaton and the capital, i.e. in the north-western part of Hungary

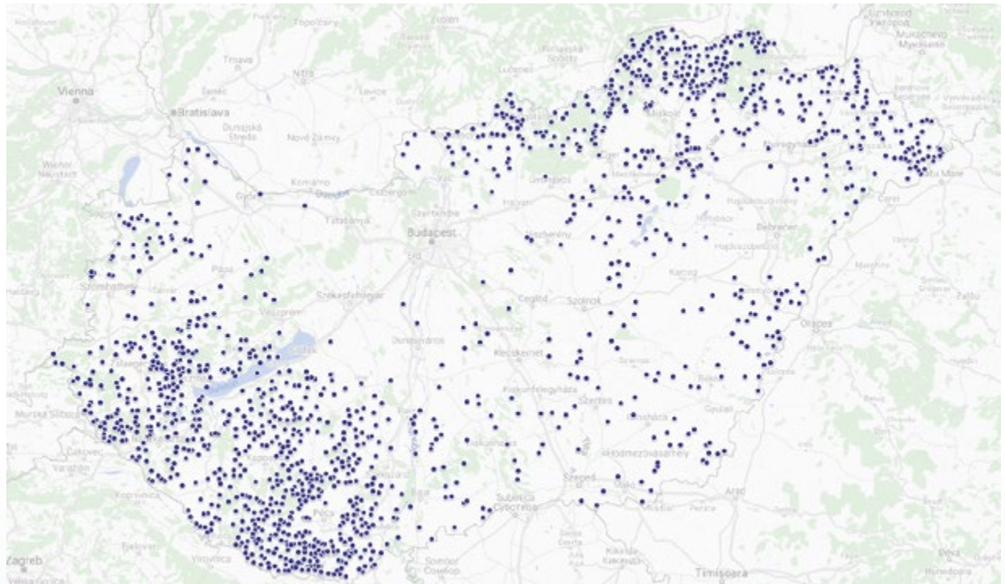



**FIGURE 1** Territorial position of the group of Lagging small municipalities (first cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) (Source: Google Maps, own data)[1]

There are significantly larger differences between the clusters of municipalities with a population of more than 2,000 than within the other group of municipalities with a population of max. 2,000. The demographic balance was positive in two of the three clusters – in both Less-favoured and Catchment area municipalities. In all other respects, however, these two groups are at the two ends of the spectrum. The former is characterised by inhabitants in modest financial circumstances and high unemployment, and the municipalities are distant from the centres. In contrast, Catchment area municipalities are located close to Budapest and/or to county capitals, hence they have a higher rate of commuters and inhabitants with higher education degrees; members of the latter group live in significantly better financial conditions. In relation to the availability of institutional services and local governments' online presence, they have among the highest levels, although the rate of municipal cooperation is the lowest in this cluster. The Sub-centres with minor attraction are classified between the first two clusters, closer to the category of Catchment area municipalities. As a major difference, however, the former is characterised by a growing population, while municipalities belonging to the third cluster show a declining trend. *Table 2* indicates the clusters and their characteristics.

1. https://www.google.hu/maps

| Hátrányos helyzetű települések (Klaszter 1, n=341) | Vonzástérségi települések (Klaszter 2, n=129) | Kisebb vonzerejű alközpontok (Klaszter 3, n=311) |
|---|---|---|
| Növekvő lélekszám, magas az élveszületések aránya | Növekvő lélekszám, magas az élveszületések aránya | Csökkenő népesség |
| Szerény, de javuló anyagi körülmények | Jó és javuló anyagi körülmények | Jó és javuló anyagi körülmények |
| Magas munkanélküliség | Legalacsonyabb munkanélküliség, magas ingázás | Alacsony munkanélküliség |
| Távol helyezkednek el Budapesttől és a megyeszékhelyektől | Közel fekszenek Budapesthez és a megyeszékhelyhez | Közepesen távol fekszenek Budapesthez és a megyeszékhelyhez |
| A civil szervezetek száma alacsony, a kulturális élet fejlettebb | Pangó civil szerveződések és kulturális élet | Gyenge civil szerveződés, intenzívebb kulturális élet |
| Az intézményi ellátottság színvonala szerény | Az intézményi ellátottság színvonala a legrosszabb | Az intézményi ellátottság színvonala a legjobb |
| Az önkormányzati együttműködések száma magas | Az önkormányzati együttműködések száma a legalacsonyabb | Az önkormányzati együttműködések száma közepes |
| Közepes online jelenlét | Erős online jelenlét | Erős online jelenlét |

**2. TÁBLÁZAT** A legfeljebb 2000 fő feletti települések klaszterei és jellemzői (Forrás: saját szerkesztés)

Mint látható, a legjobb helyzetben a Vonzástérségi települések vannak, azonban sajnálatos módon a kétezer fő feletti lélekszámmal rendelkező települések közül ez a csoport a legkevésbé népes, hiszen az ország összes települése közül mindössze 129 tartozik ide. A települések területileg jól láthatóan elkülönülnek, az ország legdinamikusabban fejlődő gazdasági régióiban koncentrálódnak: a főváros, Győr, Kecskemét, Szeged, Pécs, illetve a Székesfehérvár és Tatabánya közötti tengely mentén fekvő városokról van szó. Ezt mutatja a következő térkép is (*2. ábra*).

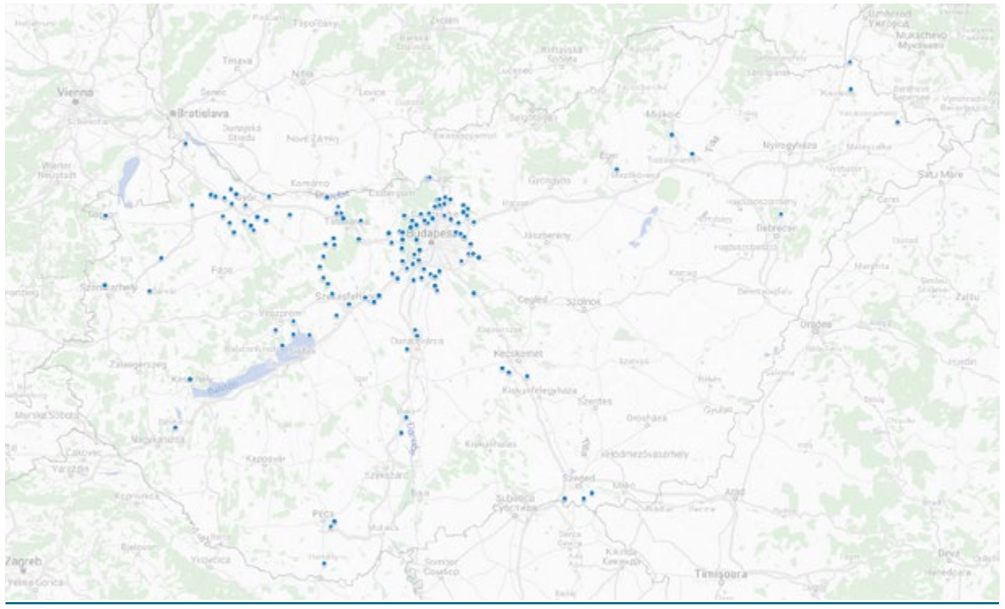




| Less-favoured municipalities (Cluster 1, n=341) | Catchment area municipalities (Cluster 2, n=129) | Sub-centres with minor attraction (Cluster 3, n=311) |
|---|---|---|
| Population growth, high rate of live births | Population growth, high rate of live births | Population decline |
| Modest but improving financial circumstances | Good and improving financial circumstances | Good and improving financial circumstances |
| High unemployment | Lowest unemployment, high commuting rate | Low unemployment |
| Remote distance from Budapest and county capitals | Located near to Budapest and county capitals | Medium distance from Budapest and county capitals |
| Low number of civil society organisations, cultural life is more developed | Stagnant civil society organisations and cultural life | Weak civil society organisations, more dynamic cultural life |
| Modest quality of institutional services | Worst quality of institutional services | Best quality of institutional services |
| High rate of municipal cooperation | Lowest rate of municipal cooperation | Average rate of municipal cooperation |
| Average online presence | Strong online presence | Strong online presence |

**TABLE 2** Clusters and characteristics of municipalities with a population of over 2,000 inhabitants (Source: own data)

As indicated above, Catchment area municipalities are in the best position, but unfortunately this group is least populous among municipalities with a population of more than 2,000, covering only 129 municipalities within Hungary's total number of municipalities. The municipalities show clear territorial distinction, concentrated in the most dynamically developing economic region of the country: cities along the axis of Budapest, Győr, Kecskemét, Szeged, Pécs, Székesfehérvár and Tatabánya. This is shown by the map below (*Figure 2*).




**2. ÁBRA** A Vonzástérségi települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések második klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy jelentős különbségek voltak a két településkategória között a legtöbb általunk használt változó esetében. A népesség a kistelepülések két klaszterében csökkent, és csak a legszerényebb körülmények között élő, legkisebb klaszterben (Hibrid törpefalvak) nőtt. Ezzel szemben a nagyobb települések három csoportjából kettőben (Hátrányos helyzetű és Vonzástérségi települések) nőtt az átlagos népességszám.

A legfeljebb kétezer fős lakosságszámú települések demográfiai trendjei egyéb szempontból is aggasztóak: az átlagos öregedési index például lényegesen magasabb, mint a kétezer fő feletti lélekszámú településeken. Az élveszületések aránya a legjobb helyzetű klaszterben (Fellendülő kistelepülések) a legalacsonyabb. Megdöbbentően nagy a különbség a népesség iskolázottsági szintjét tekintve: a hétéves és idősebb népességen belül, az egyetemi és főiskolai oklevéllel rendelkezők aránya egyik klaszterben sem éri el a 8%-ot, miközben a kétezer fő feletti települések közül a legfejlettebbek (Vonzástérségi települések) esetében ugyanez az arány átlagosan 16,72%, de még a Kisebb vonzerejű alközpontokban is 10% felett van. A felsőfokú végzettségűek aránya nemcsak azért fontos, mert magasabb jövedelmi szinttel jár, hanem mert ők képviselik a helyi értelmiség magját, akiknek meghatározó szerep jut a helyi döntések meghozatalában, valamint a helyi identitás megteremtésében, megerősítésében és fenntartásában. Nagyságrendi különbségeket találtunk a kategóriák között az anyagi helyzet, vagy a helyi gazdasági fejlettség tekintetében, amit a munkanélküliségi adatok is jól mutatnak.





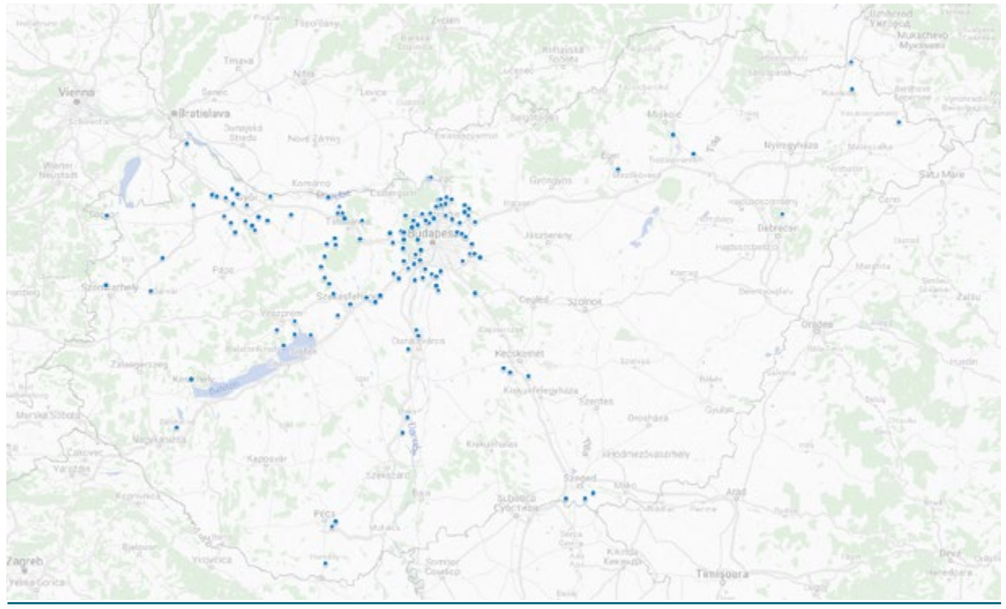



**FIGURE 1** Territorial position of Catchment area municipalities (second cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

It is important to highlight major differences between the two municipality categories in relation to most of the variables we used. The population declined in the two clusters of small municipalities, growing only in the smallest cluster (Hybrid tiny villages) of inhabitants living in the most modest circumstances. In contrast, the average population increased in two of the three groups of larger municipalities (Less-favoured and Catchment area municipalities).

The demographic trends of municipalities with a maximum of 2,000 inhabitants are a cause of concern for other reasons as well; the average ageing index, for example, is significantly higher than in municipalities with more than 2,000 inhabitants. The rate of live births is lowest in the most favourably positioned cluster (Recovering small municipalities). There is a substantially large difference in educational levels within the population: within the population of an age of seven and older the ratio of people with a university or college degree does not reach 8% in either cluster, while this figure is on average 16.72% in the most developed municipalities (Catchment area municipalities), or rise above 10% even in the Sub-centres with minor attraction, among municipalities with a population of over 2,000. The ratio of inhabitants with higher education degrees is important not only for reasons of higher income, but such inhabitants represent the core of the local intelligentsia, who play a key role in local decision-making, and in establishing, strengthening and maintaining local identity. We found major differences between the categories in terms of financial circumstances and the local level of economic development, which are also clearly reflected by unemployment data.

A legfeljebb kétezer fős lélekszámú települések infrastrukturális fejlettsége is lényegesen elmarad a nagyobbik méretkategóriájú klaszterekhez tartozó településektől, legyen szó a bölcsődei és óvodai férőhelyek számáról, az utak kiépítettségéről vagy a közműollóról.

Mindennek azért is van jelentősége, mert a települések népességmegtartó képességének növelése az egyik legégetőbb kérdés minden önkormányzat számára. A problémát az jelenti, hogy egyrészt önmagában is nagyon komplex folyamatokról van szó, amelyek ráadásul nem könnyen alakíthatóak az önkormányzatok által. Az elérhető munkahelyek minősége és a bérek színvonala például könnyen belátható módon kulcsfontosságú szerepet játszik abban, hogy egy település lakosságszáma csökken, vagy növekszik. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a helyi gazdaságfejlesztés eszköztára meglehetősen korlátozott e tekintetben, különösen a kisebb településeken. A gazdaságfejlesztés, a munkahelyek megfelelő számának és minőségének elérhetősége azonban csak az egyik fontos dimenziója a települések népességmegtartó képességének. A kutatás során további számos hasonlóan fontos és komplex tényezőt tártunk fel. Ezek a következők: közszolgáltatások elérhetősége és színvonala, társadalmi viszonyok és kapcsolatok (pl. demográfiai jellemzők, személyes kötődések sűrűsége és erőssége), környezeti tényezők (pl. környezetszennyezés, természeti értékek), helyi identitás erőssége.

A tanulmányban részletesen is megvizsgáltuk a fenti klaszterekhez tartozó települések online jelenlétének minőségét, abból a feltételezésből kiindulva, hogy az aktív online kommunikáció alkalmas eszköz lehet a lakosság bevonására, valamint elégedettségük növelésére. Az eredmények ezzel a feltételezéssel kapcsolatban eltérőek. A legfontosabb tapasztalatok szerint a legkevésbé kedvező helyzetben a legkisebb települések találhatók, mert ezeken a településeken számos esetben az online jelenlét minden formája hiányzik. A magasabb státusszal rendelkező településeken az önkormányzatok online jelenlétének minősége javul ugyan, de ezzel párhuzamosan a közösségi kapcsolódás csökken, ami kisebb fokú inkluzivitásra utal: az önkormányzatok igyekeznek széleskörűen és használható webes felületeken keresztül informálni a lakosságot, de nem fektetnek hangsúlyt arra, hogy a közvetlen kommunikációra alkalmasabb közösségi médiához kapcsolódjanak. Márpedig a közösségi kapcsolódás hasznos eszköz lehet a lakosság eléréséhez. Példa erre az alacsonyabb státuszú települések önkormányzatainak esete, akik megfelelő pénzügyi és szakmai erőforrások híján gyakran ezeket a felületeket használják arra, hogy a kevésbé informatív, kevésbé felhasználóbarát és kevésbé használható honlapjaikból adódó nehézségeket áthidalják.

Az önkormányzatok inkluzív működésének egyik legfontosabb aspektusa a lakosság helyi döntéshozatali mechanizmusokba történő bevonása. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bevonást ösztönző technikák egyelőre kevéssé elterjedtek a magyar önkormányzatok között. Ezt jelzi az is, hogy a lakossági vélemények megismerésének és becsatornázásának messze legfontosabb eszköze a közmeghallgatás, amelyet maguk az önkormányzati vezetők is alkalmatlan, esetenként haszontalan eszköznek tekintenek, sokszor csak a jogszabályi előírásoknak való megfelelés kényszere miatt alkalmaznak. A kutatási eredmények ugyanakkor rámutattak, hogy ez az eszköz önmagában nem határozza meg a bevonás hatékonyságát.





The level of the infrastructural development of municipalities with a population of maximum 2,000 inhabitants also falls significantly short of levels in municipalities belonging to clusters with larger size categories, whether in relation to the number of nursery and kindergarten places, the length of paved roads, or  the difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network.

This is also relevant because the issue of increasing the population retention ability of municipalities is of the utmost urgency for all local governments. It is a problem that these challenges are in themselves very complex processes that are not easy to manage by local governments. The quality of available jobs and the level of wages, for example, obviously play a key role in determining whether the population of a municipality increases or decreases. It is also obvious, however, that the means of economic development at local level are limited in this regard, particularly in smaller municipalities. Economic development, and the number and quality of jobs, however, is only one important factor shaping the population retention ability of municipalities. In the course of the research we identified a number of similarly important and complex factors. These are the availability and quality of public services, social circumstances and relations (e.g. demographic characteristics, density and strength of personal relationships), environmental factors (e.g. environmental pollution, natural assets), and strength of local identity.

In the study we also assessed in detail the quality of the online presence of municipalities belonging to the above clusters on the assumption that active online communication and supporting infrastructure may be an appropriate means of public involvement and of improving inhabitants' satisfaction. The results are varied in relation to this assumption. Based on the key findings, the smallest municipalities are in the least favourable position because in many cases all forms of an online presence are lacking in these municipalities. Although the quality of the online presence of local governments improves in municipalities with a higher status, the level of connection to social media is decreasing in parallel, suggesting a lower level of inclusivity. Local governments aim to provide wide ranging information the public through active websites, but they often do not place emphasis on connection to social media, which is more appropriate for direct communication. Connection to social media can be an effective means of reaching out to the public. The case of local governments of municipalities of a lower status is an example of this phenomenon.. By lacking the necessary financial and professional resources, they often rely on these platforms to remedy difficulties arising from the less informative, less user-friendly and less usable websites.

One of the most important aspect of the inclusive operation of local governments is the inclusion of the public in local decision-making mechanisms. Experience suggests that for the time being, techniques encouraging inclusion are not widespread among Hungarian local governments. This also implies that public hearings are by far the most important means of raising awareness of and channelling public opinion, which are considered by local government leaders to be an inadequate or even purposeless instrument, often used only to ensure compliance with legal requirements. Research results, however, also show that this instrument does not in itself determine the effectiveness of inclusion.

Van olyan település, ahol ezt a technikát is sikeresen tudják alkalmazni arra, hogy a helyiek véleményét az önkormányzati vezetés megismerje. Az esettanulmányok egyik legfontosabb tapasztalata, hogy minden településtípus esetében van mód arra, hogy a lakosságot érdemi szinten bevonják a helyi döntéshozatali folyamatokba. A kutatási eredmények ugyanakkor rámutattak arra is, hogy ez az eszköz önmagában nem elégséges. Ebben olyan tényezők játsszák a legfontosabb szerepet, mint a népességmozgás (történt-e a közelmúltban jelentős be- vagy elvándorlás), a lakosság társadalmi összetételének polarizáltsága és státusza (képzettség, jövedelem, beágyazottság), a helyi gazdaság erőssége és diverzitása, nem utolsó sorban pedig a település történelme, múltja, kultúrája és hagyományai.

A kommunikáció és a bevonás nagyon fontos eszközei annak, hogy egy önkormányzat a település (esetenként rejtett) belső erőforrásait mozgósítsa és felhasználja. Ehhez képest az önkormányzatok közötti horizontális és vertikális együttműködések exogén, a hálózati kapcsolatokban rejlő erőforrások mozgósítására alkalmas eszközöknek tekinthetők, amelyek településmérettől függetlenül szintén nagyon fontosak lehetnek a sikeresség növelésének szempontjából. Az ezzel kapcsolatos kutatásaink egyik legfontosabb eredménye, hogy minél fejlettebb közszolgáltatási kapacitással rendelkezik egy önkormányzat, annál kevesebb együttműködésben vesz részt (a települési együttműködési adatbázis szerint). Ez nyilvánvalóan problémát jelent a rendelkezésre álló erőforrások, különösen a közszolgáltatási kapacitások társadalmilag optimálisan hatékonynak tekinthető felhasználása szempontjából.

Összefoglalva, az önkormányzatok legfontosabb problémája a népesség csökkenése. Az általunk vizsgált hat klaszterből háromban csökkent a népesség 2011 és 2016 között. A közel 3200 települési önkormányzat túlnyomó többsége (közel 2600 önkormányzat) e három klaszter valamelyikébe tartozott. Ezekben a negatív folyamatokban komoly szerepet játszik számos globális és hazai trend érvényesülése. Vizsgálataink alapján megállapítható, hogy a magyar települések számos olyan problémával szembesülnek, amelyekre korlátozott befolyásuk van. Ezek közé tartozik a természetes szaporodás ütemének csökkenése, az elvándorlás növekedése, a vidéki gazdaság jövedelemtermelő képességének csökkenése. Mindezek következtében az önkormányzatok többsége kedvezőtlen helyzetből néz a 2020-as évek elé. A kutatás eredményei ugyanakkor rámutattak arra is, hogy e strukturális kényszerek nem feltétlenül determinisztikus módon határozzák meg a települések fejlődési pályáit, az egyéni döntések és választások biztosítanak némi korlátozott szabadságot, amely még a legrosszabb helyzetben lévő településeken is lehetővé teszi, hogy új fejlődési utakat jelöljenek ki maguk számára. Csodákra persze nem érdemes számítani, azonban van néhány olyan faktor, amelyre érdemes kiemelt figyelmet fordítani. Ezek közé tartozik az online kommunikáció, a lakosság bevonása a helyi döntéshozatali folyamatokba, valamint az önkormányzatok horizontális és vertikális együttműködése. A rendelkezésre álló empirikus tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy az irányítási struktúra átalakításával (megyei önkormányzatok helyzetének megerősítése), az együttműködések számát növelő és tartalmát gazdagító pénzügyi ösztönzők beépítésével, a kommunikáció és a lakossági bevonás hatékonyabbá tételét célzó tudásbázis létrehozásával és menedzselésével, nem utolsó sorban pedig a szereplők közötti bizalmi viszonyok fejlesztésével akár jelentősen is javítható lenne a települések népességmegtartó képessége.





There are municipalities where this technique is also successfully applied to raise awareness of the opinions of locals on the part of local government leadership. One of the most important findings of our case studies is that there are effective methods for substantially involving the public in the local decision-making processes in relation to all types of municipalities. Research results also indicate, however, that this approach of public engagement alone is insufficient. In this regard, factors that play a key role include population movement (recent migration to or from a municipality), polarisation and status of social composition within the population (education, income, embeddedness), strength and diversity of the local economy, and finally, the history, past, culture and traditions of the municipality.

Communication and inclusion are very important means of local governments' mobilisation and use of a municipality's (in some cases hidden) internal resources. The horizontal and vertical forms of cooperation between local governments are exogenous means of mobilising resources offered by networking relations, which may play a very important role in improving success, irrespective of the size of municipalities. One of the most important finding of our related research is that the higher the level of development of public service capacities of a local government, the less it takes part in cooperation (based on the database on cooperation between municipalities). This presents a challenge in terms of the use of available resources – public service capacities, in particular – in a socially optimal, efficient manner, but may suggest these local governments prioritize building their own capacities over broader cooperation with their peer communities.

In summary, population decline is the biggest challenge faced by local governments. The population declined in three of the six clusters we analysed between 2011 and 2016. The vast majority (2,600 local governments) of the approximately 3,200 local governments belonged to one of these three clusters. Global and national demographic and economic trends play a major role in these negative processes. Based on our analysis, Hungarian municipalities are confronting many problems, which they have limited power to resolve. These include the decline in the rate of natural population increase, the rise in outward migration, and the decrease in the earning power of rural economies. As a result, the majority of local governments are looking ahead the 2020s with concern and some degree of trepidation. The research results, however, also indicate that such structural constraints are not necessarily deterministic in shaping the development paths of municipalities; individual decision-making and choices provide limited freedom, which allows even the most vulnerable municipalities to plan new paths of development. While we should not expect any miracles, there are a few factors that warrant special attention. These include online communication advancements, the inclusion of the public in local decision-making processes, and increased horizontal and vertical cooperation of local governments. Available empirical data indicate that the population retention ability of municipalities could be even significantly improved through: the reform of the management structure (strengthening of county councils); the introduction of financial incentives; increasing the rate and enhancing the benefits of cooperation; the establishment and management of a knowledge base aimed at enhancing the effectiveness of communication and public inclusion; and finally, strengthening trust between stakeholders.

# ÁBRAJEGYZÉK


1. ábra: A Leszakadó kistelepülések csoportjának területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések első klasztere) ..... 22
2. ábra: A Vonzástérségi települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések második klasztere) ..... 26
3. ábra: Makroszintű kényszerek és mikroszintű szabadságok ..... 44
4. ábra: A 15–64 éves népesség aktivitási aránya 2016-ban ..... 52
5. ábra: Az alkalmazásban állók havi átlagos munkajövedelme 2016-ban ..... 54
6. ábra: Egy lakosra jutó bruttó hazai termék (GDP) megyék szerint 2015-ben ..... 54
7. ábra: A helyi önkormányzatok adósságállománya (milliárd forint) ..... 64
8. ábra: Kifejezetten kommunikációs munkatárs alkalmazása az önkormányzatoknál a településméret függvényében (%) ..... 100
9. ábra: A felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársakra vonatkozó becslés a településméret függvényében (%) ..... 102
10. ábra: A stratégiai tervezésnél bevont partnerek a településméret függvényében (%) ..... 104
11. ábra: A három évnél idősebb önkormányzati számítógépek megoszlása a településméret függvényében (%) ..... 106
12. ábra: Az önkormányzatok megjelenése a közösségi webhelyeken a település méretének függvényében (%) ..... 108
13. ábra: A települési ügyfélképzések a településméret függvényében (%) ..... 110
14. ábra: A lakossági tájékozódás formái és csatornái ..... 110
15. ábra: A Leszakadó kistelepülések csoportjának területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések első klasztere) ..... 132
16. ábra: A Hibrid törpefalvak területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések második klasztere) ..... 138
17. ábra: A Fellendülő kistelepülések területi elhelyezkedése (a 2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések harmadik klasztere) ..... 140
18. ábra: Az egyes megyék 2000 fő feletti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klaszterek között ..... 144
19. ábra: A 2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések területi elhelyezkedése ..... 146
20. ábra: A Hátrányos helyzetű települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések első klasztere) ..... 152
21. ábra: A Vonzástérségi települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések második klasztere) ..... 156






# LIST OF FIGURES


Figure 1: Territorial position of the group of Lagging small municipalities (first cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) ..... 23
Figure 2: Territorial position of Catchment area municipalities (second cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) ..... 27
Figure 3: Macro-level constraints and micro-level freedoms ..... 45
Figure 4: Activity rate of the population aged 15–64 in 2016 ..... 53
Figure 5: Average monthly income of employed persons in 2016 ..... 55
Figure 6: Gross domestic product (GDP) per capita per county in 2015 ..... 55
Figure 7: Debts of local governments (billion HUF) ..... 65
Figure 8: Employment specifically of communications staff by local governments, based on municipality size (%) ..... 101
Figure 9: Estimation of employees with a higher education degree based on municipality size (%) ..... 103
Figure 10: Partners involved in strategic planning based on municipality size (%) ..... 105
Figure 11: Distribution of local government computers older than three years of age based on municipality size (%) ..... 107
Figure 12: Presence of local governments on social websites based on municipality size (%) ..... 109
Figure 13: Municipal customer training based on municipality size (%) ..... 111
Figure 14: Forms and channels of obtaining information by the public ..... 111
Figure 15: Territorial position of the group of Lagging small municipalities (first cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) ..... 133
Figure 16: Territorial position of Hybrid tiny villages (second cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) ..... 139
Figure 17: Territorial position of Recovering small municipalities (third cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) ..... 141
Figure 18: Distribution of municipalities with more than 2,000 inhabitants of counties among the established clusters ..... 145
Figure 19: Territorial position of municipalities with a population of 2,000 or fewer inhabitants ..... 147
Figure 20: Territorial position of Less-favoured municipalities (first cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) ..... 153
Figure 21: Territorial position of Catchment area municipalities (second cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) ..... 157

22. ábra: A Kisebb vonzerejű alközpontok területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések harmadik klasztere) ....160
23. ábra: Az egyes megyék 2000 fő feletti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klaszterek között ....164
24. ábra: A 2000 fő fölötti lélekszámú települések területi elhelyezkedése....166
25. ábra: A Leszakadó kistelepülések (a 2000 fő alatti lélekszámú települések első klasztere) és a Hátrányos helyzetű települések (a 2000 fő feletti lélekszámú települések első klasztere) ....172
26. ábra: A 2000 fő vagy annál kisebb lélekszámú települések klasztereinek összetétele az önkormányzatok webes képessége alapján....182
27. ábra: A 2000 főnél nagyobb lélekszámú települések klasztereinek összetétele az önkormányzatok webes képessége alapján. ....184
28. ábra: A Leszakadó kistelepülések és a Honlappal nem rendelkezők térbeli illeszkedése....186
29. ábra: A Hibrid törpefalvak és a webes képességük alapján a Konformisták közé tartozók térbeli illeszkedése ....188
30. ábra: A Fellendülő kistelepülések és a webes képességük alapján az Alkalmazkodók típusába tartozók térbeli illeszkedése....190
31. ábra: A Hátrányos helyzetű települések és a webes képességük alapján a Lemaradók csoportjába tartozók térbeli illeszkedése....192
32. ábra: A Vonzástérségi települések és a webes képességük alapján az Alkalmazkodók csoportjába tartozók térbeli illeszkedése....194
33. ábra: A Kisebb vonzerejű alközpontok és a webes képességük alapján a Konformisták csoportjába tartozók térbeli illeszkedése....194
34. ábra: A Digitális Gazdaság és Társadalom Index humánkapacitások dimenziójában mutatott értéke európai összehasonlításban (2018) ....198
35. ábra: A Digitális Gazdaság és Társadalom Index digitális közszolgáltatások dimenziójában mutatott értéke európai összehasonlításban (2018) ....200
36. ábra: Tájékozódás honlapon keresztül az iskolai végzettség függvényében ....202
37. ábra: Az önkormányzatok által leggyakrabban használt eszközök, csatornák a különböző lakosságcsoportok elérésére, tájékoztatására....204
38. ábra: A lakossági vélemények becsatornázásának legfontosabb eszközei....212
39. ábra: Lakossági bevonás a helyi jogszabályok megalkotásának folyamatába a településméret függvényében (%)....214
40. ábra: A település sikeressége és a bevonás hatékonysága....222
41. ábra: Az együttműködés szempontjából célszerűnek tartott partnerek említésének gyakorisága ....224





Figure 22: Territorial position of Sub-centres with minor attraction (third cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) ....161
Figure 23: Distribution of municipalities with more than 2,000 inhabitants of counties among the established clusters....165
Figure 24: Territorial position of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants....167
Figure 25: Lagging small municipalities (first cluster of municipalities with a population of fewer than 2,000 inhabitants) and Less-favoured municipalities (first cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) ....173
Figure 26: Composition of the clusters of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants based on the webability of local governments ....183
Figure 27: Composition of the clusters of municipalities with more than 2,000 inhabitants based on the webability of local governments ....185
Figure 28: Spatial positioning of Lagging small municipalities and Local governments without a website ....187
Figure 29: Spatial positioning of Hybrid tiny villages and Conformist local governments based on their webability ....189
Figure 30: Spatial positioning of Recovering small municipalities and Adaptive local governments based on their webability....191
Figure 31: Spatial positioning of Less-favoured municipalities and municipalities in the group of Lagging local governments based on their webability ....193
Figure 32: Spatial positioning of Catchment area municipalities and municipalities grouped with Adaptive local governments based on their webability ....195
Figure 33: Spatial positioning of Sub-centres with minor attraction and municipalities grouped with Conformist local governments based on their webability....195
Figure 34: Value of human capital in the Digital Economy and Society Index in European comparison (2018) ....199
Figure 35: Value of digital public services in the Digital Economy and Society Index in European comparison (2018) ....201
Figure 36: Obtaining information through the website based on educational level....203
Figure 37: Methods, channels most frequently used by local governments to reach and inform different groups of inhabitants....205
Figure 38: Key means of channelling public opinion ....213
Figure 39: Public inclusion in the drafting of local legislation based on municipality size (%) ....215
Figure 40: Success of municipality and effectiveness of inclusion ....223
Figure 41: Frequency of mentions of partners considered appropriate for cooperation ....225

# TÁBLÁZATJEGYZÉK


1. táblázat: A legfeljebb 2000 fős települések klaszterei és jellemzői ..... 20
2. táblázat: A legfeljebb 2000 fő feletti települések klaszterei és jellemzői ..... 24
3. táblázat: Integrációs modell Kovách és munkatársai kutatásában ..... 56
4. táblázat: Település helyzetének megítélése régiónként ..... 70
5. táblázat: Település helyzetének megítélése településtípusonként ..... 72
6. táblázat: Település helyzetének megítélése településnagyság szerint ..... 74
7. táblázat: A települések sikeressége és a település mérete közötti összefüggések ..... 78
8. táblázat: A település működésének és az intézményi ellátottságnak az összefüggése a lakossági survey alapján ..... 80
9. táblázat: A települési együttműködésekkel járó kompromisszumok megítélése a lakossági survey alapján ..... 82
10. táblázat: A közszolgáltatásokért való utazási hajlandóság a lakossági survey alapján ..... 84
11. táblázat: Az önkormányzatok által célszerűnek tartott potenciális együttműködő partnerek és együttműködési területek ..... 86
12. táblázat: A települések jogállása, a rendelkezésre álló közszolgáltatások kiterjedtsége és az együttműködések intenzitása ..... 88
13. táblázat: A település sikeressége és szegregáltsága 1000 főnél nagyobb településeken ..... 94
14. táblázat: A település nagysága és szegregáltsága 1000 főnél nagyobb településeken ..... 96
15. táblázat: Az inkluzív önkormányzati működés eszközei ..... 98
16. táblázat: A vizsgálatban felhasznált sikerességi kritériumok és változók ..... 118
17. táblázat: A 2000 fő vagy az alatti lélekszámú települések klasztereinek jellemzői és az egyes változók átlagai ..... 126
18. táblázat: Az egyes megyék 2000 fős vagy az alatti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klasztereken belül ..... 142
19. táblázat: A 2000 fő feletti lélekszámú települések klasztereinek jellemzői és az egyes változók átlagai ..... 148
20. táblázat: Az egyes megyék 2000 fő feletti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klaszterek között ..... 162
21. táblázat: A klaszterek típusai és főbb jellemzői a 2000 fős vagy az alatti lélekszámú településeken ..... 168
22. táblázat: A klaszterek típusai és főbb jellemzői a 2000 fő feletti településeken ..... 170
23. táblázat: A faktorelemzés dimenziói és a felhasznált változók ..... 178
24. táblázat: A webability alapján képzett webképességi csoport és azok jellemzői ..... 182
25. táblázat: Az önkormányzatok lakossági kommunikációjának legfontosabb csatornái a település lélekszáma szerint (a három legnépszerűbb csatorna) ..... 206






# LIST OF TABLES


Table 1: Clusters and characteristics of municipalities with a population of max. 2,000 inhabitants ..... 21
Table 2: Clusters and characteristics of municipalities with a population of over 2,000 inhabitants ..... 25
Table 3: Integration model in the research of Kovách et al. ..... 57
Table 4: Opinion of the municipality's situation per region ..... 71
Table 5: Opinion of the municipality's situation per type of municipality ..... 73
Table 6: Opinion of the municipality's situation based on its size ..... 75
Table 7: Correlations between the success and size of municipalities ..... 79
Table 8: Correlation between the operation of municipalities and the availability of institutional services based on the public survey ..... 81
Table 9: Assessment of compromise involved in cooperation between local governments, based on the public survey ..... 83
Table 10: Propensity to travel for public services, based on the public survey ..... 85
Table 11: Potential cooperating partners and areas of cooperation considered appropriate by local governments ..... 87
Table 12: Legal status of municipalities, extent of available public services and intensity of cooperation ..... 89
Table 13: Success and segregation in municipalities with more than 1,000 inhabitants ..... 95
Table 14: Size and segregation of municipalities with more than 1,000 inhabitants ..... 97
Table 15: Means of the inclusive operation of local governments ..... 99
Table 16: Success criteria and variables used in the analysis ..... 119
Table 17: Characteristics of clusters of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants and averages of certain variables ..... 127
Table 18: Distribution of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants in counties within the established clusters ..... 143
Table 19: Characteristics of clusters of municipalities with more than 2,000 inhabitants and averages of certain variables ..... 149
Table 20: Distribution of municipalities with more than 2,000 inhabitants of counties among the established clusters ..... 163
Table 21: Types and main characteristics of clusters in municipalities with a population of 2,000 or fewer inhabitants ..... 169
Table 22: Types and main characteristics of clusters in municipalities with more than 2,000 inhabitants ..... 171
Table 23: Dimensions of factor analysis and the used variables ..... 179
Table 24: Webability groups and their characteristics ..... 183
Table 25: Key public communication channels of local governments based on the number of inhabitants (three most popular channels) ..... 207

# 1. BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

## 1.1. Az ÖFFK II. projekt

A Kormány a KÖFOP éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatában nevesítette a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú, **Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.** című kiemelt projektet (a továbbiakban: ÖFFK II. projekt).

Az ÖFFK II. projekt stratégiai célja, hogy elősegítse a hatékony és szolgáltató önkormányzati szemlélet kialakulását, fejlesztését és széleskörű gyakorlati alkalmazását. A projekt keretében kutatási programok kerültek végrehajtásra, annak érdekében, hogy a horizontális és vertikális együttműködési, koordinációs mechanizmus a 2014–2020 programozási időszakban a helyi önkormányzati fejlesztések nagyobb spektrumára kerüljön kiterjesztésre. A projekt kiterjed a településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítására az önkormányzatok információfeldolgozási képessége, szükséglete és a továbblépés lehetőségeinek meghatározása érdekében. A gyakorlati megoldások feltárása, feldolgozása, az önkormányzati szinteknek megfelelő és adaptálható koordinációs és integratív módszertani eszközök (módszertan, útmutató, ajánlás, hatásvizsgálat) kidolgozása révén a projekt hozzájárult a közszolgáltatások települési szintű megújításához.

A kutatási eredmények és ajánlott módszertanok a fenntartható fejlődés biztosítását támogatják, mind környezeti, mind társadalmi szinten, elősegítve ezzel az innovatív, szolgáltató önkormányzati működést.

Az ÖFFK II. projekt keretében végzett kutatások a helyi közszolgáltatások hatékonyabb ellátását, reformját elősegítendő az alábbi három területre fókuszáltak:





# 1. INTRODUCTORY NOTES

## 1.1. The MDPLG II project

In Government Decree No 1004/2016 of 18 January 2016 determining the annual development budget of the Public Administration and Public Services Development Operational Programme (KÖFOP), the Government named the flagship project No KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002, entitled **Monitoring of Development Projects of Local Governments II** (hereinafter 'MDPLG II project').

The strategic objective of the MDPLG II project is to promote the establishment, development and wide-ranging practical application of the function of the local government as an efficient service provider. Research programmes were implemented within the framework of the project to ensure that the horizontal and vertical cooperation and coordination mechanism is extended to a broader range of local government development projects in the 2014–2020 programming period. The project extends to identifying the inclusive factors of urban development focussed public services to determine the information processing ability and needs of local governments, and possibilities for progress. The project contributed to the renewal of public services at a municipal level through the identification and processing of practical solutions, and the drawing up of coordinating and integrating methodological instruments (methodologies, guidelines, recommendations, impact assessments).

The research results and the recommended methodologies support sustainable development both at an environmental and social level, thereby promoting the operation of innovative, service providing local governments.

Research conducted within the framework of the MDPLG II project – supporting the improved efficiency and reform of local public services – focussed on the following three areas:

### Kutatás I.

(Kutatásvezető: Dr. Kovács Éva Margit • Kutatási elnök: Prof. Dr. Bukovics István)

**Horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését** megalapozó kutatás, amelynek fókuszában a 2014–2020-as fejlesztési ciklus önkormányzati fejlesztései állnak, a helyi közszolgáltatások hatékonyságának növelése, a rendelkezésre álló források jobb kihasználása, valamint a fenntartható fejlődés érdekében.

Kutatás I. eredménytermékei:
Kutatási Jelentés • Ajánlás • Módszertani Kiadvány • Interaktív munkafüzet

### Kutatás II.

(Kutatásvezető: Dr. Kocsis János Balázs • Kutatási elnök: Dr. Csanádi Gábor)

**Helyi településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítását** célzó kutatás (sikertényezők és kudarcfaktorok vizsgálata az önkormányzati gyakorlatok tekintetében), hangsúlyt helyezve a szociális gazdaság által érintett területekre, külön figyelmet szentelve a gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt marginalizálódott csoportok felzárkóztatását szorgalmazó törekvésekre és azok módszertanára.

Kutatás II. eredménytermékei: Kutatási Jelentés • Ajánlás • Útmutató

### Kutatás III.

(Kutatásvezető: Dr. habil Budai Balázs Benjámin PhD. • Kutatási elnök: Prof. Dr. Tózsa István)

Önkormányzatok információfeldolgozási képességeit (pl. fejlesztési, tervezési, együttműködési, módszertani stb.), szükségleteit, valamint a továbblépés lehetőségeit feltáró kutatás a **szintekneknek megfelelő információk biztosítása** érdekében.

Kutatás III. eredménytermékei: Kutatási Jelentés • Ajánlás

## 1.2. A tanulmány

Jelen tanulmány annak a több mint hároméves kutatómunkának az összegzése, amely a fentebb ismertetett ÖFFK II. projekt keretében valósult meg. A kutatómunka sokrétűsége, illetve a kutatási eredmények sokszínűsége miatt számos más összegzést is lehetett volna írni: jelen tanulmány szubjektív választások egész sorának eredménye, amelyet a vizsgált terület komplexitása indokolt. A tanulmány abból a társadalomtudományi alaptételből indul ki, hogy a társadalmi cselekvők – legyen szó akár emberekről, akár intézményekről – sorsát és lehetőségeit egyszerre határozzák meg bizonyos strukturális feltételek és az egyéni szabadságból eredeztethető döntések.





### Research I

(Research leader: Éva Margit Kovács Dr. • Chairman of the research: István Bukovics, Prof. Dr.)

Research laying the foundation for the **extension of the horizontal and vertical cooperation and coordination mechanism**, focussing on local government development projects in the 2014–2020 development period to ensure improving the efficiency of local public services, the better use of available resources and sustainable development.

Results of Research I:
Research Report • Recommendation • Methodological Publication • Interactive Workbook

### Research II

(Research leader: János Balázs Kocsis, Dr. • Chairman of the research: Gábor Csanádi, Dr. )

Research aimed at the **identification of the inclusive factors of local urban development focussed public services** (analysis of success factors and failure factors in relation to local government practices), with an emphasis on areas affected by the social economy, and a priority assigned to efforts, and to their methodologies, aimed at the convergence of economically and socially marginalised groups.

Results of Research II: Research Report • Recommendation • Guideline

### Research III

(Research leader: Balázs Benjámin Budai, Dr. habil, PhD. • Chairman of the research: István Tózsa, Prof. Dr. )

Research identifying the information processing abilities (e.g. development, planning, cooperation, methodologies etc.) and needs of local governments, and possibilities for progress **to provide information at appropriate levels**.

Results of Research III: Research Report • Recommendation

## 1.2. The study

This study summarises the research conducted within the framework of the above described MDPLG II project, spanning more than three years. Owing to the depth and multifaceted nature of the research and the varied results, a number of other summaries could have been written; the present study is designed as an overview of the inherent complexity of the analysed data. The study applied the basic premise of social sciences: that the future and opportunities of social actors – whether people or institutions – are simultaneously determined by certain structural conditions and decisions derived from individual freedoms and societal constraints.

Az önkormányzatok szintjén ez azt jelenti, hogy léteznek olyan, az önkormányzatok számára nem vagy alig befolyásolható trendek és strukturális társadalmi viszonyok, amelyek kijelölik számukra a választható utakat és lehetőségeket. Ez azonban nem jelent teljes mértékben determinált viszonyokat, a felelős egyéni döntések mindig biztosítanak valamennyi mozgásteret. Tehát a társadalmi cselekvők, így például az önkormányzatok lehetőségei strukturális tényezők által részben meghatározottak, de nem teljesen foglyai a *„társadalom fogaskerekeinek”*. Jelen tanulmányban azokat a strukturális tényezőket vesszük számba, amelyek a legnagyobb befolyással vannak az önkormányzatok működésének sikerességére. Erre lehetőséget adnak az egyes kutatási irányokban kidolgozott tipológiák, hiszen ezek éppen e legfontosabb tényezők mentén különítették el egymástól az önkormányzatok egyes csoportjait. Másrészt azonban arra is törekszünk, hogy feltárjuk azokat az egyéni/intézményi stratégiákat, amelyek lehetőséget kínálnak arra, hogy az önkormányzatok kitörjenek a külső keretek által fenntartott meghatározottságokból. A kvalitatív kutatási eredmények másodelemzése különösen alkalmas lehet arra, hogy a sikeres egyéni stratégiák néhány fontos közös elemére rávilágítson, különösen a vertikális és horizontális kooperáció, az inkluzív szolgáltatásnyújtás és a hatékony információfeldolgozás területén.

## 1.3. A tanulmány felépítése

A tanulmány első fejezetében röviden összefoglaljuk azokat a legnagyobb kihívásokat, amelyekkel a települési önkormányzatoknak meg kell birkózniuk. Ebben a részben a magyar társadalom térbeli szerkezetének kialakulását meghatározó globális és országspecifikus folyamatokat foglaljuk össze. Ezek a kutatási eredmények az ÖFFK II. projektben végzett tevékenységektől függetlenül keletkeztek, összefoglalásuk mégis fontos. Részint, mert mi is közvetlenül használjuk ezeket az adatokat, részint pedig bepillantást engednek abba, hogy a hazai társadalomtudományi szakma milyen keretben és milyen következtetésekkel értelmezi az adatokat. A második fejezetben összefoglaljuk az ÖFFK II. projekt három kutatási irányában végzett kvalitatív és kvantitatív kutatómunka eredményeit. Ennek során szintetizáló összegzés a célunk, tehát nem az, hogy az egyes kutatási irányok belső logikája szerint rendszerezzük az adatokat, hanem hogy ezeket összhangba hozzuk az egymással megfeleltetető, illetve részben vagy egészben egymásnak ellentmondó eredményekkel, annak érdekében, hogy a külön-külön is elérhető Kutatási Jelentéseken túlmenően a teljes önkormányzati körre kiterjedő megállapításokat is tegyünk. A tanulmány harmadik részében egy lehetséges településtipológiát ismertetünk, amelynek során számba vesszük a kutatásban használt sikerességi kritériumokat, illetve az ezekkel kölcsönhatásban álló úgynevezett *„kemény”*, strukturális, valamint a *„puhább”*, vagyis a társadalmi cselekvők által könnyebben alakítható változókat egyaránt. Ehhez felhasználtuk az eddigi ÖFFK II. projekt kutatások eredményeit, valamint új adatelemzéseket is végeztünk. A negyedik fejezetben a kvantitatív elemzések eredményeit vetjük össze a kvalitatív kutatási tapasztalatokkal. A tanulmány a fentiekkel összhangban a makroszintű kényszereket és a mikroszintű szabadságokat veszi sorra a *3. ábra* logikáját követve.





At the level of local governments this means that there are trends and structural social circumstances that cannot be influenced by local governments, or only to a limited extent, which mark the paths and opportunities available to them. This, however, does not completely amount to determined circumstances; responsible individual decisions always provide some degree of flexibility. Thus, the opportunities of social actors, such as local governments, are partly determined by structural factors, but are not entirely confined by the *‘cogwheels of society’*. This study takes account of structural factors that bear the largest impact on the successful operation of local governments. The typologies drawn up for the individual research fields allow such analysis, as the individual groups of local governments were distinguished specifically along the lines of these key factors. We also aim to identify specific institutional strategies that offer the opportunity for local governments to break out of the constraints of the external framework. The secondary analysis of the qualitative research results is particularly suitable for clarifying certain important common elements of successful individual strategies, particularly in the field of vertical and horizontal cooperation, inclusive services, and efficient information processing.

## 1.3. Structure of the study

The first chapter of the study briefly summarises the biggest challenges faced by local governments. This section summarises the global and country-specific trends determining the development of the spatial structure of Hungarian society. These research results are independent on activity carried out under the MDPLG II project, but their summary is nevertheless important, in part because we also directly use these data, and also because they offer insight into methods by which the Hungarian social sciences profession applies a framework to and draws conclusions from the data. The second chapter summarises the results of qualitative and quantitative research conducted in the three areas of research under the MDPLG II project. In this process we aim to draw up a synthesis summary, i.e. not to systemise data based on the internal logic of individual fields of research, but to synthesise such data with the mutually reconcilable or conflicting results to ensure that we can also publish findings to benefit the full scope of local governments as well as separately accessible Research Reports. The third part of the study describes a possible municipal typology, where we examine success criteria used in research including so-called *‘hard’* or structural variables, as well as *‘softer’* variables, which may allow for easier influence by social actors interacting with the local governments. To this end we used the results of initial research conducted under the MDPLG II project and also analysed relevant new data. The fourth chapter compares the results of quantitative analyses with the findings of qualitative findings. In summary, the study takes account of constraints at the macro level and freedoms at the micro level, following the logic of *Figure 3* below:

**3. ÁBRA** Makroszintű kényszerek és mikroszintű szabadságok (Forrás: saját szerkesztés)

A fenti ábra kapcsán érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a *„sikeres önkormányzati teljesítmények”* nem vezethetők le mechanikusan a helyi adottságokból, szabályozási feltételekből, ugyanis a sikeres önkormányzat képes alakítani – legalábbis hosszabb távon – az egyéni és kollektív viselkedés szabályozóit. Erre utalnak a kitörési pontként azonosított tényezők, vagyis a kooperáció, az inkluzív működés és az online kommunikációs tevékenység.

A tanulmány részletes módszertanát az *1. melléklet* tartalmazza.





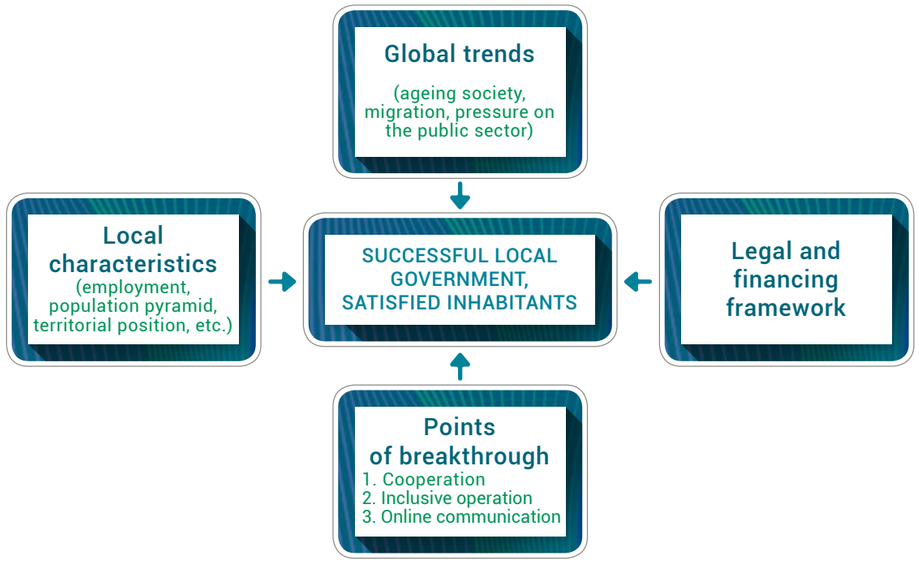



**FIGURE 3** Macro-level constraints and micro-level freedoms (Source: own data)

While the *‘successful performance of local government’* cannot be mechanically derived from local characteristics or regulatory conditions, a successful local government is ideally capable of shaping – at least in the long term – many of the regulators of individual and collective behaviour. This is suggested by the factors identified as points of breakthrough, i.e. cooperation, inclusive operation and online communication and infrastructure.

*Annex 1* contains the detailed methodology of the study.

# 2. A KONTEXTUS: AZ ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉT ALAPVETŐEN MEGHATÁROZÓ GLOBÁLIS TRENDEK ÉS HAZAI SAJÁTOSSÁGOK

Az önkormányzatok működését számos olyan globális és csak Magyarországra jellemző társadalmi és gazdasági folyamat határozza meg, amelyeket az önkormányzatok csak korlátozott mértékben képesek befolyásolni. A negatív folyamatok minimalizálása és a pozitív hozadékok maximalizálása szempontjából azonban fontos, hogy tisztában legyünk ezekkel a folyamatokkal, mert csak így lehet felkészülni rájuk. A számtalan globálisan és hazánkban is érvényesülő trend közül mi most csak azt a négyet emeltük ki, amelyek alapvetően határozzák meg a települések és az önkormányzatok helyzetét – csakúgy, mint az előttük álló kihívásokat. Ezek a globális és hazai tendenciák a következők: idősödő társadalom, területi egyenlőtlenségek, társadalmi intézmények térbeli különbségei, belföldi elvándorlás. A kutatási eredmények értelmezésében kulcsfontosságú az a kontextus, amelybe az önkormányzatok mindennapi működésük során beágyazódnak. Ezzel foglalkozik a fejezet ötödik része.

## 2.1. Globális tendenciák és hazai érvényesülésük

Az önkormányzatok működését többféleképpen is alapvetően meghatározza a népesség elöregedése. A folyamat a gazdaságilag legfejlettebb társadalmakban indult el Nyugat-Európában, az USA-ban és Japánban. A jelenség ez utóbbi társadalmakban jelentkezik a legnagyobb mértékben, amit jól mutatnak az egy nyugdíjasra jutó foglalkoztatottak számára vonatkozó számítások. Ezek szerint 1990-ben közel hat munkavállaló jutott egy nyugdíjasra, ami az ezredfordulóra négy munkavállalóra csökkent, előbbi érték a becslések szerint pedig 2025-re még meg is feleződhet. A népesség elöregedése Magyarországon időben eltolva és egyelőre lassabb ütemben történik, azonban a társadalombiztosítási rendszerekre így is jelentős nyomást fejt ki. Mivel a várható élettartam növekedésével az úgynevezett minőségi életévek számának növekedése nem feltétlenül jár együtt, ezért a foglalkoztatási ráta relatív csökkenése figyelhető meg az idősebb korcsoportoknál. Az Eurostat online adatbázisa szerint miközben az EU 28 tagországának átlagában az 55–64 éves népesség 55%-a foglalkoztatott, Magyarországon ugyanez az arány mindössze 49,8%. Mindez jelentős kihívások elé állítja az állam mellett az önkormányzatokat is. Különösen az eleve kedvezőtlenebb helyzetben lévőket, mert az elvándorlás és más negatív tendenciák miatt az elöregedés hatásait kevésbé tudják majd kivédeni.





# 2. THE CONTEXT: GLOBAL TRENDS AND NATIONAL CHARACTERISTICS FUNDAMENTALLY DETERMINING THE OPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS

The operation of local governments is influenced by global social economic trends, as well as factors that are unique to Hungary as a state of now less than ten million people, which local governments can influence only to a limited extent. In terms of minimising negative trends and maximising positive yields, however, it is important to understand these trends in order to prepare for them. Among the numerous trends observed globally and in Hungary, we focussed on four key global and national trends that fundamentally influence the position of municipalities and local governments, and the challenges faced by them:: ageing population, regional inequalities, spatial differences between social institutions, and domestic migration. The context in which local governments are embedded on a day-to-day basis is essential for interpreting the research results. The fifth section of the chapter explores this question.

## 2.1. Global trends and their effects in Hungary

The ageing of the population fundamentally determines the operation of local governments in several ways. This trend emerged in the economically most developed societies of Western Europe, the United States and Japan. The trend is most pronounced in the above societies, as indicated by calculations relating to the number of employed persons relative to one pensioner. In 1990 there were approximately six employees for one pensioner. This figure decreased to four employees at the turn of the 21st century and, according to estimates, may even be halved by 2025. The ageing of the Hungarian population has slowed somewhat, this imbalance places considerable pressure on the social security systems. Since the increase in life expectancy is not necessarily accompanied by the rise in the number of so-called quality-adjusted life years, older age groups are characterised by the relative decline in the employment rate. According to the online database of Eurostat, while an average 55% of 55–64-year-olds in the EU28 Member States are employed, this figure is only 49.8% in Hungary. This poses major challenges not only for the State, but also for local governments. This trend particularly affects people who are already in a less favourable position, because they will be less capable of managing the effects of ageing due to out-migration and other negative trends.

Pedig az elöregedés már manapság is tetten érhető, miközben az 1950-es évek születési hulláma (Ratkó-gyerekek[2]) elérte a 65 éves kort, az ő gyermekeik (Ratkó-unokák), az 1970-es években születettek pedig lassan túljutnak a gyermekvállalási koron (Földházi, 2015: 219). Mindez a számok nyelvén azt jelenti, hogy a 0–14 éves korú népesség száma 1990-ben még 2,1 millió volt, 2011-ben már csak 1,5 millió. A középkorosztály, amely a 15–64 éves népességet foglalja magában kevésbé látványos változáson ment keresztül, számuk 1990 és 2014 között 6,9 millióról 6,7 millióra csökkent. Ebben a korosztályban a következő években várható jelentős változás: az előrejelzések szerint számuk 2030-ra 5,6 millióig, 2060-ra 4,3 millióig is csökkenhet (Földházi, 2015: 221). A másik két korosztállyal szemben a 65 éves és idősebb népesség száma nőtt: 1990-ben számuk még csak 1,4 millió volt, ami az össznépességen belül 13%-ot jelentett, 2011-ben már 1,7 millióan voltak, részesedésük 17%-ra nőtt. Földházi számításai szerint a jövőben a trend folytatódni fog: arányuk 2030-ra elérheti a 24%-ot, 2060-ban pedig már minden harmadik ember ehhez a korosztályhoz fog tartozni (Földházi, 2015: 223).

Az aprófalvak, az agglomerációktól viszonylag távol fekvő kistelepülések más szempontból is hátrányban vannak. A hazánkban is érvényesülő nemzetközi tendencia szerint az új munkahelyek legnagyobb része a fővárosi és nagyvárosi régiókban jön létre. Ez alapvető mértékben határozza meg ezeknek a településeknek a fejlődési és fejlesztési potenciálját a népességmegtartó erőtől kezdve a saját bevételek bővítésének lehetőségéig. Ennek szemléltetésére elég egyetlen adatot említenünk: Magyarországon a városi népesség aránya 1960-ban 56% volt, ami 2017-re 71%-ra emelkedett a Világbank adatai szerint.[3] Világszerte érvényesülő tendencia, hogy a legdinamikusabban a nagyvárosi körzetek növekednek, amelyek a népességszámból, a foglalkoztatásból és a GDP-ből is egyre nagyobb szeletet hasítanak ki maguknak. Magyarország egyelőre a folyamat elején jár, az ötszázezer főnél népesebb városi agglomerációk a GDP 47%-át állítják elő,[4] szemben az OECD 61%-os átlagával. Minden harmadik foglalkoztatott ilyen nagyvárosi régióban él (az OECD-átlag 60%), miközben a népességszámban betöltött szerepük is eltér az OECD átlagtól: a lakosság 30%-a él nagyvárosi régiókban, szemben az OECD 54%-os átlagával (OECD, 2016). Ez azért is fontos, mert ha a globális trendek hazánkban is érvényesülnek, akkor további és jelentős mértékű területi koncentráció várható Magyarországon – akár már a közeljövőben, de középtávon biztosan.

2. A Ratkó-korszak egy 1950 és 1956 között lezajlott népességrobbanási időszakot jelent, amely Ratkó Anna népjóléti, majd egészségügyi miniszter nevéhez fűződik. Az 1953. évi abortuszrendelet ugyanis kötelezővé tette a terhességek bejelentését és nyilvántartását. Ezt a valóságban a Magyar Dolgozók Pártja vezetett be, azonban a jelenséget Ratkó Anna, akkori miniszter neve fémjelzi. A törvény következtében a természetes szaporodás üteme jelentős mértékben megnőtt, és a korábbi évekhez képest e korszakban kb. 80.000-rel több gyermek jött a világra. Az ezen időszakban született gyerekeket Ratkó-gyerekeknek nevezzük. Forrás: KorFa, Népesedési Hírlevél, A KSH Népességtudományi Kutatóintézet kiadványa demográfiai kérdésekről, 2013. március; XIII. évfolyam, 1. szám, www.demografia.hu/korfa
3. https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS
4. Magyarországon egyedül a budapesti agglomerációs térség népessége éri el az ötszázezer főt.





The ageing of the population can already be observed; while those born during the baby boom of the 1950s (Ratkó Children[2]) have reached the age of 65, their children (Ratkó grandchildren), born in the 1970s, will soon pass child-bearing age (Földházi, 2015: 219). In numbers this means that in 1990, the population at the age of 0–14 equalled 2.1 million, dropping to 1.5 million in 2011. The middle age group, including people aged 15–64, did not undergo such a marked change; their number decreased from 6.9 million to 6.7 million between 1990 and 2014. Substantial change is expected in this age group in the coming years; according to forecasts, their number may decrease to 5.6 million in 2030 and to 4.3 million in 2060 (Földházi, 2015: 221). In contrast to the other two age groups, the number of people aged 65 and older increased: their number was only 1.4 million in 1990, equalling 13% of the total population, increasing to 1.7 million in 2011, accounting for 17% of the population. According to the calculations of Földházi, the trend will continue in the future; their ratio may reach 24% in 2030, and every third person will belong to this age group in 2060 (Földházi, 2015: 223).

Small villages and municipalities that are relatively distant from agglomeration are at a disadvantage in other ways as well. Based on the international trend toward increased urbanization observed in Hungary as well, most new jobs are created in the regions of the capital and large cities. This trend fundamentally determines the development and modernisation potential of these municipalities, from their population retention ability to possibilities for increasing their revenues. It is sufficient to refer to a single figure as illustration of this dynamic: according to World Bank data, in 1960 the ratio of the urban population equalled 56%, increasing to 71% in 2017.[3] As a global trend, metropolitan areas are growing at the most dynamic pace; they account for a growing share of the population, employment and the GDP. Currently, Hungary is still in the early stage of this process; urban agglomerations with more than 500,000 inhabitants produce 47% of the GDP,[4] in contrast with the 61% average of the OECD. Every third employee lives in such a metropolitan area (OECD average is 60%).The total population also varies from the OECD average: 30% of the population live in metropolitan areas, compared to the OECD 54% average (OECD, 2016). This is important to highlight because if these global trends are followed in Hungary, additional and substantial territorial concentration into urban centres  can be anticipated in Hungary, possibly in the near future, but definitely in the medium to long term.

2. The Ratkó era covers a baby boom period between 1950 and 1956, associated with the name of Anna Ratkó, minister of welfare, then minister of health. The abortion decree of 1953introduced the compulsory reporting and registration of pregnancies. The measure had in fact been introduced by the Hungarian Working People's Party but is associated with the name of the minister at the time, Anna Ratkó. As a result of the law, the rate of natural increase significantly increased; 80,000 more children were born compared the average of previous years. Children born in this period are called Ratkó Children. Source: KorFa, Népesedési Hírlevél, A KSH Népességtudományi Kutatóintézet kiadványa demográfiai kérdésekről (Demographic Newsletter, Publication of the Hungarian Demographic Research Institute of the Central Statistical Office ('CSO'), March 2013, Volume XIII, Issue 1, www.demografia.hu/korfa
3. https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS
4. In Hungary only the agglomeration area of Budapest reaches a population of 500,000.

Az önkormányzatok helyzetét befolyásoló számtalan globális trend közül harmadikként a közszférára nehezedő folyamatos nyomást emelnénk ki. A folyamat a nyolcvanas évek elején kezdődött, az úgynevezett Új Közmenedzsment (New Public Management) nevű irányzat megjelenésével, amely a magánszektor vállalataira érvényes hatékonysági kritériumok bevezetését tartotta szükségesnek a közszféra szervezeteinél is. Jóllehet az irányzat sokat veszített népszerűségéből és tudományos érvényességéből, az azt életre hívó körülményekben nem sok változás történt: a közszférára továbbra is igen nagy nyomás nehezedik a költségvetés csökkentése és a közpénzek hatékonyabb felhasználása oldaláról. Ez a nyomás az elkövetkező években várhatóan mit sem veszít erejéből, s számos formában jelentkezhet: például az önkormányzatok számának csökkentése iránti igény növekedésében vagy a rendelkezésre álló működési és fenntartási források apadásában. Hazánkban mindez az önkormányzatok szerepének radikális átalakításával járt, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény jelentős változást hozott a központi és a szubnacionális kormányzati szintek közötti munkamegosztásban, amelynek következtében a helyi önkormányzatok jelentősen kevesebb feladatot látnak el jelentősen kevesebb költségvetési forrásból. Mivel fontos feladatok kerültek ki a hatáskörükből – mint például az oktatás, az egészségügy vagy a szociális ellátások egyes területei –, ezért a közvetlen befolyásuk is kisebb arra, hogy a kedvezőtlen globális trendeket ellensúlyozni tudják.

## 2.2. Területi egyenlőtlenségek Magyarországon: regionális különbségek a gazdasági aktivitásban, a bérszínvonalban és a GDP-ben

A magyar önkormányzatok mindennapi működésének megértése elképzelhetetlen a hazánkban érvényesülő térbeli folyamatok legalább felületes felvázolása nélkül. Magyarország hét tervezési-statisztikai régióra, 19 megyére, valamint Budapestre oszlik. A régiók és a megyék között mind a gazdasági erőt, mind a társadalom szerkezetet illetően jelentős különbségek vannak. A rendszerváltást követően ezek a különbségek tovább nőttek. A változások dinamikáját alapvetően három dimenzió szerint lehet megragadni.

Nőttek a különbségek
- Budapest és a vidék;
- az ország nyugati és keleti része;
- valamint a kisebb és nagyobb lélekszámú települések között (Pénzes, 2012).

Bár a fenti elemzés a jövedelmi egyenlőtlenségekkel foglalkozott, más egyenlőtlenségi mutatók tekintetében is hasonló a helyzet. Az újabb folyamatok közül egy dél-észak tengely mentén kimutatható polarizációt is megemlíthetünk: az ezredforduló után az északi megyék nagyobb eséllyel tudtak növekvő fejlődési pályára állni, mint a déliek (Kiss, 2007). A régiók vagy megyék közötti különbségek alapvető fontosságúak, de közel sem képesek visszaadni az egyenlőtlenségek térbeli sokszínűségét.





Among the many global trends determining the position of local governments, the appearance of so-called New Public Management, begun in the early 1980s which brought efficiency criteria from the private sector companies and applied it to public sector organisations, has continuously weighed on the public sector. Although the popularity and scientific validity of this trend has significantly eroded, not much has changed in the circumstances prompting its introduction; the public sector continues to be under considerable pressure on account of shrinking budgets and the more efficient use of public funds. This pressure is not expected to ease at all in the coming years and may arise in many forms, e.g. through growing demand for reducing the number of local governments or diminishing available operating and maintenance funds. In Hungary this process entailed the radical reform of the role of local governments. Act CLXXXIX of 2011 on Hungarian local governments brought about substantial changes in the division of labour between the central and sub-national levels of government, and as a result, local governments perform significantly fewer tasks with significantly less budgetary support. Since important tasks were withdrawn from their scope of authority, such as education, health care and certain areas of social services, they have less or often no direct influence to offset the adverse trends.

## 2.2. Territorial inequalities in Hungary: regional differences in economic activity, wages and the GDP

It is not possible to understand the day-to-day operation of Hungarian local governments without at least a rough spatial outline of processes in Hungary. Hungary is divided into seven planning-statistical regions, 19 counties and Budapest, which is segmented into twenty-three districts. There are significant differences between the regions and counties in terms of both economic strength and social structure. These differences continued to deepen after the change of regime. The dynamics of change can be generally expressed with three dimensions.

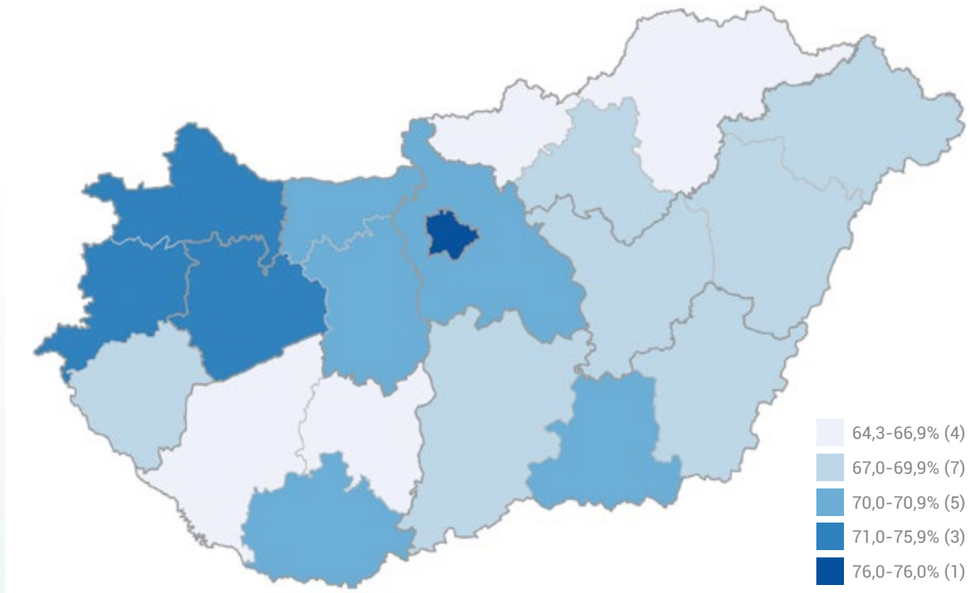
The differences between:
- Budapest and rural areas;
- Western and Eastern Hungary; and
- Municipalities with smaller and larger populations increased (Pénzes, 2012).

Although our analysis examined income inequalities, the situation is similar in relation to other inequality indicators. Among the newer trends, the polarisation observed along a south-north axis is worth noting: after the turn of the 21st century, northern counties had greater prospects to enter the path of development than southern counties (Kiss, 2007). The differences between regions or counties are of fundamental relevance, but do not fully reflect the spatial diversity of inequalities.

Az iskolai végzettség szerinti egyenlőtlenségeket vizsgáló tanulmányukban Pénzes és munkatársai fontos lemaradást jeleztek a határ menti és az úgynevezett belső periférián elhelyezkedő településeknél a vidéki átlaghoz képest.

A különbségek természetesen még sokkal nagyobbak Budapesthez és a fővárosi agglomerációhoz tartozó településekhez képest (Pénzes et al., 2018).

A következő térkép (*4. ábra*) a foglalkoztatás szintjének különbségeit mutatja megyék szerint. A képen jól látható, hogy Budapest, az agglomerációja és a nyugat-dunántúli megyék helyzete a legjobb, az észak-magyarországi és a dél-dunántúli megyéké pedig a legrosszabb.




**4. ÁBRA** A 15–64 éves népesség aktivitási aránya 2016-ban (Forrás: KSH, http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLF018&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5)

Az aktivitási rátához nagyon hasonló területi eloszlásokat mutatnak a havi átlagos munkajövedelmek (*5. ábra*). Jól látszik, hogy a Budapesten és az agglomerációban élők mellett a Dunától nyugatra és a Balatontól északra fekvő településeken élők munkajövedelme akár közel a kétszerese is lehet a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élőkének. A legkeletibb megyében tapasztaltaknál nem sokkal magasabbak a munkajövedelmek Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés és Somogy megyében sem.





In our study analysing inequalities based on educational levels, Pénzes et al. indicate an important gap between border region municipalities and those located in the so-called internal periphery relative to the rural average.

The differences are even greater in comparison to Budapest and municipalities in the capital's agglomeration (Pénzes et al., 2018).

The map below (*Figure 4*) shows differences in levels of employment per county. The map clearly indicates that Budapest, its agglomeration and the counties of West Transdanubia are in the best position, while the counties of North Hungary and South Transdanubia are worst off.

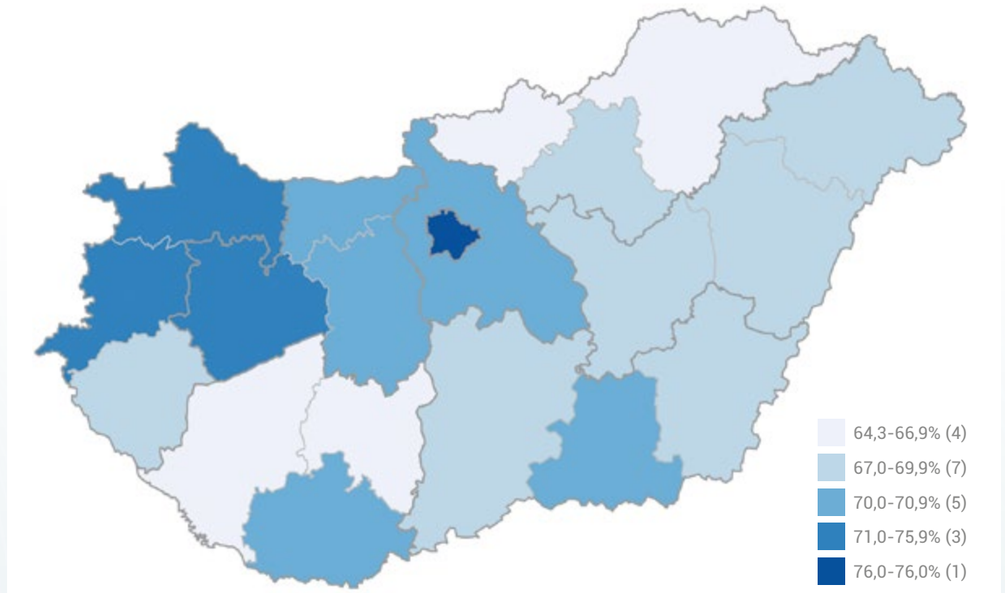
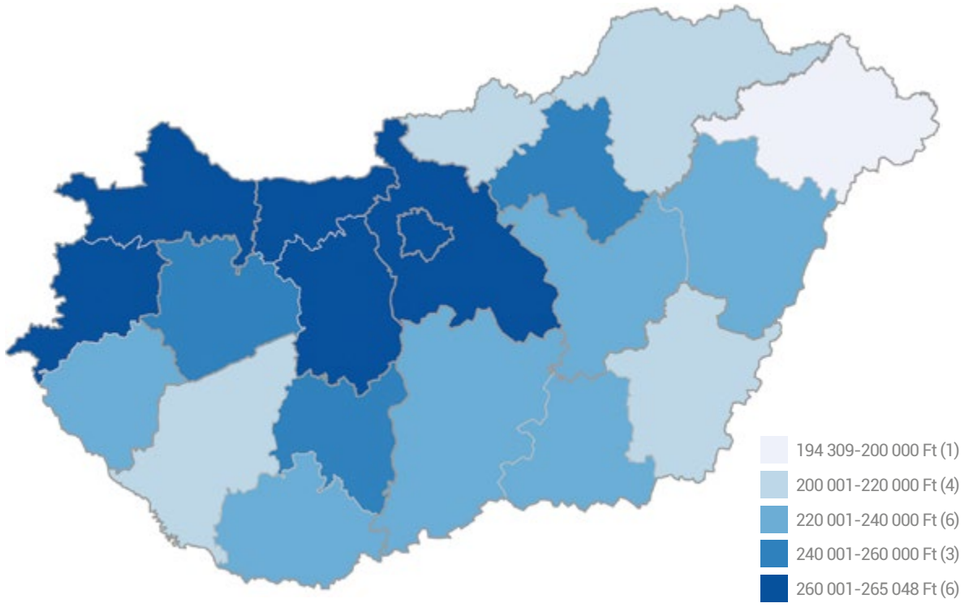


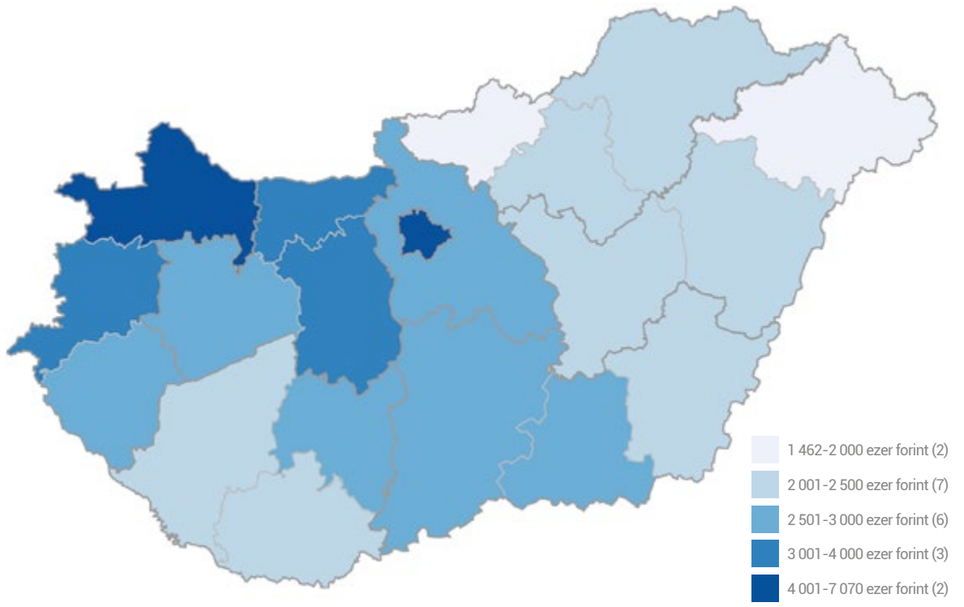

**FIGURE 4** Activity rate of the population aged 15–64 in 2016 (Source: CSO, http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLF018&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5)

Average monthly wages show a territorial distribution similar to the activity rate (*Figure 5*). It is obvious that the wages of not only people living in Budapest and in its agglomeration, but also of those living in municipalities west of the Danube and north of Lake Balaton can be nearly double the wages of those living in Szabolcs-Szatmár-Bereg county. Wages in Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés and Somogy counties are not much higher than those in the most eastern county.




**5. ÁBRA** Az alkalmazásban állók havi átlagos munkajövedelme 2016-ban (Forrás: KSH, http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLI005&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5)

Ahogyan azt az eddigiek alapján várhatjuk, a gazdasági teljesítmény tekintetében is hasonló különbségek vannak a megyék között (*6. ábra*).




**6. ÁBRA** Egy lakosra jutó bruttó hazai termék (GDP) megyék szerint 2015-ben (Forrás: KSH, http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/gdp.html?mapid=QPT001&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5)





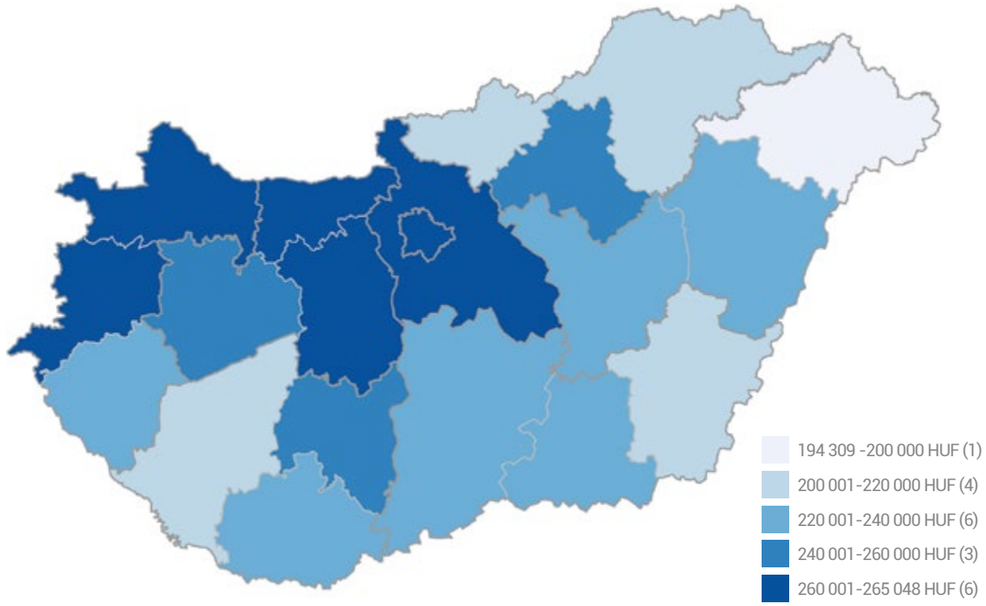



**FIGURE 5** Activity rate of the population aged 15–64 (employed) in 2016 (Source: CSO, http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLI005&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5)

As we expected based on already available data, the differences are similar between the counties in relation to economic performance as well (*Figure 6*).

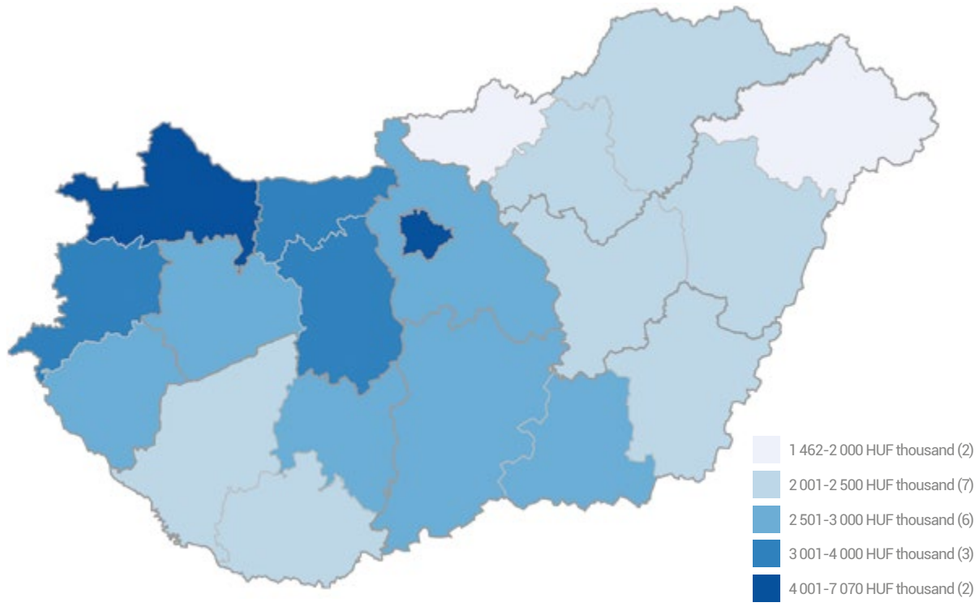



**FIGURE 6** Gross domestic product (GDP) per capita per county in 2015 (Source: CSO, http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/gdp.html?mapid=QPT001&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5)

## 2.3. A társadalmi integráció térbeli különbségei

Az elmúlt években a hazai társadalomtudományi műhelyek közül az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Szociológiai Kutatóintézetében folyt az egyik legkomolyabb társadalmi integrációt vizsgáló kutatás, amelynek eredményei önálló kötetben is elérhetők (Kovách, 2017). A kutatócsoport által kidolgozott integrációs modell – amely egy 2015-ös, összesen 2687 ember személyes megkérdezésén alapuló kérdőíves felmérés eredményeit használta – a népességen belül hét csoportot különböztetett meg az integráltság módja és intenzitása szerint. A klaszterképzéshez nyolctípusú változást vontak be az elemzésbe: a politikai részvételt, az intézményekbe vetett bizalmat, a társadalmi normák elfogadását és követését, a munkaerő piaci aktivitást, a civil szervezetekben való részvételt, a személyközi kapcsolatok erősségét és integráltságát, illetve a kirekesztettség szubjektív érzését (*3. táblázat*).

| Integráció típusa | Változók |
|---|---|
| Rendszerszintű integráció | Politikai részvétel |
| | Intézményekbe vetett bizalom |
| | Társadalmi normák követése |
| Társadalmi szintű integráció | Munkaerőpiaci aktivitás |
| | Civil részvétel (szervezeti tagság) |
| Személyközi integráltság | Bizalmas, fontos kapcsolatok száma |
| | Gyenge kötésen alapuló kapcsolathálózatok |
| | Szubjektív társadalmi kirekesztettség |

**3. TÁBLÁZAT** Integrációs modell Kovách és munkatársai kutatásában (Forrás: Kovách et al., 2017: 25.)

Amint a szerzők megjegyzik: *„Az integrációs modellünk az egyének integráltságának három szintjére épít. A rendszerintegráció a társadalmi újratermelésben való részvételt, az egyéni cselekvések összehangoltságát jelenti, a társadalmi szintű integráció a társadalomhoz és a közösséghez való tartozást, az együttműködést ragadja meg, míg a személyközi integráció az egyéni kapcsolathálók meglétén és minőségén keresztül vizsgálható."* (Kovách et al., 2017: 25). A klaszterelemzés után az integráltság/dezintegráltság foka, valamint az integrációs mechanizmus dimenziói szerint hét csoportot különítettek el: kapcsolatgazdag politikailag aktívak (15,5%), lokálisan integráltak (9,2%), munkaerőpiacon integráltak (23,2%), rendszerintegráltak (17,4%), gyengén integráltak (16,1%), normakövető dezintegráltak (12,9%) és dezintegrált kirekesztettek (5,6%).





## 2.3. Spatial differences in social integration

Among the Hungarian think-tanks involved in social sciences, the Centre for Social Sciences, Institute for Sociology of the Hungarian Academy of Sciences conducted the most in-depth research into social integration; the results are also available in an independent publication (Kovách, 2017). The integration model drawn up by the research group – using the results of a questionnaire survey conducted in 2015, based on personal opinion polls of a total 2,687 people – distinguished seven groups within the population on the basis of the means and intensity of integration. Eight types of change were applied in the analysis for the formation of clusters: political involvement, trust in institutions, acceptance and following of social norms, labour market activity, participation in civil society organisations, strength and integration of interpersonal relations, and the subjective feeling of social exclusion (*Table 3*).

| Type of integration | Variables |
|---|---|
| Systemic integration | Political involvement |
| | Trust in institutions |
| | Following of social norms |
| Social inclusion | Labour market activity |
| | Civic participation (organisation membership) |
| Interpersonal integration | Number of trusting, important relationships (strength) |
| | Networks of contacts based on weak ties (integration) |
| | Subjective social exclusion |

**TABLE 3** Integration model in the research of Kovách et al. (Forrás: Kovách et al., 2017: 25.)

The authors note the following: *'Our integration model is based on three levels of individuals' integration. Systemic integration means involvement in social reproduction, the coordination of individual actions; social inclusion means belonging to society and the community, and cooperation, while interpersonal integration may be assessed through the existence and quality of individual networks of contacts.'* (Kovách et al., 2017: 25). After cluster analysis, the authors distinguished seven groups based on the level of integration/disintegration and the dimensions of the integration mechanism: the politically active with abundant contacts (15.5%), locally integrated (9.2%), integrated on the labour market (23.2%), systemically integrated (17.4%), weakly integrated (16.1%), disintegrated, following norms (12.9%) and disintegrated, socially excluded (5.6%).

Az így kapott integrációs klasztereket később számos szempont szerint elemezték a kutatók, ezek közül a számunkra legfontosabb a területi szempontú megközelítés volt (Csizmady et al., 2017). A főkomponens-elemzés eredményei azt mutatják, hogy Budapest számos dimenzió szerint élesen elkülönül nemcsak a vidéktől, hanem minden más településtípustól, így például a megyei nagyvárosoktól is. Az úgynevezett nexusdiverzitás (gyenge kötéseken alapuló kapcsolati háló) kevésbé jellemző a körükben, ugyanakkor több bizalmas kapcsolat jellemző rájuk. A szubjektív társadalmi kirekesztés érzete kisebb, a civil szervezetekben való részvétel intenzitása viszont alacsonyabb. Az integráció többi dimenziója mentén nem voltak településnagyság szerint szignifikáns különbségek (Csizmady et al., 2017: 193). A mélyebb elemzés ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy önmagában nem a város-vidék különbségei hatnak az egyes integrációs mechanizmusokra, hanem olyan szociodemográfiai tényezők, mint a jövedelem, az iskolai végzettség és az életkor. Ebben az esetben tehát arról van szó, hogy *„a térbeli különbséget az eltérő demográfiai sajátosságokkal rendelkezők egyenlőtlen térbeli eloszlása okozza."* (Csizmady et al., 2017: 195). Ez alól az egyedüli kivételt a bizalmas kapcsolatok kiterjedtsége jelenti, ahol a város-vidék dichotómia bevonása az elemzésbe növelte a modell magyarázóerejét. Ez a kutatási eredmény azért fontos, mert felhívja a figyelmet arra a jelenségre, hogy egymással bonyolult kapcsolatban álló társadalmi viszonyok kölcsönös egymásra hatását nem lehet leegyszerűsítő modellekkel magyarázni, illetve hogy a társadalmak térbeli szerkezete számos alkalommal összeadódó pozitív vagy negatív hatásokat eredményez.

A hét integrációs klaszter közül a térbeliség és társadalmi integráció kapcsolatának vizsgálata szempontjából kiemelten fontos volt az ún. lokálisan integráltak csoportja. Ők magas civil részvétellel és politikai aktivitással jellemezhetők, a kapcsolati hálójuk a második legsűrűbb, a szubjektív kirekesztettség-érzésük átlag alatti, az intézményekbe vetett bizalmi szintjük valamivel az átlag felett van, a többi dimenzió tekintetében pedig átlag körüli eredményeket mutatnak. Körükben kiemelkedően magas a községekben élők aránya (35,5%), csak elvétve találunk köztük budapestieket (11,8%). Fontos viszont, hogy a diplomások aránya (30,3%) náluk a második legmagasabb. Ők a teljes mintán belül 9,2%-ot képviselnek (Kovách et al., 2017: 27). A vidéki népességen belül is elkülöníthető tehát egy csoport, amely jól integrált – ők feltehetően a vidéki elitet alkotják. A részletesebb elemzést átugorva idézzük a szerzők összefoglalóját a főbb ismérveikről: *„a lokálisan integráltak olyan sajátos csoportját adják a vidéki társadalomnak, amely ha nem is feltétlenül közvetlenül, de kötődik az agráriumhoz. Kultúrafogyasztási sajátosságaik, magasabb iskolai végzettségük és jövedelmük, szubjektív osztályhelyzetük azonban alapvetően megkülönböztetik a lokálisan integráltakat a vidéki társadalom átlagától, és közelítik a városihoz. Erőteljesen polgárosodó csoport, mely vidéken él, önálló társadalmi karakterrel, és vélhetően sajátos kulturális és politikai értékekkel és normákkal bír, és számos szempontból a nagyvárosi középosztályokhoz hasonló jellemzőket mutat fel."* (Csizmady et al., 2017: 202).





The resulting integration clusters were then analysed by researchers using a number of criteria, the most relevant being territory (Csizmady et al., 2017). Results of the principal component analysis suggest that based on several dimensions, Budapest sharply differs not only from rural areas, but also from all other types of municipalities, includinglarge cities in counties, whichare less characterised by so-called nexus diversity (social network based on weak ties), and are characterised by more trusting relationships. The subjective feeling of social exclusion is weaker, but the intensity of involvement in civil society organisations is lower. There were no significant differences based on municipality size in other dimensions of integration (Csizmady et al., 2017: 193). Deeper analysis, however, revealed that urban-rural differences do not in themselves affect specific integration mechanisms, but that other socio-demographic factors, such as income, level of education and age, do influence integration. Thus, in this case, *'spatial differences are caused by the unequal spatial distribution of areas with varying demographic characteristics.'* (Csizmady et al., 2017: 195). The sole exception to the above conclusion is in the level of trusting relationships, where the inclusion of the urban-rural dichotomy in the analysis enhanced the explanatory adequacy of the model. This research result is important because it draws attention to the fact that the mutual interaction of social circumstances in a complex relationship with each other cannot be explained with simplified models, and that in many cases the spatial structure of societies produce cumulative positive or negative effects.

Among the seven integration clusters, in the analysis of the relationship between spatiality and social integration, the group of the so-called locally integrated is particularly important. This group of people may be characterised by a high level of civic participation and political activity; their social network is the second most dense, their subjective feeling of social exclusion is below average, their trust in institutions is moderately above average, and their results are around average in relation to the other dimensions. This group includes a very high ratio of inhabitants living in villages (35.5%) and a very low ratio of those living in Budapest (11.8%). It is important to note, however, that they have the second highest ratio of those with higher education degrees (30.3%). They account for 9.2% of the total sample (Kovách et al., 2017: 27). Thus, there is a distinct group within the rural population that is well integrated – its members presumably make up the rural elite. After skipping the more detailed analysis, we wish to quote the authors' summary of their main characteristics: *'the locally integrated make up a unique group of rural society that has ties to agriculture, albeit not necessarily direct ones. The locally integrated are generally distinct from average rural society and approximate urban values on account of their cultural consumption habits, higher level of education and income, and their subjective class status. It is a group with increasing middleclass character, living in rural areas with an independent social character, and presumably with unique cultural and political values and norms, and in many ways reveals characteristics representative of the middle class in large cities.'* (Csizmady et al., 2017: 202).

## 2.4. Belföldi elvándorlás

Az egyenlőtlenségek mértékének, illetve bizonyos települések tartós perifériára szorulásának egyik legfontosabb következménye az elvándorlás, amely az egyik legsúlyosabb probléma a települések számára. Ennek mértéke a rendszerváltás idején kissé megtorpant, majd a gazdasági fellendülés beindulásával folyamatosan emelkedett 2007-ig, mígnem a 2008-as pénzügyi válságot követő gazdasági hanyatlásnak köszönhetően ismét jelentősen visszaesett, hogy a 2010-es évek közepére újra elérje a 2007-es csúcs közeli értékeket. A belföldi vándorlás szerkezetével kapcsolatos legfrissebb trendeket Bálint Lajos és Obádovics Csilla foglalta össze (Bálint–Obádovics, 2018). Az adatok azt mutatják, hogy 2016-ban összesen 255.000 vándorlási esemény fordult elő, amelyek jellemzően alacsony távolságúak voltak. A legtöbben 10–19 km-es távolságra vándoroltak, a vándorlások több mint kétharmada 50 km-en belül összpontosult, a legalább 100 km-es vándorlások aránya mintegy 20%-ot tett ki. Korcsoportok szerint a legmesszebbre az aktív korúak, azon belül is a 30–44 évesek vándoroltak. Az alacsony átlagos távolságból részben következik az is, hogy a megyét vagy régiót átlépő vándorlások száma viszonylag alacsony: *„A településhatárokat átlépő vándorlások fajlagos mutatója legalább kétszer akkora volt, mint a megyei, és háromszor akkora, mint a régiós határokat átlépő vándorlási ráta értéke. Az említett arányok stabilnak mondhatók az 1990-et követő időszak egésze során."* (Bálint–Obádovics, 2018: 225). Mindez a számok nyelvén azt jelenti, hogy a települések közötti migrációs ráta 26, a megyék közötti 13, míg a régiós határt átlépőké 8 ezrelék volt.

A rendszerváltástól az ezredfordulóig terjedő időszakot a szuburbanizáció dominálta, Budapestről a megyei jogú nagyvárosokból nagyszámú népesség vándorolt a környező kisebb településekre. A szerzők emellett arra is felhívják a figyelmet, hogy a szuburbanizáció eredményeként létrejött vándorlás Budapestnek okozta a legnagyobb veszteséget.[5] Ez elfedi azt a fontos tényt, hogy a főváros jelentős vonzerőt jelentett a vidékkel szemben, ahonnan nagy számban érkeztek új betelepülők: *„Budapestről a környező zöldövezetekbe történő ki- és beköltözéseket figyelmen kívül hagyva megállapítható, hogy vándorlási nyereséggel kizárólag a főváros rendelkezik, míg más településtípusoknál a vándorlási egyenleg nulla érték körül szóródik vagy kisebb mértékű veszteség figyelhető meg."* (Bálint–Obádovics, 2018: 227). Különösen fontos lehet a legfiatalabb gazdaságilag aktív népesség, a 15–44 évesek vándorlási dinamikája. A szerzők több hullámban vizsgálták ezt a folyamatot, az elmúlt tizenöt év tendenciáinak kapcsán egyértelmű polarizációs tendenciákat mutattak ki: összesen négy területi egység (Budapest, valamint Pest, Győr-Moson-Sopron és Vas megye) könyvelhetett el vándorlási nyereséget, minden más megye kisebb vagy nagyobb mértékű veszteséget szenvedett.

5. Az 1990 és 2016 közötti közel 6 millió településhatárokat átlépő állandó vándorlás mintegy 12,5%-a Budapest és az agglomeráció között zajlott (Bálint–Obádovics, 2018: 227).





## 2.4. Domestic outward migration

Outward migration within Hungary and emigration outside of borders are among the most important consequences of inequalities and the long-term peripheral existence of certain settlements is one of the most severe problems of municipalities. The rate of such migration moderately declined at the time of the regime change, followed by a steady rise up to 2007, in parallel with the economic recovery, only to significantly decrease again as a result of the economic downturn followed by the 2008 financial crisis, and to again approximate the peak rate measured in 2007 by the mid-2010s. Lajos Bálint and Csilla Obádovics summarised the most recent trends relating to the structure of domestic migration (Bálint-Obádovics, 2018). Data indicate a total of 255,000 migratory events in 2016, which commonly involved short distances. Most people migrated within a distance of ten to–19 kilometres. More than two thirds of migration occurred within a 50 km range, and the ratio of migration of at least 100 km accounted for approximately 20%. In relation to age groups, people of working age – especially people aged 30–44 – migrated the longest distances. The short average distance partially also implies a relatively low number of migration crossing counties and regions: *'The unit indicator of migration crossing municipal borders was at least twice as high as the value of the migration rate involving the crossing of county borders, and three times as high in relation to crossed regional borders. The above rates are stable during the entire post-1990 period.'* (Bálint-Obádovics, 2018: 225). Expressed as percentages, migration rate between municipalities equalled 26 ‰, 13 ‰ between counties and 8 ‰ between regions.

The period extending from the change of regime to the turn of the 21st century was dominated by suburbanisation; many people moved from Budapest and large towns with county status to the neighbouring smaller municipalities. The authors also note that migration resulting from suburbanisation caused the biggest loss for Budapest.[5] This observation masks the important fact of the capital's substantial appeal compared to rural areas, which were left behind in large numbers to establish new residence in Budapest: *'If we ignore moving from Budapest to the neighbouring suburbs, it may be established that only the capital has a positive net migration rate, while the net migration rate is spread around zero or indicates a moderate negative net migration rate in relation to other types of municipalities.'* (Bálint-Obádovics, 2018: 227). The migration dynamics of the youngest, economically active population aged 15–44 may be particularly relevant. The authors analysed this trend in several stages, clearly evidencing polarisation trends based on trends of the past fifteen years: a total of four territorial entities (Budapest, counties of Pest, Győr-Moson-Sopron and Vas) experienced a positive net migration rate; all other counties suffered a negative net migrate rate of varying degrees.

5. Approximately 12.5% of permanent migration in 6 million cases between 1990 and 2016, involving the crossing of municipal borders, was between Budapest and the agglomeration (Bálint-Obádovics, 2018: 227).

Az elmúlt bő másfél évtized folyamatait regionális bontásban elemezve a szerzők megállapítják, hogy a Budapestet és Pest megyét magában foglaló közép-magyarországi régióval csak a nyugat-dunántúli régió tudta tartani a lépést, a közép-dunántúli régióvándorlási egyenleg zéró érték között alakult. A legnagyobb veszteséget az Észak-Alföld és Észak-Magyarország szenvedte el, míg a dél-alföldi és a dél-dunántúli régiókban kisebb mértékű volt a vándorlási veszteség.

## 2.5. A magyar önkormányzati rendszer jellemzői

A magyar önkormányzatiságban turbulens változásoknak lehettünk szemtanúi az elmúlt évtizedben. E folyamat átfogó értékelésére sem az eltelt idő, sem pedig a rendelkezésre álló hely rövidsége miatt nem vállalkozhatunk, ugyanakkor a változások annyira mélyrehatóan érintették az önkormányzatok szimbolikus szerepét és mindennapi működését, hogy nem hagyhatjuk figyelmen kívül a magyar közigazgatás rendszerének 1990 óta történt legnagyobb átalakítását. Ebben az alfejezetben nem a változások értékelése, hanem annak leírása a célunk, rámutatva néhány a kutatás szempontjából releváns gyakorlati következményre.

A magyar közigazgatási rendszer 2010 előtti formájában az 1990-es rendszerváltáskor jött létre. Az új jogi szabályozás a helyi önkormányzatoknak széleskörű jogköröket és politikai autonómiát biztosított. Lakosságszámtól függetlenül minden település rendelkezett választott képviselő-testülettel, amely önállóan döntött minden helyi ügyben. Az önkormányzati képviselő-testületek döntései csak abban az esetben voltak támadhatók, ha szembementek a mindenkori törvényi szabályozással (Soós–Dobos, 2014). Ennek eredményeként jött létre közel 3200 választott önkormányzati képviselőtestület. Egy ennyire decentralizált rendszer jogi és közigazgatási felügyelete a kezdetektől nehézségekbe ütközött. Ennél is nagyobb problémát jelentett ugyanakkor, hogy a jogi és politikai autonómiához a kezdetektől hiányzott a megfelelő pénzügyi autonómia: az önkormányzatok a költségvetésük döntő többségét a központi kormányzattól kapták, amihez képest a helyi bevételek aránya – néhány kivételtől eltekintve – elenyésző volt. Ez annál is súlyosabb problémát jelentett, mivel a rendszerből hiányzott egy jól kitalált és hatékony középszintű (megyei vagy regionális) igazgatási szint.

Amint azt Soós és Dobos is megjegyzik tanulmányukban, a helyi önkormányzatok kitüntetett szerepe a demokratikus közjogi berendezkedésben kezdettől fogva élesen ellentmondott meglehetősen korlátozott pénzügyi mozgásteréknek, amely az évek folyamán egyre csak szűkült, a központi forrásoktól való függés egyre erősödött. Mindez oda vezetett, hogy egyrészt egyre több önkormányzat mondott le bizonyos alapfeladatainak ellátásáról a megyék javára, másrészt az önkormányzati adósságállomány a kétezres évek közepétől meredeken emelkedni kezdett, miután a csökkenő központi támogatás következtében alapfeladataik egy részét is hitelből fedezték, aminek gyakran egy kikerülhetetlen hitelspirál lett a következménye.





Upon analysing the trends of the past fifteen years in a regional breakdown, the authors found that only the region of West Transdanubia could keep pace with the region of Central Hungary, including Budapest and Pest county; the net migration rate of the Central Transdanubian region was around zero. The largest losses were suffered by the North Great Plain and North Hungary, with a more moderate negative net migration rate observed in the South Great Plain and South Transdanubia regions.

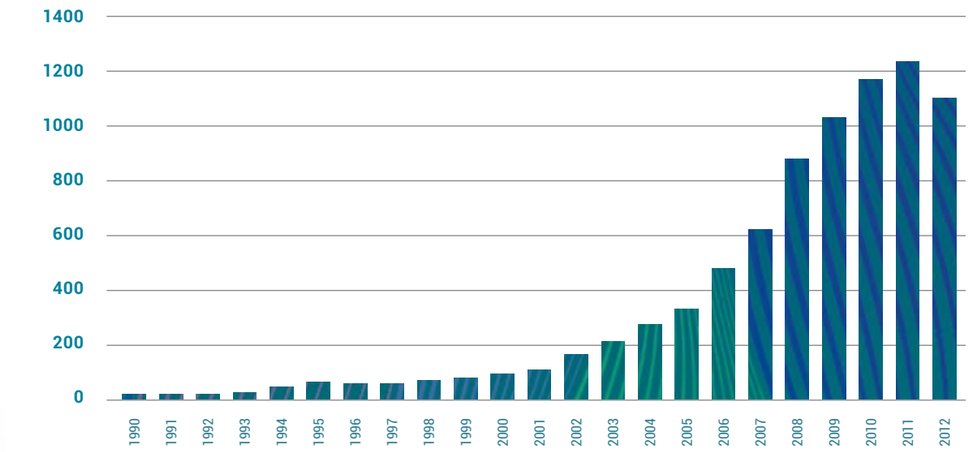
## 2.5. Characteristics of the Hungarian local government system

Hungarian local governments experienced turbulent changes in the past decade. Neither the transpired time, nor the brevity of available space allows us to provide a comprehensive assessment of this process. The changes, however, affected the symbolic role and day-to-day operation of local governments in such a profound way that we should not ignore the largest reform of the Hungarian system of public administration implemented since 1990. This subheading contains not the evaluation of these changes but their description, noting some practical consequences with relevance for research.

The Hungarian public administration system before 2010 was established at the time of the change of regime in 1990. The new legal regulation conferred broad powers and political autonomy on local governments. Regardless of the population size, each municipality had an elected representative body that independently decided on all local matters. Decisions of the municipal councils could be contested only if they were incompatible with prevailing statutory regulations (Soós-Dobos, 2014). The reform resulted in approximately 3,200 elected municipal councils. The legal and administrative supervision of such a decentralised system was difficult from the very beginning. As an even greater problem, legal and political autonomy lacked adequate financial autonomy from the beginning; local governments received most of their budgets allocated by the central government, and the ratio of local revenues to these budgets was negligible, apart from a few exceptions. This was a very severe problem, as the system lacked a well-devised and efficient (county or regional) administrative level at a medium level.

As Soós and Dobos note in their study, the prominent role of local governments in the democratic system of public law was, from the very beginning, in sharp contrast to their very limited financial manoeuvring room, which diminished from year to year, with strengthening dependence on central funds. As a result, a growing number of local governments yielded certain basic duties to the counties, on the one hand, while the debts of local governments sharply increased from the mid-2000s, on the other, as they financed some of their basic duties with loans on account of diminishing central funding, which frequently resulted in an unavoidable debt spiral.

Mint az a *7. ábra* is látható, az adósságállomány a 2008-as pénzügyi világválság idején kezdett kezelhetetlen méreteket ölteni, a Magyar Nemzeti Bank számításai szerint 2013-ban a teljes önkormányzati adósságállomány mértéke elérte az 1200 milliárd forintot.




**7. ÁBRA** A helyi önkormányzatok adósságállománya (milliárd forint) (Forrás: Magyar Nemzeti Bank, idézi: Soós–Dobos, 2014: 7.)

A 2010-es években több lépcsőben bevezetett új rendszer számos ponton változást hozott, amelynek egyik legfőbb sajátossága a centralizáció volt. A mi szempontunkból a középszintű közigazgatás megerősítése és a helyi önkormányzatok működésének újraszabályozása a legfontosabb fejlemény. A kormányhivatalok létrehozásával létrejött a központi kormányzat egységes képviselete középszinten, amely ráadásul bizonyos adminisztrációs szolgáltatásokban jelentős javulást hozott. Az önkormányzatokat érintő legfontosabb változások közül a feladatfinanszírozásra való áttérést, valamint a központi kormányzat középszintű képviseleteivel való új munkamegosztást emelnénk ki. Előbbire azok után került sor, hogy a központi költségvetés átvállalta az önkormányzatok hitelállományát, egyben kikötötte, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei deficites költségvetést nem fogadhatnak el. Az önkormányzati hitelfelvételt ezen felül a központi kormányzat engedélyéhez kötötték. Az új szabályozásnak az újabb adósságok felhalmozásának megakadályozása volt a célja, amit sikerült is elérnie. Az új munkamegosztás következtében számos, korábban az önkormányzatok által ellátott feladat – például az oktatás és az egészségügy – átkerült a központi közigazgatás különféle intézményeihez. Ennek a változásnak a megítélése korántsem egységes, akár településenként is változó.





As shown by *Figure 7*, debt began to get out of control at the time of the 2008 global financial crisis; according to the calculations of the National Bank of Hungary, in 2013 total local government debt reached HUF 1,200 billion.

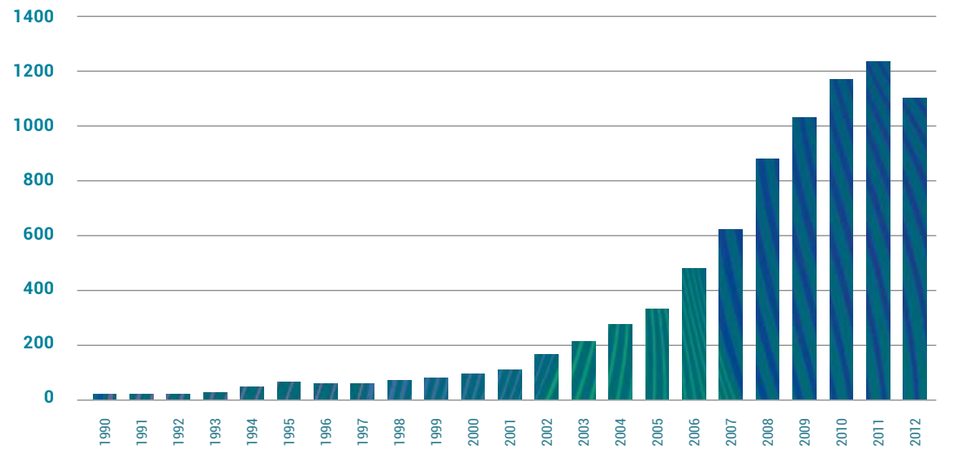



**FIGURE 7** Debts of local governments (billion HUF) (Source: National Bank of Hungary, quoted by: Soós-Dobos, 2014: 7.)

The new system introduced in the 2010s in multiple phases brought about many changes that are mainly characterised by centralisation. For our purposes, the strengthening of medium-level public administration and the reformed regulation of the operation of local governments is most relevant. The establishment of government offices led to the uniform, mid-level representation of central government, which, resulted in significant improvements in certain administrative services. Among the key changes affecting local governments, we wish to emphasise the shift to task financing and the new division of labour through the mid-level representations of central government. The former was implemented after the central budget assumed the debts of local governments, and stipulated that the municipal councils may not approve budgets with a deficit. In addition, borrowing by local governments was bound to authorisation by central government. The new regulation aimed to prevent the accumulation of new debt, which it succeeded to do. As a result of the new division of labour, some duties performed by local governments in the past – e.g. education and health care – were transferred to various institutions of central public administration. The implementation of this change is not uniform and may vary for each municipality.

**Összefoglalva annyi bizonyos, hogy az önkormányzatok szerepköre az elmúlt években alapvető mértékben változott meg: az új rendszerben új intézményi szereplők jelentek meg, akik között a feladatok és felelősségek megosztása még nem teljesen kiforrott, további „finomhangolások" szükségesek.**

Az átalakítás együtt járt a bizonytalanság érzetének növekedésével, miközben az önkormányzatok jogi, politikai és pénzügyi autonómiája jelentős mértékben csökkent. Ez nagyban befolyásolja a mozgásterüket is abban, hogy az előző pontokban vázolt globális és országspecifikus társadalmi-gazdasági változások hatásaira fel tudjanak készülni. Ezzel együtt nincs kizárva az sem, hogy középtávon az új feltételeknek megfelelő új optimumokat találjanak, például a horizontális és vertikális együttműködések erősítésével, a többszintű kormányzás jegyében.





**In summary, beyond doubt the function of local governments has fundamentally changed in recent years; new institutional players have appeared in the new system. The division of duties and responsibilities has not yet been completely implemented; additional fine-tuning is required.**

Reform resulted in a growing sense of uncertainty, accompanied by the significant decline in the legal, political and financial autonomy of local governments. This significantly affects their ability to be flexible and find innovative responses to the effects of global and country-specific social-economic changes noted in the above points. Notwithstanding these challenges, it is still possible that in the medium term, local governments will find new optimal solutions adapted to the new conditions, e.g. by strengthening horizontal and vertical cooperation within the framework of multi-level governance.

# 3. AZ ÖFFK II. PROJEKT KUTATÁSI EREDMÉNYEINEK ÖSSZEGZÉSE

Ebben a fejezetben áttekintjük az ÖFFK II. projekt három kutatási irányában született elemzések legfontosabb eredményeit. A három kutatási irány többnyire ugyanazon adatbázisokból dolgozott, a legnagyobb különbség a kutatásuk fókuszában volt: a Kutatás I. az önkormányzatok közötti horizontális és vertikális kooperációt vizsgálta, a Kutatás II. az önkormányzatok inkluzív működésének tapasztalatait elemezte, míg a Kutatás III. az önkormányzatok információszerzési és -feldolgozási gyakorlatait dolgozta fel. A témák különbözőségéből adódóan a három kutatási irány nem egységes módszertan szerint dolgozott, ami nehézséget jelent, ha az eredményeiket egymással összevetve szeretnénk bemutatni. Ezzel együtt terjedelmi korlátok és az érvelés követhetőségének megőrzése miatt a részletes módszertanokat csak a legszükségesebb esetekben fogjuk részletezni, minden módszertannal kapcsolatos információ megtalálható a nyilvánosan is elérhető Kutatási Jelentésekben.[6] Ugyanezen megfontolásokból nem külön fogjuk tárgyalni az egyes kutatási irányok eredményeit, csak a hivatkozásokban jelezzük, hol található az idézett szöveg, ábra vagy táblázat eredeti forrása. Szintén érdemes előre bocsátani, hogy mindhárom tematikus irány annyira szerteágazó, a települések és önkormányzataiknak mindennapos működése pedig annyira elhanyagolt kutatási területnek számított eddig, hogy az összegzést érdemes egy feltáró jellegű kutatás első eredményeiként értékelni, amelyekből kiindulva mélyebb ismereteket szerezhetünk e komplex problémahalmaz legfontosabb elemeiről.

## 3.1. Szubjektív sikeresség: a Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország aggasztó helyzete

Sokféleképpen lehet meghatározni, mitől sikeres egy település: az eltérő adottságaik miatt lehetetlen ugyanazt az elvárásrendszert ráhúzni minden településre területi elhelyezkedéstől, lakosságszámtól, adóerőképességtől függetlenül. De a kutatások során a kutatók általában rákényszerülnek valamilyen objektív mérőszám megalkotására, ami szükségszerűen kompromisszumokkal jár. Ezt a gordiuszi csomót lehet átvágni azzal, ha nem objektív mérőszámok, hanem szubjektív percepciók alapján próbáljuk megítélni, mely települések sikeresek és melyek nem. Elvégre melyik önkormányzati vezető kívánhatna nagyobb sikert magának annál, mint hogy a lakók elégedettek a településen tapasztalható folyamatokkal.

6. Kutatás_I., Kutatás_II., Kutatás_III.





# 3. SUMMARY OF THE RESEARCH RESULTS OF THE MDPLG II PROJECT

This chapter reviews the key results of analyses in three areas of research under the MDPLG II project. The three areas of research predominantly relied on the same databases; the main difference was in the focus of research: Research I examined horizontal and vertical cooperation between local governments, Research II analysed findings relating to the inclusive operation of local governments, while Research III processed the information acquisition and processing practices of local governments. Owing to the variety of topics, the three areas of research were not conducted according to a single methodology, making direct comparisons difficult. Due to limits of length and the need to maintain the comprehensibility of argumentation, we detail methodologies only to the extent necessary; information relating to all methodologies is publicly accessible in the Research Reports.[6] Based on these same considerations we do not separately discuss the results of the individual areas of research, but make reference to the original source of the cited text, figure and table. It is also important to emphasize that all three topical areas are so diverging and the day-to-day operation of local governments has long been a neglected area of research that the summary should be assessed as the first results of a fact-finding research effort, which may be used to gain more in-depth knowledge of the key elements of this complex set of problems.

## 3.1. Subjective success: the worrying situation of South Transdanubia and North Hungary

There are many ways for determining the success of a municipality; due to their varying characteristics it is impossible to apply the same set of expectations to all municipalities independently of geographical location, population size and their ability to tax. In the course of conducting research, however, researchers generally need to devise some form of objective indicator that inevitably goes with compromise. This Gordian Knot may be solved not with objective indicators but with subjective perceptions in an effort to determine which municipalities are successful or which are not. After all, which head of a local government would not claim as his/her biggest success public satisfaction with developments in the municipality?

6. Research_I, Research_II, Research_III

A lakossági vélemények megismerésére adott alkalmat a reprezentatív mintán folytatott kérdőíves felmérés.[7] Az eredmények ismertetése azért fontos, mert ennek révén bepillantást kaphatunk abba, hogy a fontosabb háttérváltozók szerint milyen különbségek vannak a lakossági elégedettség területén Magyarországon. E fontosabb változók a település regionális elhelyezkedése, a település típusa és a település lakosságszáma. A kérdőívben a következő kérdést tettük fel a válaszadóknak: Mennyire ért egyet ezzel a kijelentéssel: A településen jól mennek a dolgok. Először a válaszok régiónkénti eloszlását mutatjuk be.

| | | Régió | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Közép-Magyarország | Közép-Dunántúl | Nyugat-Dunántúl | Dél-Dunántúl | Észak-Magyarország | Észak-Alföld | Dél-Alföld | Összesen |
| Település megítélése | Nagyon negatív (1) | 1,5% | | 2,8% | 1,8% | 2,9% | 0,7% | 2,3% | 1,7% |
| | Negatív (2) | 7,7% | 3,4% | 3,8% | 9,1% | 7,7% | 6,3% | 7,4% | 6,7% |
| | Közepes (3) | 29,2% | 39,7% | 22,2% | 49,1% | 41,2% | 33,3% | 31,8% | 33,9% |
| | Jó (4) | 47,4% | 34,5% | 42,9% | 27,9% | 35,7% | 34,1% | 36,9% | 39,1% |
| | Nagyon jó (5) | 12,5% | 18,4% | 23,6% | 11,5% | 12,5% | 23,3% | 21,6% | 16,8% |
| | nem tudja | 1,7% | 2,9% | 3,3% | 0,6% | 0,0% | 2,2% | 0,0% | 1,5% |
| | nem válaszol | 0,0% | 1,1% | 1,4% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% |
| Összesen | | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**4. TÁBLÁZAT** Település helyzetének megítélése régiónként (Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 86.o.)

Mint az adatokból látható (*4. táblázat*), a lakosság általában kerülte a negatív és a nagyon negatív vélemények (1-es és 2-es értékek az ötös skálán) megfogalmazását. Ezzel együtt is markáns különbségek látszanak a régiós elhelyezkedés szerint a lakossági véleményekben. A legrosszabbnak a dél-dunántúli és az észak-magyarországi régióban élők ítélik meg a helyzetüket: előbbi régióban a megkérdezettek háromötöde, utóbbiban közel 52%-a értett legfeljebb közepes mértékben egyet azzal az állítással, hogy településén jól mennek a dolgok. Ezzel szemben legjobbnak a Nyugat-Dunántúlon látták az emberek a településük helyzetét, ott a 3-as vagy az alatti *„osztályzatot"* adók aránya mindössze 28,8% volt. A többi régióban ez az arány 40% körül mozgott. Ha az egyetértő vagy teljes mértékben egyetértő válaszolók arányát vizsgáljuk, ennek a képnek a fordítottját kapjuk. A nyugat-dunántúli válaszolók kétharmada tartozott ebben a kategóriába, a Dél-Dunántúlon 39,4%, Észak-Magyarországon 48,2% volt az arányuk. A többi régióban ugyanez a szám 57–60% között volt, egyedül a Közép-Dunántúlon tapasztalhattunk kisebb kilengést lefelé: ott a válaszolók kevesebb, mint 53%-a értett ily módon egyet a kijelentéssel.

7. A mintavétel logikájának leírása megtalálható mindhárom Kutatási Jelentésben: a lakossági survey adatfelvétele során összesen 1810 fős, súlyozott állapotban a felnőtt magyarországi lakosságot nem, korcsoport, iskolai végzettség és lakóhely (településtípus és régió) szerint reprezentáló minta készült.





The questionnaire survey based on a representative sample allowed us to gain knowledge of public opinion.[7] The presentation of the results is important because it offers insight into differences in public satisfaction in Hungary o based on the key background variables. These key variables are the municipality's regional location, its type and the size of its population. The following question was put to respondents in the questionnaire: To what extent do you agree with the following statement: Things are going well in the municipality. We first present the regional distribution of replies.

| | | Region | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Central Hungary | Central Transdanubia | West Transdanubia | South Transdanubia | North Hungary | North Great Plain | South Great Plain | Total |
| Opinion of municipality | Very negative (1) | 1,5% | | 2,8% | 1,8% | 2,9% | 0,7% | 2,3% | 1,7% |
| | Negative (2) | 7,7% | 3,4% | 3,8% | 9,1% | 7,7% | 6,3% | 7,4% | 6,7% |
| | Average (3) | 29,2% | 39,7% | 22,2% | 49,1% | 41,2% | 33,3% | 31,8% | 33,9% |
| | Good (4) | 47,4% | 34,5% | 42,9% | 27,9% | 35,7% | 34,1% | 36,9% | 39,1% |
| | Very good (5) | 12,5% | 18,4% | 23,6% | 11,5% | 12,5% | 23,3% | 21,6% | 16,8% |
| | Don't know | 1,7% | 2,9% | 3,3% | 0,6% | 0,0% | 2,2% | 0,0% | 1,5% |
| | no reply | 0,0% | 1,1% | 1,4% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% |
| Total | | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**TABLE 4** Opinion of the municipality's situation per region (Source: Research II, Research Report, p. 86.)

As indicated by the data (*Table 4*), the public generally avoided giving a negative or very negative opinion (values 1 and 2 on the scale of 5). There are nevertheless pronounced differences in public opinion based on regional location. The inhabitants of South Transdanubia and North Hungary have the worst opinion of their situation: three fifths of respondents in the former region and approximately 52% of respondents in the latter one agreed only to an average extent with the statement that things are going well in the municipality. In contrast, the inhabitants of West Transdanubia had the best opinion of their municipalities; only 28.8% of them gave a 3 or lower *'grade'*. This rate was around 40% in the other regions. If we analyse the rate of agreeing or fully agreeing replies, we receive a reverse picture. Two thirds of West Transdanubian respondents fell into this category – 39.4% in South Transdanubia and 48.2% in North Hungary. This figure was in the 57–60% range in the other regions. A moderate downward fluctuation was observed only in Central Transdanubia: fewer than 53% of respondents there agreed with the statement.

7. All three Research Reports contain a description of the logic behind the sampling: in the course of collecting data for the public survey, a weighted sample of 1,810 respondents was prepared, representing Hungary's adult population on the basis of sex, age group, level of education and place of residence (type of municipality and region).

Ha településtípusonként vizsgáljuk a válaszok eloszlását (*5. táblázat*), akkor jóval kisebb eltéréseket, de még mindig szignifikáns összefüggést találunk.[8] Az egyszerűség kedvéért szövegszerűen csak az egyetértők és a teljesen egyetértők arányát ismertetjük. Eszerint Budapest felfelé lóg ki a többi településtípus közül, itt a legelégettebbek az emberek a település helyzetével: 63,1% adott legalább négyest. Az elégedettség némileg csökken a megyei jogú városokban (57,9%), majd egy nagyobb zuhanás tapasztalható a városokban élők között (50,3%). Ehhez képest a községekben élők elégedettsége nagyobb, sőt megközelíti a megyei jogú városok lakosságáét (56,3%).

| | | Településtípus | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Budapest | megyei jogú város | város | község | Összesen |
| Település megítélése | Nagyon negatív (1) | 1,5% | 1,9% | 1,2% | 2,3% | 1,7% |
| | Negatív (2) | 6,4% | 4,7% | 5,8% | 9,0% | 6,6% |
| | Közepes (3) | 26,2% | 33,2% | 40,7% | 31,7% | 33,9% |
| | Jó (4) | 47,9% | 42,1% | 33,6% | 37,9% | 39,1% |
| | Nagyon jó (5) | 15,2% | 15,8% | 16,7% | 18,4% | 16,7% |
| | nem tudja | 2,7% | 2,2% | 1,7% | 0,2% | 1,5% |
| | nem válaszol | 0,0% | 0,0% | 0,3% | 0,6% | 0,3% |
| Összesen | | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**5. TÁBLÁZAT** Település helyzetének megítélése településtípusonként (Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 86.o.)

Mint látható, a *„Jó"* és *„Nagyon jó"* válaszok aránya minden kategóriában meghaladja az 50%-os értéket, ami arra utal, hogy az igazán nagy különbséget nem a városok közjogi státusza szerint találjuk. Éppen ezért a válaszok eloszlását megvizsgáltuk a települések lélekszáma szerint is, ezt mutatja be a következő, *6. táblázat*:

8. Khí-négyzet próba szignifikanciájának értéke 0,000.





If we analyse the distribution of replies according types of municipality (*Table 5*), the variations are considerably smaller, but a significant correlation remains.[8] For the sake of simplicity, we textually present only the rate of those agreeing and fully agreeing with the statement. Thus, Budapest rises above the other types of municipalities; this is where people are most satisfied with the municipality's situation, with 63.1% giving at least a grade 4. Satisfaction moderately declines in towns with county status (57.9%), with a sharper fall among city inhabitants (50.3%). In contrast, people living in villages have a higher level of satisfaction, even approximating that of inhabitants of towns with county status (56.3%).

| | | Type of municipality | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Budapest | town with county status | city | village | Total |
| Opinion of municipality | Very negative (1) | 1.5% | 1.9% | 1.2% | 2.3% | 1.7% |
| | Negative (2) | 6.4% | 4.7% | 5.8% | 9.0% | 6.6% |
| | Average (3) | 26.2% | 33.2% | 40.7% | 31.7% | 33.9% |
| | Good (4) | 47.9% | 42.1% | 33.6% | 37.9% | 39.1% |
| | Very good (5) | 15.2% | 15.8% | 16.7% | 18.4% | 16.7% |
| | Don't know | 2.7% | 2.2% | 1.7% | 0.2% | 1.5% |
| | no reply | 0.0% | 0.0% | 0.3% | 0.6% | 0.3% |
| Total | | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**TABLE 5** Opinion of the municipality's situation per type of municipality (Source: Research II, Research Report, p. 86.)

As shown above, the rate of *'Good'* and *'Very good'* replies exceed 50% in all categories, indicating that particularly large differences are not determined by the legal status of cities. For this reason, we also analysed the distribution of replies based on the population of municipalities, as shown by *Table 6* below:

8. The significance value of the Chi-squared test is 0.000.

| | | Lakónépesség kategória | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | <1000 | 1000-4999 | 5000-19999 | 20000-49999 | 50000- | Budapest | Összesen |
| Település megítélése | Nagyon negatív (1) | 5,1% | 1,2% | 1,7% | 0,5% | 1,9% | 1,5% | 1,7% |
| | Negatív (2) | 16,7% | 5,9% | 5,0% | 8,0% | 4,7% | 6,4% | 6,6% |
| | Közepes (3) | 39,9% | 30,9% | 40,1% | 39,0% | 33,2% | 26,2% | 33,9% |
| | Jó (4) | 30,4% | 39,0% | 36,8% | 30,5% | 42,1% | 47,9% | 39,2% |
| | Nagyon jó (5) | 6,5% | 22,8% | 15,9% | 17,0% | 15,8% | 15,2% | 16,8% |
| | nem tudja | 0,7% | 0,0% | 0,6% | 4,0% | 2,2% | 2,7% | 1,5% |
| | nem válaszol | 0,7% | 0,2% | 0,0% | 1,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| Összesen | | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

**6. TÁBLÁZAT** Település helyzetének megítélése településnagyság szerint (Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 87.o.)

A táblázatból jól látható, hogy az elégedettséget tekintve a legélesebb törésvonalat az ezerfős lélekszámnál találjuk. Az ennél kisebb lakosságszámú településen élők a legelégedetlenebbek a helyzetükkel, több mint 60%-uk nem adott 3-asnál jobb osztályzatot a skálán. Némileg meglepő, hogy a következő települési kategóriában élők ennél sokkal elégedettebbek, körükben ugyanez az arány mindössze 38%. A következő két településcsoport, vagyis a 5000–19999 főt, illetve a 20000–49999 főt számláló településeken az elégedetlenek és a maximum közepesen elégedettek aránya közel azonos: 46,8%, illetve 47,5%. Az 50000 fő és afölötti vidéki városokban élők elégedettségi szintje megközelíti, de nem éri el az 1000–4999 fős településeken élőkét (39,8% vs. 38%), míg nem meglepő módon a listát Budapest vezeti 34%-kal. Ha a pozitív megerősítésekre koncentrálunk és az egyetértők, illetve a teljes mértékben egyetértők arányát összeadjuk, akkor ugyanez a kép rajzolódik ki: Budapesten a legelégedettebbek (63,1%), az 1000–4999 fős településen élők állnak alig lemaradva a második helyen (61,8%), őket pedig a vidéki nagyvárosokban élők követik (57,9%). Külön érdekesség, hogy az 1000–4999 fős kategóriában élők adták a legnagyobb arányban a *„teljes mértékben egyetértek"* választ (22,8%). Meglepő fejlemény ugyanakkor, hogy az 1000 fő alatti településen élő válaszolók alig több mint egyharmada (36,9%) adott pozitív vagy nagyon pozitív választ erre a kérdésre.

Összefoglalva a lakossági kérdőíves felmérés erre vonatkozó tapasztalatait megállapítható, hogy jelentős különbségek vannak földrajzi elhelyezkedés és lélekszám szerint az elégedettséget illetően.





| | | Resident population category | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | <1000 | 1000-4999 | 5000-19999 | 20000-49999 | 50000- | Budapest | Total |
| Opinion of municipality | Very negative (1) | 5,1% | 1,2% | 1,7% | 0,5% | 1,9% | 1,5% | 1,7% |
| | Negative (2) | 16,7% | 5,9% | 5,0% | 8,0% | 4,7% | 6,4% | 6,6% |
| | Average (3) | 39,9% | 30,9% | 40,1% | 39,0% | 33,2% | 26,2% | 33,9% |
| | Good (4) | 30,4% | 39,0% | 36,8% | 30,5% | 42,1% | 47,9% | 39,2% |
| | Very good (5) | 6,5% | 22,8% | 15,9% | 17,0% | 15,8% | 15,2% | 16,8% |
| | Don't know | 0,7% | 0,0% | 0,6% | 4,0% | 2,2% | 2,7% | 1,5% |
| | no reply | 0,7% | 0,2% | 0,0% | 1,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% |
| Total | | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

**TABLE 6** Opinion of the municipality's situation based on its size (Source: Research II, Research Report, p. 87.)

The data clearly show that in terms of satisfaction, the sharpest divide is at the population of 1,000. Inhabitants of municipalities with a smaller population are most dissatisfied with their situation; the grade given by more than 60% of them was not higher than 3 on the scale. It is somewhat surprising that inhabitants in the next municipality category are significantly more satisfied; this figure is only 38%. In the next two municipality groups, i.e. in municipalities with a population of 5,000–19,999 and 20,000–49,999, the rate of dissatisfied inhabitants and those not more than average satisfied is nearly identical: 46.8% and 47.5%, respectively. The satisfaction level of inhabitants living in rural cities with a population of 50,000 or more approximates but falls short of levels of inhabitants of municipalities with a population of 1,000–4,999 (39.8% vs 38%). Not surprisingly, Budapest is at the top of the list with 34%. If we focus on positive confirmations and add up the rate of respondents agreeing and fully agreeing with the statement, the same picture evolves: inhabitants are most satisfied in Budapest (63.1%), inhabitants of municipalities with a population of 1,000–4,999 are in close second place (61.8%), followed by inhabitants of rural large cities (57.9%). Interestingly, inhabitants in the 1,000–4,999 population category were highest in number in giving a *'fully agree'* reply (22.8%). It is surprising, however, that barely more than one third (36.9%) of respondents living in municipalities with a population of less than 1,000 gave a positive or very positive reply to this question.

In summary, based on the relevant findings of the questionnaire based public survey, there are significant differences in satisfaction according to geographical location and population size.

Régiók szerint a Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon élők a legkevésbé elégedettek az aktuális helyzettel a településükön, míg a budapestiek és a nyugat-magyarországi régióban élők a legelégedettebbek. A település lélekszáma szerint vizsgálva a válaszok eloszlásai alapján azt láthatjuk, hogy a Budapesten élők továbbra is a legelégedettebbek közé tartoznak, ám a második legkisebb kategóriába tartozó településeken (1000–4999 fő között) élők alig valamivel vannak lemaradva tőlük, a legelégedettebbek kategóriáját pedig egyértelműen vezetik. Az elégedettség tehát nem lineárisan növekszik a település méretével, de ettől függetlenül a legkilátástalanabbnak a legkisebb településeken (1000 fő alatt) élők látják a helyzetüket.

## 3.2. A sikeresség objektív mérőszámai: nem a méret a lényeg

Mint említettük, lehetetlen minden települést azonos sikerkritériumok alapján megítélni. A települések adottságai oly mértékben különböznek egymástól mind a fizikai infrastruktúra, mind a gazdasági fejlettség, mind a humánerőforrás minősége és még számos fontos dimenzió szerint, ami lehetetlenné teszi az ilyen típusú összehasonlításokat. Ha tehát a sikerességet akarjuk meghatározni, mindenképpen tökéletlen kompromisszumos megoldások igénybevételére kényszerülünk. A Kutatás II.-ben a települések sikerességének két kritériumát az 1000 fő feletti lakosságszámú települések körében határozták meg. Egyrészt sikeresnek tekintették azokat a településeket, amelyeken a migrációs egyenleg változása 2011 és 2016 között pozitív volt, tehát sikerült növelni a lélekszámot (demográfiai sikeresség). Másrészt szintén sikeresnek tekintették azokat a településeket, amelyeken az egy főre jutó személyi jövedelemadó-alap változása pozitív volt 2011 és 2015 között (a kutatás során 2015 volt az utolsó év, amelyre ez az adat rendelkezésre állt), ezt nevezték gazdasági sikerességnek. A kutatók ezt a két mutatót kombinálták oly módon, hogy mindkét változó alapján három-három csoportra osztották a településeket, majd az így létrejött kilenc csoportból a könnyebb áttekinthetőség kedvéért képeztek öt csoportot.[9] Ha a fenti módon meghatározott sikerességet a települések lélekszámával vetjük össze, akkor a két tényező között statisztikailag szignifikáns összefüggést tapasztalunk, [10] amely azonban igen differenciált képet mutat (*7. táblázat*).

9. Mint említettük, nem célunk a módszertan részletes leírása, de amint azt a kutatók is megjegyzik, a mutató messze nem tökéletes, hiszen az eleve jobb pozícióból induló települések számára nehezebb volt további fejlődés elérése, míg egy relatíve rosszabb helyzetből induló település könnyebben állhatott felfelé ívelő fejlődési pályára.
10. Khí-négyzet próba szignifikanciájának értéke 0,024.





Among the regions, the inhabitants of South Transdanubia and North Hungary are least satisfied with the current situation of their municipality, while those living in Budapest and in the western Hungarian region are most satisfied. Based municipality populations and the distribution of replies, we may establish that the inhabitants of Budapest are still among those most satisfied, inhabitants living in municipalities of the second smallest category (population of 1,000–4,999) are just moderately lagging behind, and are clearly at the top of the category of the most satisfied. Thus, while there is no linear increase in satisfaction with population size, nevertheless, those living in the smallest municipalities (less than 1,000 inhabitants) are most pessimistic about their situation.

## 3.2. Objective indicators of success: size does not matter

As noted above, it is impossible to fully assess each municipality according to the same success criteria. The characteristics of municipalities vary to such a degree in terms of physical infrastructure, level of economic development, quality of human resources and other important dimensions that such comparisons are difficult at best. Thus, if we are to determine success, we are inevitably forced to compromise and apply imperfect solutions. In Research II the two success criteria of municipalities are determined within the scope of municipalities with a population of over 1,000. Firstly, municipalities are considered successful if changes in the net migration rate were positive between 2011 and 2016, i.e. they succeeded in increasing the population (demographic success). Secondly, municipalities were also considered successful economically if there was a positive change in the per capita personal income tax base between 2011 and 2015 (2015 was the last year for which such data were available in the research).Researchers combined these two indicators, where municipalities were divided into two to three groups based on both variables, then five groups were formed from the resulting nine groups for the sake of clarity.  If success defined in the above manner is compared to the populations of municipalities, we may observe a statistically significant correlation between these two factors,  which offers a very varied picture (*Table 7*).

9. It appears based on this initial analysis that it has been more difficult for municipalities initially in a better position to achieve further development, while municipalities initially in a worse position could more easily accomplish upward development, though future research can examine this in more detail
10. The significance value of the Chi-squared test is 0.024.

| Település lélekszáma (fő) | Település sikeressége | | | | | Összesen |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sikertelen | Inkább sikertelen | Közepesen sikeres | Inkább sikeres | Sikeres | |
| 1001–5000 | 12,90% | 21,60% | 34,00% | 19,20% | 12,30% | 100,00% |
| 5001–10000 | 6,50% | 27,30% | 30,20% | 25,90% | 10,10% | 100,00% |
| 10001–20000 | 7,10% | 18,80% | 24,70% | 40,00% | 9,40% | 100,00% |
| 20001–50000 | 2,20% | 17,80% | 31,10% | 42,20% | 6,70% | 100,00% |
| 50001 és több | 13,50% | 21,60% | 32,40% | 32,40% | 0,00% | 100,00% |
| Összesen | 11,60% | 21,90% | 32,90% | 22,20% | 11,50% | 100,00% |

**7. TÁBLÁZAT** A települések sikeressége és a település mérete közötti összefüggések
(Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés alapján, saját szerkesztés)

Mint látható, sikertelen településeket legnagyobb arányban a legkisebb (1000–5000 fős) és a legnagyobb (50000 nagyobb) lélekszámmal rendelkező települések között találunk.[11] Ezzel együtt meglepő, hogy a legkisebb települések között átlagot meghaladó arányban találunk sikereseket is, miközben az 50000 főt meghaladó lélekszámú települések között egy sem esik ebbe a kategóriába. Igaz, ezt ellensúlyozza a kisebb mértékben, de még mindig sikeres települések közel egyharmados aránya. Ha összevonjuk a sikertelen és inkább sikertelen kategóriákat, valamint az inkább sikeres és sikeres településeket, akkor világosan kirajzolódik, hogy a felállított kritériumok szerint a közepes és annál valamivel nagyobb lélekszámú települések bizonyulnak sikeresnek. A bármilyen mértékben sikertelen települések aránya a 10000 és 20000 fős lélekszámú kategórián belül nem egészen 26%, egy kategóriával feljebb (20001–50000 fő) éppen 20%, szemben a 33,5%-os országos átlaggal. Az inkább sikeres és sikeres települések összevont aránya 49,4%, illetve 48,9%, míg az országos átlag mindössze 33,7%. Noha a leginkább sikeres települések aránya az országos átlag alatt marad, az inkább sikeres települések átlagot messze meghaladó aránya (40%, illetve 42,2%, szemben a 22,2%-os átlaggal) bőven ellensúlyozza ezt.

Összességében megállapítható, hogy az 1001–5000 fős települések meglehetősen polarizáltak, az országos átlagot meghaladó arányban találunk közöttük sikereseket és sikerteleneket, valamint közepesen sikereseket. Az egy mérettel feljebbi településkategóriában a két, az országos átlagot legnagyobb mértékben meghaladó típus az inkább sikerteleneké és az inkább sikereseké, miközben a skála két szélső értékét, illetve a közepét tekintve az országos átlag alatti arányokkal találkozunk. Sikeres településeket legnagyobb arányban az 10001–50000 fős lélekszámú települések kategóriájában találunk: ezeknek közel a fele ide tartozik, miközben az egész országban a települések mindössze egyharmada (33,7%) sorolható ebbe a kategóriába.

**11.** Módszertani okokból az ezer főnél kisebb településeket a Kutatás II. kutatói kizárták, hiszen ilyen alacsony lakosságszám mellett pár család be- vagy elköltözése is aránytalanul torzította volna a demográfiai sikeresség mutatóját.





| Population (inhabitants) | Municipality's success | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Unsuccessful | Mostly unsuccessful | Fairly successful | Mostly successful | Successful | |
| 1,001–5,000 | 12.90% | 21.60% | 34.00% | 19.20% | 12.30% | 100.00% |
| 5,001–10,000 | 6.50% | 27.30% | 30.20% | 25.90% | 10.10% | 100.00% |
| 10,001–20,000 | 7.10% | 18.80% | 24.70% | 40.00% | 9.40% | 100.00% |
| 20,001–50,000 | 2.20% | 17.80% | 31.10% | 42.20% | 6.70% | 100.00% |
| 50,001 and larger | 13.50% | 21.60% | 32.40% | 32.40% | 0.00% | 100.00% |
| Total | 11.60% | 21.90% | 32.90% | 22.20% | 11.50% | 100.00% |

**TABLE 7** Correlations between the success and size of municipalities
(Source: Based on Research II, Research Report, own data)

As indicated above, most unsuccessful municipalities are those with the smallest (1,000–5,000 inhabitants) and largest (more than 50,000 inhabitants) populations.[11] It is nevertheless surprising that the smallest municipalities include a higher than average rate of successful ones, while none of the municipalities with more than 50,000 inhabitants fall into this category. This is, however, offset by the one third rate of more moderately successful, but still successful municipalities. If we combine the unsuccessful and mostly unsuccessful categories with the mostly successful and successful municipalities, it is clear that municipalities with average or moderately higher than average populations are considered successful based on the applied criteria. The rate of municipalities that are unsuccessful at any level equals 26% within the 10,000–20,000 population category, reaching 20% in the next higher category (20,001–50,000 inhabitants), compared to the 33.5% national average. The combined rate of mostly successful and successful municipalities is 49.4% and 48.9%, respectively, while the national average is only 33.7%. Although the ratio of the most successful municipalities remains below the national average, this is sufficiently offset by the significantly higher than average ratio of mostly successful municipalities (40% and 42.2%, compared to the 22.2% average).

Overall, municipalities with a population of 1,001–5,000 are significantly polarised; the rate of successful and unsuccessful municipalities exceeds the national average, and there are some relatively successful ones as well. In the next category of municipalities increasing in size, the mostly unsuccessful and mostly successful municipalities make up the two types exceeding the national average by the largest margin, while the two extreme and mean values on the scale are below the national average. The highest ratio of successful municipalities are found in the category of municipalities with 10,001–50,000 inhabitants; nearly half of such municipalities fall into this category, while only one third (33.7%) of all municipalities in the country are classified here.

**11.** For methodological reasons, municipalities with a population of less than 1,000 were excluded by researchers in Research II, as the moving in or out of just a few families would have disproportionately distorted the demographic success indicator in the case of such small populations.

A legnagyobb települések kapcsán a legmeglepőbb adat, hogy nem találtunk közöttük olyat, amely a legsikeresebb csoportba befért volna. Ezzel szemben országos átlagot meghaladó mértékben képviseltetik magukat az inkább sikeres (32,5% vs. 22,2%) és a legsikertelenebb kategóriában (13,5% vs. 11,6%).

## 3.3. A települések közszolgáltatási kapacitása és a kooperáció fontossága

A kutatási eredmények elemzése közben felmerült egyik legfontosabb gyakorlati kérdés, hogy milyen lépéseket lehet tenni a legkisebb települések további eróziójának megállítására. Ennek érdekében célszerű megismerni, hogy mi a lakosság elsődleges elvárása azzal a településsel szemben, ahol lakik. A lakossági kérdőíves felmérés során például feltettük azt a kérdést, hogy a válaszolók mennyire értenek egyet azzal a kijelentéssel, hogy *„Egy település akkor működik jól, ha saját óvodája, iskolája, szociális otthona van."* A válaszokból jól látszik, hogy még a legkisebb lélekszámú településen élők számára is szinte kötelező elvárás, hogy a településen legyenek meg az alapvető szociális intézmények (*8. táblázat*).

| | | Mennyire ért Ön egyet az alábbi állítással: Egy település akkor működik jól, ha saját óvodája, iskolája, szociális otthona van. | | | Összesen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 – nem jellemző | 2 | 3 – jellemző | |
| Állandó népesség szerinti osztály | kistelepülés | 5,20% | 9,83% | 84,97% | 100,00% |
| | közepes méretű település | 3,38% | 15,60% | 81,02% | 100,00% |
| | nagytelepülés | 3,00% | 9,18% | 87,83% | 100,00% |
| Összesen | | 3,86% | 11,53% | 84,60% | 100,00% |

**8. TÁBLÁZAT** A település működésének és az intézményi ellátottságnak az összefüggése a lakossági survey alapján[12] (Forrás: Kutatás I., Kutatási Jelentés, 106.o.)

12. Megjegyzés: kistelepülés: 1–2000 fő között; közepes méretű település: 2001–20000 fő között; nagytelepülés: 20000 fő felett.





In relation to the largest municipalities it is surprising that we did not find any that could have fit into the most successful group. In contrast, their representation in the mostly successful (32.5% vs 22.2%) and the most unsuccessful category (13.5% vs 11.6%) is higher than the national average.

## 3.3. Public service capacity of municipalities and importance of cooperation

One of the most important questions arising in the analysis of research results is to determine what steps could be taken to halt the further erosion of the smallest municipalities. To this end it is appropriate to understand the primary expectations of residents from the municipality in which they live. In the public questionnaire survey, for example, we asked respondents about the extent to which they agree with the statement, that *'A municipality functions well if it has its own kindergarten, school and social care home'*. The replies clearly indicate that even inhabitants of municipalities with the smallest populations expect that the municipality should have the basic social institutions (*Table 8*).

| | | To what extent do you agree with the following statement: A municipality functions well if it has its own kindergarten, school and social care home. | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 – disagree | 2 | 3 – agree | |
| Class based on permanent population | small municipality | 5,20% | 9,83% | 84,97% | 100,00% |
| | medium-sized municipality | 3,38% | 15,60% | 81,02% | 100,00% |
| | large municipality | 3,00% | 9,18% | 87,83% | 100,00% |
| Total | | 3,86% | 11,53% | 84,60% | 100,00% |

**TABLE 8** Correlation between the operation of municipalities and the availability of institutional services based on the public survey[12] (Source: Research I, Research Report, p. 106.)

12. Note: small municipality: 1–2,000 inhabitants; medium-sized municipality: 2,001–20,000 inhabitants; large municipality: more than 20,000 inhabitants.

Pusztán az a tény, hogy a kistelepüléseken élők nagyobb arányban várják el, hogy lakóhelyükön működjenek az alapvető szociális intézmények, mint a közepes méretű településen élők, arra utal, hogy a mindennapi életük során ezek hiánya jelentheti számukra a legnagyobb problémát. Ezek irreális elvárások, hiszen gazdaságilag is és a rendelkezésre álló humánerőforrások szűkössége miatt is lehetetlen minden település számára saját intézményt fenntartani. Ez még sürgetőbbé teszi az önkormányzatok közötti együttműködések vizsgálatát, ami annál is inkább fontos, mert ezeknek az együttműködéseknek a megítélése nem túl pozitív a lakosság körében. Legalábbis erre utal, hogy a megkérdezett válaszolók jelentős része egy, az önkormányzati együttműködésekkel kapcsolatban meglehetősen sarkosan megfogalmazott negatív véleménnyel is egyet tudott érteni. Különösen igaz ez a kistelepüléseken élőkre: a megkérdezettek közel egyharmada értett egyet azzal az állítással, hogy a többi településsel való együttműködés szükségtelen és káros kompromisszumokkal jár. Ez különösen annak fényében aggasztó, hogy a gazdasági kényszerek miatt éppen ezek a települések szorulnak rá leginkább arra, hogy megosszák egymással erőforrásaikat, és közösen szervezzék meg a lakosság számára a méretgazdaságosság szerint költséghatékony közszolgáltatásokat (*9. táblázat*).

| | | Mennyire ért Ön egyet az alábbi állítással: A többi településsel való együttműködés szükségtelen és káros kompromisszumokkal jár. | | | Összesen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 – nem jellemző | 2 | 3 – jellemző | |
| Állandó népesség szerinti osztály | kistelepülés | 44.9% | 22.7% | 32.4% | 100.0% |
| | közepes méretű település | 43.4% | 30.8% | 25.8% | 100.0% |
| | nagytelepülés | 49.7% | 20.5% | 29.8% | 100.0% |
| Összesen | | 46.2% | 24.9% | 28.9% | 100.0% |

**9. TÁBLÁZAT** A települési együttműködésekkel járó kompromisszumok megítélése a lakossági survey alapján[13] (Forrás: Kutatás I., Kutatási Jelentés, 111.o.)

### 3.3.1. Az önkormányzatok közötti együttműködés: a nagyvárosok szerepe a kapacitások hatékony kihasználásában

A rendelkezésre álló adatbázis felhasználásával a kutatók tipológiát készítették az önkormányzatok együttműködési hajlandóságáról. Ez az adatbázis a jogilag formalizált önkormányzati együttműködésekben való részvétel gyakoriságát méri.

**13.** Megjegyzés: kistelepülés: 1-2000 fő között; közepes méretű település: 2001-20000 fő között; nagytelepülés: 20000 fő felett.





The fact  that a larger share of inhabitants of small municipalities expect basic social institutions to operate at their place of residence than those of medium-sized municipalities suggests that the lack of such institutions is the cause of their biggest problem in their daily lives. Are these unrealistic expectations? Due to economic considerations and limited available human resources, it may be  impractical to maintain the full range of social support and institutions in all municipalities, but the public expectation that government at the local level needs to provide basic services is ~95% or higher. This calls for an even more urgent assessment of inter-municipal cooperation. This is important first because the public perception of such cooperation is not positive and secondly because a significant number of respondents polled agreed with a bluntly formulated negative opinion in relation to municipal cooperation. This holds particularly true for inhabitants of small municipalities; nearly one third of respondents agreed with the statement that cooperation with other municipalities results in unnecessary and disadvantageous compromises. The above is a cause for concern not least because due to the economic constraints, these municipalities are most reliant on sharing resources with each other and to jointly organise cost-effective public services based on the economies of scale (*Table 9*).

| | | To what extent do you agree with the following statement: Cooperation with other municipalities results in unnecessary and disadvantageous compromises. | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 – disagree | 2 | 3 – agree | |
| Class based on permanent population | small municipality | 44.9% | 22.7% | 32.4% | 100.0% |
| | medium-sized municipality | 43.4% | 30.8% | 25.8% | 100.0% |
| | large municipality | 49.7% | 20.5% | 29.8% | 100.0% |
| Total | | 46.2% | 24.9% | 28.9% | 100.0% |

**TABLE 9** Assessment of compromise involved in cooperation between local governments, based on the public survey[13] (Source: Research I, Research Report, p. 111.)

### 3.3.1. Inter-municipal cooperation: role of large cities in the efficient use of capacities

With the use of the available database, researchers devised a typology relating to the propensity of local governments to cooperate. This database measures the frequency of participation in legally formal municipal cooperation.

**13** Note: small municipality: 1–2,000 inhabitants; medium-sized municipality: 2,001–20,000 inhabitants; large municipality: more than 20,000 inhabitants.

Mint az alábbi, *8. táblázatban* is látható, azok, akiknek több tapasztalata van az effajta együttműködések előnyeit és hátrányait illetően, kevésbé ragaszkodnak ahhoz, hogy helyben álljon rendelkezésre egy adott közszolgáltatás. Ez azt jelenti, hogy bár a lakosság jelentős részében van egy kezdeti ellenállás a közösen szervezett közszolgáltatások igénybevételét illetően, ha sikerül ezeket legyőzni, és elindul az önkormányzatok közötti együttműködés, akkor annak pozitív tapasztalatai kedvezően befolyásolják a közösen működtetett közszolgáltatások megítélését. Az alábbi, *10. táblázat* alapján az is nyilvánvaló, hogy a negatív attitűdök oldásában fontos szerepet játszhat az utazással kapcsolatos nehézségek enyhítését célzó szolgáltatások további fejlesztése.

| | | Mennyire jellemző Önre az alábbi állítás a közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatban: Inkább helyben legyen egy kevésbé korszerű, alacsonyabb színvonalú ellátó hely, mint sem másik településre kelljen utaznom érte. | | | Összesen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 – nem jellemző | 2 | 3 – jellemző | |
| Együttműködési osztály | Mérsékelten együttműködő | 23,6% | 26,3% | 50,1% | 100,0% |
| | Inkább együttműködő | 26,9% | 33,4% | 39,7% | 100,0% |
| Összesen | | 25,4% | 30,1% | 44,4% | 100,0% |

**10. TÁBLÁZAT** A közszolgáltatásokért való utazási hajlandóság a lakossági survey alapján (Forrás: Kutatás I., Kutatási Jelentés, 107.o.)

Az együttműködések területén természetesen az önkormányzatok attitűdjei is legalább olyan fontosak, mint a lakosságé. Ennek bemutatására az önkormányzatok vezetőivel (többnyire jegyzőkkel, polgármesterekkel vagy más vezető beosztású munkatárssal) készített online kérdőíves felmérés eredményeit fogjuk elemezni. A válaszok alapján úgy tűnik, hogy maguk az önkormányzatok tisztában vannak azzal, hogy egyedül képtelenek biztosítani a közszolgáltatások egy jelentős részét. Arra a kérdésre, hogy milyen típusú szervezetekkel látják célszerűnek az együttműködést, sorrendben az alábbi szervezeteket nevezték meg: más település önkormányzatával, gazdasági társasággal, civil és egyházi szervezetekkel, megyei önkormányzatokkal. Az is világossá vált, hogy az egyes szervezetekkel kapcsolatban határozott kontúrokat öltenek a lehetséges együttműködési területek, amit a következő, *11. táblázat* foglal össze.





As shown in *Table 8* below, those who have wider ranging experience regarding the advantages and disadvantages of such forms of cooperation are less insistent on having the given public services available at their place of residence. This means that although initially a large portion of the population opposes the use of jointly organised public services, if such opposition can be surmounted, and cooperation evolves between local governments, the positive experiences favourably influencing opinion of jointly operated public services. *Table 10* below conveys that the further development of services aimed at mitigating travel related difficulties may play an important role in diminishing negative attitudes.

| | | To what extent does the following statement apply to you in relation to the use of public services: I would rather have a less modern, lower standard service establishment than having to travel to another municipality for the service. | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 – disagree | 2 | 3 – agree | |
| Cooperation class | Moderately cooperating | 23.6% | 26.3% | 50.1% | 100.0% |
| | Mostly cooperating | 26.9% | 33.4% | 39.7% | 100.0% |
| Total | | 25.4% | 30.1% | 44.4% | 100.0% |

**TABLE 10** Propensity to travel for public services, based on the public survey (Source: Research I, Research Report, p. 107.)

As regards cooperation, obviously the attitudes of local governments are at least as important as public attitudes. For this purpose, we will analyse the results of the online questionnaire survey conducted with the heads of local governments (mainly notaries, mayors and other senior staff). Based on the replies it seems that local governments understand that alone they are unable to provide most of the public services. In reply to the question concerning the types of organisations considered to be appropriate for cooperation, the respondents ranked the following organisations: local governments of other municipalities, businesses, civil society and religious organisations, county councils. It is also clear that the potential areas of cooperation are showing distinct contours in relation to other organisations, as summarised by *Table 11* below.

| Együttműködő partnerek | Együttműködési osztály |
|---|---|
| Más települések önkormányzata | • gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások<br>• szociális szolgáltatások és ellátások<br>• egészségügyi alapellátás és egészségügyi szolgáltatás<br>• óvodai ellátás |
| Gazdasági társaságok | • gazdaságszervezés, vállalkozásösztönzés,<br>• hulladékgazdálkodás, víziközmű-szolgáltatás,<br>• környezet-egészségügyi feladatok[14]<br>• távhőszolgáltatás<br>• településüzemeltetés |
| Civil és egyházi szervezetek | • kulturális szolgáltatás<br>• hajléktalan ellátás<br>• sport, ifjúsági ügyek<br>• nemzetiségi ügyek |
| Megyei önkormányzat | • honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem<br>• településfejlesztés, településrendezés<br>• turizmus<br>• kulturális szolgáltatás<br>• gazdaságszervezés, vállalkozásösztönzés<br>• foglalkoztatáspolitika, közfoglalkoztatás |

**11. TÁBLÁZAT** Az önkormányzatok által célszerűnek tartott potenciális együttműködő partnerek és együttműködési területek (Forrás: Kutatás I., Kutatási Jelentés, 98–101.o. alapján)

Természetesen a célszerűnek tartott és a valóságban is létrejövő együttműködések száma és intenzitása nem mindig feleltethető meg egymásnak, olykor jelentős különbség is lehet a kettő között. Erre utalnak az ÖFFK II. projekt kutatási eredményei is, hiszen a nyilvántartott együttműködések alapján a fentiektől egészen különböző kép rajzolódik ki az önkormányzatok egymás közötti kooperációjáról. Miközben az önbevalláson alapuló online kérdőív eredményei alapján pozitív irányú kapcsolatot találtunk a közszolgáltatások kapacitásában és az adott önkormányzat együttműködési hajlandóságában, az együttműködési adatbázis és az esettanulmányok tapasztalatainak elemzése arra világítanak rá, hogy ez a valóságban inkább kivétel, mint szabály. Ha a jogilag formalizált együttműködések számát és a rendelkezésre álló közszolgáltatási kapacitás[15] kiterjedtsége közötti összefüggéseket vizsgáljuk, akkor – az online kérdőíves vizsgálat eredményeivel szöges ellentétben – fordított irányú kapcsolatot találunk. Ez azt jelenti, hogy minél több közszolgáltatás áll rendelkezésre egy adott településen, annál kisebb számú együttműködésben vesz részt.

**14.** Például: köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás.

**15.** Olyan intézményekről van szó, mint bölcsőde, óvoda, általános iskola, házi gyermekorvosi szolgálat, háziorvosi szolgálat, járóbeteg szakellátó, időseket (is) ellátó nappali intézmény, helyköziautóbusz-megálló, közműves.





| Cooperating partners | *Areas of cooperation* |
|---|---|
| Local governments of other municipalities | • child welfare services and care<br>• social services and care<br>• basic health care and health services<br>• kindergarten care |
| Businesses | • business organisation, encouragement of enterprise,<br>• waste management, water utilities,<br>• environmental health duties[14]<br>• district heating<br>• municipality management |
| Civil society and religious organisations | • cultural services<br>• care of the homeless<br>• sports, youth affairs<br>• minority affairs |
| County council | • national defence, civil defence, disaster management<br>• urban development, urban planning<br>• tourism<br>• cultural services<br>• business organisation, encouragement of enterprise<br>• employment policy, public employment |

**TABLE 11** Potential cooperating partners and areas of cooperation considered appropriate by local governments (Source: Research I, Research Report, pp. 98–101.)

The number and intensity of cooperation considered appropriate and actually established is not always in correlation; often there are major differences between the two. The research results of the MDPLG II project also support the previous finding, as on the basis of registered cooperation, a picture completely at odds with the above emerges on inter-municipal cooperation. Although we found a positive connection between public service capacities and the given local government's propensity to cooperate on the basis of results from the self-reporting online questionnaire, the analysis of the cooperation database and the findings of case studies suggest that in reality this is more of an exception to the rule. Upon analysis of correlations between the number of legally formal cooperation and the extent of available public service capacities,[15] we find a reversed connection directly opposed to the results of the online questionnaire survey. This means that the more public services are available in a given municipality, the fewer number of cooperations it is participating in.

**14.** E.g. public sanitation, cleaning of municipal environment, rodent control etc.

**15.** Such institutions include the nursery, kindergarten, primary school, general paediatric services, general practitioners, specialised outpatient care, daytime institutions (also) caring for the elderly, local bus stop, utilities.

A kutatás során a településeket többféleképpen is osztályoztuk. Felmértük a rendelkezésre álló intézményi kapacitásokat, ami alapján négy csoportba soroltuk a településeket [nagyon jó (4), jó (3), mérsékelt (2), gyenge (1) közszolgáltatás-nyújtási kapacitás].[16] Az együttműködési adatbázisból az is kiderült, hogy az egyes települések hány együttműködésben rendelkeznek tagsággal. Természetesen ez egy tökéletlen mutató, hiszen nem méri az együttműködések minőségét, sem a valódi aktivitást, de közelítő indikátorként érdemes használni. Az együttműködések száma alapján egy szintén négyfokozatú skálán helyeztünk el minden települést [nagyon együttműködő (4), inkább együttműködő (3), mérsékelten együttműködő (2), kevésbé együttműködő (1)]. A *12. táblázatban* a két kategorizálásban kapott osztályzatok átlagát mutatjuk be városok és községek szerinti bontásban. Amint az látható, a városok közül szinte mindegyik a 4-es, vagyis a legmagasabb osztályba tartozik a rendelkezésre álló közszolgáltatások tekintetében, miközben a községi átlag csak 2,12. Ehhez képest az együttműködések számában a községek aktívabbak, mint a városok.

| Település jogállása | Közszolgáltatás-kapacitási osztály | Együttműködési osztály |
|---|---|---|
| Város | 3,96 | 2,57 |
| Község | 2,12 | 2,68 |

**12. TÁBLÁZAT** A települések jogállása, a rendelkezésre álló közszolgáltatások kiterjedtsége és az együttműködések intenzitása (Forrás: Kutatás I., Kutatási Jelentés, 98–101.o. alapján)

Az együttműködések száma és a közszolgáltatások elérhetősége a település jogállásától függetlenül is szignifikánsan és negatív irányban korrelál egymással: a Spearman-rangkorreláció értéke Ró=-0,138 (sig.<0,001). Ez tulajdonképpen racionális viselkedés a városi önkormányzatok részéről, hiszen kiterjedt saját kapacitások mellett nem feltétlenül érzik érdekeltnek magukat abban, hogy ezeket másokkal megosszák. Ez gyakran oda vezet, hogy a rendelkezésre álló kapacitásokat nem a lehető leghatékonyabb módon használják fel. Ezek alapján célszerű lehet megfontolni, hogy további ösztönzők beépítésével a jelenleginél érdekeltebbé lehet-e tenni a nagyobb, fejlettebb kapacitásokkal rendelkező önkormányzatokat arra, hogy együttműködjenek a környék kisebb településeivel intézményi kapacitásaik megosztásában.

16 Szennyvíztisztító telep, közüzemi ivóvízvezeték-hálózat, sportcsarnok, sportpálya, tűzoltóság. Ezek megléte alapján négyes csoportra osztották a településeket, amikből további összevonásokkal jött létre a települések két csoportja: a gyenge vagy mérsékelt, illetve a jó vagy kiváló közszolgáltatás-nyújtási kapacitással rendelkező településeké.





Over the course of the research project we classified municipalities in several ways. We assessed the available institutional capacities, on the basis of which we classified municipalities into four groups [very good (4), good (3), average (2), poor (1) public service capacity].[16] The cooperation database also indicated the number of cooperations individual municipalities are participating in. While this is an imperfect indicator, as it does not measure either the quality of cooperation or genuine activity, it is useful as an approximating indicator. Based on the number of cooperations, we similarly measured all municipalities on a four-graded scale [very cooperating (4), mostly cooperating (3), moderately cooperating (2), less cooperating (1)]. *Table 12* shows the average grades received according to the two categorisations in the breakdown of cities and villages. We can see that almost all cities have a grade 4, i.e. they belong to the highest class in relation to the availability of public services, while villages have an average of 2.12. In contrast, villages are more active than cities in terms of the number of cooperations.

| Legal status of municipality | Public services capacity class | Cooperation class |
|---|---|---|
| City | 3.96 | 2.57 |
| Village | 2.12 | 2.68 |

**TABLE 12** Legal status of municipalities, extent of available public services and intensity of cooperation (Source: Research I, Research Report, pp. 98–101.)

The number of cooperations and the availability of public services are significantly and negatively correlated regardless of the municipality's legal status; value of the Spearman rank correlation: Rho=-0.138 (sig.<0.001). This is in fact rational behaviour on part of city local governments, because having their own capacities at their disposal, they do not necessarily have a vested interest in sharing these with other municipalities. As a consequence, available capacities are not used in the most efficient manner. It may therefore be appropriate to consider the introduction of additional incentives to better motivate local governments with larger and more developed capacities to cooperate with smaller municipalities in their vicinity in the sharing of their institutional capacities.

16. Waste water treatment plant, drinking water utility network, sports hall, sports pitch, firefighting services. On the basis of the availability of such capacities municipalities were divided into groups of four, followed by the creation of two groups of municipalities through additional combinations: municipalities with poor or average, and with good or excellent public service capacities.

### 3.3.2. Vertikális koordináció: a megyei önkormányzatok szerepe

Más a helyzet a vertikális koordináció elsődleges partnerével, a megyei önkormányzattal való együttműködést illetően. Velük egyrészt nagyon speciális közszolgáltatásokban (honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem) kooperálnak az önkormányzatok, másrészt olyan feladatok ellátásában, amelyek a kitörési pontok megtalálásához és megvalósításához kellenek. Ilyenek tipikusan a gazdaságfejlesztési tervek kidolgozása, a turizmus és egyéb vállalkozások ösztönzése, a kulturális élet fellendítése, a foglalkoztatáspolitikai eszközök működtetése vagy a településfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő feladatok megvalósítása. Ez egészen másfajta együttműködést jelent, mint ami a közszolgáltatások megteremtéséhez és közös üzemeltetéséhez szükséges. Az önkormányzati vezetők elsősorban támogató, tanácsadó funkciót várnak el az ilyen típusú együttműködésektől. Ezzel kapcsolatban az esettanulmányok tapasztalatai alapján a fő problémák a következők: egyrészt a megfelelő pénzügyi erőforrások nemcsak a tervek megvalósításához szükséges pályázatokon való részvételhez elengedhetetlen önrész biztosításához hiányoznak, de gyakran a mindennapi feladatok ellátási és működési költségekeinek fedezéséhez is. Ilyen körülmények között a kötelező pályázati önrész előteremtése irreális feltétel, ami olyan belépési korlátot jelent a legkevésbé tehetős, vagyis éppen a legrászorultabb települések számára, amelyet azok nem tudnak megugrani. A kisebb és legkevésbé tehetős települések számára legalább ilyen súlyos problémát jelent ugyanakkor a megfelelő szakemberek hiánya is. A kompetenciák között leggyakrabban a pénzügyi, a pályázatírói és projektmenedzsmenttel kapcsolatos tudásokat, valamint az építésügyi hatóságokkal való kommunikációt megkönnyítő tudást említették a kérdezettek az esettanulmányok során.

További problémát jelent, hogy míg a közszolgáltatások szervezésénél gyakran igen intenzív kooperáció zajlik, ugyanez nem mondható el a fejlesztések terén, így gyakran egymáshoz földrajzilag közel eső települések nagyon hasonló gazdaságfejlesztési tevékenységekbe fognak. Ennek oka lehet, hogy míg a közszolgáltatások területén az együttműködés előnyei nyilvánvalóak, a fejlesztések során részben egymással versengve igyekeznek előre jutni.

A hét megyében tartott rendezvénysorozat[17] során készített szisztematikus kvalitatív adatgyűjtés a vertikális koordináció problémáinak elemzéséhez járult hozzá értékes tapasztalatokkal. Ezeken a rendezvényeken egyértelműen körvonalazódott az igény a megyei önkormányzatok jelenleginél aktívabb szerepvállalására. A tapasztalatok alapján mindenképpen érdemes megfontolni egy szélesebb jogosítványokkal rendelkező, jogilag egyértelműen definiált, egységes és modern módszertannal és menedzsmentszervezettel és közvetlen forrásallokációs funkciókkal ellátott megyei önkormányzati szint kiépítését.

17 A Kutatás I-hez kapcsolódóan került megvalósításra az MJV – Megyék és települések együttműködése programsorozat, amely a vertikális koordináció vizsgálatát volt hivatott segíteni. A programsorozat keretében a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségével és hét megyei önkormányzattal együttműködésben összesen 8 rendezvénysorozat (5+1 rendezvény / sorozat) került lebonyolításra.





### 3.3.2. Vertical coordination: role of county councils

The situation is different in relation to cooperation with the primary partner of vertical coordination, the county council. First, local governments cooperate with county councils in very specialised public services (national defence, civil defence, disaster management), and secondly, in the performance of duties that are needed for identifying and implementing the points of breakthrough. Such duties commonly include the drawing up of economic development plans, the incentivisation of tourism and other enterprises, revival of cultural life, operation of employment policy instruments, and tasks relating to urban development and spatial planning. Such cooperation is very different from the one necessary for the establishment and joint operation of public services. Local government leaders primarily expect supporting and advisory functions from such types of cooperation. In this regard, based on the findings of case studies, the main challenge is often that adequate financial resources are not only lacking for the provision of own contributions essential for participation in tenders, which are necessary for implementing plans, but in many cases also for financing the service and operating costs of day-to-day duties. Under such circumstances the provision of mandatory own contributions in tenders is an unrealistic condition, posing an insurmountable obstacle to entry for the least prosperous, i.e. the most deprived, municipalities. The lack of appropriate specialistsis at another impediment, especially for smaller and less prosperous municipalities. In the course of the case studies, the competencies most often referred to by respondents are knowledge relating to finance, tendering and project management, and knowledge facilitating communication with the building authorities.

In addition, although public services are often organised with very thorough cooperation, the same cannot be said in relation to development, therefore municipalities in close geographical proximity often launch very similar economic development projects. This may be attributable to the fact that while the advantages of cooperation are obvious in relation to public services, municipalities often compete against each other for development funding.

The systematic, qualitative data collection conducted in the course of the series of events held in seven counties  contributed valuable findings to analysing the problems of vertical coordination. At these events a clear demand for a more active role of county councils emerged. Based on experience, it would be worthwhile to consider the establishment of a level of county local government that holds broader powers, is clearly defined by law, applies uniform and modern methodologies and management organisations, and performs direct fund allocation functions.

17 The 'MJV – Cooperation between counties and municipalities' series of programmes was implemented in connection with Research I, aimed at supporting the analysis of vertical coordination. Within the framework of the series of programmes a total of 8 series of events (5+1 events / series) were held with the cooperation of the National Association of County Councils and seven county councils.

Annak a közigazgatási szintnek a megerősítését tehát, amely összekötő kapocs lehet a központi államigazgatás és annak területi végrehajtó intézményei (megyei és járási kormányhivatalok), valamint a települési önkormányzatok között. Az önkormányzati vezetők által elmondottak alapján ez a köztes közigazgatási szint jelenleg keresi a helyét és a szerepét: megyéről megyére változhat, miként értelmezi feladat- és hatásköreit, mint ahogy az általuk végzett tevékenységek színvonala és módszertana is heterogén. Egy kompetens, szakmai támogatást és koordinációt egyaránt ellátó megyei önkormányzat nagyban hozzá tud járulni, hogy a helyi fejlesztések a jelenleginél hatékonyabban valósuljanak meg, miközben – és ismét csak – a leginkább rászorult önkormányzatok gyakran magukra hagyva érzik magukat a problémáikkal, amelyekre önerőből képtelenek szakmai megoldást találni.

## 3.4. Inkluzív működés az önkormányzatokban: a belső erőforrások mozgósításában rejlő lehetőségek

Mint láttuk, a fejletlen közszolgáltatási kapacitások elsősorban a kisebb települések számára jelentenek problémát, amit az egymás közötti együttműködések erősítésével lehet leghatékonyabban orvosolni. Azonban minden településen vannak olyan belső tartalékok, amelyekkel szintén lehet javítani az életminőségen, növelve a települések népességmegtartó erejét. A helyi igényekhez igazodó tervezés, a lakosság bevonása a döntéshozatali folyamatokba jellemzően ilyen eszköz, így a kutatás során azt is megvizsgáltuk, hogy erre milyen eszközöket és hogyan működtetnek az önkormányzatok.

### 3.4.1. A települések közötti különbségek és a szegregáció

Ehhez először úgynevezett kemény adatokra volt szükség arra vonatkozóan, hogy a társadalmi rétegek térben mennyire különülnek el egymástól, az egyes településtípusokon belül mekkora problémát jelent a szegregáció, vagyis az inkluzivitás hiánya.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy, a széles társadalmi párbeszédben mégannyira érdekelt önkormányzat is alapvető nehézségekbe ütközik, ha egy erősen szegregált településen kísérli meg bevonni a lakosságot a helyi döntések meghozatalába. Mint ahogy az is könnyen belátható, hogy a szegregáltság mértékének és fajtájának[18] függvényében a bevonás leghatékonyabb eszköze is más és más lesz.

**18** Vannak olyan települések, ahol a helyi társadalom magas státuszú tagjai különülnek el térben jól láthatóan, vannak olyanok, ahol az alacsony státuszúak, valahol mindkettő, másutt egyik sem..





This would be necessary to strengthen the level of public administration that functions as a link between central state administration and its regional executive institutions (county and district government offices), and local governments. Based on the statements made by local government leaders, this intermediate level of public administration is currently seeking the right place and role; its scope of duties and authority may vary by county, just as the quality and methodology of activities carried out by municipalities are also heterogeneous. A competent county council, providing both professional support and coordination, can significantly contribute to improving the effectiveness of implementing local development projects, while the most deprived local governments may again feel they are often ignored with their problems, which, often due to factors outside of their agency, they are unable to resolve on their own.

## 3.4. Inclusive operation in local government: opportunities for mobilising internal resources

As noted above, underdeveloped public service capacities are a problem mainly for smaller municipalities, which could be most effectively remedied by strengthening inter-municipal cooperation. The inherent dilemma is that each municipality must weigh using internal reserves for such external cooperation against spending that could contribute to improving the quality of life of its inhabitants, thereby enhancing the population retention ability of municipalities. Planning adjusted to local needs and the inclusion of inhabitants in decision-making is typically such an approach, therefore in the course of the research we examined the types of instruments used by municipalities and their modes of operation.

### 3.4.1. Differences between municipalities and segregation

Initially hard data was needed to determine the extent of the spatial segregation of social groups, the magnitude of problems caused by segregation, i.e. the lack of inclusivity, in the individual types of municipalities.

Even a local government with a strong interest in broad social dialogue confronts fundamental difficulties if it attempts to involve the public in local decision-making in a severely segregated municipality. It is similarly evident that the most effective instrument of inclusion will vary depending on the extent and type of segregation[18].

**18** There are municipalities where members of a local society with high status are visibly segregated in space, others where those of low status are segregated, and still others where both and neither are segregated.

Első lépésben a 2011-es népszámlálás adatainak felhasználásával készültek települési szintű szegregáltsági mutatók.[19] Érdemes megemlíteni, hogy ez az elemzés önmagában olyan eredeti eredménynek tekinthető, amelyre nemcsak Magyarországon, de (talán az USA-n kívül) bármely más országban is kevés példát találunk. A kutatás során arra voltunk kíváncsiak, hogy a gazdaságilag és demográfiailag sikeres és sikertelen településeken milyen mértékű és milyen típusú a szegregáció.

Az eredmények azt mutatják, hogy a települések fenti módon meghatározott sikeressége statisztikailag szignifikáns összefüggésben áll a szegregáltsági mutatókkal is.[20] A sikertelen települések erősebben szegregáltak: a magasabb státuszú csoportok jobban elkülönültek térben, míg az alacsony státuszúak elkülönülése kevésbé volt jellemző. Ez a szegreáltsági minta a sikertelen települések mintegy harmadára volt jellemző, további mintegy 20% esetében az alacsony és a magas státuszú rétegek térbeli elkülönülése egyaránt jellemző volt. Szintén jelentős számban (25%) találtunk olyan sikertelen települést, ahol csak az alacsony státuszúak szegregáltsága volt megfigyelhető.

Figyelemre méltó összefüggés, hogy minél sikeresebb egy település a migrációs egyenleg és az egy adózóra jutó személyi jövedelemadó-alap változását tekintve, annál nagyobb arányban találkozunk a szegregáció hiányával: a sikertelen települések 6%-ában, a sikeresek 14%-ában nem volt tapasztalható a különböző társadalmi rétegek térbeli elkülönülése. Ezzel párhuzamosan a szegregáció általános szintje is csökken. Ez alól kivételt képez a csak az alacsony státuszú rétegek szegregációja, amely közel azonos szinten jellemzi a különböző mértékben sikeres településeket. És bár az intenzívebb szegregáció kevésbé jellemzi a sikeresebb településeket, a közepes mértékű elkülönülés jellemzőbb rájuk, mint a sikertelen településekre (*13. táblázat*).

| | | Szegregáció típusa | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Egyik sem | Valamelyik közepesen | Alacsony erősen | Magas erősen | Mindkettő erősen |
| Település sikeressége | Sikertelen | 6,2% | 17,9% | 23,5% | 32,7% | 19,8% |
| | Aránylag sikertelen | 6,5% | 26,4% | 24,1% | 23,5% | 19,5% |
| | Közepesen sikeres | 6,8% | 27,7% | 24,5% | 24,3% | 16,8% |
| | Aránylag sikeres | 8,0% | 29,7% | 34,5% | 20,4% | 7,3% |
| | Sikeres | 13,9% | 33,9% | 26,7% | 16,4% | 9,1% |
| Összesen | | 7,8% | 27,5% | 26,7% | 23,3% | 14,7% |

**13. TÁBLÁZAT** A település sikeressége és szegregáltsága 1000 főnél nagyobb településeken (Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 112.o)

19 A vizsgált települések körét ebben az esetben is az 1000 fős lélekszámot meghaladó településekre korlátozták a kutatók.

20 Lásd: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 13.2 fejezet.





As a first step, segregation indicators were drawn up at municipality level with the use of data from the 2011 census.[19] We should note that this analysis is in itself considered to be an original result with few similar examples not only in Hungary but (perhaps with the exception of the United States) in any other country. Our research aimed at determining the level and type of segregation in economically and demographically successful and unsuccessful municipalities.

The results suggest that the success of municipalities defined in the above manner is in a significant statistical correlation with the segregation indicators as well.[20] Unsuccessful municipalities have higher segregation; groups with higher status were more segregated in space, while those with lower status were less segregated. Approximately one third of unsuccessful municipalities matched this segregation pattern; the spatial segregation of groups with both low and high status was the case in relation to a further, roughly 20% of municipalities. There is also a high number (25%) of unsuccessful municipalities where only the segregation of those with low status was observed.

As a notable correlation, the more successful a municipality is in terms of changes in the net migration rate and the personal income tax base per taxpayer, the greater the lack of segregation; the spatial segregation of different social groups was not observed in 6% of unsuccessful municipalities and in 14% of successful ones. The general level of segregation is also decreasing in parallel. The segregation of only groups with low status is an exception; it is on a similar level in municipalities with different levels of success. Although more successful municipalities are less characterised by higher segregation, they have more of an average level of segregation than unsuccessful municipalities (*Table 13*).

| | | Type of segregation | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Neither | Average level for either status | Strong level for low status | Strong level for high status | Strong level for both |
| Success of municipality | Unsuccessful | 6,2% | 17,9% | 23,5% | 32,7% | 19,8% |
| | Relatively unsuccessful | 6,5% | 26,4% | 24,1% | 23,5% | 19,5% |
| | Fairly successful | 6,8% | 27,7% | 24,5% | 24,3% | 16,8% |
| | Relatively successful | 8,0% | 29,7% | 34,5% | 20,4% | 7,3% |
| | Successful | 13,9% | 33,9% | 26,7% | 16,4% | 9,1% |
| Összesen | | 7,8% | 27,5% | 26,7% | 23,3% | 14,7% |

**TABLE 13** Success and segregation in municipalities with more than 1,000 inhabitants (Source: Research II, Research Report, p. 112.)

19 In this case, too, researchers limited the scope of analysed municipalities to those with a population of more than 1,000 inhabitants.

20 See Research II, Research Report, Chapter 13.2.

Ha csak a tehetősség szerint vizsgáljuk a különböző státuszú társadalmi rétegek térbeli elkülönülését, akkor a fentiekhez nagyon hasonló mintákat találunk, vagyis az alacsony státuszúak erős szegregáltsága inkább a tehetős településeken, míg a magasabb státuszúak erős elkülönülése inkább a kevésbé tehetős településeken jellemző. A település lélekszáma alapján az látható, hogy a nagyobb lélekszámú településeken az alacsony státuszú társadalmi rétegek erős szegregáltsága jellemző, míg a kisebb településeken jóval kisebb mértékben, de a magas státusszal rendelkezők különülnek el inkább. Önmagában ez a mintázat még nem is annyira meglepő, a szegregáltság mértéke viszont annál inkább: az ötezer főt vagy annál többet számláló települések közel 60%-ára jellemző a szegényebb társadalmi csoportok nagyfokú elkülönülése (*14. táblázat*).[21]

| | | Szegregáció típusa | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Egyik sem | Valamelyik közepesen | Alacsony erősen | Magas erősen | Mindkettő erősen |
| Település lakosságszáma (fő) | 1000–4999 | 9,7% | 30,0% | 18,6% | 26,7% | 15,0% |
| | 5000 és fölötte | 0,0% | 17,3% | 59,4% | 9,5% | 13,8% |
| Összesen | | 7,8% | 27,5% | 26,7% | 23,3% | 14,7% |

**14. TÁBLÁZAT** A település nagysága és szegregáltsága 1000 főnél nagyobb településeken (Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 112.o)

### 3.4.2. A lakosság bevonásának eszközei a helyi döntéshozatali folyamatokba

A társadalmi rétegek térbeli elkülönülése azonban csak a leglátványosabb formája az inkluzivitás hiányának. A tapasztalatok azt mutatják, hogy bizonyos társadalmi csoportok akkor is jelentős hátrányt tudnak szenvedni a politikai participáció lehetőségének hiányában, ha a területi szegregáció alapján az adott társadalmi csoport helyzete megfelelő a településen. Ezért kvalitatív módszerekkel (58 esettanulmány) megvizsgáltuk azt is, hogy milyen eszközöket használnak a magyar önkormányzatok arra, hogy a helyi igények minél szélesebb körének megfelelő döntéseket hozzanak a helyi politika formálása során. Meggyőződésünk szerint ez legalább olyan fontos feltétele egy település népességmegtartó képességének, mint a rendelkezésére álló anyagi források bősége.

A tapasztalatok alapján elmondható, hogy a lakosság bevonására irányuló eszközök használata elsősorban nem az anyagi erőforrások, hanem a megfelelő szemlélet kérdése. Természetesen vannak erőforrásigényesebb bevonási eszközök, de szinte minden esetben lehet találni valamilyen költségkímélő alternatívát. A Kutatás II.-ben a lakossági bevonás eszközeit három csoportba sorolták az inkluzivitás szintje szerint (*15. táblázat*).

**21** A népesebb települések kisebb száma nem engedett a táblázatban látható települési bontásnál finomabb településtipológiát alkalmazni.





If we examine the spatial segregation of social groups of different status only on the basis of prosperity, the resulting patterns are very similar to the above, i.e. the strong segregation of those with a low status is more characteristic of prosperous municipalities, while the strong segregation of those with a higher status is more characteristic of less prosperous municipalities. Based on the population size of a municipality, there is strong segregation of social groups with a low status in more populous municipalities, while those with a high status are more likely to be segregated in smaller municipalities, albeit to a much lesser extent. This pattern is in itself not all that surprising, which cannot be said of the level of segregation; in approximately 60% of municipalities with a population of 5,000 or more inhabitants there is a high level of segregation of poorer social groups (*Table 14*). [21]

| | | Type of segregation | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Neither | Average level for either status | Strong level for low status | Strong level for high status | Strong level for both |
| Municipality's population (inhabitants) | 1,000–4,999 | 9,7% | 30,0% | 18,6% | 26,7% | 15,0% |
| | 5,000 and more | 0,0% | 17,3% | 59,4% | 9,5% | 13,8% |
| Összesen | | 7,8% | 27,5% | 26,7% | 23,3% | 14,7% |

**TABLE 14** Size and segregation of municipalities with more than 1,000 inhabitants (Source: Research II, Research Report, p. 112.)

### 3.4.2. Means of public inclusion in local decision-making

The spatial segregation of social groups is only the most visible form of lacking inclusivity. Evidence and experience suggest that certain social groups may suffer significant disadvantages without opportunities for political participation even if the position of the given social group is satisfactory on the basis of territorial segregation. Therefore, we applied qualitative methods (58 case studies) to also examine the instruments used by Hungarian local governments to adopt decisions meeting the widest possible range of local needs in the course of making local policies. We believe this aspect is just as important for a municipality's population retention ability as the abundance of financial resources.

It is evident that the use of instruments aimed at public inclusion mainly depend on appropriate approaches and not on financial resources. While there are means of inclusion that demand more resources, it is almost always possible to find low-cost alternatives. In Research II the means of public inclusion were classified into three groups, based on the level of inclusivity (*Table 15*).

**21** The smaller number of more populous municipalities did not allow the application of a municipality typology that is finer than the municipality breakdown in the table.

| Alacsony fokú inkluzivitást megvalósító eszközök | Közepes fokú inkluzivitást megvalósító eszközök | Magas fokú inkluzivitást megvalósító eszközök |
|---|---|---|
| **Ügyfélpontok** | Lakossági fórum | Helyi vállalkozások rendszeres látogatása |
| **Település bejárása** | Lakossági és online fogadóóra | Szűk fórumok kiválasztott csoportoknak |
| **Közmeghallgatás** | Informális fogadóóra | Helyi népszavazás |
| | Informális visszacsatolási eszközök | Részvételi költségvetés |
| | Fórumládák, ötletládák | |
| | Fókuszcsoportok | |
| | Utcabizalmi rendszer | |
| | Szakértői tanácsadó testület | |
| | Tematikus lakossági konzultációk elemzése | |
| | Utcafórum | |
| | Lakossági találkozó szakemberek bevonásával | |
| | Polgármester házhoz megy | |
| | Társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás | |
| | Kiválasztott lakossági szereplő(k) bevonása | |

**15. TÁBLÁZAT** Az inkluzív önkormányzati működés eszközei
(Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés, 15. fejezete alapján)

Az egyes eszközök részletes leírása, beleértve a használatuk előnyeit és hátrányait, megtalálható a Kutatás II. Kutatási Jelentésének 15. fejezetében, így ettől most eltekintünk. A bevonási eszközök használata azonban korántsem annyira magától értetődő. Noha a lakossági vélemények és fejlesztési igények megismerése, valamint az ezzel kapcsolatos önkormányzati elképzelések széleskörű megvitatása minden politikai szereplő saját jól felfogott érdeke, ez gyakran akadályokba ütközik. A mindennapi megélhetési gondokkal küzdő lakosok általában kevéssé érdeklődők a helyi közügyek iránt, de paradox módon a relatíve sikeresebb települések is gyakran találkoznak passzivitással a lakosság részéről: mivel *„amúgy is jól mennek a dolgok”*, ezért a választópolgárok kevésbé érzik szükségét, hogy elmondják a véleményüket az egyes kérdésekről.





| Instruments implementing a low level of inclusivity | Instruments implementing an average level of inclusivity | Instruments implementing a high level of inclusivity |
|---|---|---|
| **Customer service points** | Public forum | Regular visits of local businesses |
| **Tours of the municipality** | Public and online customer service hours | Limited forums held for selected groups |
| **Public hearing** | Informal customer service hours | Local referendum |
| | Informal feedback instruments | Participation budget |
| | Forum boxes, idea boxes | |
| | Focus groups | |
| | Neighbourhood trust system | |
| | Specialised advisory panel | |
| | Analysis of topical public consultations | |
| | Street forum | |
| | Public meetings attended by specialists | |
| | Mayoral visits to homes, other addresses | |
| | Contacts with civil society organisations | |
| | Inclusion of selected public stakeholder(s) | |

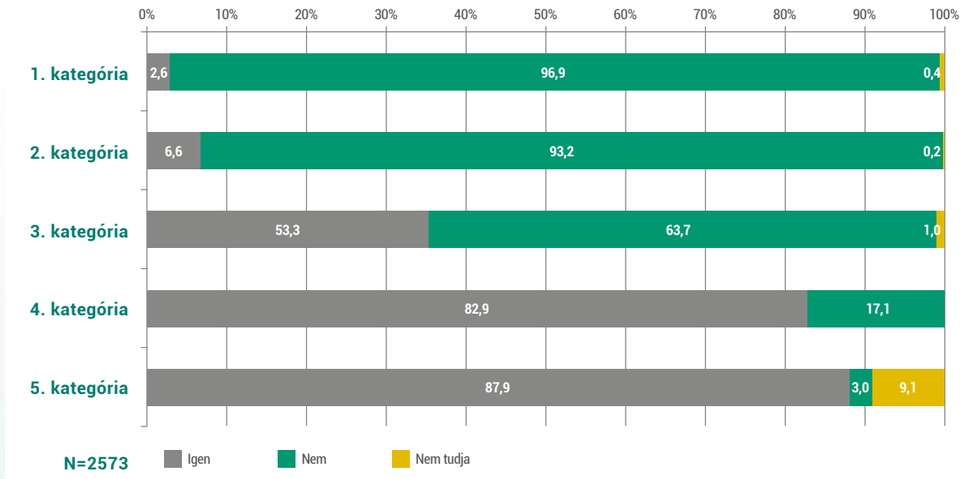
**TABLE 15** Means of the inclusive operation of local governments
(Source: Based on Research II, Research Report, Chapter 15.)

Chapter 15 of the Research Report of Research II contains the detailed description of individual instruments, including their advantages and disadvantages, therefore we will not elaborate these. The use of instruments of inclusion, however, is far from obvious. Although awareness of public opinion and development needs, and broad debate about related municipal concepts is clearly in the interest of all political actors, this effort often runs into obstacles. Inhabitants struggling to make a living on a day-to-day basis generally show less interest in local affairs, but paradoxically relatively more successful municipalities also often face passive inhabitants; since *‘things are going well anyway’*, voters feel less pressed to give their opinions on matters.

A kutatás során az online felmérés keretében megkérdeztük az önkormányzati vezetőket arról, hogy mennyire vonják be a lakosságot a helyi jogszabályok megalkotásának folyamatába. A válaszokból kiderült, hogy a település méretének csökkenésével párhuzamosan csökken a bevonás előfordulásának gyakorisága is.

### 3.4.3. A hivatalok humánerőforrás-kapacitása

Természetesen a bevonás sikeressége nagyban függ a kommunikáció megfelelő tervezettségétől. Ennek fényében kritikus kérdés, hogy a hivatalokban rendelkezésre áll-e a megfelelő számú szakember. Ezzel kapcsolatban a rendelkezésre álló adatok nagyfokú egyenlőtlenségekre utalnak a települések között a lélekszám függvényében. Az online felmérés során arról kérdeztük az önkormányzati vezetőket, hogy alkalmaznak-e kommunikációs szakembert a hivatalban. A válaszok megoszlását a *8. ábra* mutatja.




**8. ÁBRA** Kifejezetten kommunikációs munkatárs alkalmazása az önkormányzatoknál a településméret függvényében (%) (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 52.o.)

Az természetesen nem meglepő, hogy a kisebb hivatalokban kevesebb a kommunikációs szakember, de más szempontból is jelentős különbségeket találtunk a települések között. A már említett online felmérés során arra is megkértük az önkormányzati vezetőket, hogy becsüljék meg a hivatali dolgozókon belül a felsőfokú végzettségűek arányát. Mint látható, a becslések szerint a legkisebb települések csak mintegy 6,6%-ában rendelkezik a hivatali alkalmazottak legalább kétharmada felsőfokú végzettséggel. Az 1001–5000 fős lélekszámú településeken ez az arány 12,7%, a következő két kategóriában nagyságrendi ugrás tapasztalható: az 5001–20000 fős települések 38,3%-ában, a 20001–50000 fős települések 53,7%-ában rendelkezik a hivatali dolgozók legalább kétharmada felsőfokú végzettséggel.





In the course of the research, within the framework of an online survey we asked heads of local government about the extent to which they include inhabitants in the local legislative process. The answers imply that the frequency of inclusion declines in parallel with the decrease in municipality size.

### 3.4.3. Human resource capacities of local governments

Obviously, the success of inclusion greatly depends on the adequate planning of communication. It is therefore crucial to ask whether an adequate number of specialists are available at the offices. In this regard, available data suggest substantial inequalities between municipalities, depending on population size. In the online survey we asked heads of local government whether they employ communications specialists at their offices. *Figure 8* shows the distribution of replies.

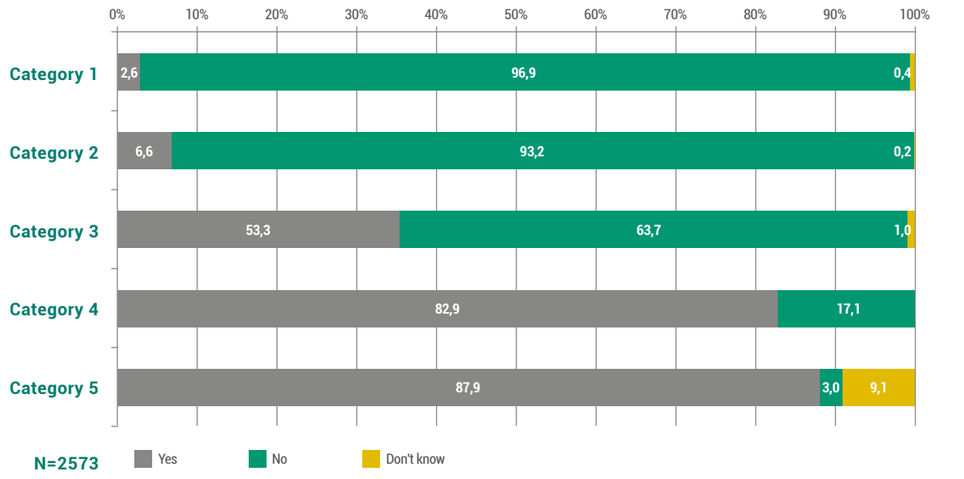
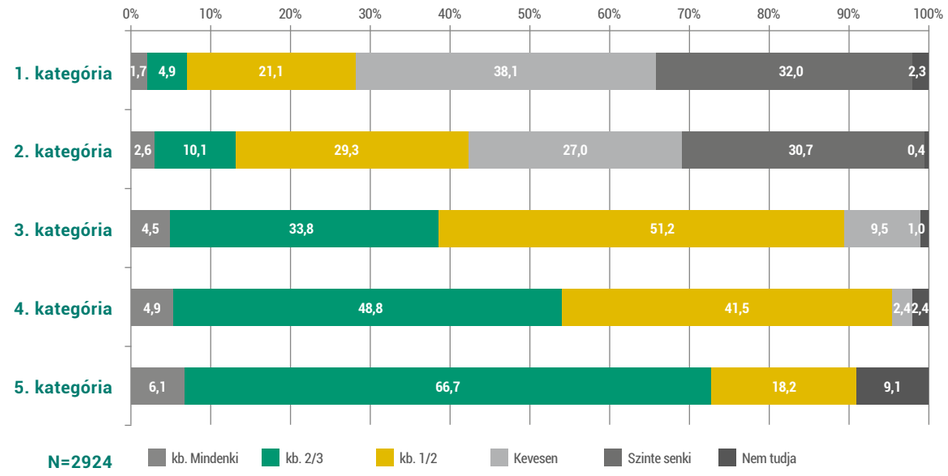



**FIGURE 8** Employment specifically of communications staff by local governments, based on municipality size (%) (Source: Research III, Research Report, p. 52.)

It comes as no surprise that fewer communications specialists work at smaller local governments, but there are also major differences between municipalities in other areas. In the online survey noted above we also asked heads of local government to estimate the ratio of their employees with a higher education degree. According to the estimates, at least two thirds of local government employees have a higher education degree in only approximately 6.6% of the smallest municipalities. This ratio is 12.7% in municipalities with 1,001–5,000 inhabitants. There is a sharp increase in the next two categories: the ratio is 38.3% in municipalities with 5,001–20,000 inhabitants and 53.7% in municipalities with 20,001–50,000 inhabitants, where at least two thirds of local government employees have a higher education degree.

Nem meglepő módon a legnagyobb lélekszámú településeken a legkedvezőbb a helyzet ebből a szempontból: e hivatalok csaknem háromnegyedében rendelkezik az alkalmazottak túlnyomó többsége felsőfokú végzettséggel. Ezek az adatok arra utalnak, hogy különösen az 5000 fő alatti települések esetenként komoly szakmai támogatásra szorulhatnak, hiszen belső erőforrásokból nem feltétlenül képesek szakmailag megfelelő színvonalon megbirkózni az előttük tornyosuló problémákkal (*9. ábra*).




**9. ÁBRA** A felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársakra vonatkozó becslés a településméret függvényében (%)[22] (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 53.o.)

A humánerőforrás terén jelentkező egyenlőtlenségeket tovább mélyíti az a tény, hogy a megfelelő anyagi erőforrások hiányában éppen azok a települések támaszkodnak legkevésbé külső szakértők igénybevételére a stratégiai tervezés során, amelyek pedig erre a leginkább rászorulnának. Mint az alábbi ábrán is látható, az 1000 fő alatti lélekszámú települések közel 60%-a a képviselő-testületre támaszkodik a legfontosabb döntések meghozatala során, és az 1001–5000 fő közötti településeken is közel 50% ez az arány. 5000 fő felett a helyi apparátus szerepe jelentősen megnő a stratégiai tervezésben, míg az 50000 fő feletti településeken mellettük jelentős számban alkalmaznak helyi szakértőket is ezen a téren (*10. ábra*).

22 Megjegyzés: 1. kategória: 1000 fő és az alatti települések; 2. kategória: 1001–5000 fős települések; 3. kategória: 5001–20000 fős települések; 4. kategória: 20001–50000 fős települések; 5. kategória: 50000 fő feletti települések.





The situation is most favourable in municipalities with the largest populations: the vast majority of employees in roughly three fourths of such local governments have a higher education degree. These data suggest that particularly municipalities with less than 5,000 inhabitants often rely heavily on professional support, as their internal resources are not necessarily sufficient to tackle the towering problems at an appropriate professional standard (*Figure 9*).

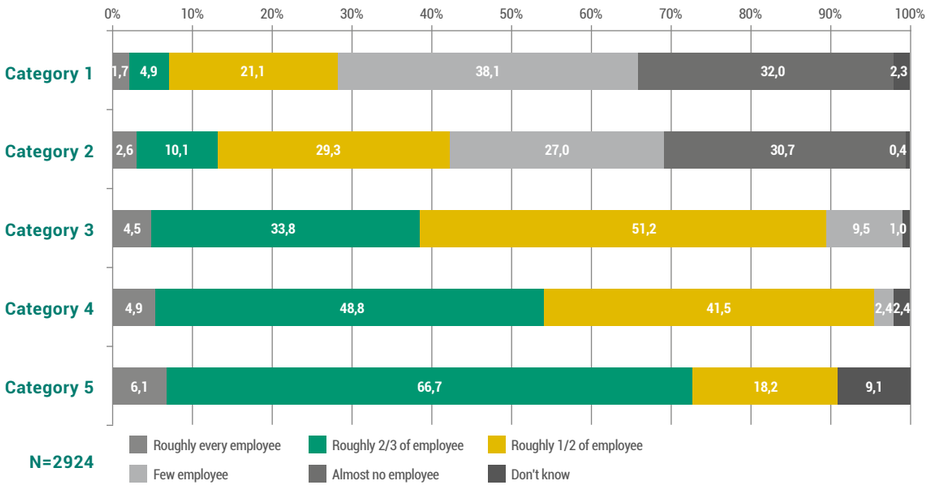
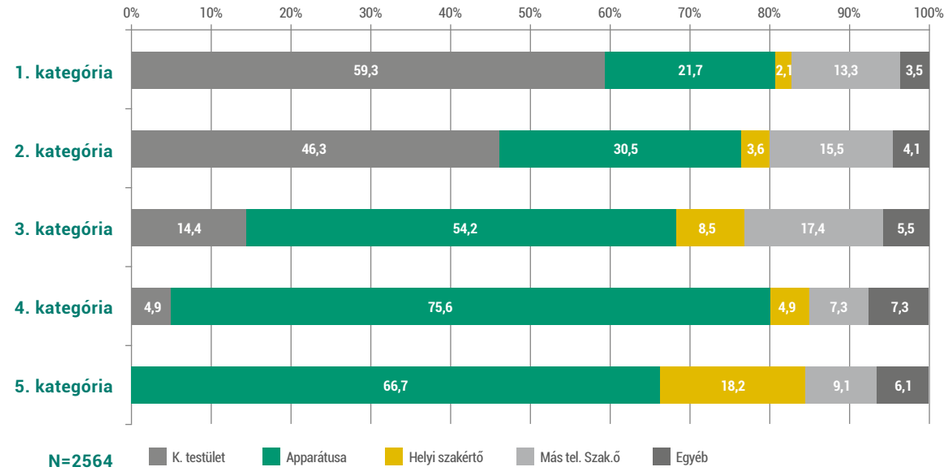



**FIGURE 9** Estimation of employees with a higher education degree based on municipality size (%)[22] (Source: Research III, Research Report, p. 53.)

The inequalities in human resources are further aggravated by the fact that without the necessary financial resources, municipalities that would be most reliant on external specialists in strategic planning least rely on them. As shown by the figure below, nearly 60% of municipalities with fewer than 1,000 inhabitants rely on the representative body in key decision-making; this ratio is also approximately 50% in municipalities with 1,001–5,000 inhabitants. In municipalities with more than 5,000 inhabitants the role of the local administration significantly increases in strategic planning, and local specialists are also employed in large numbers in this field in municipalities with more than 50,000 inhabitants (*Figure 10*).

22 Note: Category 1: Municipalities with 1,000 or fewer inhabitants; Category 2: Municipalities with 1,001–5,000 inhabitants; Category 3: Municipalities with 5,001–20,000 inhabitants; Category 4: Municipalities with 20,001–50,000 inhabitants; Category 5: Municipalities with more than 50,000 inhabitants.




**10. ÁBRA** A stratégiai tervezésnél bevont partnerek a településméret függvényében (%)[23]
(Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 68.o.)

## 3.5. Információgazdálkodás és internetes jelenlét: egy kiaknázatlan terület

Az önkormányzatok számára megfelelő csatorna lehet akár a lakosság bevonására, akár a saját működésüket segítő információk beszerzésére az internet intenzív használata. Jóllehet az elvi lehetőség már régóta adott ahhoz, hogy az önkormányzatok egyszerre tudjanak megjelenni a fizikai és a virtuális térben, számos tényező akadályozza őket ebben. A Kutatás III. eredményei szerint a kisebb települések esetében az elsődleges akadályozó tényező a megfelelő informatikai infrastruktúra hiánya. Bár a nagyobb településeken ez kisebb gondot jelent csak, ott szervezeti és szemléletbeli hiányosságok hátráltatják az internetes megjelenésben rejlő lehetőségek kiaknázását. Jelenleg tehát a technológiai és szervezeti feltételei egyaránt hiányoznak annak, hogy az önkormányzatok mindennapi tevékenységükben szervesen illeszkedő módon tudják kihasználni az internet adta lehetőségeket. A települések között az informatikai infrastruktúra állapotában megnyilvánuló különbségeket a *11. ábra* szemlélteti lakosságszám szerint:

23 Megjegyzés: 1. kategória: 1000 fő és az alatti települések; 2. kategória: 1001–5000 fős települések; 3. kategória: 5001–20000 fős települések; 4. kategória: 20001–50000 fős települések; 5. kategória: 50000 fő feletti települések.





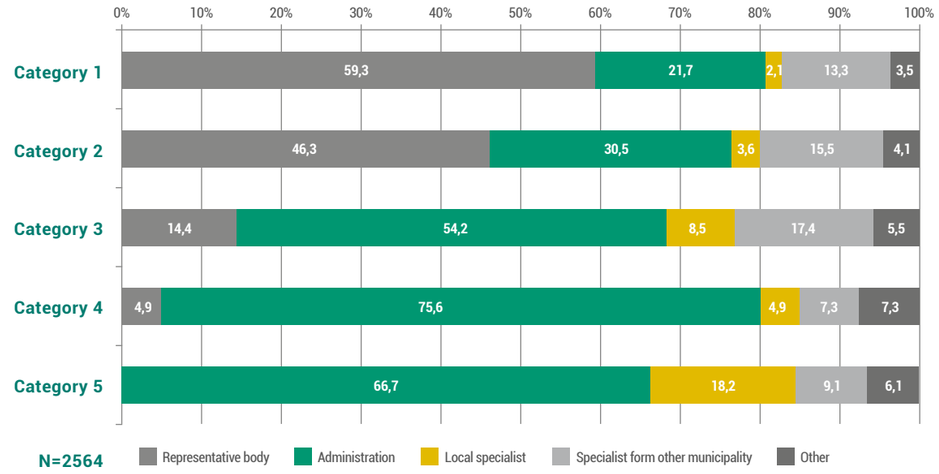
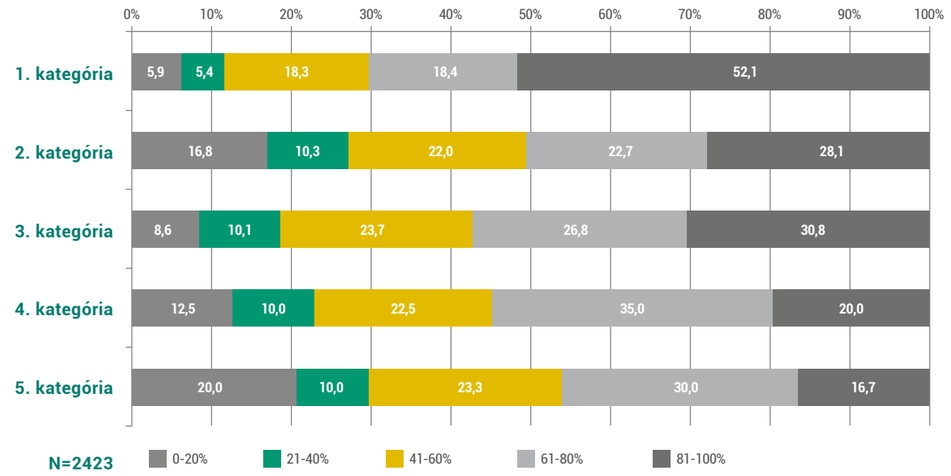



**FIGURE 10** Partners involved in strategic planning based on municipality size (%)[23]
(Source: Research III, Research Report, p. 68.)

## 3.5. Information management and online presence: an untapped area

The intensive use of the internet could serve as an appropriate channel for local governments to either involve the public or to obtain information supporting their own operation. Although in theory it has been possible for some time for local governments to simultaneously appear in physical and virtual space, a variety of factors prevent them from doing so. Based on the results of Research III, the main barrier is the lack of an adequate IT infrastructure in smaller municipalities. Although this is only a minor problem in larger municipalities, their deficiencies in organisation and attitudes obstruct the exploitation of opportunities offered by an online presence. Currently both technological and organisational conditions are lacking to allow local governments to exploit the opportunities offered by the internet integrally in their day-to-day operation. *Figure 11* illustrates differences in IT infrastructure between municipalities based on population size:

23 Note: Category 1: Municipalities with 1,000 or fewer inhabitants; Category 2: Municipalities with 1,001–5,000 inhabitants; Category 3: Municipalities with 5,001–20,000 inhabitants; Category 4: Municipalities with 20,001–50,000 inhabitants; Category 5: Municipalities with more than 50,000 inhabitants.




**11. ÁBRA** A három évnél idősebb önkormányzati számítógépek megoszlása a településméret függvényében (%)[24] (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 47.o.)

Az adatokból látszik, hogy az ezer fő alatti települések vannak a legrosszabb helyzetben, hiszen ezeknek több mint a felében a számítógéppark legalább négyötöde három évnél idősebb. A helyzet azonban a nagyobb települések esetében sem megfelelő, hiszen az ötvenezer főt meghaladó lélekszámmal rendelkező városok esetében is a géppark legalább háromötödét leamortizálódott számítógépek teszik ki.

A 21. században a közösségi hálók használata elengedhetetlen feltétele nemcsak a cégek, de a közintézmények sikeres működésének is. Ebben a tekintetben is jelentős különbségeket találtunk a település mérete szerint (*12. ábra*).

**24** Megjegyzés: 1. kategória: 1000 fő és az alatti települések; 2. kategória: 1001–5000 fős települések; 3. kategória: 5001–20000 fős települések; 4. kategória: 20001–50000 fős települések; 5. kategória: 50000 fő feletti települések.





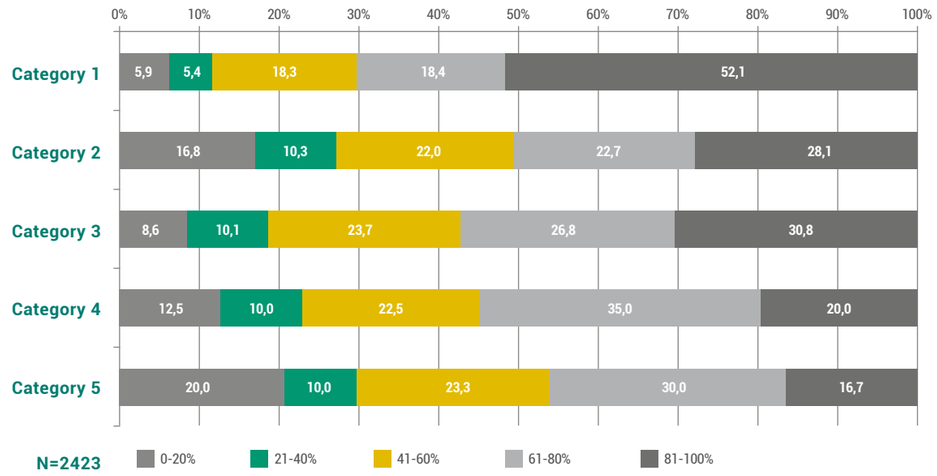
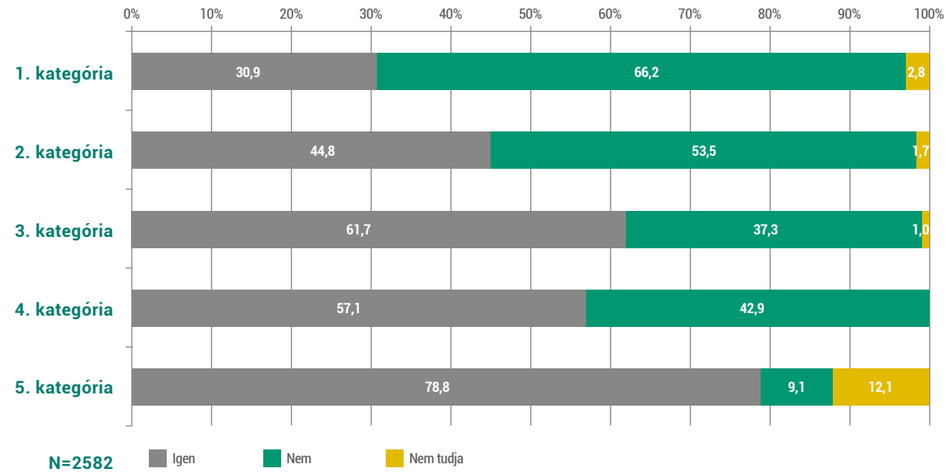



**FIGURE 11** Distribution of local government computers older than three years of age based on municipality size (%)[24] (Source: Research III, Research Report, p. 47.)

The data show that municipalities with less than 1,000 inhabitants are in the worst position, as in more than half of these at least four fifths of computers are older than three years of age. The situation, however, is not satisfactory in larger municipalities either, as at least three fifths of computers are outdated in cities with more than 50,000 inhabitants.

In the 21st century the use of social networks is essential for the successful operation of not only companies but of public institutions as well. In this regard we also observed major differences based on municipality size (*Figure 12*).

**24** Note: Category 1: Municipalities with 1,000 or fewer inhabitants; Category 2: Municipalities with 1,001–5,000 inhabitants; Category 3: Municipalities with 5,001–20,000 inhabitants; Category 4: Municipalities with 20,001–50,000 inhabitants; Category 5: Municipalities with more than 50,000 inhabitants.




**12. ÁBRA** Az önkormányzatok megjelenése a közösségi webhelyeken a település méretének függvényében (%)[25] (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 57.o.)

Az ezer fő alatti települések kétharmada nem használja ki a közösségi webhelyekben (Facebook, Twitter, Instagram) rejlő lehetőségeket, és ez az arány a többi településkategórián belül is relatíve magas. Az egyetlen kivételt a legnagyobb, ötvenezer főt meghaladó lélekszámmal rendelkező városok jelentik, ahol mindössze 9% nem használja ezeket az oldalakat. A megfelelő szervezeti kultúra hiányáról árulkodó adat, hogy a megkérdezett önkormányzati vezetők, munkatársak 12%-a nem tudott válaszolni erre a kérdésre.

Természetesen az önkormányzatok internetes tevékenysége nem független attól, hogy a lakosság mennyire intenzíven használja ezeket a csatornákat. Másképpen fogalmazva, ha a lakosság legnagyobb része a tájékozódás és ügyintézés során a személyes csatornákat preferálja, akkor nem feltétlenül hatékony az infokommunikációs eszközök fejlesztése a kommunikáció vagy az elektronikus ügyintézés terén. Ugyanakkor azt is érdemes szem előtt tartani, hogy ezeknek a megoldásoknak a terjedése valamilyen mértékben a felhasználók szokásait is alakítja, az elektronikus kormányzati lehetőségek optimális esetben tehát az ügyfelek kompetenciáit is fejlesztik. Ennek legfejlettebb formája, amikor a szolgáltató közvetlen képzésben részesíti az ügyfeleket az újonnan bevezetett elektronikus szolgáltatások megfelelő használatáról. Ez a gyakorlat egyelőre gyerekcipőben jár Magyarországon, amelyet jól jelez az online felmérésben kapott nemleges és *„nem tudom”* válaszok elsöprő aránya (*13. ábra*).

25 Megjegyzés: 1. kategória: 1000 fő és az alatti települések; 2. kategória: 1001–5000 fős települések; 3. kategória: 5001–20000 fős települések; 4. kategória: 20001–50000 fős települések; 5. kategória: 50000 fő feletti települések.





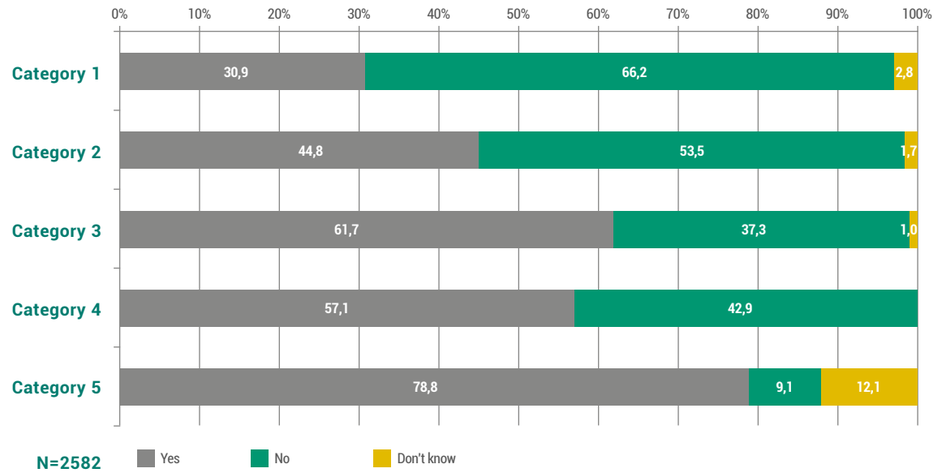
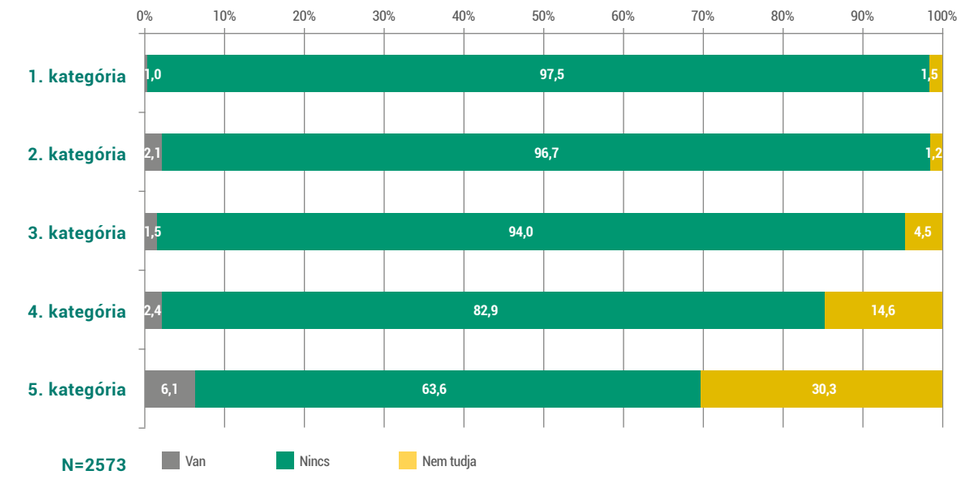



**FIGURE 12** Presence of local governments on social websites based on municipality size (%)[25](Source: Research III, Research Report, p. 57.)

Two thirds of municipalities with less than 1,000 inhabitants do not make use of opportunities offered by social websites (Facebook, Twitter, Instagram), and this rate is also relatively high in relation to other municipality categories. The largest cities, with more than 50,000 inhabitants, are the sole exception, where only 9% do not use these sites. As indication of a lacking adequate organisational culture, 12% of polled local government leaders and staff could not answer this question.

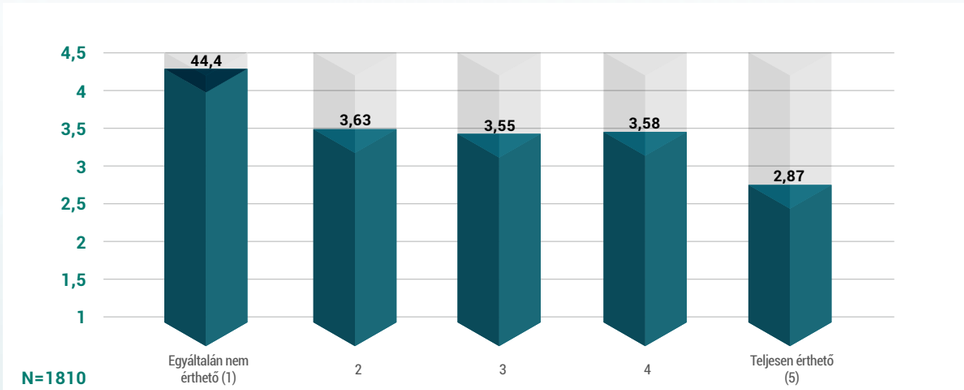
The online activity of local governments is correlated with the extent to which inhabitants use these channels. In other words, when the majority of inhabitants prefer personal channels in obtaining information and communication, the development of digital communication solutions is not necessarily efficient in communication or electronic administration. We should also be aware, however, that the spread of these solutions also shapes the habits of users to some extent, and ideally electronic government solutions also develop the competencies of customers. In the most advanced form of such development, the service provider directly provides training to customers on the appropriate use of newly introduced electronic services. This practice is still in its infancy in Hungary, which is clearly indicated by the vast number of *‘no’* and *‘I don’t know’* answers in the online survey (*Figure 13*).

25 Note: Category 1: Municipalities with 1,000 or fewer inhabitants; Category 2: Municipalities with 1,001–5,000 inhabitants; Category 3: Municipalities with 5,001–20,000 inhabitants; Category 4: Municipalities with 20,001–50,000 inhabitants; Category 5: Municipalities with more than 50,000 inhabitants.




**13. ÁBRA** A települési ügyfélképzések a településméret függvényében (%)[26] (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 69.o.)

Mindezek fényében nem meglepő, hogy a lakossági felmérésből az derült ki, hogy a magyar lakosság túlnyomó részt a személyes csatornákat preferálja a tájékozódás és az alapvető információk megszerzése terén is. Az ilyen irányú megkeresések 45%-a személyesen történik, további 15% pedig telefonon. Ezt valamivel elmaradva követi a hivatali honlapról történő tájékozódás (*14. ábra*).[27]




**14. ÁBRA** A lakossági tájékozódás formái és csatornái (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 89.o.)

26 Megjegyzés: 1. kategória: 1000 fő és az alatti települések; 2. kategória: 1001–5000 fős települések; 3. kategória: 5001–20000 fős települések; 4. kategória: 20001–50000 fős települések; 5. kategória: 50000 fő feletti települések.

27 Természetesen az online tájékozódás sosem fogja helyettesíteni a személyeset, azonban a hivatalok leterheltségén mindenképpen könnyítene, ha a jelenleginél többen vennék igénybe az online kommunikációs csatornákat.





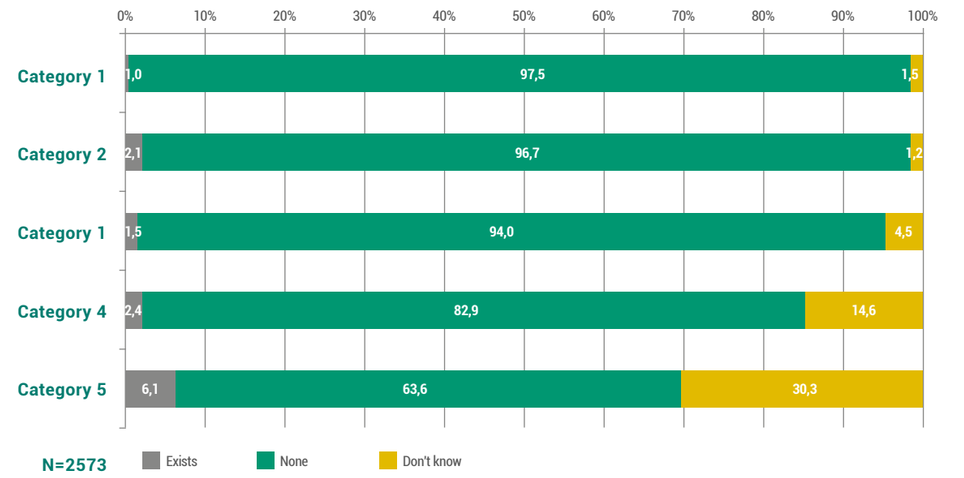



**FIGURE 13** Municipal customer training based on municipality size (%) [26] (Source: Research III, Research Report, p. 69.)

Based on the responses to the public survey, it is clear that the majority of the Hungarian population prefer personal channels both for orientation and for obtaining basic information. 45% of such enquiries are made in person and a further 15% by phone. The obtaining of information through the official website is somewhat further down the list (*Figure 14*). [27]

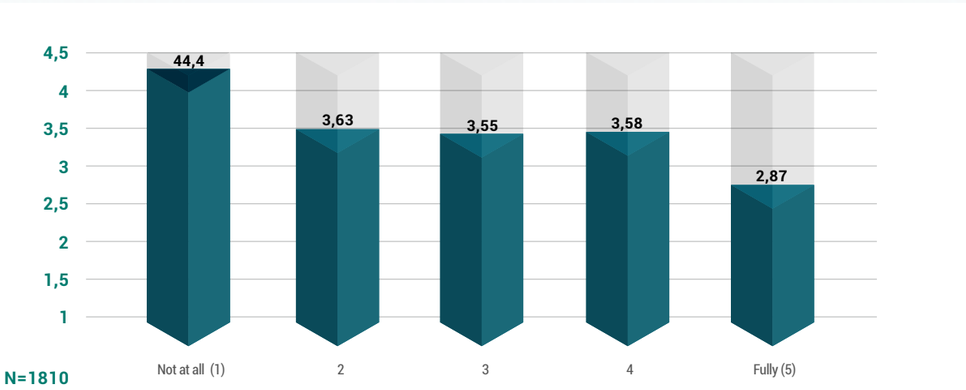



**FIGURE 14** A Forms and channels of obtaining information by the public (Source: Research III, Research Report, p. 89.)

26 Note: Category 1: Municipalities with 1,000 or fewer inhabitants; Category 2: Municipalities with 1,001–5,000 inhabitants; Category 3: Municipalities with 5,001–20,000 inhabitants; Category 4: Municipalities with 20,001–50,000 inhabitants; Category 5: Municipalities with more than 50,000 inhabitants.

27 Obviously, online information will never replace personal contact, but an increase in the use online communication channels would definitely ease the burden of local governments.

## 3.6. A felhasznált kutatások eredményeinek összegzése

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzatok között jelentős különbségek vannak a településen élők lélekszáma és a területi elhelyezkedés tekintetében. A lakosság szubjektív megítélése szerint a Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon élők ítélik legrosszabbnak a településük helyzetét, míg a legelégedettebbnek a Nyugat-Dunántúlon élők bizonyultak. Méret szerint vizsgálva az elégedettséget, a legélesebb törésvonalat az 1000 fő alatti településeken élők körében találjuk, leggyakrabban ők ítélik kilátástalannak a településük helyzetét. Ha a települések sikerességét objektív mérőszámokkal kívánjuk megragadni, akkor ehhez nagyon hasonló kép bontakozik ki – bár kirajzolódik a legkisebb települések egy kifejezetten sikeresnek nevezhető csoportja is (noha ebben az esetben az 1000 fő alatti települések nem szerepeltek az adatbázisban). Szintén meglepő fejlemény, hogy a lakosság szubjektív megítélése alapján vizsgálva az 1000–5000 fő közötti kategóriában találtunk a legnagyobb arányban kifejezetten sikeres településeket. Ráadásul a sikeresség objektív mérőszámai (adóerőképesség és demográfiai megtartóerő) is hasonló mintát követnek, azzal a különbséggel, hogy sikertelen településeket is átlagot meghaladó arányban találunk ebben a méretkategóriában.

Ez utóbbiban, vagyis egy település megtartóerejében sok más tényező mellett (pl. munkalehetőség, közösség, identitás stb.) jelentős szerepet játszik, hogy milyen mértékben érhetők el helyben az alapvető közszolgáltatások. A lakossági felmérés eredményei szerint erre vonatkozóan még a legkisebb településeken élők részéről is magasak az elvárások, aminek az önkormányzatok nem tudnak megfelelni, és nem is lenne fenntartható, ha a legkisebb önkormányzatok is mindenre kiterjedő intézményhálózatot próbálnának fenntartani. Mindez felértékeli az önkormányzatok közötti együttműködések szerepét és az együttműködéseket elősegítő koordinációét is. A jogilag formalizált önkormányzati együttműködésekben való részvételt vizsgálva a kutatás legfontosabb eredménye, hogy azok az önkormányzatok a legaktívabbak, amelyek a legkevesebb közszolgáltatást képesek helyben biztosítani az ott élők számára. Ezzel szemben a kiterjedt intézményhálózattal rendelkező nagyobb települések kisebb mértékben bizonyultak aktívnak az önkormányzatok közötti – horizontális – kooperáció terén. Ez felveti annak veszélyét, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat nem hatékonyan használják fel ezek a települések. Érdemes lehet megfontolni, hogy a megfelelő ösztönzők beépítésével, az együttműködés útjában álló akadályok lebontásával, miképpen lehet elérni, hogy a városok nyissanak a közelükben elhelyezkedő kisebb és szerényebb lehetőségekkel bíró önkormányzatok felé a közszolgáltatási kapacitásaik megosztásában. Különösen fontos lenne az intenzívebb együttműködés az olyan lokális igényeket kielégítő, kisebb kiegészítő szolgáltatások esetében, mint például a gyógypedagógiai vagy egyéb szociális-egészségügyi szolgáltatások, amelyek közvetlen hatással vannak az állampolgárok elégedettségére.

Szintén növelné a hatékonyságot a vertikális koordináció további erősítése, amely a megyei önkormányzatok jogilag pontosabban definiált és forrásokkal alátámasztott, így a jelenleginél aktívabb, és szisztematikusabb szerepvállalását követeli meg. Különösen a legkisebb önkormányzatok szenvednek hiányt olyan szakértői kompetenciák meglétében, mint a pályázatírás, projektmenedzsment, pénzügy vagy a településrendezés és -fejlesztés.





## 3.6. Summary of the results of used research

Overall there are substantial differences between local governments in respect of the number of inhabitants and their territorial position. Based on subjective public opinion, inhabitants living in South Transdanubia and in North Hungary consider their municipalities to be worst off, while those living in West Transdanubia are the most satisfied. Upon measuring satisfaction by size, the largest divide is observed in municipalities with less than 1,000 inhabitants, who are most frequently pessimistic about their municipalities. If we wish to measure the success of municipalities with objective indicators, the results are very similar, although the smallest municipalities include a group that is quite successful (municipalities with fewer than 1,000 inhabitants, however, were not included in the database in this regard). It is similarly surprising that based on subjective public opinion, the highest number of very successful municipalities were found in the category of those with 1,000–5,000 inhabitants. Moreover, the objective indicators of success (power to tax and demographic retention ability) follow a similar pattern, with the difference that a higher than average rate of unsuccessful municipalities are also found in this size category.

The latter indicator, i.e. the population retention ability of a municipality, is significantly determined by the extent to which basic public services are available locally, in addition to numerous other factors (e.g. job opportunities, community, identity etc.). Based on the results of the public survey, even inhabitants of the smallest municipalities have high expectations in this regard. Local governments are unable to meet them, but it would be unreasonable for the smallest local governments to attempt to maintain an all-inclusive network of institutions. These findings appreciate the role of inter-municipal cooperation as well as coordination supporting such cooperation. The analysis of participation in legally formal municipal cooperation indicates that local governments that can locally provide the fewest public services to their citizens are the most active. In contrast, larger municipalities with an extensive institutional network were found to be less active in inter-municipal – horizontal – cooperation. There is the risk that these municipalities are not efficient in using the available resources. It may be worth considering ways for cities to be open to sharing their public service capacities to smaller local governments in their vicinity, which have more modest opportunities, through the introduction of appropriate incentives and the dismantling of obstacles standing in the way of cooperation. More intensive cooperation would be particularly important in relation to minor, ancillary services, which satisfy local needs, such as special education or other social-health services, which bear a direct impact on the satisfaction of citizens.

The further strengthening of vertical coordination would also improve efficiency, which demands a more active and more systematic function of county councils, with a clearer legal definition and supported with sufficient funds. Particularly smaller municipalities suffer from a lack of specialist competencies, such as tendering, project management, finance, and urban planning and development.

2010 óta az Európai Unióban és hazánkban is az egyik legfontosabb társadalompolitikai cél az inkluzív növekedés megvalósítása. Az inkluzív növekedésnek számtalan aspektusa van a munkaerőpiaci integrációtól kezdve a képzési piacokhoz való hozzáférésen át a növekedés gyümölcseiből történő egyenlőbb részesüléséig. Elemzésünk szempontjából a szegregáció (vagyis a társadalmilag azonos státuszú csoportok térbeli elkülönülése a más társadalmi státuszú csoportoktól) és a lakosság közösségi döntésekbe való bevonása a legfontosabb, ezért a továbbiakban főként ezzel a két dimenzióval foglalkozunk. Az önkormányzatok ezen a téren is jelentős kihívásokkal küzdenek. A különböző társadalmi rétegek térbeli elkülönülése szinte minden településre jellemző valamilyen mértékben. Míg azonban a sikeres településeken az alacsonyabb társadalmi státusszal rendelkezők élnek nagyobb szegregáltságban, addig a sikertelen településeken a magasabb társadalmi státusszal rendelkezők elkülönülése a jellemzőbb. Ezzel együtt fontos tapasztalat, hogy a szegregáltság átlagos szintje a sikeres településeken alacsonyabb, mint a kevésbé sikeres településeken. Az önkormányzatok inkluzív működésének egyik legfontosabb jellemzője, hogy milyen gyakran vonják be a lakosságot bizonyos döntések előkészítésébe. Az eredmények alapján úgy tűnik, hogy a nagyobb lélekszámú települések intenzívebben támaszkodnak a lakossági véleményekre, mint a kisebbek. Ez annál is nagyobb baj, mivel a rendelkezésre álló humánerőforrás-kapacitások ezeken a településeken a legkevésbé fejlettek, a hivatali dolgozók csak kisebb hányada rendelkezik felsőfokú végzettséggel a nagyobb lélekszámú települések önkormányzati hivatalaival összehasonlítva. Ez összhangban van a fentebb már ismertetett igénnyel a kisebb települések részéről a megyei önkormányzatok segítő funkciói megerősítésének vonatkozásában.

A lakosság és az önkormányzati kommunikáció fejlesztésében kiemelt szerepe van a modern info-kommunikációs technológiák használatának. A kutatás eredményei arra utalnak, hogy ebben a kérdésben mind az önkormányzatok, mind a lakosság felhasználási szokásai terén jelentős tennivalók várnak még ránk. A tájékozódás elsődleges csatornája továbbra is a személyes megkeresés, ezzel szemben a hatékonyabb, közvetlen ügyintézői beavatkozást nem igénylő internetes felületek használata elenyésző. Szintén érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az IKT-eszközök használata terén is fontos különbségeket találtunk az önkormányzatoknál a települések lélekszáma szerint: míg a legkisebb településeken az alapvető informatikai infrastruktúra megléte és állapota jelenti a fő gondot, a nagyobb településeken az ehhez alkalmazkodó szemlélet és szervezeti kultúra hiánya a legfontosabb hátráltató tényező az új technológiák nyújtotta lehetőségek kiaknázásában. Ugyanakkor a kutatás során az is nyilvánvalóvá vált, hogy viszonylag alacsony ráfordításokkal a kistelepüléseken is segíthető az idősebb lakosság internetes felkészültsége is.





Since 2010 the implementation of inclusive growth has been one of the most important social policy objectives in the European Union and in Hungary. Inclusive growth has several key aspects, from labour market integration, access to training markets to a more equitable share of the fruits of growth. In terms of our analysis, segregation (i.e. spatial separation of groups with identical social status from groups with a different social status) and the inclusion of the public in community decisions are the key aspects, and we will therefore mainly focus on these two dimensions below. Local governments are facing major challenges in this area as well. The spatial separation of different social groups is characteristic of almost all municipalities to varying degrees. While those with a lower social status live in greater segregation in successful municipalities, inhabitants with a higher social status tend to be more segregated in unsuccessful municipalities. It is important to note, however, that the average level of segregation is lower in successful municipalities than in less successful municipalities. One of the key parameters of the inclusive operation of local governments is the frequency of their inclusion of the public in preparing certain decisions. Based on the results it seems that municipalities with larger populations rely more on public opinion than smaller ones. This is a cause for major concern, as the available human resource capacities are least developed in these municipalities, where only a small number of local government employees have a higher education degree compared to the local government administrations of municipalities with larger populations. This is in line with the above noted need of smaller municipalities for strengthening the supporting functions of county councils.

The use of modern digital infocommunication technologies plays a key role in developing communication between the public and local governments. Research results suggest that there is still much to do in this regard in relation to the usage habits of both local governments and the public. Personal enquiries remain the primary channel of obtaining information, in contrast to the negligible use of internet platforms, which are in theory more efficient and do not require direct administrative intervention but do need careful management and maintenance. It is also important to note significant differences between local governments based on population size in relation to the use of ICT equipment: while the availability and condition of a basic IT infrastructure is the biggest problem in the smallest municipalities, the deficit in appropriate attitudes and organisational culture in larger municipalities are the key impediments to exploiting opportunities offered by new technologies. During the research we also found that the internet competence of older inhabitants can also be supported in small municipalities with relatively low expenditures and potentially high benefits.

# 4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK SIKERESSÉGE ÉS A STRUKTURÁLIS TÉNYEZŐK KÖZÖTTI KAPCSOLATOK VIZSGÁLATA

Annak érdekében, hogy kicsit közelebb kerüljünk egy-egy önkormányzat sikeressége mögötti faktorok megértéséhez, újabb számításokat végeztünk, amelyben főként a strukturális tényezőkre (gazdasági és foglalkoztatási helyzet, demográfiai adottságok, iskolázottság) koncentráltunk, de az elemzésben felhasználtunk néhány olyan dimenziót is, amelyek az úgynevezett *„puha”*, vagyis a társadalmi cselekvők által könnyebben befolyásolható tényezők közé tartoznak (civil és kulturális élet, önkormányzatok közötti együttműködések, kommunikáció stb.).

## 4.1. A vizsgálat céljai és a változók meghatározása

A kutatásaink tapasztalatai alapján három lehetséges mérőszámot alkalmaztunk a sikeresség dimenziójaként. Egyrészt megvizsgáltuk az **állandó népesség változását 2011 és 2016 között (S1)**, hiszen demográfiai szempontból sikeres lehet az a település, ahol az országos csökkenő trendekkel ellentétben nő a népesség száma. A második dimenzió az **egy adófizetőre jutó összevont adóalap összege 2016-ban (S2)**. Harmadik dimenzióként ennek **az adóalapnak a 2011 és 2016 közötti változása (S3)** szerepelt. E választások mögött is könnyen belátható érvrendszer húzódik: azok a települések nevezhetők gazdaságilag sikeresnek, ahol a jobb anyagi helyzetű népesség aránya nagyobb, vagy legalábbis javult az említett ötéves periódus alatt. Ez a mutató jobban mutatja az egyes településeken képződő jövedelmeket a vállalati telephelyekhez fűződő, de a lakossági jövedelmeknél könnyebben és kiszámíthatatlanabbul változó, így a település helyzetével, teljesítményével kevésbé szoros összefüggésben lévő vállalkozási adóknál. A Kutatás II-höz képest fontos változás, hogy az elemzésben nem csak a legalább ezerfős népességgel rendelkező települések szerepelnek. Ennek oka, hogy bár módszertanilag indokolható a kihagyásuk az elemzésből, települések olyan nagyszámú csoportjáról van szó, amelyet semmiképpen sem akartunk kihagyni a vizsgálatból, inkább vállaltuk, hogy eredményeinket kellő óvatossággal kezelve ezt a csoportot is bevonjuk az elemzésbe. Szintén fontos módszertani korlát, hogy a sikeresség három dimenziója egyszerre tükröz adottságokat és a lehetőségekkel való hatékony gazdálkodás képességére utaló indikátorokat. Az adatok értelmezésekor mindvégig érdemes szem előtt tartani, hogy ebből adódóan a sikeresség általunk használt dimenziói – afféle markerként – inkább a település, mint az önkormányzat sikerét jelzik.





# 4. ANALYSIS OF CORRELATIONS BETWEEN THE SUCCESS OF LOCAL GOVERNMENTS AND STRUCTURAL FACTORS

To better understand the factors contributing to the success of individual local governments, we performed additional calculations that focussed mainly on structural factors (economic and employment situation, demographic characteristics, educational levels). But the analysis also covers a few other dimensions that belong among the so-called *‘soft’* factors, i.e. those that are easier to influence by social actors (civil society and cultural life, inter-municipal cooperation, communication etc.).

## 4.1. Objectives of the analysis and definition of variables

Based on the findings of our research, we used three possible indicators as the dimension of success. First, we examined **changes in the permanent population between 2011 and 2016 (S1)**, because a municipality may be successful from a demographic point of view if – in contrast with the national declining trends – the population increases. The next dimension is **the amount of the consolidated tax base per taxpayer in 2016 (S2)**. The third dimension is **changes in this tax base between 2011 and 2016 (S3)**. The logic behind these choices is the following: municipalities are defined as economically successful if they have a higher share of inhabitants in a better financial position, or their position has at least improved during the above five-year period. This indicator more effectively indicates the incomes generated in individual municipalities compared to company taxes related to places of business, but more likely to change unpredictably in comparison to household incomes, and therefore are less correlated with the position and performance of the municipality. As an important change compared to Research II, this analysis did cover municipalities with a population of at least 1,000 inhabitants. The reason for this is that although their omission may be justified on methodological grounds, the number of these municipalities is so high that we did not intend to omit them from the analysis, and rather agreed to include them and treat their results with due caution. As a further important methodological constraint, the three dimensions of success simultaneously reflect characteristics and indicators referring to the ability of efficiently managing opportunities. When interpreting the data, it is always necessary to consider that as a result, the dimensions of success used by us indicate more the success of the municipality than of the local government.

Ez azt jelenti, hogy az általunk kevésbé sikeres klaszterbe tartozó településen is működhet átlag feletti színvonalon dolgozó polgármester vagy helyi önkormányzat, és megfordítva: a sikeresebb településeken is hagyhat kívánni valót maga után az önkormányzati munka minősége.

Az elemzés első lépéseként a sikeresség fenti három dimenziója alapján a településeket homogén csoportokba soroltuk. Így egy csoportba kerültek azon települések, amelyek ugyanolyan szempontból sikeresek.

Ezt követően, a második lépésben, vizsgálatunkba további, a sikerességgel vélhetően kapcsolatban álló változókat vontunk be, amelyekkel a kialakult csoportokat jellemeztük (a csoportok beazonosíthatósága érdekében). Összesen 23 ilyen változó állt rendelkezésünkre (*16. táblázat*), amelyek között voltak demográfiai mutatószámok, gazdasági fejlettséget, a település területi elhelyezkedésének sajátosságait mérő indikátorok, illetve olyan változók, amelyek az alapvető infrastruktúra meglétét vagy éppen hiányát voltak hivatottak mérni.

Emellett szerepeltettünk olyan változókat is, amelyek a helyi civil szféra erősségét, a kulturális élet sokszínűségét, valamint az önkormányzatok online jelenlétét igyekeztek mérni. Ez utóbbi tulajdonság jellemzésére a Számadó (2018)[28] által meghatározott két faktort használtunk fel, **az informativitást és a közösségi kapcsolódást** (a vizsgálat részletes módszertani leírása a doktori értekezés 4.3 fejezetében található, ib. id. p. 119–126.). A változók áttekintését lásd a *16. táblázatban*.

| VÁLTOZÓ | | | |
|---|---|---|---|
| kategóriája | jele | rövid neve (mértékegysége) | meghatározása |
| Sikerességi mutatók (kritériumok) | S1 | népesség változása (%) | Állandó népesség változása 2011-ről 2016-ra (2011-es adatra vetítve) |
| | S2 | egy adózóra jutó SZJA-alap (millió Ft) | Egy adófizetőre jutó összevont személyi jövedelemadó-alap összege 2016-ban |
| | S3 | egy adózóra jutó SZJA-alap változása (ezer Ft) | Egy adófizetőre jutó összevont személyi jövedelemadó-alap változása 2011-ről 2016-ra |
| Demográfiai változók | V1 | 18–59 évesek aránya (%) | Állandó népességből a 18–59 évesek aránya 2016-ban |
| | V2 | élveszületések aránya (fő/ezer fő) | Ezer lakosra jutó élveszületések száma 2016-ban[29] |
| | V3 | öregedési index (%) | Öregedési index: 65 éves és annál idősebb népességnek a gyermekkorú népességhez (0–14 éves) viszonyított aránya 2016-ban |
| | V20 | lakosságszám (fő) | Állandó lakosságszám 2016-ban |

**16. TÁBLÁZAT** A vizsgálatban felhasznált sikerességi kritériumok és változók (Forrás: saját szerkesztés)

28 Számadó, R. (2018) Önkormányzatok kiberbiztonságának és online képességeinek vizsgálata, figyelemmel az emberi képességek fejlesztésének kérdéseire. Doktori Értekezés. Budapest: Óbudai Egyetem, Biztonságtudományi Doktori Iskola.

29 Ennél a változónál csak 3130 településről volt elérhető adat.





This means that a mayor or local government working at a higher than average standard can also operate in a municipality that belongs to a cluster assessed to be less successful by us, and vice versa: the quality of municipal work may be far from perfect in more successful municipalities.

As a first step of analysis, we classified municipalities into homogeneous groups based on the above three dimensions of success. Thus, municipalities that are successful according to the same criteria are in one group.

As a second step, we then introduced additional variables – presumably associated with success – in our analysis, with which we characterised the created groups (serving the identification of the groups). A total of 23 such variables were available (*Table 16*), including demographic indicators, indicators measuring the level of economic development and the characteristics of the territorial position of municipalities, and variables measuring the availability or absence of basic infrastructure.

We also included variables to measure the strength of local civil society, the diversity of cultural life and the online presence of local governments. To characterise the latter aspect, we used the two factors defined by Számadó (2018)[28], **informativity and connection to social media** (the detailed methodological description of the analysis is contained in Chapter 4.3 of the doctoral dissertation, ib. id. pp. 119–126). See *Table 16* for a review of the variables

| VARIABLE | | | |
|---|---|---|---|
| category | mark | short name (unit) | definition |
| Success indicators (criteria) | S1 | change in population (%) | Change in permanent population from 2011 to 2016 (compared to data for 2011) |
| | S2 | PIT base per taxpayer (HUF million) | Amount of consolidated personal income tax base per taxpayer in 2016 |
| | S3 | change in PIT base per taxpayer (HUF thousand) | Change in consolidated personal income tax base per taxpayer from 2011 to 2016 |
| Demographic variables | V1 | Ratio of people aged 18–59 (%) | Ratio of people aged 18–59 in permanent population in 2016 |
| | V2 | live birth rate (births/1,000) | Number of live births per 1,000 inhabitants in 2016 |
| | V3 | ageing index (%) | Ageing index: ratio of population aged 65 and older to the paediatric population (aged 0–14) in 2016[29] |
| | V20 | population (inhabitants) | Permanent population in 2016 |

**TABLE 16** Success criteria and variables used in the analysis (Source: own data)

28 Számadó, R. (2018) Analysis of the cybersecurity and webability of local governments in consideration of questions concerning the development of human capabilities. Doctoral thesis. Budapest: University of Óbuda, Doctoral School of Safety and Security Sciences.

29 Data were available only on 3,130 municipalities in relation to this variable.

| VÁLTOZÓ | | | |
|---|---|---|---|
| kategóriája | jele | rövid neve (mértékegysége) | meghatározása |
| Gazdasági erőt mérő változók | V4 | gépkocsik száma (db/ezer fő) | Ezer lakosra jutó természetes személy által üzemeltetett személygépkocsik száma 2016-ban |
| | V5 | munkanélküliség (fő/ezer fő) | Ezer lakosra jutó nyilvántartott álláskeresők száma 2016-ban |
| | V7 | felsőfokú végzettségűek aránya (%) | A 7 éves és idősebb népességből egyetemi, főiskolai végzettségű oklevéllel rendelkezők aránya 2011-ben[30] |
| | V8 | megyén belül más településre dolgozni járók aránya (%) | A megyén belül más településre naponta eljáró foglalkoztatottak száma ezer lakosra vetítve 2011-ben |
| | V9 | más megyébe naponta eljárók aránya (%) | A más megyébe naponta eljáró foglalkoztatottak száma ezer lakosra vetítve 2011-ben |
| | V10 | bejárók aránya (%) | A naponta bejáró foglalkoztatottak száma ezer lakosra vetítve 2011-ben |
| | V11 | önkormányzati saját bevételek | Az önkormányzat saját bevételeinek aránya ezer főre vetítve 2016-ban |
| Földrajzi elhelyezkedést mérő változók | V12 | távolság megyeszékhelytől (perc) | Idő szerinti optimalizálás esetén a leggyorsabb út hossza percben a megyeszékhelyig 2016-ban |
| | V13 | távolság Budapesttől (perc) | Idő szerinti optimalizálás esetén a leggyorsabb út hossza percben Budapestig 2016-ban |
| | V21 | megye | Melyik megyében található a település? |
| A civil szektor és a kulturális élet fejlettségét mérő változók | V14 | civil szervezetek száma (db/ezer fő) | Nonprofit és civil szervezetek száma ezer lakosra vetítve 2016-ban |
| | V15 | kulturális rendezvények száma (db/ezer fő) | Kulturális rendezvények száma ezer lakosra vetítve 2016-ban |
| A közszolgáltatási infrastruktúra fejlettségét mérő változók | V16 | bölcsődei, óvodai helyek száma (hely/száz fő) | Bölcsődei és óvodai férőhelyek száma és a 0–6 éves népesség számának aránya 2016-ban |
| | V17 | kiépített utak aránya (%) | Kiépített utak hosszának aránya az összes út hosszának százalékában 2016-ban |
| | V18 | másodlagos közműolló (%) | A vízhálózatba és a csatornahálózatba bekapcsolt lakások arányának különbsége 2016-ban[31] |

**16. TÁBLÁZAT** A vizsgálatban felhasznált sikerességi kritériumok és változók (Forrás: saját szerkesztés)

30 Ezt a változót csak a népszámlálásból tudtuk kinyerni, így itt a 2011-es állapotokat tükröző adattal kényszerültünk dolgozni, hasonlóan az ingázást mérő indikátorokhoz (V8, V9, V10).

31 Minél kisebb értéket vesz fel a másodlagos, azaz az ellátottsági arányokat összevető közműolló mutatója, a csatornázottság annál fejlettebb, ideális esetben az értéke 0.





| VARIABLE | | | |
|---|---|---|---|
| category | mark | short name (unit) | definition |
| Variables measuring economic strength | V4 | number of motor vehicles (pcs/1,000 people) | Number of passenger cars operated by natural persons per 1,000 inhabitants in 2016 |
| | V5 | unemployment (unemployed persons/1,000) | Number of registered job-seekers per 1,000 inhabitants in 2016 |
| | V7 | ratio of people with a higher education degree (%) | Ratio of the population aged 7 and older with a university or college diploma in 2011 |
| | V8 | ratio of population commuting to another municipality within one county (%) | Number of employees commuting to another municipality within one county per 1,000 inhabitants in 2011 |
| | V9 | ratio of population commuting daily to another county (%) | Number of employees commuting to another county per 1,000 inhabitants in 2011 |
| | V10 | ratio of population going to work (%) | Number of employees going to work daily per 1,000 inhabitants in 2011 |
| | V11 | ratio of own municipal revenues (HUF million/1,000 people) | Az önkormányzat saját bevételeinek aránya ezer főre vetítve 2016-ban |
| Variables measuring geographical location | V12 | distance from county capital (minutes) | In case of optimisation of time, duration of fastest route in minutes to the county capital in 2016 |
| | V13 | distance from Budapest (minutes) | In case of optimisation of time, duration of fastest route in minutes to Budapest in 2016 |
| | V21 | county | In which county is the municipality located? |
| Variables measuring the level of development of the civil society sector and cultural life | V14 | number of civil society organisations (organisations/1,000 people) | Number of nonprofit and civil society organisations per 1,000 inhabitants in 2016 |
| | V15 | number of cultural events (events/1,000 people) | Number of cultural events per 1,000 inhabitants in 2016 |
| Variables measuring the level of development of the public service infrastructure | V16 | number of nursery, kindergarten places (places/100 people) | Number of nursery and kindergarten places and ratio of population aged 0–6 in 2016 |
| | V17 | ratio of paved roads (%) | Ratio of the length of paved roads in percentage of the length of all roads in 2016 |
| | V18 | secondary difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network (%) | Difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network to the sewer network in 2016[31] |

**TABLE 16** Success criteria and variables used in the analysis (Source: own data)

30 This variable could only derived from the census, therefore we are forced to work with data as at 2011, similarly to indicators measuring commuting (V8, V9, V10).

31 The lower the value of the secondary indicator of the difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network, the more developed the sewer network is; the ideal value is 0.

| VÁLTOZÓ | | | |
|---|---|---|---|
| kategóriája | jele | rövid neve (mértékegysége) | meghatározása |
| Önkormányzati együttműködések fejlesztését mérő változók | V19 | együttműködések száma (db) | Az önkormányzatok együttműködésénél az alábbi kooperációkban való részvételt mértük: élő önkormányzati társulások száma, praxisközösségben való részvétel, Gyerekesély Programban való részvétel, ÁROP-1.A.3.-2014 számú támogatási konstrukció keretében megvalósult együttműködések száma. (2016) |
| Önkormányzatok online jelenlétét mérő változók | V22 | informativitás | Az önkormányzatok webes felületeinek értékelését a Belügyminisztérium végezte el 2017 májusa és 2018 januárja között. Az átfogó értékelés másodelemzését végezte el Számadó (2018) a doktori disszertációjában. Az értékeléshez felhasznált 12 változót és a négy faktor részletes leírását az 5. fejezet *23. táblázata* tartalmazza. Jelen elemzésben mi az informativitással és a közösségi kapcsolódással foglalkozunk csak.[32] |
| | V23 | közösségi kapcsolódás | |

**16. TÁBLÁZAT** A vizsgálatban felhasznált sikerességi kritériumok és változók (Forrás: saját szerkesztés)

Az adatbázisunkat, a főváros kivételével, Magyarország azon települései alkották, amelyek 2011-ben és 2016-ban is léteztek (N=3153).[33] Ezen települések körét két részre osztottuk fel: az egyik részbe a 2000 fős lélekszámú,[34] vagy az alatti települések (2372 település), míg a másik részbe a 2000 fő feletti lélekszámmal rendelkező települések kerültek (781 település). A statisztikai elemzéseket a két részcsoporton külön-külön hajtottuk végre. Ennek oka, hogy a közel 3200 önkormányzat eleve roppant heterogén, egészen más dinamikák hatnak a kisebb, mint a nagyobb településeken. A 2000 fős lélekszám, mint határvonal meghúzása persze önkényes, mivel a valóságban legalább akkora különbségek találhatók a kétezer főnél többet számláló települések között, mint a kétezres határvonal alatt és fölött lévők között. Ezzel együtt valamilyen határvonalat mindenképpen célszerűnek látszott meghúzni, bármilyen önkényes is legyen az, mert csak így lehetett csökkenteni az önkormányzati szektor inherens heterogenitásából adódó elemzési nehézségeket.

**32** Teljes lefedettségről ezzel együtt sem beszélhetünk, hiszen csak 2713 önkormányzatnak volt valamilyen önálló webes megjelenése.

**33** Budapestet és kerületeit kizártuk a vizsgálatból, mivel speciális helyzetben vannak, egészen más problémákkal küzdenek, mint a többi települési önkormányzatok. Ezen felül Balatonakarattya sem szerepel a vizsgált települések között, mivel 2011-ben még nem szerepelt önálló településként az adatbázisokban.

**34** Lélekszám alatt az állandó lakosságszámot (2016) értjük.





| VÁLTOZÓ | | | |
|---|---|---|---|
| kategóriája | jele | rövid neve (mértékegysége) | meghatározása |
| Variables measuring the development of municipal cooperation | V19 | number of cooperations (cooperations) | In relation to municipal cooperation we measured participation in the following cooperations: active municipal partnerships, participation in medical practice communities, participation in the Child Aid Programme, number of cooperations implemented within the framework of aid scheme No ÁROP-1.A.3.-2014. (2016) |
| Variables measuring the online presence of local governments | V22 | informativity | The Ministry of the Interior carried out the evaluation of the websites of local governments between May 2017 and January 2018. Számadó (2018) performed the secondary analysis of the comprehensive evaluation in her doctoral thesis. *Table 23* of Chapter 5 contains the detailed description of the 12 variables and four factors used for evaluation. In this analysis we only examine informativity and connection to social media.[32] |
| | V23 | connection to social media | |

**TABLE 16** Success criteria and variables used in the analysis (Source: own data)

Our database consisted of Hungarian municipalities – except for Budapest – that existed in both 2011 and 2016 (N=3153).[33] We divided this group of municipalities into two parts: one part included municipalities with a population of 2,000[34] or less (2,372 municipalities), while the other included those with more than 2,000 inhabitants (781 municipalities). We performed the statistical analyses of the two sub-groups separately. This was necessary because the roughly 3,200 local governments are very heterogeneous; the dynamics are completely different in smaller and larger municipalities. The use of 2,000 inhabitants as a limit is arbitrary because in reality there are at least as big differences between municipalities with more than 2,000 inhabitants—the size of a large urban secondary school--than between those with populations below 2,000. It nevertheless was essential to set a limit to reducethe analytical difficulties arising from the inherent heterogeneity of the local government sector.

**32** Total coverage, however, is not possible because only 2,713 local governments operated some form of independent online presence.

**33** We excluded Budapest and its districts from the analysis because these are in a special position, and their problems are completely different from those of other local governments. In addition, Balatonakarattya is not included among the examined municipalities, either, because it had not been an independent municipality in 2011 in the databases.

**34** Population means number of permanent inhabitants (2016).

A településeket jellemző adatok összegyűjtéséhez a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által gondozott Helyi Közszolgáltatási Információs Rendszer (IKIR) és a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatbázisait használtuk. Használtuk továbbá a Kutatás I., Kutatási Jelentésben hivatkozott önkormányzati együttműködésekre vonatkozó statisztikákat, illetve Számadó az önkormányzatok webes megjelenésére vonatkozóan kutatásait (Számadó, 2018).

## 4.2. Módszertan és a felhasznált változók jellemzői

Az első lépésben klaszterelemzést[35] alkalmaztunk, amelynek során az S1, S2, S3 sikerességi kritériumok, mint klaszterképző változók szerepeltek. Az elemzést külön-külön végeztük el a 2000 fős vagy az alatti, valamint a 2000 fő feletti lélekszámmal rendelkező településekre. A továbbiakban a 2000 fős és ennél kisebb lélekszámú településeket kistelepüléseknek nevezzük.[36]

A második lépésben közelebbről megvizsgáltuk a létrejött klasztereket, a bennük szereplő településeknek a vizsgálatban szereplő változók szerinti elemzésével. Az elemzéshez a változók átlagait, illetve szórásait használtuk, továbbá bizonyos változók klaszterenkénti megoszlásait is összehasonlítottuk vizuálisan.

## 4.3. Eredmények

Mind a kistelepülések, mind a 2000 fő feletti lélekszámmal rendelkező települések klaszterezése három településcsoportot eredményezett, az osztályozás minősítése mindkét esetben megfelelő volt (*2. melléklet*).

### 4.3.1. A kétezer fő vagy az alatti települések tipológiája

A kistelepülések első klasztere 1353 települést tartalmazott, a második klaszterbe 124, míg a harmadik klaszterbe 895 település került. A 17. táblázatban a vizsgált változók klaszterenkénti átlaga szerepel (a szórásokat a *3. melléklet* tartalmazza).

35 A klaszterelemzést a kétlépéses klaszterezés módszerével végeztük el, Log-likelihood távolságmértékkel. A vágás Schwarz-féle Bayesi kritérium alapján történt.

36 Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a 2000 fősnél nagyobb lélekszámú települések sem feltétlenül nagy települések. Az elnevezést az egyszerűsítés kedvéért használjuk.





For collecting data characterising the municipalities we used databases of the Local Public Service Information System (IKIR) operated by the Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of the Interior and of the Central Statistical Office (CSO). We also used statistics relating to municipal cooperation referenced in the Research I, Research Report, and the research of Számadó relating to the online presence of local governments (Számadó, 2018).

## 4.2. Methodology and characteristics of used variables

As a first step, we applied a cluster analysis[35], which covered the S1, S2, S3 success criteria as clustering variables. We performed the analysis separately for municipalities with 2,000 or fewer inhabitants and for those with 2,000 or more inhabitants. In the sections below we define municipalities with 2,000 or fewer inhabitants as small municipalities.[36]

As a second step, we examined in greater detail the created clusters by analysis of their municipalities based on variables of the analysis. We used the averages and spreads of variables for analysis, and visually also compared the distribution of certain variables per cluster.

## 4.3. Results

The clustering of both small municipalities and municipalities with more than 2,000 inhabitants resulted in three groups of municipalities; the qualification of classification was adequate in both cases (*Annex 2*).

### 4.3.1. Typology of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants

The first cluster of small municipalities included 1,353, the second cluster included 124 and the third one included 895 municipalities. Table 17 shows the averages of analysed variables per cluster (*Annex 3* contains the spreads).

35 We performed the cluster analysis with the two-step clustering method, with Log-likelihood distance measure. The cut-off was based on the Bayesian information criterion.

36 It is important to note that municipalities with more than 2,000 inhabitants are not necessarily large municipalities, either. We use the term for the sake of simplification.

| VÁLTOZÓ | | KLASZTER 1 (n=1353) | KLASZTER 2 (n=124) | KLASZTER 3 (n=895) |
|---|---|---|---|---|
| jele | rövid neve | Leszakadó kistelepülések | Hibrid törpefalvak | Fellendülő kistelepülések |
| S1 | népesség változása (%) | -3,28 | 8,48 | -2,03 |
| S2 | SZJA alap (millió Ft) | 1,39 | 1,24 | 1,97 |
| S3 | SZJA alap változása (ezer Ft) | 281,82 | 13,05 | 505,93 |
| V1 | 18–59 évesek aránya (%) | 57,16 | 56,60 | 57,78 |
| V2 | élveszületések aránya (fő/ezer fő) | 9,64 | 10,91 | 8,19 |
| V3 | öregedési index (%) | 1,41 | 1,39 | 1,54 |
| V7 | felsőfokú végzettségűek aránya (%) | 4,63 | 6,40 | 7,95 |
| V20 | lakosságszám (fő) | 674,74 | 365,68 | 792,43 |
| V4 | gépkocsik száma (db/ezer fő) | 258,31 | 266,91 | 329,44 |
| V5 | munkanélküliség (fő/ezer fő) | 51,01 | 47,47 | 22,70 |
| V8 | más településre dolgozni járók aránya (%) | 16,94 | 13,61 | 26,53 |
| V9 | más megyébe naponta eljárók aránya (%) | 2,54 | 1,90 | 4,20 |
| V10 | bejárók aránya (%) | 4,98 | 8,02 | 7,74 |
| V11 | önkormányzati saját bevételek | 19,23 | 30,87 | 30,23 |
| V12 | távolság megyeszékhelytől (perc) | 48,78 | 56,64 | 40,80 |
| V13 | távolság Budapesttől (perc) | 151,96 | 169,06 | 129,23 |
| V14 | civil szervezetek száma (db/ezer fő) | 12,02 | 19,81 | 13,96 |
| V15 | kulturális rendezvények száma (db/ezer fő) | 40,63 | 64,20 | 38,43 |
| V16 | bölcsődei, óvodai helyek száma (hely/száz fő) | 45,47 | 16,04 | 54,84 |
| V17 | kiépített utak aránya (%) | 21,38 | 24,97 | 23,02 |
| V18 | közműolló (%) | 53,56 | 59,43 | 37,60 |
| V19 | együttműködések száma | 4,44 | 4,78 | 3,94 |
| V22 | informativitás (faktorérték) | -0,09 | 0,03 | -0,04 |
| V23 | közösségi kapcsolódás (faktorérték) | -0,33 | -0,65 | -0,06 |

**17. TÁBLÁZAT** A 2000 fő vagy az alatti lélekszámú települések klasztereinek jellemzői és az egyes változók átlagai (Forrás: saját szerkesztés)





| VARIABLE | | CLUSTER 1 (n=1353) | CLUSTER 2 (n=124) | CLUSTER 3 (n=895) |
|---|---|---|---|---|
| mark | short name | Lagging small municipalities | Hybrid tiny villages | Recovering small municipalities |
| S1 | change in population (%) | -3.28 | 8.48 | -2.03 |
| S2 | PIT base (HUF million) | 1.39 | 1.24 | 1.97 |
| S3 | Change in PIT base (HUF thousand) | 281.82 | 13.05 | 505.93 |
| V1 | Ratio of people aged 18–59 (%) | 57.16 | 56.60 | 57.78 |
| V2 | live birth rate (births/1,000) | 9.64 | 10.91 | 8.19 |
| V3 | ageing index (%) | 1.41 | 1.39 | 1.54 |
| V7 | ratio of people with a higher education degree (%) | 4.63 | 6.40 | 7.95 |
| V20 | population (inhabitants) | 674.74 | 365.68 | 792.43 |
| V4 | number of motor vehicles (pcs/1,000 people) | 258.31 | 266.91 | 329.44 |
| V5 | unemployment (unemployed persons/1,000) | 51.01 | 47.47 | 22.70 |
| V8 | ratio of population commuting to another municipality (%) | 16.94 | 13.61 | 26.53 |
| V9 | ratio of population commuting daily to another county (%) | 2.54 | 1.90 | 4.20 |
| V10 | ratio of population going to work (%) | 4.98 | 8.02 | 7.74 |
| V11 | ratio of own municipal revenues (HUF million/1,000 people) | 19,23 | 30,87 | 30,23 |
| V12 | distance from county capital (minutes) | 48.78 | 56.64 | 40.80 |
| V13 | distance from Budapest (minutes) | 151.96 | 169.06 | 129.23 |
| V14 | number of civil society organisations (organisations/1,000 people) | 12.02 | 19.81 | 13.96 |
| V15 | number of cultural events (events/1,000 people) | 40.63 | 64.20 | 38.43 |
| V16 | number of nursery, kindergarten places (places/100 people) | 45.47 | 16.04 | 54.84 |
| V17 | ratio of paved roads (%) | 21.38 | 24.97 | 23.02 |
| V18 | difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network (%) | 53.56 | 59.43 | 37.60 |
| V19 | number of cooperations | 4.44 | 4.78 | 3.94 |
| V22 | informativity (factor value) | -0.09 | 0.03 | -0.04 |
| V23 | connection to social media (factor value) | -0.33 | -0.65 | -0.06 |

**TABLE 17** Characteristics of clusters of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants and averages of certain variables (Source: own data )

Mint látható, a vizsgált változók átlagainak tekintetében nem minden esetben voltak jelentős különbségek a klaszterek között. A demográfiai szerkezetet mérni hivatott változók közül például sem a 18–59 évesek arányában, sem az öregedési indexben nem mutatkoztak jelentős különbségek, mint ahogy az ingázás jellemzésére használt három változó közül a más megyébe naponta eljárók arányának tekintetében sem találhatunk számottevő differenciát. Bár ebből a mutatóból is jól látszik, hogy a harmadik klaszterhez tartozó településeken valamivel nagyobb számban laknak magasabb mobilitással rendelkező emberek. Ehhez hasonlóan az infrastruktúra fejlettségének mérésére használt kiépített utak aránya is többékevésbé megegyezik a különböző típusú településeken.

A sikeresség különböző dimenzióinak indikátorai közül az állandó népesség változásában (az átlagok alapján) az első és a harmadik klaszter fogyást, míg a második klaszter jelentős növekedést könyvelhetett el 2011 és 2016 között. Érdekes, hogy az szja-alap változásában (az átlag alapján) ezzel éppen ellentétes tendenciát láthatunk: miközben az első és a harmadik klaszterhez tartozó településeken jelentős növekedés volt tapasztalható a vizsgált időszakban (2011–2016), addig a második klaszterben ez a növekmény lényegesen szerényebb, lényegében elhanyagolható a másik két csoporthoz képest. A második klaszterben a lélekszám növekedésének fontos forrása az élveszületések arányának magas átlaga, a másik két klaszterben ez a mutató valamivel alacsonyabb. A foglalkoztatási helyzet egyértelműen a harmadik csoportban a legjobb, itt a legalacsonyabb a munkanélküliség. Ehhez képest az első és a második klaszterben ezek a mutatók nagyságrendekkel rosszabbak.

Mindez összefüggésben lehet azzal a ténnyel, hogy a harmadik klaszterben átlagosan a legmagasabb a más városba dolgozni járó foglalkoztatottak aránya. Itt olyan településekről van szó, amelyek ingázási célpont városok közelében helyezkednek el, ezért a lakossági jövedelmek viszonylag kedvezők, de a megtartóképesség nem megfelelő. Erre utal, hogy a megyeszékhely és Budapest megközelítése is átlagosan lényegesen kevesebb időbe telik ezekről a településekről, mint a másik két klaszterhez tartozó falvakból. Szintén nagyon érdekes eredmény, hogy az önkormányzatok 1000 lakosra vetített saját bevételeinek nagysága és az intézményi ellátottság általunk vizsgált dimenziói között nincs kapcsolat. Az első klaszterhez tartozó önkormányzatok például átlagosan 19 millió forint saját bevétellel rendelkeznek ezer lakosonként, míg a másik két csoporthoz tartozó települések önkormányzatai ennek több mint a másfélszeresével, 30–31 millió forinttal. Ehhez képest a kiépített utak arányában nincs számottevő különbség, a bölcsődei és a 0–6 éves korú népességre vetített óvodai férőhelyek átlaga az első klaszterben a második legmagasabb, mint ahogy az átlagos közműolló tekintetében sem ők vannak a legrosszabb helyzetben, bár az előnyük elenyésző az ebben a tekintetben legrosszabbul álló második klaszter településeihez képest.





Differences between the clusters were not always significant in relation to the averages of the analysed variables. Among the variables measuring the demographic structure, for example, there were no major differences in either the ratio of the population aged 18–59 or in the ageing index, just as there were no substantial differences in respect of the ratio of commuters commuting daily to other counties among the three variables used for characterising commuting. This indicator also shows that people with higher mobility live in moderately larger numbers in municipalities belonging to the third cluster. Similarly, the ratio of paved roads, used to measure the level of the development of infrastructure, closely corresponds to that of different types of municipalities.

Among indicators of various dimensions of success, between 2011 and 2016 the first and third cluster witnessed a decline in the permanent population (based on averages), while the second cluster witnessed a significant increase. It is interesting to note the exact opposite trend in the change in the PIT base (based on averages): while a significant increase was observed in municipalities belonging to the first and third clusters in the analysed period (2011–2016), the rise is considerably more modest in the second cluster, basically negligible compared to the other two groups. In the second cluster the population increase is significantly attributable to the high average ratio of live births; this indicator was moderately lower in the other two clusters. Employment is clearly the best in the third group, with the lowest level of unemployment. In contrast, these indicators are substantially worse in the first and second clusters.

This may be attributable to the fact that on average the ratio of the population commuting to another city is the highest in the third cluster. These are municipalities are located in the vicinity of commuting destination cities, and therefore their household incomes are relatively high, but their population retention ability is insufficient. As indication of the above, on average travel to the county capital and Budapest takes less time from these municipalities than from villages in the other two clusters. It is also interesting to observe the lack of correlation between the amount of municipal revenues per 1,000 inhabitants and the availability of institutional services – dimensions under our analysis. Local governments in the first cluster, for example, earn on average HUF 19 million in own revenues per 1,000 inhabitants, while this figure is HUF 30–31 million – more than one and a half times as much – for local governments in the other two groups. In contrast, there are no major differences in the ratio of paved roads; the average number of nursery and kindergarten places in the population aged 0–6 is the second highest in the first cluster, and their ranking is not the lowest in relation to the average difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network, although their advantage is negligible compared to municipalities in the second cluster, which are the worst off in this area.

A második klaszter érdekes mintázatot mutat: egyfelől az önkormányzat saját bevételeinek nagysága viszonylag magas,[37] másrészt viszont a bölcsődei és óvodai férőhelyek száma a 0–6 éves gyermekek számához képest kevés, még a 20%-ot sem éri el az első és a harmadik klaszter 46%-os és 55%-os arányához képest. Ez annál is nagyobb probléma lehet, mert mint említettük, ezeken a településeken a legmagasabb az ezer lakosra jutó élveszületések száma. Az infrastrukturális ellátottság általunk vizsgált dimenziójában a harmadik klaszterhez tartozó települések állnak a legjobban, a bölcsődei és óvodai férőhelyek számát és a közműollót tekintve is ebben a csoportban találjuk a legjobb értékeket. A civil szektort és a kulturális élet fejlettségét mérő változókban az infrastrukturálisan legrosszabb helyzetben lévő második klaszterhez tartozó önkormányzatok teljesítenek a legjobban, míg az első és harmadik klaszter települései közel egyforma mutatókkal rendelkeznek.

Ami az önkormányzatok webes megjelenését illetően elmondható, hogy az informativitás tekintetében második klaszter a legfejlettebb, amelyet a harmadik követ, míg az első klaszter települései teljesítenek legrosszabbul. A közösségi kapcsolódás tekintetében a harmadik klaszter mutatja a legkevésbé rossz képet.

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy az első klaszterhez jellemzően viszonylag nagyobb települések tartoznak a kistelepülések kategóriáján belül (az átlagos lakosságszám 678,5), a népesség azonban itt csökkent a legnagyobb ütemben a 2011 és 2016 közötti esztendőkben. Ezzel szemben az egy adófizetőre jutó személyi jövedelemadó-alap összege határozott mértékben nőtt ugyanebben az időszakban. Ezzel együtt viszonylag szerény anyagi körülmények között élők lakják e településeket, relatíve magas a munkanélküliség is. Az önkormányzat lehetőségei sem jobbak, mint a lakóké: az ehhez a klaszterhez tartozó településeken nagyságrendekkel kevesebb saját bevétellel rendelkeznek az önkormányzatok, mint a másik két csoportban. A megyeszékhelytől való átlagos távolság tekintetében félúton helyezkedik el a második és a harmadik klaszter között, a Budapesttől való átlagos távolság azonban jelentős, a két és fél órát is meghaladja. A civil szerveződések és a kulturális élet nem túl jelentős ezeken a településeken, és noha az intézményi ellátottság tekintetében vannak náluk rosszabb helyzetben lévő önkormányzatok, a helyzet itt sem rózsás. Az önkormányzat közösséghez való kapcsolódása köztes pozíciót foglal el a másik két klaszter között, de problémát jelenthet, hogy az informativitás ebben a csoportban kapta a legkisebb értéket. Mindezen jellemzők alapján ezt a klasztert mi a Leszakadó kistelepülések csoportjának neveztük el, ahol ugyan egyelőre még sokan élnek, de az össznépesség gyors ütemben fogy. Az alábbiakban egy konkrét, bár anonimizált példán keresztül mutatunk be egy olyan települést, amely jól jellemzi az ebben a klaszterben található települések helyzetét.

37 Jelentősen nagyobb (átlagosan 30,7 M Ft ezer lakosra), mint az első klaszter esetében (átlagosan 19,2 M Ft ezer lakosra). A különbség jórészt abból adódhat, hogy ezer lakosra vetített arányszámról van szó. Ha az átlagos népességszám (397,8, illetve 678,5) alapján kiszámoljuk a saját bevételek átlagos abszolút értékét (12,2 M Ft vs. 13 M Ft), akkor láthatjuk, hogy valójában inkább egyformán szegény önkormányzatokról beszélhetünk, mintsem arról, hogy a második klaszter e tekintetben jobb helyzetben volna, mint az első.





The second cluster reveals an interesting pattern: firstly, the amount of own municipal revenues is relatively high,[37] and secondly, there are few nursery and kindergarten places compared to the number children aged 0–6; this ratio does not even reach 20% compared to 46% and 55% in the first and third cluster, respectively. This could be a major problem because, as noted above, these municipalities have the highest number of live births per 1,000 inhabitants. In the analysed dimension of available infrastructure, municipalities in the third cluster are in the best position; the best values are also in this group in relation to the number of nursery and kindergarten places, and the difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network. As regards variables measuring development levels of the civil society sector and cultural life, local governments in the second cluster – with the worst infrastructure – perform best, while municipalities in the first and third cluster have almost identical indicators.

In relation to the online presence of local governments, the second cluster is the most developed inconnectivity, followed by the third one, with municipalities of the first cluster performing worst. The third cluster reveals the  more robust in terms of connection to social media.

In summary, typically relatively larger municipalities belong to the first cluster within the category of small municipalities (average population: 678.5), but populations declined at the fastest rate in this category between 2011 and 2016. In contrast, the amount of the personal income tax base per taxpayer increased significantly in the same period. Nevertheless, these municipalities are inhabited by people in modest financial circumstances, with relatively high unemployment. The opportunities of local governments are not better than those of their inhabitants, either; in municipalities belonging to this cluster, local governments have less of their own revenues than in the other two groups. In respect of the average distance from the county capital, it is ranked mid-way between the second and third cluster, but the average distance from Budapest is long, exceeding two and a half hours. The operation of civil society organisations and cultural life is not of a high level. Although there are local governments worse off in relation to the availability of institutional services, the situation is not too encouraging in this cluster, either. The connection of local government to social media is positioned between the other two clusters, but it may be a problem that informativity has the lowest value in this group. Based on the above characteristics, we defined this cluster as Lagging small municipalities, where there are still many inhabitants, but the total population is rapidly shrinking. The municipality presented through the specific, anonymised example below effectively illustrates the position of municipalities in this cluster.

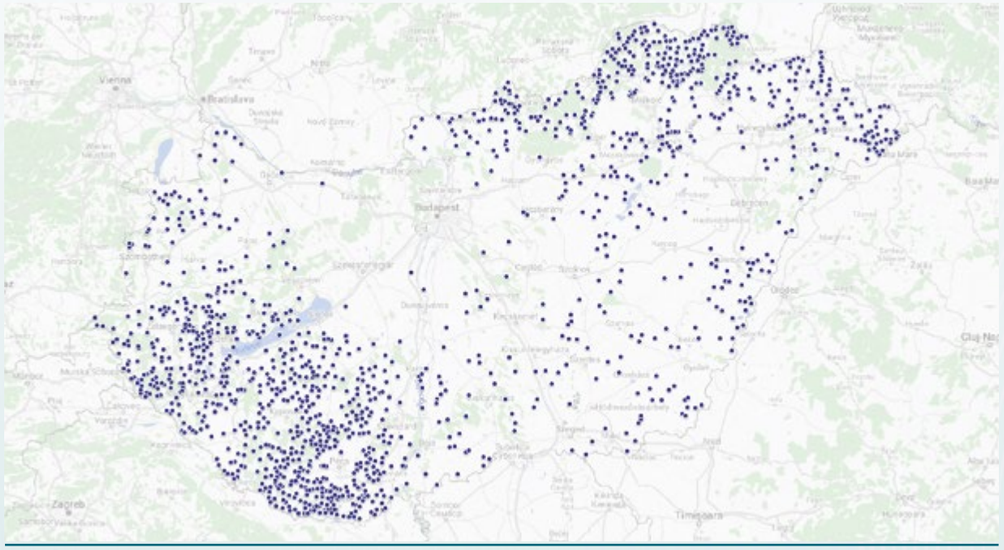
37 Significantly higher (on average HUF 30.7 million per 1,000 inhabitants) than in the first cluster (on average HUF 19.2 million per 1,000 inhabitants). The difference is mainly attributable to the fact that this is a ratio per 1,000 inhabitants. If on the basis of the average population (397.8 and 678.5) we calculate the average absolute value of own revenues (HUF 12.2 million vs HUF 13 million), we may observe similarly poor local governments, and the second cluster's better position compared to the first one is less relevant in this regard.

A térség, ahol a példákban szereplő település található nemcsak jelenleg, hanem a történelem folyamán többnyire periférikus helyzetű volt. A térséget aprófalvas településhálózat jellemzi. Az általunk kutatott település 1700 fős lakosságával a második legnagyobb település a járásban. A járásban központi elhelyezkedésű, a megyeszékhelytől 40 km-re található. Az országhatárt egy folyó jelzi, amelynek természeti érintetlensége egyrészt potenciális előnyt jelent, másrészt a folyón nincsenek átkelőhelyek, így a szomszédos országgal való kapcsolattartás elenyésző. A kutatott település tágabban értelmezett térségében nincs olyan turisztikai desztináció vagy gazdasági beruházás, aminek pozitív hatása leszivároghatna a településre.

A település lakosságszáma az utóbbi időben állandó csökkenést mutat, a település elöregedése folyamatos. A helyi munkalehetőségek száma csekély, a legnagyobb foglalkoztató az önkormányzat. Körülbelül száz közfoglalkoztatott dolgozik a településen és ugyancsak száz fő vállal munkát a helyi közintézményekben. A magasan képzett munkaerő jellemzően elvándorol, az alacsonyabban képzett munkaerő pedig nehezen talál állást a környéken. Az elvándorlást elősegíti, hogy helyben alacsonyabb színvonalú az oktatás. A helyi iskolában tanulók jelentős része halmozottan hátrányos helyzetű. A lakosság etnikai összetételét tekintve több mint 90% a magyarok aránya. Valamivel több, mint 5% vallotta magát roma származásúnak, továbbá pár százalék a horvát lakosság részaránya.

A helyi kulturális szervezetek, civil szervezetek aktivitása közepes, a közösségi élet szervezésében nehézséget okoz, hogy aránylag kevés értelmiségi lakik a településen. A helyi vezetés felismerte, hogy a periférikus helyzetben még inkább elengedhetetlen a környező településekkel való együttműködés, a kistérségi társulások funkcióvesztésével azonban ezek száma a gyakorlatban visszaesett. (Kutatás II., esettanulmány)

Az első klaszterhez tartozó települések területi eloszlását mutatja a *15. ábra*, amelyből jól látható, hogy ezek a települések az ország dél-nyugati és észak-keleti felében összpontosulnak.



**15. ÁBRA** A Leszakadó kistelepülések csoportjának területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések első klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)





The region in which the municipality in our example is located currently and historically on the periphery. The region is characterised by a municipal network of tiny villages. The municipality under analysis has a population of 1,700 inhabitants – the second largest municipality in the district. It has a central location in the district, at a 40 km distance from the county capital. A river runs along the national border; its pristine natural condition offers a potential advantage, but there are no river crossings, therefore there is negligible contact with the neighbouring country. In the broader region of the researched municipality there are no tourist destinations or economic investments that could have a positive trickle-down effect on the municipality.

The population of the municipality has recently shown a steady decline; it is continuously ageing. There are few local job opportunities; the local government is the largest employer. Approximately 100 public workers work in the municipality, with also 100 people working at the local public institutions. The highly qualified labour force typically migrates outward, while low-qualified workers have difficulty finding jobs in the vicinity. The lower standard of local education contributes to outward migration. Most students of local schools are multiply disadvantaged. Hungarians account for more than 90% of the ethnic composition of the population. Slightly more than 5% of the population identified themselves to be of Roma origin, with a few per cent making up the Croatian population.

The activity of local cultural organisations and civil society organisations is average; the organisation of community life is difficult on account of a relatively low number of intellectuals living in the municipality. Local leaders have understood that being on the periphery calls for essential cooperation with neighbouring municipalities. With the diminishing functions of small regional partnerships, however, the number of such cooperations has declined in practice. (Research II, case study)

*Figure 15* shows the territorial distribution of municipalities in the first cluster. These municipalities are concentrated in the south-western and north-eastern parts of Hungary.

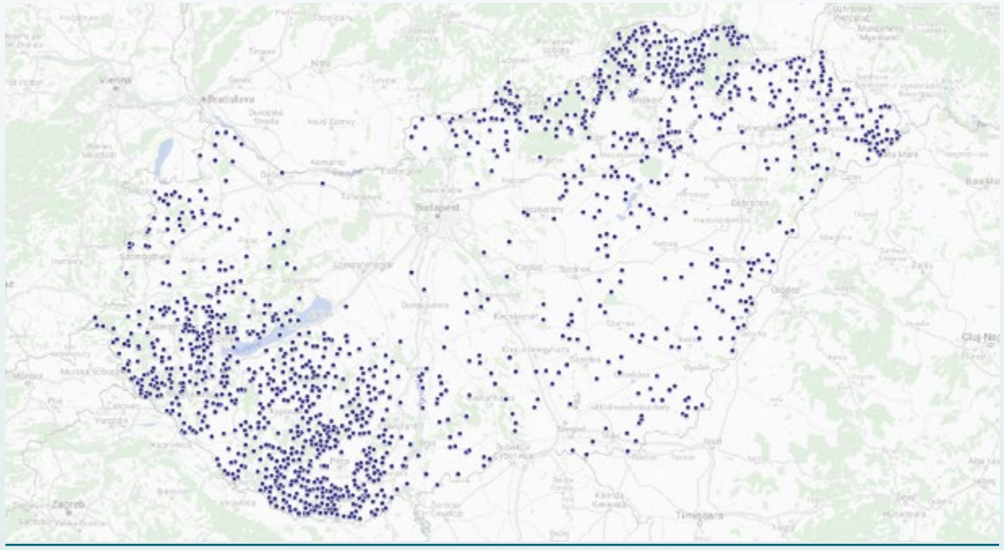


**FIGURE 15** Territorial position of the group of Lagging small municipalities (first cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

A második klaszter az egyetlen a három közül, amely növekedést tudott felmutatni az átlagos lakosságszám tekintetében. Igaz ugyan, hogy ide a legkisebb települések tartoznak (400 fő alatti átlagos lakosságszámmal), ami óvatosságra int az adatok értelmezését illetően, hiszen abszolút értelemben csekély változások is nagy különbséget okozhatnak a relatív mutatókban. Azonban az ötéves vizsgált időtartam (2011-2016) és a változás mértéke (8,5%) jó eséllyel kiegyenlíti a kisebb népességszámból fakadó lehetséges torzításokat. Ilyen mértékű növekedést egyetlen más klaszter sem tud felmutatni, a kétezer fő feletti települések között is a legnagyobb növekmény ennek csak a fele volt (8,5% vs. 4,6%). Ebben minden bizonnyal nagy szerepet játszik, hogy sehol máshol nem ilyen magas az élveszületések aránya. Majdnem minden más vizsgált változó tekintetében viszont ezek a települések vannak a legrosszabb helyzetben: magas munkanélküliség párosul a centrumoktól (legyen az a megyeszékhely vagy Budapest) való távolsággal, ami azt eredményezi, hogy a közeli munkalehetőségek híján az ingázók száma is itt a legalacsonyabb. Az ezer főre vetített önkormányzati saját bevételek összege ugyan átlagosan magasabb, mint a Leszakadó települések esetében, azonban mint láttuk, ennek forrása éppen e települések egyik legnagyobb hátrányából, vagyis az alacsony lélekszámból fakad, abszolút értékben ez nem jelent jobb helyzetet. Sőt, a mérethatékonyság miatt a bölcsődei és óvodai férőhelyek átlagos száma messze itt a legalacsonyabb, és a közművesítés is ebben a klaszterben a legelmaradottabb.

A szerény gazdasági, pénzügyi lehetőségeket önkormányzati együttműködéssel, intenzív kulturális élettel és civil szerveződésekkel igyekeznek kompenzálni. Ennek fényében nem meglepő, hogy az önkormányzati webes jelenlét informativitása itt a legmagasabb szintű a három klaszter közül. Fontos megemlíteni, hogy ha a változók értékei mellett azok szórását is megvizsgáljuk (*3. melléklet*), akkor azt látjuk, hogy majdnem minden változó esetében itt a legnagyobb a klaszteren belüli variancia. Ez azt jelenti, hogy nagyon heterogén települések kerültek ebbe a klaszterbe, egyedül a Budapesttől való távolságban, a bölcsődei és óvodai férőhelyek számában, a közműollóban, valamint az együttműködések intenzitásában viszonylag alacsony a csoporton belüli heterogenitás. Utóbbi három tényező egyértelműen a kis méretből adódik. Jellemzően olyan aprófalvakról van szó, amelyek egy-egy kisebb nagyobb központtól távolabb helyezkednek el, viszont gyakran egy szűk réteg számára fontos kivételes természeti adottságokkal rendelkeznek (pl. Balaton-felvidék Bükki Nemzeti Park, Kis-Balaton, Duna-Dráva nemzeti Park, Mecsek). Ebbe a klaszterben tehát egyedi vonzerővel rendelkező kistelepülések tartoznak, amelyek legnagyobb része a határmenti övezetekben található, ez biztosítja számukra a népesedési dinamikát. Jelentősebb számban találunk közöttük Balaton környéki zsákfalvakat is, amelyek a fővárostól és a vidéki központoktól számított távolságukat egyedi természetföldrajzi vonzerővel kompenzálják. Erős a helyi identitás, amely fontos szerepet játszik e klaszter népességmegtartó erejében. A településeknek egy viszonylag ritkán kutatott és nem túl népes csoportja ez, ahol a roma népesség estenként jelentős arányban képviselteti magát. Szintén említésre méltó, hogy rendkívül heterogén klaszterről van szó, ahol egyszerre találunk viszonylag jó helyzetben lévő településeket és legrosszabb helyzetűeket egyaránt. A klasztert **Hibrid törpefalvak**nak neveztük el, utalva arra, hogy rendkívül heterogén karakterű települések alkotják e csoportot. Ebből adódóan két példán keresztül szemléltetjük az ehhez a klaszterhez tartozó települések helyzetét.





Of the three clusters, only the second one showed an increase in average population size. Although these include the smallest municipalities (with an average population of less than 400 inhabitants), caution is required when interpreting this data, as even minor changes in absolute value result in big differences in the relative indicators. The five-year period under analysis (2011-2016) and the rate of change (8.5%), however, is likely to offset possible distortions resulting from smaller populations. No other cluster can show such a high rate of increase; even among municipalities with more than 2,000 inhabitants, the largest increase equalled only half of the above rate (8.5% vs 4.6%). This is most likely attributable to the fact that the ratio of live births is nowhere as high. In relation to all other analysed variables, these municipalities are in the worst position; high unemployment is accompanied by longer distances from centres (whether county capitals or Budapest), resulting in the lowest number of commuters in these municipalities on account of lacking job opportunities nearby. Although the amount of own municipal revenues per 1,000 inhabitants is on average higher than in the Lagging municipalities, this is attributable – as observed above – to one of the largest disadvantages of these municipalities, i.e. to their low populations; this does not amount to a better position in absolute value. In fact, due to scale efficiency, the average number of nursery and kindergarten places is lowest in these municipalities, and utilities are least developed in this cluster.

They attempt to compensate for the modest economic and financial opportunities with municipal cooperation, more intensive cultural life and civil society organisations. In line with the above, it is not surprising that the informativity of municipal online presence is highest here among the three clusters. It is important to note that if in addition to the values of variables we also examine their spread (*Annex 3*), variation within a cluster is highest in this one in relation to almost all variables. This means that this cluster includes very heterogeneous municipalities; intra-group heterogeneity is relatively low only in relation to the distance from Budapest, the number of nursery and kindergarten places, the difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network, and in the level of intra-municipal cooperation. The latter three factors are clearly attributable to small size. These are commonly tiny villages located at a greater distance from a centre of varying size, but often represent important, exceptional natural characteristics for a smaller social group (e.g. Upper Balaton Bükk National Park, Lake Balaton Minor, Danube-Drava National Park, Mecsek). Thus, this cluster includes small municipalities with unique appeal, most of which are located in the border regions, and this is the engine of their population growth. They include a larger number of dead-end villages (with a single road leading in and out of them) around Lake Balaton, which compensate for the larger distance from Budapest and rural centres with unique physiographic appeal. This cluster, a seldom researched and less populous group of municipalities, with an occasionally high rate of a Roma population, shows a strong sense of local identity, which plays an important role in its population retention ability. It has a high level of heterogeneity that is also worth noting; the group includes both relatively well-off municipalities and those worst off. We defined this cluster as **Hybrid tiny villages**, referring to the very heterogeneous character of the municipalities. We are therefore providing two examples to illustrate the position of municipalities in this cluster.

Az első példa egy Balaton-parti település, közkedvelt nyaralóhely a turisták számára. Fekvése földrajzi, illetve közlekedési szempontból kedvezőnek mondható. Megközelítésére jó lehetőséget nyújt a közút és a vasút egyaránt, a közelben autópálya található. A munkanélküliség alacsony, a település gazdasága jellemzően a turizmusra épül. Ezen kívül azonban kevés munkalehetőség van a környéken. Nem jelentős a közszolgáltatást nyújtó intézmények száma sem, de a környező településeken ezek magas színvonalon igénybe vehetők. A környező települések között jó kapcsolat alakult ki, ami szükséges az ellátás biztosításának szempontjából is.

A lakosságot tekintve az utóbbi időszakban a népességszám erősen növekvő tendenciát mutat. Tizenöt év alatt a település lakosságszáma közel a duplájára nőtt, így 2016-ban kb. hatszáz lakossal rendelkezett. Ez a nagymérvű növekedés leginkább a pozitív vándorlási egyenlegnek köszönhető: a nyaralótulajdonosok egy része állandó lakhelyéül választotta a települést. Mivel a település elöregedése felgyorsult, inkább az idősebb korosztály választotta lakhelyéül. Az elöregedést az is gyorsítja, hogy a magasan képzett fiatalok egy része elvándorol, mert helyben nehezebb a képzettségükhöz illő állást találniuk.

A helyi közösségi életet tekintve habár sok kulturális program van a településen, a helyi civil szervezetek kevésbé működnek sikeresen. A magas ingázási arány, a kedvezőtlen korszerkezet, a fiatalok elvándorlása mind kedvezőtlenül hat a közösségi életre.

Az ugyanebbe a klaszterbe tartozó másik település az ország délnyugati részén, aprófalvas térségben található. A település az országhatárhoz közel, a megyeszékhelytől távol helyezkedik el, azonban két közepes méretű város is elérhető közelségben (25 km) van. A település csak közúton közelíthető meg, a legközelebbi autópálya 25 km-re található. A település az ország egyik periferikus vidékén fekszik, azonban előnye, hogy több határátkelő is van a közelében.

A település lakossága az 1900-as években érte el csúcspontját közel 700 fővel. Ezt követően a kétezres évekig létszámuk folyamatosan csökkent. Csupán az utóbbi időben mutatkozik kismértékű növekedés: a 2011-es népszámlálás adatai alapján valamivel több mint 200 fő él a községben. Az etnikai összetételt tekintve a magyarságon kívül a roma népesség részaránya jelentős, ők teszik ki a helyi népesség több mint egynegyedét.

A település erőssége, hogy szép természeti környezetben fekszik. A közeli országhatárt egy folyó határolja, továbbá a községben található egy arborétum is. Ezek az adottságok mind segíthetik a turizmus fejlődését a községben, illetve a térségben is. (Kutatás II., esettanulmány)

A klaszterhez tartozó települések regionális elhelyezkedését mutatja a *16. ábra*.





The first example is a municipality on the coast of Lake Balaton, a popular summer vacation spot for tourists. Its geographical location and transport connections are good. It allows good access by both road and rail, and there is a motorway nearby. Unemployment is low. The municipality's economy mainly relies on tourism. There are, however, few other job opportunities in the vicinity. There are not many public service institutions, either, but such services are available at a high standard in the neighbouring municipalities. Relations with neighbouring municipalities are good – this is also necessary for maintaining the security of available services.

Recently the population has shown a sharp increase. In the time frame of fifteen years its population has nearly doubled; in 2016 it had approximately 600 inhabitants. Such high growth is mainly attributable to the positive net migration rate; some vacation homeowners chose the municipality to be their permanent home. Since the ageing of the municipality has accelerated, new residents are mainly composed of older people. Ageing is also accelerated by the outward migration of highly qualified young people, because they have difficulty finding jobs matching their qualifications.

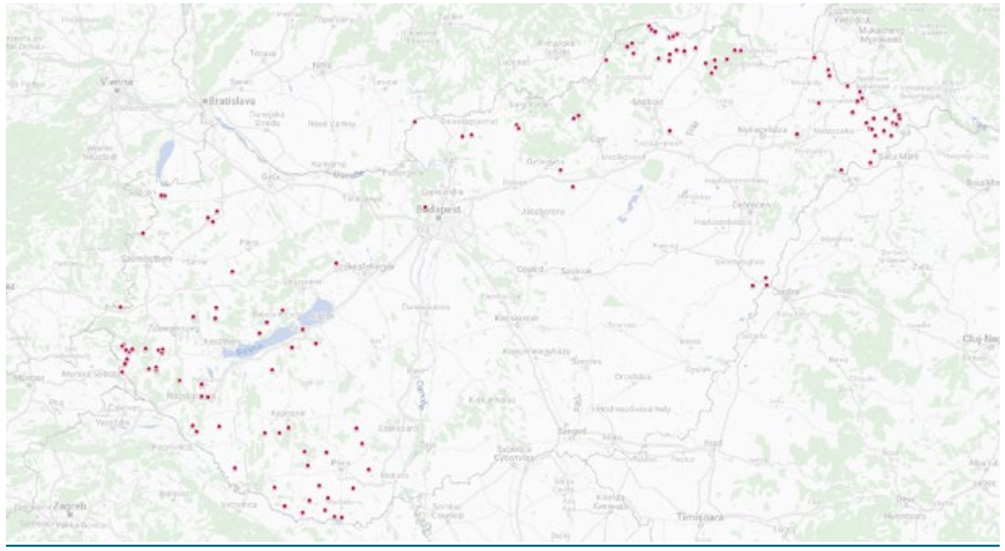
In terms of local community life, the municipality offers many cultural programmes, but the operation of local civil society organisations is less successful. A high commuting rate, an unfavourable age structure and the outward migration of young people has a negative effect on community life.

The other municipality belonging to this same cluster and is in the southwestern part of Hungary, in a region of tiny villages. Near the national border, and at a great distance from the county capital, two medium-sized towns are at a reasonable distance (25 km). The municipality may only be accessed by road; the closest motorway is 25 km away. The municipality is in a peripheral region of Hungary, but it has the advantage of having several border crossings nearby.

Its population peaked in the 1900s with roughly 700 inhabitants. Thereafter the population steadily declined until the 2000s. Moderate growth has been measured only recently: based on data from the 2011 census, the village has just over 200 inhabitants. In terms of ethnic composition, there is a larger Roma population – accounting for more than one quarter of the local population – in addition to Hungarians.

The municipality's strength is its beautiful natural environment. A river runs along the national border, and the village also has an arboretum. The combination of these characteristics supports the development of tourism in both the village and the region. (Research II, case study)

*Figure 16* shows the regional location of municipalities belonging to the cluster.



**16. ÁBRA** A Hibrid törpefalvak területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések második klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

A harmadik klaszter a legnagyobb átlagos lélekszámmal jellemezhető (átlagos népességszám: 792), tehát a kistelepülések kategóriáján belül a viszonylag nagyobb települések kerültek ide. További közös jellemzőjük még, hogy a lakosság viszonylag jómódú és az anyagi gyarapodás mértéke is messze ebben a csoportban a legnagyobb. Ez alapján a klasztert **Fellendülő kistelepülések**nek neveztük el. Nem meglepő módon a munkanélküliség ugyanakkor jóval alacsonyabb ezeken a településeken, mint az első és második klaszter esetében. Ezek a települések helyezkednek a legközelebb az olyan központokhoz, mint a megyeszékhely vagy Budapest. Ebből adódóan az ingázók száma is itt a legmagasabb, de emellett az önkormányzat saját bevételeinek nagysága arra utal, hogy helyben is van számottevő gazdasági aktivitás, legalábbis a másik két klaszterrel összehasonlítva. A kulturális és a civil élet intenzitása mérsékeltnek mondható, ami egybevág a korábbi kutatási eredményekkel, amennyiben az ingázás mellett a helyi identitás és kötődések szinte automatikusan gyengülnek. Az intézményi ellátottság ezeken a településeken a legjobb. Az előző fejezetben elmondottak alapján és a kiegészítő ösztönzők híján ez magyarázhatja az alacsonyabb együttműködési hajlandóságot, hiszen nem feltétlenül kényszerülnek rá, hogy más településekkel együttműködjenek. Az önkormányzat webes aktivitását jellemző közösségi kapcsolódás a másik két klaszterhez képest itt a legjobb. A viszonylagos anyagi jólét azonban nem párosul demográfiai sikerességgel, az élveszületések aránya itt a legalacsonyabb, és az állandó népesség is fogy. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy ezek a települések jellemzően vidéki vonzáskörzetekben találhatóak, illetve ebbe a csoportba tartoznak a Budapest távolabbi vonzáskörzetében lévő alvótelepülések is. Sikerük titka a közelben dolgozó tehetősebb rétegek kivonulása az agglomerációba. Ez a vonzerő azonban mérsékelt az igazán sikeres vonzáskörzeti településekhez képest, erre utal az alacsonyabb lélekszám, illetve a népesség számának csökkenése, ami hosszú távon veszélyeztetheti a pozícióik megtartását. A klaszterbe tartozó települések helyzetének illusztrálására az alábbi példát emeltük ki.





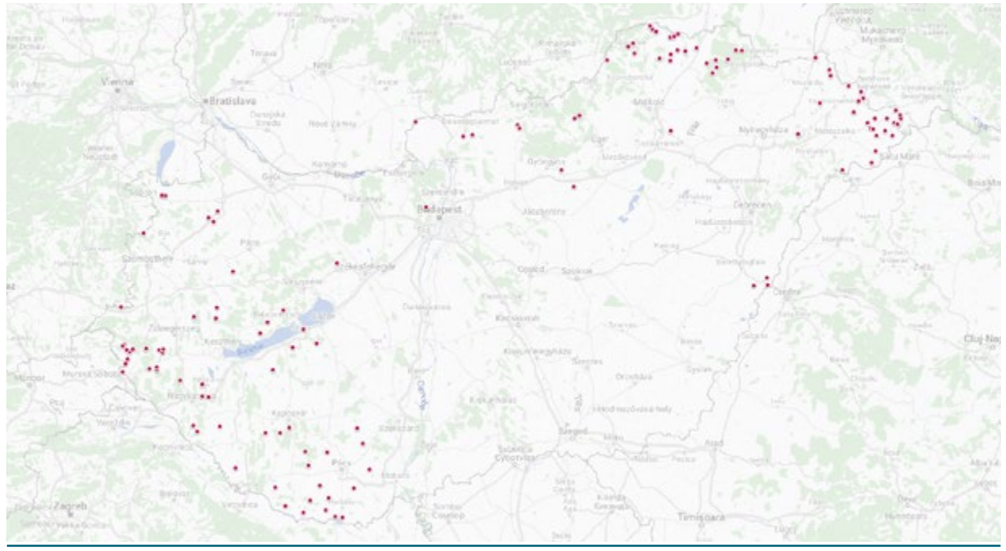


**FIGURE 16** Territorial position of Hybrid tiny villages (second cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

The third cluster has the largest average population (average population: 792); it includes relatively larger municipalities within the category of small municipalities. These are also characterised by a relatively affluent population and the rate of financial prosperity is by far the highest in this group. Based on the above we defined these as **Recovering small municipalities**. It is not surprising that unemployment is much lower in these municipalities than in the first and second cluster. These municipalities are located closest to centres, such as county capitals and Budapest. As a result, the number of commuters is highest in this cluster. Moreover, there is substantial local economic activity, as indication of the amount of own municipal revenues, at least in comparison to the other two clusters. The level of cultural and civilian life is moderate; this concurs with earlier research results, and assumes that local identity and ties almost automatically weaken with commuting. The availability of institutional services is best in these municipalities. Based on the findings presented in the previous chapter and on account of lacking additional incentives, this may explain a weaker propensity to cooperate, because these municipalities are not necessarily forced to cooperate with other municipalities. Connection to social media – characterising the online presence of local governments – is best in this cluster when compared to the other two clusters. Relative financial welfare, however, is not accompanied by demographic success; the rate of live births is lowest in this cluster, with a declining permanent population. In summary, these municipalities are commonly located in rural catchment areas; this group also includes commuter towns in the more remote catchment area of Budapest. The secret of their success is the moving of more affluent social groups – working in the vicinity – to the agglomeration. This appeal, however, is moderate compared to very successful municipalities in catchment areas. This is suggested by a fewer number of inhabitants and declining populations, which threatens the loss of their positions in the long term. The example below serves to illustrate the position of municipalities in the cluster.

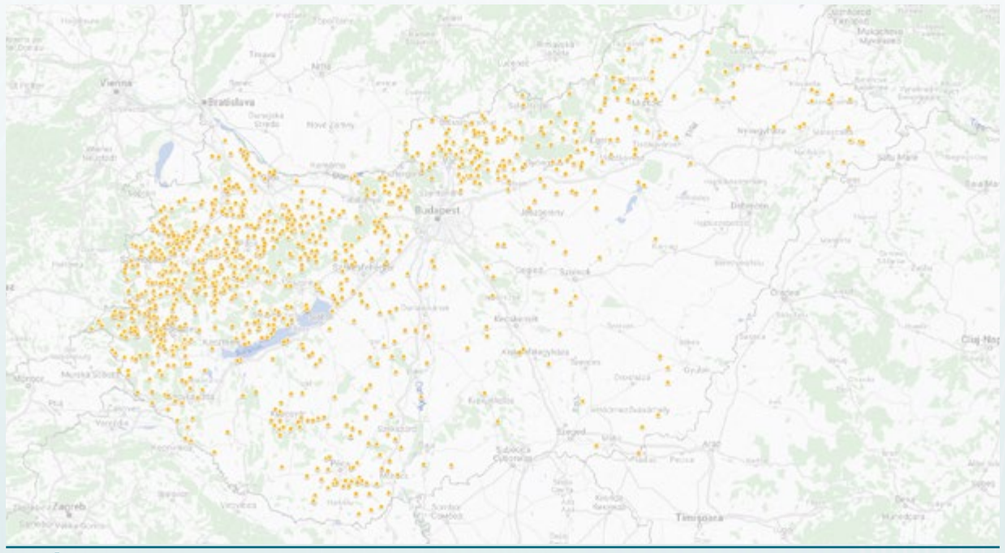
A harmadik klaszterbe tartozó egyik településről elmondható, hogy földrajzi fekvése igen kedvező: a Dunántúl nyugati felében található falu a megyeszékhelyhez közel, két közúti főútvonal metszetében fekszik. Több, jelentős ipari szereplővel rendelkező város is elérhető közelségben (kb. 20–30 km) van. A közlekedés csak közúton lehetséges, a vasút az 1970-es években megszűnt. A határ közelsége miatt a lakosság egy része a szomszédos országba jár dolgozni.

Habár a település jövedelmi helyzete jónak mondható, a lakosság száma a vonzó lehetőségek ellenére stagnáló tendenciát mutat, jelenleg kb. 1200 fő. A térségben régóta jellemző a munkaerőhiány. A településre a lassú elöregedés jellemző, ami elsősorban a fiatalok körében jelentősnek mondható elvándorlásnak köszönhető. A környéken nagy számban található munka, de helyben csak kevés lehetőség akad, ami tovább erősíti ezt a folyamatot. Az elvándorolt helyi lakosok helyére főleg az ország keleti feléről gyermekes családok érkeznek a jobb megélhetés reményében, ami nagy részben pótolja az elköltöző népességet. A lakosság összetétele nemzetiségi szempontból homogén, a legutolsó népszámlálási adatok szerint 15 fő vallotta magát más nemzetiséghez tartozónak.

A környékbeli kisebb falvakhoz képest a településnek kiemelt szerepköre van. A környék városhiányos térség, azonban helyben nagyon jól működő általános iskola (több mint tíz településről járnak ide diákok) és egyéb szolgáltatások találhatók, amelyek a kedvező fekvés mellett erősítik a falu központi szerepkörét.

A környék sok kikapcsolódási lehetőséget kínál, a közelben természeti látnivalók és egy gyógyfürdő is található. Habár helyben is működnek sportegyesületek, kulturális egyesületek, ezek sikerességét korlátozzák a környékbeli városok által kínált kikapcsolódási lehetőségek. (Kutatás II., esettanulmány)

E települések területi elhelyezkedését mutatja be a következő, *17. ábra*.




**17. ÁBRA** A Hibrid törpefalvak területi elhelyezkedése (2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések második klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)





The municipality in the third cluster has a favourable geographical location: a village in the western half of Transdanubia, close to the county capital, at the intersection of two main roads. There are several cities at an accessible distance (approximately 20–30 km), which have major industrial operators. Transport is possible only by road, as the railway was terminated in the 1970s. Owing to the proximity of the border, some inhabitants go to work in the neighbouring country.

Although the income position of the municipality is good, the population is revealing a declining trend despite the attractive opportunities, currently equalling roughly 1,200 inhabitants. The region has for a long time struggled with a labour shortage. The municipality is characterised by slow ageing, mainly attributable to significant outward migration among young people. Many jobs are offered in the region, with only few opportunities at local level, which further strengthens this trend. Migrated local inhabitants are mainly replaced with families with children from the eastern half of the country in hope of a better livelihood; they make up for most of the migrated inhabitants. The ethnic composition of the population is homogeneous; according to the most recent census data, 15 inhabitants declared themselves to be of different ethnic origin.

The municipality plays an important role compared to the surrounding smaller villages. The locality lacks cities, but it has a very good local primary school (with students from more than ten municipalities) and other services, which, beyond their favourable location, strengthen the central function of the village.

The locality offers many recreational opportunities, with nearby natural attractions and even a thermal bath. Although there are local sports and cultural associations, their success is limited by the recreational opportunities offered by cities in the vicinity. (Research II, case study)

*Figure 17* below shows the territorial position of these municipalities.

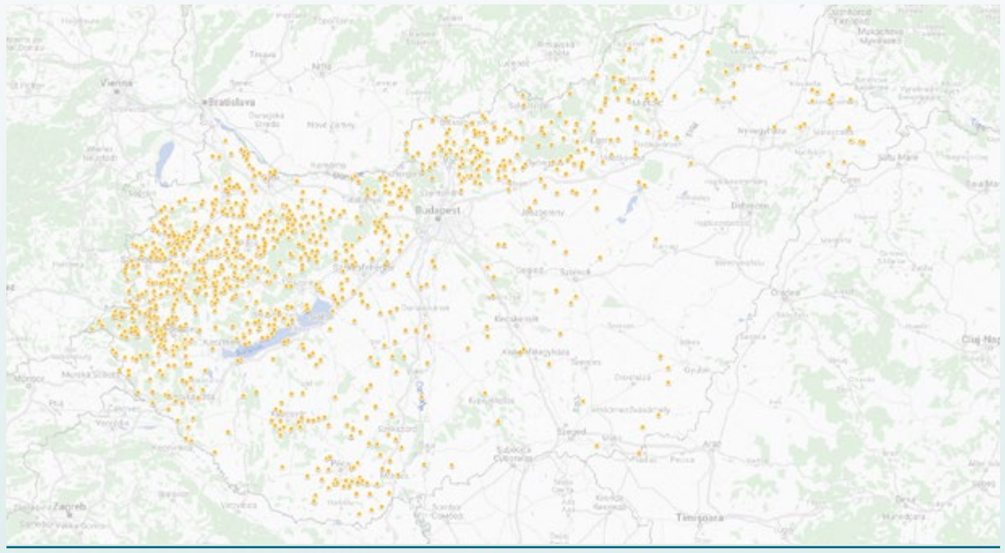



**FIGURE 17** Territorial position of Recovering small municipalities (third cluster of municipalities with a population of 2,000 or less inhabitants)(Source: Google Maps, own data)

Az egyes klaszterek megyéken belüli eloszlását, valamint a klaszterek megyei összetételét célszerű közelebbről is szemügyre venni. A *18. táblázat*: Az egyes megyék 2000 fős vagy az alatti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klasztereken belül) azt mutatja, hogy az egyes klasztereken belül a települések mely megyékben fordulnak elő. Ebből jól látszik, hogy Leszakadó kistelepüléseket leginkább olyan periférikus megyékben találunk, mint Borsod-Abaúj-Zemplén, Baranya, Somogy és Zala megye. A második klaszter területi koncentráltsága a legnagyobb, 71%-uk négy megyében összpontosul: Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, Zala megyében és Baranya megyében. Mögöttük még Somogy megye képviselteti nagyobb arányban magát ebben a klaszterben. A harmadik klaszter 895 falut tömörít, legnagyobb számban Vas, Veszprém, Győr-Moson-Sopron és Zala megyékből találunk településeket ebben a csoportban, megfelelően annak, hogy ezek a jómódúbb kistelepülések.

| | KLASZTER 1 | KLASZTER 2 | KLASZTER 3 |
|---|---|---|---|
| | Leszakadó kistelepülések | Hibrid törpefalvak | Fellendülő kistelepülések |
| Bács-Kiskun megye | 3,70% | 0,00% | 1,45% |
| Baranya megye | 16,48% | 12,90% | 4,58% |
| Békés megye | 2,51% | 0,00% | 0,45% |
| Borsod-Abaúj-Zemplén megye | 16,85% | 19,35% | 5,25% |
| Csongrád megye | 1,55% | 0,00% | 0,45% |
| Fejér megye | 0,44% | 0,81% | 5,36% |
| Győr-Moson-Sopron megye | 2,81% | 4,03% | 11,17% |
| Hajdú-Bihar megye | 2,51% | 2,42% | 0,11% |
| Heves megye | 2,96% | 3,23% | 4,47% |
| Jász-Nagykun-Szolnok megye | 2,07% | 0,00% | 0,89% |
| Komárom-Esztergom megye | 0,07% | 0,00% | 4,69% |
| Nógrád megye | 4,29% | 3,23% | 6,15% |
| Pest megye | 0,89% | 1,61% | 4,47% |
| Somogy megye | 12,86% | 8,06% | 4,25% |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg megye | 8,20% | 20,97% | 2,01% |
| Tolna megye | 5,03% | 0,00% | 2,01% |
| Vas megye | 2,73% | 2,42% | 17,88% |
| Veszprém megye | 3,84% | 3,23% | 14,97% |
| Zala megye | 10,20% | 17,74% | 9,39% |
| Összesen | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

**18. TÁBLÁZAT** Az egyes megyék 2000 fős vagy az alatti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klasztereken belül (Forrás: saját szerkesztés)





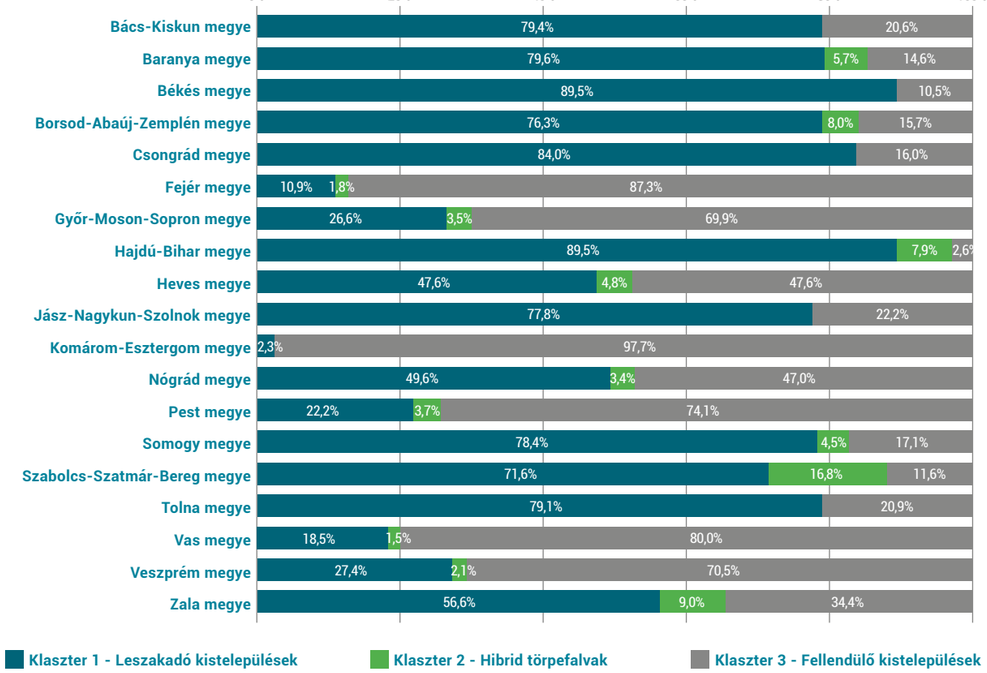
The distribution of individual clusters within counties and the county composition of clusters should be examined more closely. *Table 18*: The distribution of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants in counties within the established clusters shows which counties the municipalities of specific clusters are located in. It is clear that Lagging small municipalities are mainly located in peripheral counties, such as Borsod-Abaúj-Zemplén, Baranya, Somogy and Zala counties. The territorial concentration of the second cluster is greater; 71% of municipalities are concentrated in four counties: in Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Zala and Baranya counties. Somogy county is next in this ranking, accounting for a larger share in this cluster. The third cluster includes 895 villages. Most municipalities in this group are located in Vas, Veszprém, Győr-Moson-Sopron and Zala counties, these being more affluent small municipalities.

| | CLUSTER 1 | CLUSTER 2 | CLUSTER 3 |
|---|---|---|---|
| | Lagging small municipalities | Hybrid tiny villages | Recovering small municipalities |
| Bács-Kiskun county | 3,70% | 0,00% | 1,45% |
| Baranya county | 16,48% | 12,90% | 4,58% |
| Békés county | 2,51% | 0,00% | 0,45% |
| Borsod-Abaúj-Zemplén county | 16,85% | 19,35% | 5,25% |
| Csongrád county | 1,55% | 0,00% | 0,45% |
| Fejér county | 0,44% | 0,81% | 5,36% |
| Győr-Moson-Sopron county | 2,81% | 4,03% | 11,17% |
| Hajdú-Bihar county | 2,51% | 2,42% | 0,11% |
| Heves county | 2,96% | 3,23% | 4,47% |
| Jász-Nagykun-Szolnok county | 2,07% | 0,00% | 0,89% |
| Komárom-Esztergom county | 0,07% | 0,00% | 4,69% |
| Nógrád county | 4,29% | 3,23% | 6,15% |
| Pest county | 0,89% | 1,61% | 4,47% |
| Somogy county | 12,86% | 8,06% | 4,25% |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg county | 8,20% | 20,97% | 2,01% |
| Tolna county | 5,03% | 0,00% | 2,01% |
| Vas county | 2,73% | 2,42% | 17,88% |
| Veszprém county | 3,84% | 3,23% | 14,97% |
| Zala county | 10,20% | 17,74% | 9,39% |
| Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

**TABLE 18** Distribution of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants in counties within the established clusters (Source: own data )

Ha a megyék felől vizsgáljuk a klaszterek földrajzi elhelyezkedését (*18. táblázat*), akkor ennél árnyaltabb képet kapunk. A legfeljebb 2000 fős lélekszámú települések 2372 tagú sokaságán belül a Leszakadó kistelepülések 57%-os arányt képviseltek, a Hibrid törpefalvak 5%-ot, míg a Fellendülő kistelepülések 38%-ot. Ezekhez az arányokhoz képest a legtöbb Leszakadó kistelepülést Hajdú-Bihar és Békés megyében találjuk, e két megyében a legfeljebb 2000 fős lélekszámú települések aránya közel 90%, szemben az 57%-os országos átlaggal. De e települések felülreprezentáltak Csongrád, Baranya, Bács-Kiskun, Tolna, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is. A Hibrid törpefalvak az 5%-os országos átlagukhoz képest legnagyobb arányban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében találhatók (16,8%), de kisebb mértékben felülreprezentáltak Zala, Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar megyében is. A Fellendülő kistelepülések ezzel szemben az ország középső részén és Vas megyében koncentrálódnak. Országos előfordulási arányuk a 40%-ot sem éri el, ehhez képest Komárom-Esztergom megyében a 2000 fős vagy az alatti kistelepülések 97,7%-a tartozik ebbe a klaszterbe, Fejér megyében 87,3%-uk, Vas megyében 80%-uk, Pest megyében pedig 74%-uk. Ezek az eloszlások is jól mutatják a területi különbségek fontosságát: míg a legfeljebb 2000 lakosú települések legkevésbé fejlett két klasztere az észak-keleti és a dél-nyugati megyékben felülreprezentált, addig a legfejlettebb klaszterhez tartozók az ország középső és nyugati megyéiben.

AZ EGYES MEGYÉK KISTELEPÜLÉSEINEK MEGOSZLÁSA A KIALAKÍTOTT KLASZTEREK KÖZÖTT




**18. ÁBRA** Az egyes megyék 2000 fő feletti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klaszterek között (Forrás: saját szerkesztés)





The picture is more varied if we examine the geographical location of clusters based on counties (*Table 18*). Among the 2,372 municipalities with maximum 2,000 inhabitants, Lagging small municipalities account for 57%, Hybrid tiny villages for 5% and Recovering small municipalities for 38%. Based on these ratios the most Lagging small municipalities are in Hajdú-Bihar and Békés counties; municipalities with maximum 2,000 inhabitants make up nearly 90% of these two counties compared to the 57% national average. But these municipalities are over-represented in Csongrád, Baranya, Bács-Kiskun, Tolna, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok and Szabolcs-Szatmár-Bereg counties as well. Compared to their 5% national average, most Hybrid tiny villages are located in Szabolcs-Szatmár-Bereg county (16.8%), and are moderately over-represented in Zala, Borsod-Abaúj-Zemplén and Hajdú-Bihar counties. In contrast, Recovering small municipalities are concentrated in the central part of Hungary and in Vas county. Their national ratio falls short of even 40%. In contrast, 97.7% of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants belong to this cluster in Komárom-Esztergom county, 87.3% in Fejér county, 80% in Vas county and 74% in Pest county. These distributions well illustrate the importance of territorial differences; while the least developed two clusters of municipalities with maximum 2,000 inhabitants are over-represented in the north-eastern and south-western counties, those in the most developed clusters are over-represented in Hungary's central and western counties.

DISTRIBUTION OF SMALL MUNICIPALITIES OF COUNTIES AMONG THE ESTABLISHED CLUSTERS

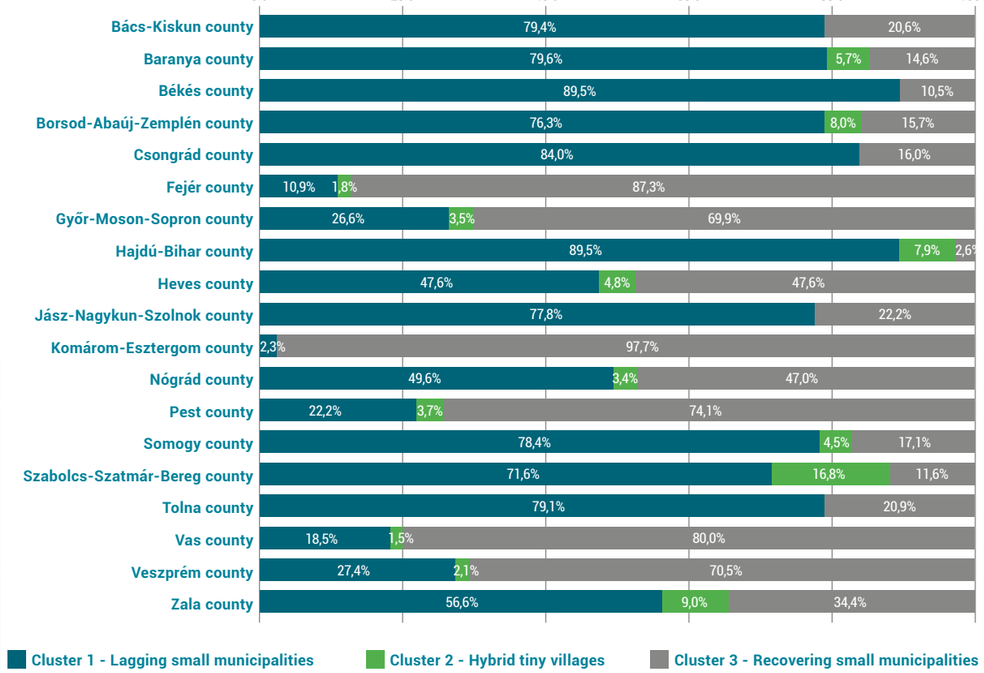
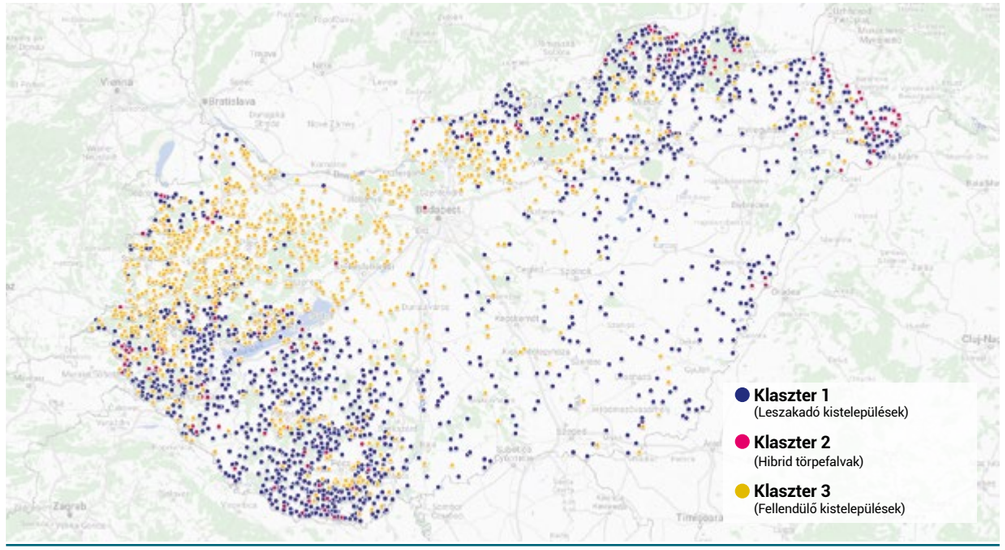



**FIGURE 18** Distribution of municipalities with more than 2,000 inhabitants of counties among the established clusters (Source: own data)

A három klaszter területi elhelyezkedését térképen is szemléltetjük (*19. ábra*).




**19. ÁBRA** A 2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések területi elhelyezkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

### 4.3.2. A kétezer fő feletti lélekszámú települések tipológiája

A 2000 fő feletti lélekszámmal rendelkező települések első klasztere 341 települést tartalmazott, a második klaszterbe 129, míg a harmadik klaszterbe 311 település került. A *19. táblázatban* a vizsgált változók klaszterenkénti átlaga, a *3. mellékletben* pedig a változók értékeinek szórása szerepel.





The territorial position of the three clusters are also shown on the map (*Figure 19*).

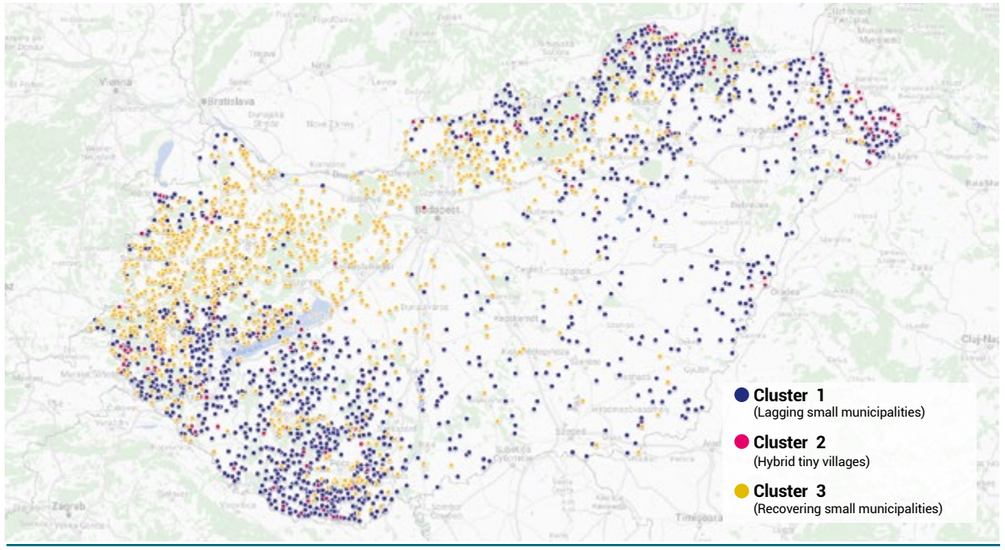



**FIGURE 19** Territorial position of municipalities with a population of 2,000 or fewer inhabitants (Source: Google Maps, own data)

### 4.3.2. Typology of municipalities with more than 2,000 inhabitants

The first cluster of municipalities with more than 2,000 inhabitants included 341, the second cluster included 129 and the third one included 311 municipalities. *Table 19* shows averages of analysed variables per cluster, while *Annex 3* contains the spread of variable values.

| VÁLTOZÓ | | KLASZTER 1 (n=341) | KLASZTER 2 (n=129) | KLASZTER 3 (n=311) |
|---|---|---|---|---|
| jele | rövid neve | Hátrányos helyzetű települések | Vonzástérségi települések | Kisebb vonzerejű alközpontok |
| S1 | népesség változása (%) | 1,70 | 4,55 | -1,67 |
| S2 | SZJA alap (millió Ft) | 1,57 | 2,53 | 2,01 |
| S3 | SZJA alap változása (ezer Ft) | 288,20 | 494,58 | 441,91 |
| V1 | 18–59 évesek aránya (%) | 57,49 | 58,16 | 57,74 |
| V2 | élveszületések aránya (fő/ezer fő) | 10,23 | 8,85 | 8,72 |
| V3 | öregedési index (%) | 1,11 | 0,98 | 1,31 |
| V7 | felsőfokú végzettségűek aránya (%) | 6,85 | 16,72 | 10,73 |
| V20 | lakosságszám (fő) | 4898,02 | 9453,34 | 12023,74 |
| V4 | gépkocsik száma (db/ezer fő) | 262,57 | 351,75 | 318,56 |
| V5 | munkanélküliség (fő/ezer fő) | 47,01 | 14,68 | 24,92 |
| V8 | más településre dolgozni járók aránya (%) | 15,30 | 27,31 | 19,03 |
| V9 | más megyébe naponta eljárók aránya (%) | 3,33 | 10,89 | 5,31 |
| V10 | bejárók aránya (%) | 5,02 | 12,70 | 10,80 |
| V11 | önkormányzati saját bevételek aránya (M Ft/ezer fő) | 23,35 | 78,37 | 56,93 |
| V12 | távolság megyeszékhelytől (perc) | 46,52 | 31,17 | 40,11 |
| V13 | távolság Budapesttől (perc) | 133,23 | 73,36 | 105,39 |
| V14 | civil szervezetek száma (db/ezer fő) | 8,09 | 10,56 | 9,80 |
| V15 | kulturális rendezvények száma (db/ezer fő) | 16,42 | 14,65 | 20,77 |
| V16 | bölcsődei, óvodai helyek száma (hely/száz fő) | 59,30 | 61,16 | 65,05 |
| V17 | kiépített utak aránya (%) | 29,06 | 44,78 | 36,39 |
| V18 | közműolló (%) | 23,28 | 12,27 | 13,02 |
| V19 | együttműködések száma | 4,17 | 2,81 | 3,50 |
| V22 | informativitás (faktorérték) | 0,05 | 0,21 | 0,22 |
| V23 | közösségi kapcsolódás (faktorérték) | 0,53 | 0,69 | 0,60 |

**19. TÁBLÁZAT** A 2000 fő feletti lélekszámú települések klasztereinek jellemzői és az egyes változók átlagai (Forrás: saját szerkesztés)





| VARIABLE | | CLUSTER 1 (n=341) | CLUSTER 2 (n=129) | CLUSTER 3 (n=311) |
|---|---|---|---|---|
| Mark | short name | Less-favoured municipalities | Catchment area municipalities | Sub-centres with minor attraction |
| S1 | change in population (%) | 1,70 | 4,55 | -1,67 |
| S2 | PIT base (HUF million) | 1,57 | 2,53 | 2,01 |
| S3 | Change in PIT base (HUF thousand) | 288,20 | 494,58 | 441,91 |
| V1 | Ratio of people aged 18–59 (%) | 57,49 | 58,16 | 57,74 |
| V2 | live birth rate (births/1,000) | 10,23 | 8,85 | 8,72 |
| V3 | ageing index (%) | 1,11 | 0,98 | 1,31 |
| V7 | ratio of people with a higher education degree (%) | 6,85 | 16,72 | 10,73 |
| V20 | population (inhabitants) | 4898,02 | 9453,34 | 12023,74 |
| V4 | number of motor vehicles (pcs/1,000 people) | 262,57 | 351,75 | 318,56 |
| V5 | unemployment (unemployed persons/1,000) | 47,01 | 14,68 | 24,92 |
| V8 | ratio of population commuting to another municipality (%) | 15,30 | 27,31 | 19,03 |
| V9 | ratio of population commuting daily to another county (%) | 3,33 | 10,89 | 5,31 |
| V10 | ratio of population going to work (%) | 5,02 | 12,70 | 10,80 |
| V11 | ratio of own municipal revenues (HUF million/1,000 people) | 23,35 | 78,37 | 56,93 |
| V12 | distance from county capital (minutes) | 46,52 | 31,17 | 40,11 |
| V13 | distance from Budapest (minutes) | 133,23 | 73,36 | 105,39 |
| V14 | number of civil society organisations (organisations/1,000 people) | 8,09 | 10,56 | 9,80 |
| V15 | number of cultural events (events/1,000 people) | 16,42 | 14,65 | 20,77 |
| V16 | number of nursery, kindergarten places (places/100 people) | 59,30 | 61,16 | 65,05 |
| V17 | ratio of paved roads (%) | 29,06 | 44,78 | 36,39 |
| V18 | difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network (%) | 23,28 | 12,27 | 13,02 |
| V19 | number of cooperations | 4,17 | 2,81 | 3,50 |
| V22 | informativity (factor value) | 0,05 | 0,21 | 0,22 |
| V23 | connection to social media (factor value) | 0,53 | 0,69 | 0,60 |

**19. TÁBLÁZAT** Characteristics of clusters of municipalities with more than 2,000 inhabitants and averages of certain variables (Source: own data)

Érdekesség, hogy a *19. táblázatban* szereplő változók tekintetében sokkal nagyobb különbségeket találtunk, mint a kistelepülések esetében. Ennek magyarázata az lehet, hogy a nagyobb lélekszámmal együtt a települési funkciók és a társadalmi összetétel is differenciáltabbak. Ez alól az egyetlen kivételt a gazdaságilag legaktívabb, 18–59 éves korosztály aránya jelenti, amely minden vizsgált csoportban állandó, átlagosan 57–58% körüli értéket mutatott. Éppen e nagyobb különbségek miatt a változónkénti összefoglalástól eltekintünk, ehelyett rögtön a klaszterek jellemzésével folytatjuk.

Az első klaszterben a legrosszabb helyzetű településeket találjuk, amelyek nagy része falu. Az átlagos népességszám 5000 fő alatti, a megyeszékhelytől és különösen a fővárostól messze fekvő településekről van szó, ahol magas a munkanélküliség. A 2000 fő feletti települések közül itt élnek a legkevésbé jómódú emberek, a felsőfokú végzettségűek aránya alapján közelebb állnak a kistelepülésekhez, láthatóan hiányzik az értelmiségi réteg. Mivel földrajzilag távol fekszenek a központoktól, ezért az ingázás sem igazán opció az itt élők számára annak érdekében, hogy munkát találjanak. Az önkormányzat jövedelemtermelő képessége is messze alulmúlja a másik két klaszterhez tartozókét. A népességmegtartó erőt tovább rontja a színes kulturális és a civil élet hiánya Ez a klaszter az intézményi és a fizikai infrastruktúra fejlettsége tekintetében is jelentős lemaradásban van a másik két klaszterhez képest. Nem meglepő az sem, hogy ebben a csoportban a legrosszabb az önkormányzati weboldalak közösségi médiához való kapcsolódása: az online kommunikáció mennyisége és minősége egyéb tekintetben is szerénynek mondható. Szintén közös jellemző a kistelepülésekkel, hogy itt a legmagasabb az együttműködési aktivitás más önkormányzatokkal. Ehhez a klaszterhez a gazdasági perifériák települései, az országon belül, egy jellegzetes várostérséghez vagy jelentősebb városi vonzásterülethez tartoznak, de ott viszonylag peremhelyzetű, a térségi növekedési trendből kimaradó településekről van szó, amelyeket **Hátrányos helyzetű** településeknek neveztünk el (*20. ábra*). Ebből a peremhelyzetből adódóan az élveszületések viszonylag magas aránya ellenére a népesség számának csökkenése figyelhető meg. A klaszterbe tartozó települések illusztrálására az alábbi példát emeltük ki az esettanulmányok tapasztalataiból.

**A 2000 fő feletti lakosságszámú települések között az első klaszterbe tartozó egyik település egy dél-alföldi település. Fekvését tekintve előnyös, hogy jó közlekedési adottságokkal rendelkezik. Habár vasúti kapcsolata nincs, több főút és az autópálya is 10–15 km-es távolságban található. Ez biztosítja, hogy a 20–30 kilométerre található megyeszékhelyet és a környék középvárosait is könnyen el tudja érni a helyi lakosság.**

**A település népességszáma nagymértékben csökkent az elmúlt évtizedekben: a jelenleg kb. 2500 lakosú faluban 1950-ben közel 4500 lakos élt. Ennek oka, hogy a település külterületén, a tanyákon élők száma jelentősen visszaesett, az 1990-es évekhez képest számuk mára megfeleződött. Etnikai szempontból a helyi lakosság szinte teljesen homogén, magyar nemzetiségű. A helyi civil szervezetek száma alacsony, azonban tevékenységük jelentős.**





Interestingly, we found significantly larger differences in relation to the variables in *Table 19* than in relation to small municipalities. This may be attributable to the fact that with a larger population, municipal functions and social composition are more differentiated. The only exception to the above is the ratio of the economically most active age group of 18–59-year-olds, which is constant in all examined groups at an average value of approximately 57–58%. Precisely on account of these larger differences we are not providing a summary based on variables but continue with the characterisation of the clusters.

The first cluster includes the less favoured municipalities, most of which are villages. The average population is less than 5,000 inhabitants. These are municipalities distant from county capitals and especially from Budapest, with high unemployment. Among municipalities with more than 2,000 inhabitants, the least affluent inhabitants live here. Based on the ratio of people with higher education degrees, these municipalities more resemble small municipalities – there is an evident shortage of intellectuals. Since these municipalities are geographically distant from centres, commuting is not a realistic option, either, for those seeking work. The earning power of local governments is well below that of municipalities in the other two clusters. The population retention ability is further diminished by the lack of cultural and civilian life. This cluster also significantly lags behind the other two clusters in terms of the development level of the institutional and physical infrastructure In addition, the connection of municipal websites to social media is least developed in this group, with the quantity and quality of online communication is in other respects modest as well. Similar to small municipalities, this group has the highest level of cooperation with other local governments. This cluster includes municipalities on the economic periphery, which belong to a characteristic urban locality or to a major urban catchment area in the country but are relatively on the fringe and excluded from the regional growth trend. We defined these as **Less-favoured municipalities** (*Figure 20*). On account of this peripheral position, despite the relatively high number of live births, the population is on the decline. To illustrate municipalities in this cluster, we wish to note the example below from among the findings of case studies.

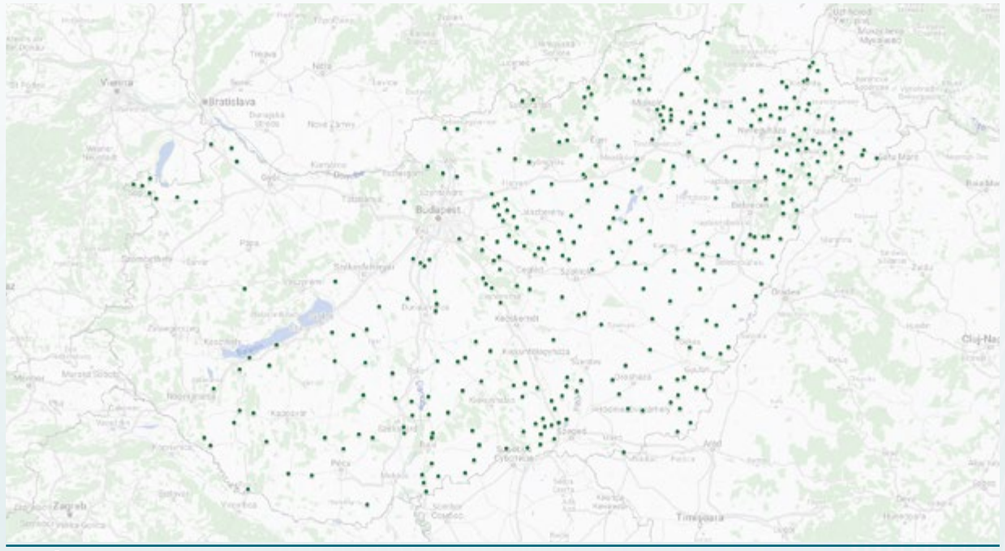
**Among municipalities with more than 2,000 inhabitants, a municipality in the South Great Plain belongs to the first cluster. It has a favourable location in terms of good transport characteristics. Although it has no railway connection, it is served by several main roads and a motorway located at a distance of 10–15 km. Local inhabitants can thus easily reach the county capital and the surrounding medium-sized cities at a distance of 20–30 km.**

**The population of the municipality significantly decreased in the past decades; in contrast with the current population of around 2,500 inhabitants, there were 4,500 inhabitants in 1950. This is attributable to the significant decline in the number of inhabitants at farmsteads on the outskirts of the municipality, with their number reduced in half compared to the 1990s. The local population is almost entirely homogeneous, made up of ethnic Hungarians. There are few local civil society organisations, but they are very active.**

A település helyi gazdasága jellemzően a mezőgazdaságra épült, ami még ma is meghatározó. A helyi munkalehetőségek korlátozottak, helyben leginkább a közintézményekben (idősek otthona, iskola-óvoda, önkormányzat) van lehetőség elhelyezkedni. A lakosság nagyobb része, főleg a magas végzettséggel rendelkezők a megyeszékhelyre vagy a környékbeli városokba ingáznak. Az önkormányzat nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a lehetőségeit kihasználva egy jól beazonosítható arculatot építsenek a településnek (jelmondat, a település szépítésével kapcsolatosan díjak elnyerése), ami sikeresen működik.

A kapcsolat a környékbeli településekkel kiváló. Ezt az is segíti, hogy több közszolgáltatást közösen tartanak fent a települések. Ezen kívül a környékbeli települések a mezőgazdasági termelők számára a könnyebb értékesítés érdekében egy közös védjegyet is alkottak, amely segítségével könnyebben beazonosíthatók a környékbeli termékek.
(Kutatás II., esettanulmány)

E települések földrajzi elhelyezkedéséből jól látszik azok Dunától keletre történő koncentráltsága, legnagyobb számban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében találunk ilyen településeket, de Pest, Jász-Nagykun-Szolnok, Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun, Békés és Hajdú-Bihar megye is jelentős arányt képvisel, miközben a Duna vonalától nyugatra elhelyezkedő megyék alulreprezentáltak, az ország észak-nyugati szegletéből pedig csaknem teljesen hiányoznak.




**20. ÁBRA** A Hátrányos helyzetű települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések első klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)





The local economy of the municipality is traditionally based on agriculture and this is mainly the case today. Local job opportunities are limited and are mainly available in public institutions (retirement home, school/kindergarten, local government). Most inhabitants, mainly those with higher education degrees, commute to the county capital or to surrounding cities. The local government places major emphasis on developing a unique image of the municipality based on the available opportunities which has been successful. The local motto is: "winning of awards for enhancing the appearance of the municipality".

Relations with surrounding municipalities are excellent. This is in part attributable to the joint operation of several public services by the municipalities. In addition, the surrounding municipalities created a joint trademark to facilitate sales for agricultural producers, allowing the easier identification of products produced in the locality.
(Research II, case study)

The geographical location of these municipalities clearly indicates their concentration east of the Danube. These are in largest numbers in Szabolcs-Szatmár-Bereg county, but Pest, Jász-Nagykun-Szolnok, Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun, Békés and Hajdú-Bihar counties also account for a large share, while counties west of the Danube are under-represented, and such municipalities are almost completely missing from the north-western part of Hungary.

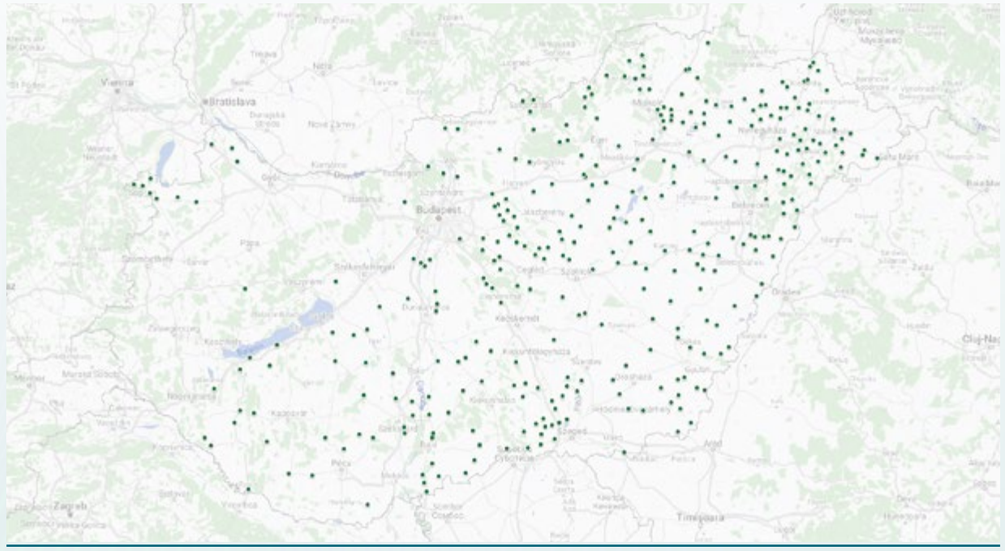



**FIGURE 20** Territorial position of Less-favoured municipalities (first cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

A második klaszter az egyetlen a 2000 fő feletti települések csoportján belül, amelynek 2011-ről 2016-ra sikerült növelnie átlagos népességét (a növekmény közel 5% volt). Itt élnek a legtehetősebb emberek, az egy adófizetőre jutó személyi jövedelemadó-alap átlaga több mint másfélszeres az első klaszter átlagához képest. Az szja-alap 2011–2016 közötti változását tekintve pedig még ennél is nagyobb az előnyük az első klaszter átlagához képest. Dinamikusan növekvő jólétben élő emberek lakják tehát ezeket az átlagosan valamivel 10000 fő alatti településeket, ahol éppen ezért alacsony a munkanélküliség. Ezzel szemben magas a felsőfokú végzettségűek aránya. Mivel kisebb településekről van szó, ezért a lakók nem helyben szerzik a jövedelmüket, amit tükröz a naponta ingázók magas aránya is. Az önkormányzatok a többiekhez képest jelentős mértékű saját bevétellel rendelkeznek, a fizikai infrastruktúra kiépítettsége szintén ebben a klaszterben a legmagasabb. Nem meglepő módon Budapest közel van, majdnem feleannyi időbe telik eljutni a fővárosba, mint az első klaszterhez tartozó települések esetén. Jellemzően tehát a Budapest, vagy a legfejlettebb vidéki gazdasági centrumok köré kiépült településekről van szó, amelyek extenzív növekedési fázisban vannak, viszont a legkevésbé hajlandók együttműködni más önkormányzatokkal. Demográfiai szempontból intő jel lehet ugyanakkor, hogy az élveszületések aránya ebben a klaszterben az egyik legalacsonyabb. E csoportot éppen ezért a **Vonzástérségi települések** névvel illettük (*21. ábra*), amelyek helyzetét jól szemlélteti az alábbi konkrét példa.

A második klaszterbe tartozó egyik település egy Budapest közelében fekvő agglomerációs település. A közlekedési helyzete kiváló, a főváros közúton és vasúton is kevesebb mint fél óra alatt elérhető. A település népszerű célpont a szuburbán térséget választók számára, a város lakossága folyamatosan növekszik. Jelenleg közel 45000 lakosa van, az ezredforduló óta több mint 15000 ember költözött be a településre. A beköltözők az elmúlt évtizedekben jellemzően magasabb státuszú nagycsaládosok. Ez megváltoztatta a város képét, ugyanis az erősen növekvő lakosságszám miatt jelentős infrastrukturális beruházásokat kellett végrehajtani.

A helyi gazdaság két pilléren nyugszik. Az egyiket a helyi szolgáltatások jelentik, amelyek minősége nem rossz, de további fejlődésüket gátolja, hogy a lakosság nagyobb hányada Budapestre jár dolgozni és ott veszi igénybe a különböző szolgáltatásokat. A másik, jelentősebb szegmenst a helyi ipari park jelenti. Az itt tevékenykedő gyárak iparűzési adójából jelentős bevételei vannak a városnak, amit többnyire helyi fejlesztésekre fordítanak.

A helyi társadalom vagyoni státusza és civil élete is megváltozott a beköltözők hatására. A település lakosai között végzettségbeli és jövedelmi különbségek figyelhetőek meg, de ez társadalmi feszültséget nem okoz. A helyi civil élet erőssége nem meghatározó, a kohéziót a Budapest nyújtotta kikapcsolódási lehetőségek is gyengítik.

A környékbeli településekkel való viszony tekintetében meghatározó a közös intézményhasználat miatti folyamatos konfliktus. A megnövekedett népességszám és igények miatt az intézményrendszer kialakítása közös tervezést, koordinációt kíván a környező településekkel, amit még nem sikerült megfelelően megvalósítani. (Kutatás II., esettanulmány)





The second cluster is the only one in the group of municipalities with more than 2,000 inhabitants that have managed to increase its average population from 2011 to 2016 (an increase of approximately 5%). The most affluent people live in these municipalities, where the average personal income tax based per taxpayer is more than one and a half times the average of the first cluster. In terms of the change in the PIT base between 2011 and 2016, their advantage is even greater over the average value of the first cluster. Thus, these municipalities – with an average of slightly less than 10,000 inhabitants – are inhabited by people living in dynamically growing prosperity, which accounts for the low level of unemployment. These communities have a high ratio of people with a higher education degree. Since these are smaller municipalities, residents do not earn income locally, as reflected by the high rate of daily commuters. This cluster of local governments earn substantial revenue on their own compared to other local governments, and the infrastructure is also developed at the highest level.. Not surprisingly, these communities are often close to Budapest, with commutes taking almost half as long to reach the capital than is the case for municipalities in the first cluster. Thus, these municipalities are located around Budapest or the most developed rural economic centres, which are in an extensive growth phase, but are least willing to cooperate with other local governments. From a demographic perspective, the rate of live births is one of the lowest in this cluster. We therefore defined this group as **Catchment area municipalities** (*Figure 21*), the position of which is effectively illustrated by the following concrete example.

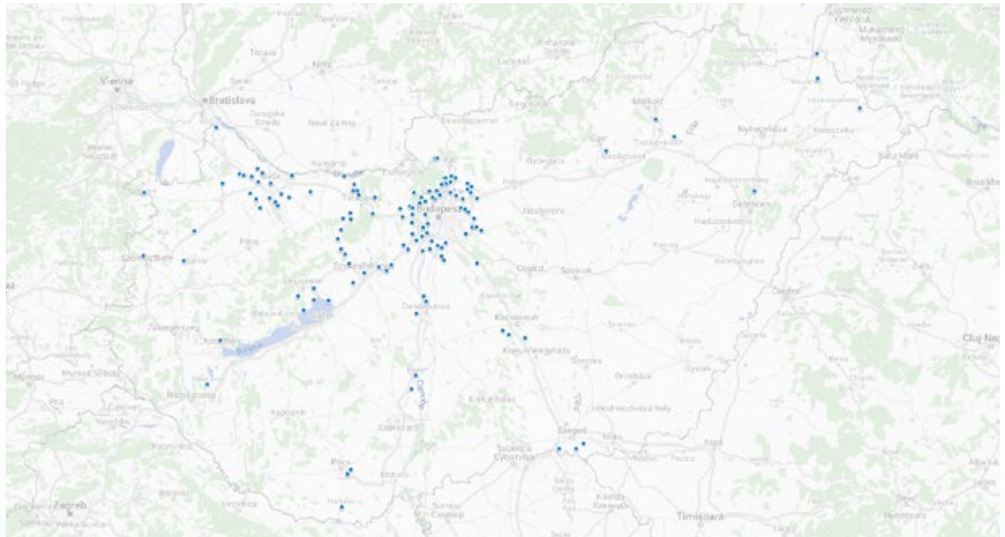
A municipality belonging to the second cluster is an agglomeration municipality located near Budapest. Its transport situation is excellent; the capital can be reached by road and rail in less than a half hour. The municipality is popular among those seeking suburban areas. The city's population is continuously increasing. It currently has 45,000 inhabitants; more than 15,000 people have moved there since the turn of the 21st century. New residents of recent decades are typically large families of higher status. This trend changed the character of the city, as major infrastructure investments had to be implemented due to the dynamically growing population.

The local economy rests on two pillars, with one  pillar represented by local services. Their quality is not bad, but their further development is hindered by the fact that a large portion of the population goes to Budapest to work and receives various services there. The other major pilaris represented by the local industrial park. The city earns substantial revenues from the business tax of factories operating there, which are mainly allocated to local development projects.

The wealth status and civilian life of local society has also changed in reaction to new residents. There are differences in education levels and income among the inhabitants, but this is not a source of social tension. Local civilian life is not strong, with social cohesion being weakened by the recreational and cultural opportunities offered in Budapest.

In terms of relations with surrounding municipalities, there is continuous conflict caused by the joint use of institutions. Due to a growing population and needs, the development of institutions requires joint planning and coordination with surrounding municipalities – this is yet to be successfully implemented. (Research II, case study)

Ennek a klaszternek a földrajzi elhelyezkedése mutatja az egyik legérdekesebb képet. Jól láthatóan három térség tömöríti e csoport túlnyomó többségét: Budapest agglomerációja, a Székesfehérvár és Tatabánya között elhelyezkedő, gazdaságilag fejlett települések alkotta folyosó, valamint a Győr közelében fekvő települések. Ezen felül Veszprém, Szeged és Pécs mellett találunk ebbe a klaszterbe tartozó településeket.




**21. ÁBRA** A Vonzástérségi települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések második klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

A harmadik klaszter van demográfiai szempontból a legrosszabb helyzetben: az élveszületések alacsony aránya magas öregedési indexszel párosul, ennek következtében a népesség ütemesen fogy ezeken a településeken. Ezt egyelőre még van miből fedezni, hiszen a lélekszám ebben a csoportban a legmagasabb, átlagosan 12000 fős városok tartoznak ebbe a klaszterbe. A lakosság anyagi jóléte a személyi jövedelemadó-alap átlaga alapján az első két klaszter közé tehető, közelebb az első, mint a második klaszterhez, ugyanakkor a növekedés üteme közel akkora, mint a második klaszter esetében. A munkanélküliség mértéke szintén jelentősen különbözik a másik két csoportba tartozó településekétől, határozottan közelebb van a második, jobb gazdasági helyzetben lévő klaszter átlagaihoz. Gyakorlatilag ugyanez mondható el a felsőfokú végzettségűek arányáról, az ingázók számáról és az önkormányzat saját bevételeinek nagyságáról is. Az egyik fontos tényező, amelyben valamivel közelebb állnak az első klaszterhez, mint a másodikhoz, az a megyeszékhelytől és Budapesttől való távolság, ami jól jelzi, hogy vidéki centrumok köré szerveződő településekről van szó (*22. ábra*). A nagyobb lélekszámból adódóan az óvodai és bölcsődei férőhelyek aránya viszonylag magas, az utak és a közművek kiépítettsége jónak mondható. Az önkormányzatok webes jelenlétének minősége a második klaszterhez tartozó településekével vetekszik, miközben a rendezvények száma alapján pezsgő kulturális élet jellemzi a helyi mindennapokat.





The geographical location of this cluster reveals one of the most interesting pictures. Clearly, the vast majority of this group is concentrated in three regions: the agglomeration of Budapest, the corridor between Székesfehérvár and Tatabánya, made up of economically developed municipalities, and municipalities close to Győr. There are also municipalities in this cluster near Veszprém, Szeged and Pécs.

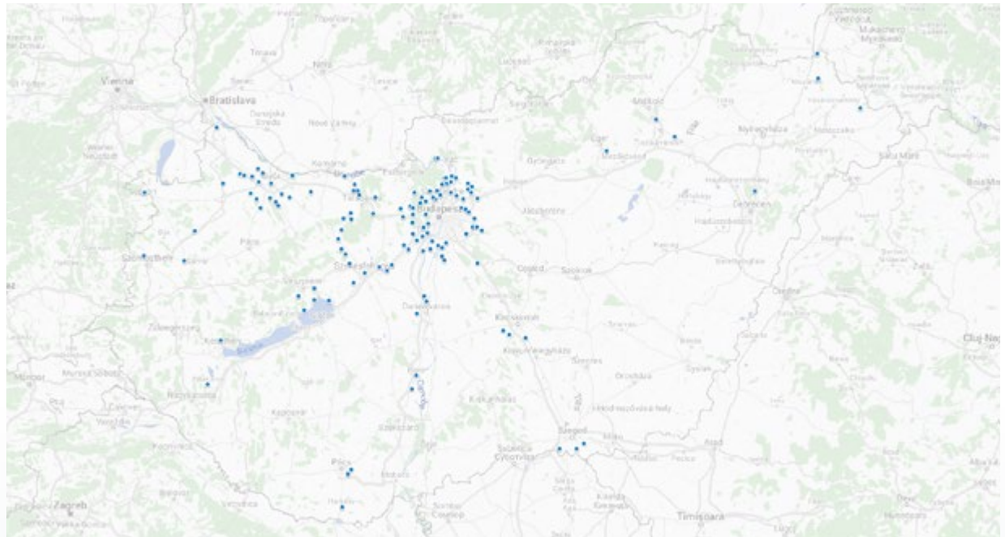



**FIGURE 21** Territorial position of Catchment area municipalities (second cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

The third cluster is in the least favourable demographic position, with  low rates of live births paired with a high ageing index. As a result, the population is steadily decreasing in these municipalities. For the time being this trend is not causing a budgetary crisis since the number of inhabitants is highest in this group.This cluster includes cities with an average of 12,000 inhabitants. Based on the average personal income tax base, the financial welfare of the population is between the two first clusters and  closer to the first one than the second, although the rate of growth roughly matches that of the second cluster. The level of unemployment also varies significantly from that of municipalities in the other two groups, being closer to the averages of the second, economically more affluent cluster. The same can be said of the ratio of inhabitants with higher education degrees, the number of commuters and the amount of own municipal revenues. There is one important factor in relation to which these municipalities are more closely positioned to the first cluster than to the second one: distance from the county capital and Budapest. This clearly suggests that these municipalities are organised around rural centres (*Figure 22*). On account of the larger population, the number of nursery and kindergarten places is relatively high, and the road and utilities infrastructures are good. The quality of the local governments' online presence is like that of municipalities in the second cluster. Based on the number of events, there is vibrant cultural life in these municipalities.

A harmadik klaszter esetében tehát olyan vidéki alközpontokról lehet szó az esetek többségében, amelyek stabil és növekvő gazdaságuk ellenére nem rendelkeznek nagyobb vonzásterülettel, nem dinamizálják eléggé a tágabb térségüket, hanem gyakran *„leszívják"* azok humánerőforrásait. Ezért ezeket **Kisebb vonzerejű alközpontoknak** neveztük el, amelyekre az alábbi szemléletes példát találtuk az esettanulmányok készítése során.

**A 2000 főnél népesebb települések körében a harmadik klaszterbe tartozó település egy jelentős ipari múlttal rendelkező város, Budapesttől kb. 70 km-re található. Közlekedési szempontból könnyen elérhető, jó közúti és vasúti kapcsolatokkal rendelkezik. A város ma is jelentős iparváros, több nehéz- és könnyűipari cég is található itt. A rendszerváltást követően az ipar jelentőségének mértéke csökkent, de stabilizálódott. Ennek nagy hatása volt a város lakosságára is. Az 1950-es évektől kezdve nagy arányban nőtt a népesség, ami az 1980-as években érte el csúcspontját 60000 fős lakossággal. A rendszerváltás óta a kedvezőtlenebb körülmények miatt folyamatosan csökken a népesség, jelenleg 45000 fő él a településen. A helyi munkalehetőségek csökkenése mellett az elvándorlást, ingázást a jó közlekedési lehetőségek is segítik. Habár a helyi közösségi élet, a helyi szervezetek tevékenysége erős, az elvándorlás erre kedvezőtlenül hat. Az elvándorlás egyik fő iránya a közeli főváros, de jelentős számú népesség költözött ki a környező falvak csendesebb, tisztább levegőjű övezeteibe is. A helyben működő intézmények, illetve az intenzívebb kulturális élet miatt a város fontos központ a környékbeli települések számára. Ezt az is erősíti, hogy környezetében nincsen olyan jelentősebb város, amely ezt a központi funkciót betöltené. A civil szerveződések száma elenyésző. (Kutatás II., esettanulmány)**

E klaszterhez tartozó települések földrajzi elhelyezkedését mutatja be a következő ábra. A térképen jól látszik, hogy az ehhez a klaszterhez tartozó települések többsége Budapesttől közepesen távol helyezkedik el, és többnyire vagy az ország középső területeire koncentrálódnak, vagy a sugaras úthálózat mentén helyezkednek el. Ugyanakkor jól kivehető foltok vannak a Dunától keletre, a szlovák-magyar határ mentén, az Alföld egy jelentős részén, valamint Somogy, Baranya és Zala megyében.

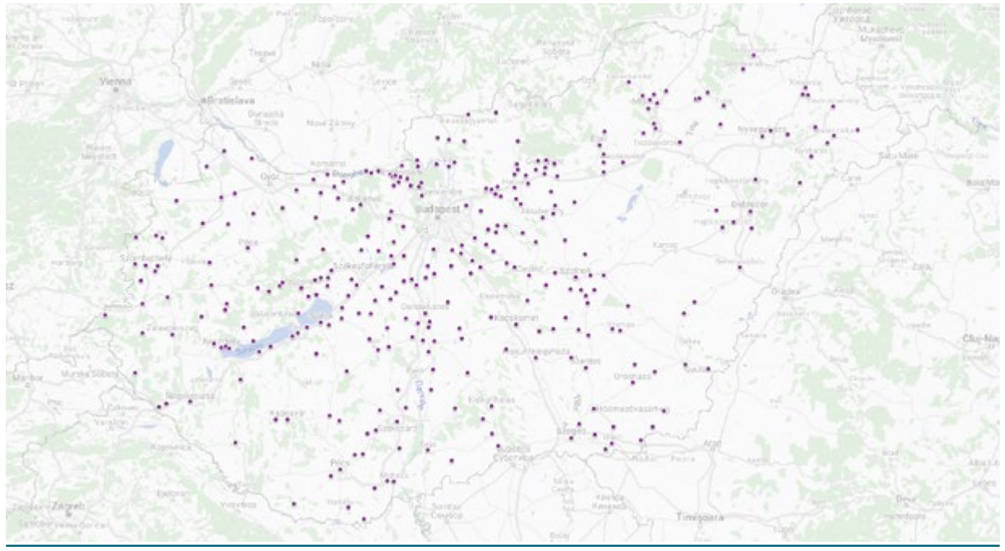




In most cases the third cluster covers rural sub-centres, which, notwithstanding their stable and growing economies, do not have greater areas with attraction and are insufficiently boosting their wider region, often *'siphoning off'* their human resources. For this reason, we define these as **Sub-centres with minor attraction**. We found the following illustrative example of these in the case studies.

**Among municipalities with more than 2,000 inhabitants, the municipality in the third cluster is a city with a long industrial history, located approximately 70 km from Budapest. It has a good transport infrastructure, with good road and rail connections. It is still a major industrial city with several heavy and light industry companies. After the regime change, the industry's relevance diminished but stabilised. This had a profound impact on the city's population. The population grew dynamically from the 1950s, peaking in the 1980s with 60,000 inhabitants. After the regime change the population steadily declined due to adverse circumstances. It currently has 45,000 inhabitants. In addition to diminishing local job opportunities, outward migration and commuting are supported with a good transport infrastructure. Although it has a strong community life and active local organisations, outward migration has a negative effect. The main direction of outward migration is the capital, which is close, but many inhabitants also moved to the surrounding villages, which are calmer and offer cleaner air. On account of the locally operating institutions and vibrant cultural life, the city is an important centre for surrounding municipalities. This role is reinforced by the lack of any major cities in its vicinity that could fulfil this central function. There are a negligible number of civil society organisations. (Research II, case study)**

The figure below shows the geographical location of municipalities in this cluster. The map clearly shows that the majority of Sub-centres with minor attraction municipalities are at an average distance from Budapest and are mainly concentrated in the country's central areas or are located along the radial road network. There are, however, distinct spots east of the Danube, along the Slovakian-Hungarian border, in a large part of the Great Plain, and in Somogy, Baranya and Zala counties.



**22. ÁBRA** A Kisebb vonzerejű alközpontok területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések harmadik klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

Az egyes klaszterek megyéken belüli eloszlását, valamint a klaszterek megyei összetételét mutatja a *23. ábra*. A *20. táblázat* az egyes klaszterekhez tartozó települések megyék szerinti eloszlását mutatja. Látható, hogy a Vonzástérségi települések területi koncentráltsága a legmagasabb, közel felük Pest megyében található, miközben öt megyében vagy egyáltalán nincs ehhez a klaszterhez tartozó település, vagy maximum egy van belőlük. Ez megerősíti azt a vélekedésünket, amely szerint ebben az esetben elsősorban az agglomerációhoz tartozó településekről van szó. Hátrányos helyzetű településeket elsősorban az ország észak-keleti felében találunk, de nagy számban vannak közöttük Pest megyei települések is, ami arra utal, hogy az országnak ebben a régiójában nagyon különböző helyzetben lévő falvak és városok élnek egymás mellett. Amely település nem tudott az agglomerációs körbe bekerülni, az jórészt a legkevésbé vonzó adottságokkal rendelkező klaszterbe csúszott vissza.





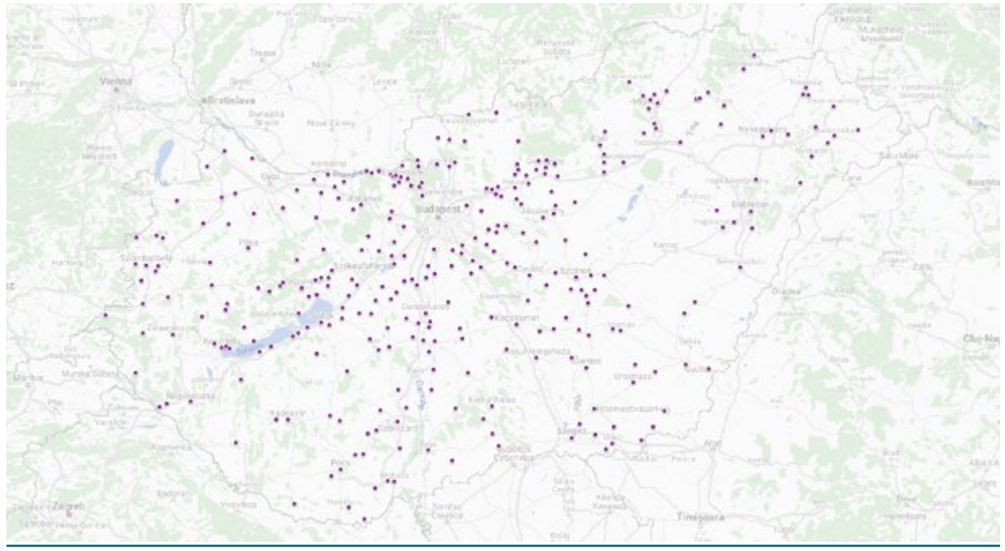


**FIGURE 22** Territorial position of Sub-centres with minor attraction (third cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

*Figure 23* shows the distribution of individual clusters within counties and the county composition of clusters. *Table 20* shows the county distribution of municipalities of clusters. The territorial concentration of Catchment area municipalities is highest; nearly half of them in Pest county, while five counties have no such municipalities in this cluster at all, or maximum one. This confirms our view that in this case these municipalities are mainly part of the agglomeration. We found less-favoured municipalities mainly in the north-eastern part of the country, although there are many them in Pest county as well. This suggests that in this region of the country there are villages and cities located next to each other in very different circumstances. If a municipality did not manage to be included in the agglomeration, it tended to slide back into a cluster with the least attractive characteristics.

| | KLASZTER 1 | KLASZTER 2 | KLASZTER 3 |
|---|---|---|---|
| | Hátrányos helyzetű települések | Vonzástérségi települések | Kisebb vonzerejű alközpontok |
| Bács-Kiskun megye | 8,80% | 2,33% | 7,40% |
| Baranya megye | 2,05% | 2,33% | 3,54% |
| Békés megye | 7,62% | 0,00% | 3,54% |
| Borsod-Abaúj-Zemplén megye | 11,44% | 1,55% | 5,79% |
| Csongrád megye | 6,45% | 2,33% | 3,22% |
| Fejér megye | 1,76% | 11,63% | 10,29% |
| Győr-Moson-Sopron megye | 2,93% | 14,73% | 3,54% |
| Hajdú-Bihar megye | 10,56% | 0,78% | 2,25% |
| Heves megye | 4,99% | 0,78% | 6,11% |
| Jász-Nagykun-Szolnok megye | 6,74% | 0,00% | 6,11% |
| Komárom-Esztergom megye | 0,00% | 8,53% | 7,07% |
| Nógrád megye | 2,35% | 0,00% | 1,93% |
| Pest megye | 10,56% | 43,41% | 13,18% |
| Somogy megye | 3,52% | 0,00% | 3,86% |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg megye | 16,72% | 2,33% | 4,50% |
| Tolna megye | 2,64% | 1,55% | 3,86% |
| Vas megye | 0,00% | 2,33% | 4,18% |
| Veszprém megye | 0,59% | 3,88% | 6,11% |
| Zala megye | 0,29% | 1,55% | 3,54% |
| Összesen | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

**20. TÁBLÁZAT** Az egyes megyék 2000 fő feletti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klaszterek között (Forrás: saját szerkesztés)



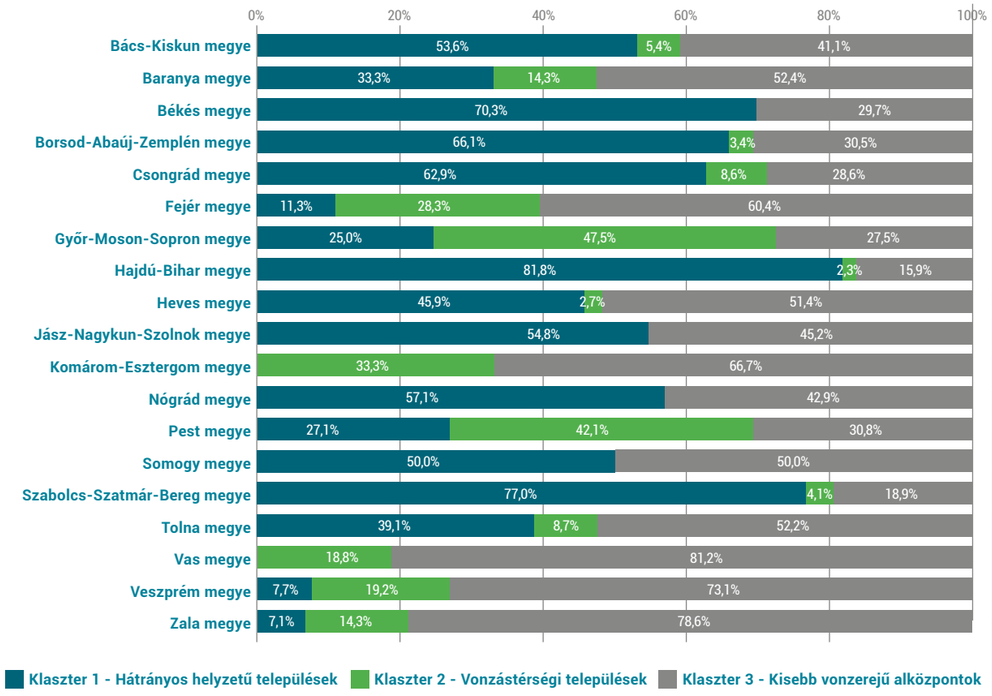


| | CLUSTER 1 | CLUSTER 2 | CLUSTER 3 |
|---|---|---|---|
| | Less-favoured municipalities | Catchment area municipalities | Sub-centres with minor attraction |
| Bács-Kiskun county | 8,80% | 2,33% | 7,40% |
| Baranya county | 2,05% | 2,33% | 3,54% |
| Békés county | 7,62% | 0,00% | 3,54% |
| Borsod-Abaúj-Zemplén county | 11,44% | 1,55% | 5,79% |
| Csongrád county | 6,45% | 2,33% | 3,22% |
| Fejér county | 1,76% | 11,63% | 10,29% |
| Győr-Moson-Sopron county | 2,93% | 14,73% | 3,54% |
| Hajdú-Bihar county | 10,56% | 0,78% | 2,25% |
| Heves county | 4,99% | 0,78% | 6,11% |
| Jász-Nagykun-Szolnok county | 6,74% | 0,00% | 6,11% |
| Komárom-Esztergom county | 0,00% | 8,53% | 7,07% |
| Nógrád county | 2,35% | 0,00% | 1,93% |
| Pest county | 10,56% | 43,41% | 13,18% |
| Somogy county | 3,52% | 0,00% | 3,86% |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg county | 16,72% | 2,33% | 4,50% |
| Tolna county | 2,64% | 1,55% | 3,86% |
| Vas county | 0,00% | 2,33% | 4,18% |
| Veszprém county | 0,59% | 3,88% | 6,11% |
| Zala county | 0,29% | 1,55% | 3,54% |
| Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

**TABLE 20** Distribution of municipalities with more than 2,000 inhabitants of counties among the established clusters (Source: own data )

Ha megyénként vizsgáljuk a három klaszter arányait, akkor a legfeljebb 2000 fő lakosú településekhez hasonlóan ebben az esetben is érdekes koncentrációkat találunk. A Hátrányos helyzetű települések (első klaszter), amelyekben a legrosszabb helyzetű településeket találjuk e méretkategórián belül, például Vas és Zala megyében 80% körüli arányban képviseltetik magukat, Veszprémben az arányuk 73%, de Komárom megyében is a 2000 feletti lakosságszámú települések kétharmada tartozik ebbe a csoportba, Fejérben pedig háromötödük, miközben az országos átlaguk nem éri el a 45%-ot. Az összes 2000 főnél nagyobb lélekszámú település mindössze 16,5%-át adó Vonzástérségi települések, amelyekben átlagosan a legjobb módú emberek élnek, és ahol dinamikusan nő a lakosság is, jelentős mértékben felülreprezentáltak Győr-Moson-Sopron (47,5%), Pest (42,1%), Komárom (33,3%) és Fejér (28,3%) megyében. Végezetül pedig a Kisebb vonzerejű alközpontok, amelyek között az összes méretkategórián belüli település mintegy 40%-a található, és amelyek bár viszonylagosan kedvező anyagi helyzetben vannak, ám népességük egyedüliként fogy a 2000 fő feletti kategóriában, eme átlagnál lényegesen nagyobb arányban fordulnak elő Vas (81,2%), Zala (78,6%), Veszprém (73,1%), Komárom-Esztergom (66,7%) és Fejér (60,4%) megyében.

AZ EGYES MEGYÉK 2000 FŐ FELETTI LÉLEKSZÁMÚ TELEPÜLÉSEINEK MEGOSZLÁSA A KIALAKÍTOTT KLASZTEREK KÖZÖTT




**23. ÁBRA** Az egyes megyék 2000 fő feletti lélekszámú településeinek megoszlása a kialakított klaszterek között (Forrás: saját szerkesztés)





If we examine the three clusters per county, we find interesting concentrations of municipalities that are like municipalities with maximum 2,000 inhabitants. Less-favoured municipalities (first cluster), including the least favourable municipalities within this size category, are represented at a ratio of 80% in Vas and Zala counties, for example; their ratio is 73% in Veszprém county. But in Komárom county, too, two thirds of municipalities with more than 2,000 inhabitants belong to this group, three fifths in Fejér county, while their national average ratio is less than 45%. Catchment area municipalities, accounting for only 16.5% of municipalities with more than 2,000 inhabitants, where the most affluent people live on average and the population is dynamicaly increasing, are significantly over-represented in Győr-Moson-Sopron (47.5%), Pest (42.1%), Komárom (33.3%) and Fejér (28.3%) counties. Finally, Sub-centres with minor attraction, which include approximately 40% of municipalities in all size categories, being the only group in the category of municipalities with more than 2,000 inhabitants with a shrinking population, despite their relatively favourable financial position, are located in Vas (81.2%), Zala (78.6%), Veszprém (73.1%), Komárom-Esztergom (66.7%) and Fejér (60.4%) counties at a rate that is significantly higher than this average.

DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES WITH MORE THAN 2,000 INHABITANTS OF COUNTIES AMONG THE ESTABLISHED CLUSTERS

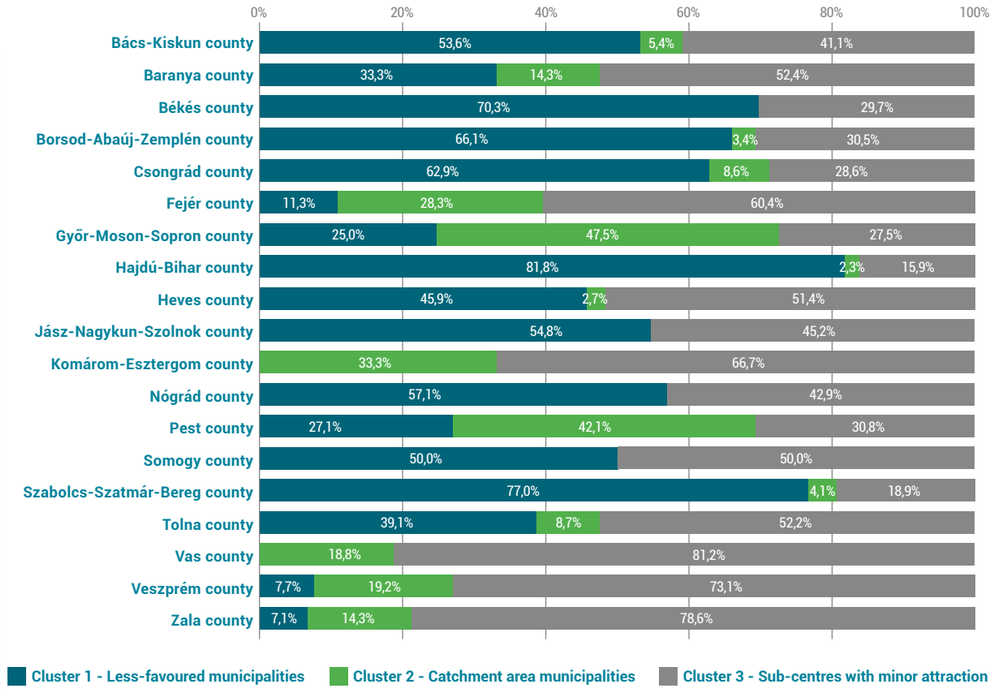
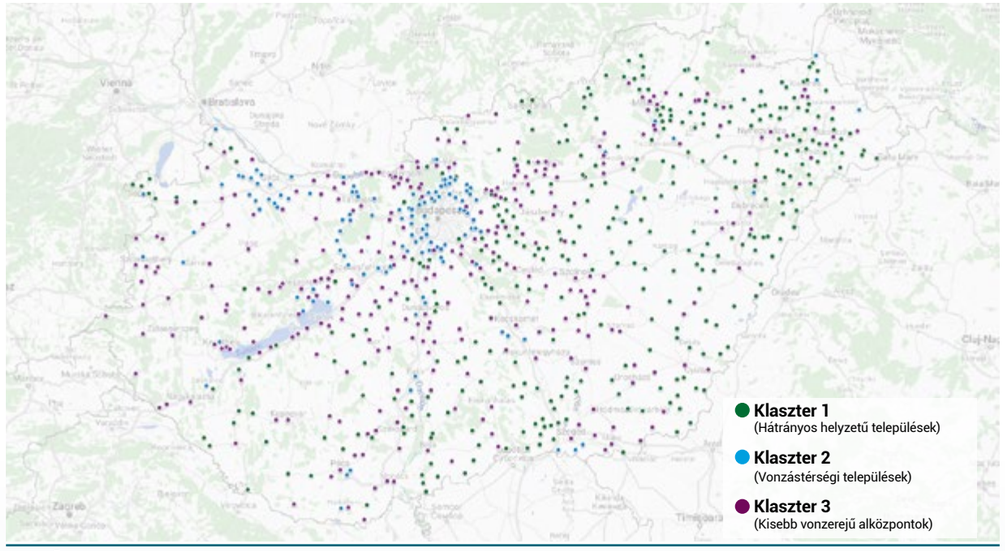



**FIGURE 23** Distribution of municipalities with more than 2,000 inhabitants of counties among the established clusters (Source: own data)

A *24. ábra* a 2000 fő feletti települések földrajzi elhelyezkedését mutatja a három klaszter szerint. A fentiekben elmondottakkal összhangban jól mutatja a három klaszter területi elkülönülését.




**24. ÁBRA** A 2000 fő fölötti lélekszámú települések területi elhelyezkedése
(Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

## 4.4. A klaszterelemzés legfontosabb eredményeinek összefoglalása

A kistelepülések (*21. táblázat*) és a 2000 fő feletti települések (*22. táblázat*) esetében is három-három klasztert kaptunk az elemzés eredményeként. Míg azonban az utóbbi csoportban a három klaszter jól elkülönült egymástól, addig az előbbi csoportban volt egy köztes klaszter (a **Hibrid törpefalvak**), amely nagyon különböző karakterű csoportokat foglalt magában. Ezek jellemzően a fővárosi és vidéki központoktól távol eső, legkisebb lélekszámú települések, amelyek között egyformán találtunk jó és nagyon rossz helyzetben lévőket is. A belső szórások magas értékei arra utalnak, hogy ezen a csoporton belül további alcsoportok különíthetőek el egymástól, ami további kutatásokat igényel. Az első klaszter (**Leszakadó kistelepülések**) főként abban különbözik a másodiktól, hogy az ide tartozó településeken csökken a lélekszám, valamivel jobb módú emberek laknak itt, és nem jellemző az erős civil szerveződés vagy az élénk kulturális élet. A harmadik klaszter (**Fellendülő kistelepülések**) minden tekintetben különbözik az előző két klasztertől, amennyiben ezek a települések anyagi, gazdasági jólét, valamint az intézményi ellátottság szempontjából is jóval kedvezőbb helyzetben vannak az előző kettőnél, viszont a népesség száma csökken. A kedvező helyzet az önkormányzati együttműködések alacsony számával párosul, míg a másik két csoportban ez az érték magasabb.





*Figure 24* shows the geographical location of municipalities with more than 2,000 inhabitants based on the three clusters. In line with the above observations, the figure effectively shows the territorial separation of the three clusters.

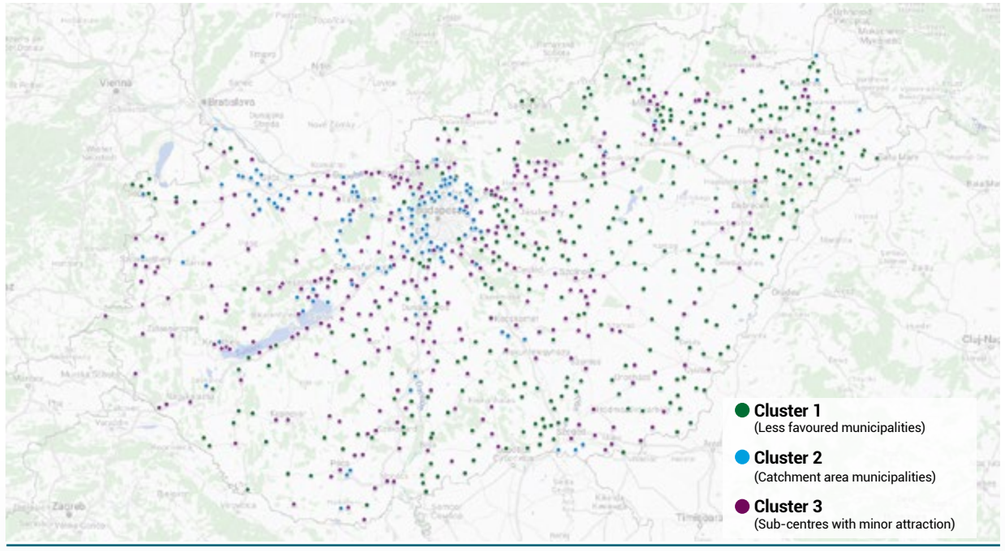



**FIGURE 24** Territorial position of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants
(Source: Google Maps, own data)

## 4.4. Summary of the key results of cluster analysis

In relation to both small municipalities (*Table 21*) and municipalities with more than 2,000 inhabitants, (*Table 22*) we received three clusters each as a result of analysis. While the three clusters were well separated from each other in the latter group, there was an intermediate group (**Hybrid tiny villages**) in the former group, which included groups with very different characteristics. These municipalities are commonly located at a substantial distance from Budapest and the rural centres and have the smallest populations. This group contains both municipalities in an advantageous and in a very challenging situations. The high values of the internal spreads suggest that additional sub-groups may be distinguished within this group, requiring additional research. The main difference between the first cluster (**Lagging small municipalities**) and the second one is a declining population, moderately more affluent inhabitants, and commonly lacking civil society organisation or dynamic cultural life in municipalities of the first cluster. The third cluster (**Recovering small municipalities**) varies in all respects from the first two clusters, as these municipalities are in a much more favourable position in terms of financial, economic well-being and the availability of institutional services compared to the first two, but their populations are declining. This favourable position is paired with a low rate of municipal cooperation, whereas such rate is higher in the other two groups.

| LESZAKADÓ KISTELEPÜLÉSEK (Klaszter 1, n=1353) | HIBRID TÖRPEFALVAK (Klaszter 2, n=124) | FELLENDÜLŐ KISTELEPÜLÉSEK (Klaszter 3, n=895) |
|---|---|---|
| Csökkenő lélekszám | Erőteljesen növekvő lélekszám, magas az élveszületések aránya | Csökkenő lélekszám |
| Szerény, de javuló anyagi körülmények | Legrosszabb anyagi helyzetben élők, helyzetük nem is javul számottevően | Legjobb anyagi helyzetben élők, adóerőképességük dinamikusan nő |
| Magas munkanélküliség | Magas munkanélküliség | Alacsony munkanélküliség |
| Távol helyezkednek el Budapesttől | Távol Budapesttől és a megyeszékhelytől | Közelebb fekszenek a centrumokhoz, mint a másik két klaszterhez tartozó települések |
| Nem túl jelentős kulturális és civil élet | Élénk kulturális és civil élet | Nem túl jelentős kulturális és civil élet |
| Az intézményi ellátottság színvonala szerény | Az intézményi ellátottság színvonala a legrosszabb | Az intézményi ellátottság színvonala a legjobb |
| Az önkormányzati együttműködések száma magas | Az önkormányzati együttműködések száma a legmagasabb | Az önkormányzati együttműködések száma alacsony |
| Gyenge önkormányzati online jelenlét | Gyenge önkormányzati online jelenlét | Gyenge önkormányzati online jelenlét |

**21. TÁBLÁZAT** A klaszterek típusai és főbb jellemzői a 2000 fős vagy az alatti lélekszámú településeken (Forrás: saját szerkesztés)

A 2000 fő feletti települések klaszterei között jóval nagyobb különbségeket találtunk, mint a kistelepülések között. A három klaszter közül kettőben is pozitív volt a demográfiai mérleg: a Hátrányos helyzetű és a Vonzástérségi településeken. E két csoport azonban szinte minden más dimenzióban a spektrum két végén helyezkedik el. Előbbieket szerény anyagi körülmények között élő lakosság, magas munkanélküliség jellemzi, a centrumoktól is távol helyezkednek el. Ezzel szemben a Vonzástérségi települések közel helyezkednek el Budapesthez és a megyeszékhelyhez, ebből adódóan magas az ingázók aránya, magasabb a felsőfokú végzettségűek aránya, akik lényegesen jobb anyagi körülmények között élnek. Intézményi ellátottság és az önkormányzat webes megjelenésének tekintetében az egyik legjobb értékekkel rendelkeznek, viszont az önkormányzati együttműködések száma ebben a klaszterben a legalacsonyabb. A Kisebb vonzerejű alközpontok a másik két klaszter között helyezkednek el, közelebb a Vonzástérségi települések kategóriájához. Lényeges különbség azonban, hogy míg előbbiben növekszik a lélekszám, a harmadik klaszterhez tartozó településeken csökken.





| LAGGING SMALL MUNICIPALITIES (Cluster 1, n=1353) | HIBRID TÖRPEFALVAK (Klaszter 2, n=124) | FELLENDÜLŐ KISTELEPÜLÉSEK (Klaszter 3, n=895) |
|---|---|---|
| Declining population | Robust population growth, high rate of live births | Declining population |
| Modest but improving financial circumstances | Inhabitants in the least favourablefinancial circumstances, their situation is not improving significantly | Inhabitants in best financial circumstances, dynamic increase in the power to tax |
| High unemployment | High unemployment | Low unemployment |
| Big distance from Budapest | Distant from Budapest and county capital | Located closer to the centres than municipalities in the other two clusters |
| No major cultural and civilian life | Dynamic cultural and civilian life | No major cultural and civilian life |
| Modest quality of institutional services | Worst quality of institutional services | Best quality of institutional services |
| High rate of municipal cooperation | Highest rate of municipal cooperation | Low rate of municipal cooperation |
| Weak municipal online presence | Weak municipal online presence | Weak municipal online presence |

**TABLE 21** Types and main characteristics of clusters in municipalities with a population of 2,000 or fewer inhabitants (Source: own data)

There are significantly larger differences between the clusters of municipalities with a population of more than 2,000 than between small municipalities. The demographic balance was positive in two of the three clusters – in both Less-favoured and Catchment area municipalities. In all other dimensions, however, these two groups are at the two ends of the spectrum. The former is characterised by inhabitants in modest financial circumstances and high unemployment, and the municipalities are distant from the centres. In contrast, Catchment area municipalities are located close to Budapest and to county capitals, hence they have a high rate of commuters and inhabitants with higher education degrees; members of the latter group live in significantly better financial conditions. In relation to the availability of institutional services and local governments' online presence, they have one of the best values, although the rate of municipal cooperation is the lowest in this cluster. The Sub-centres with minor attraction are classified between the other two clusters, closer to the category of Catchment area municipalities. As a major difference, however, the population is growing in the former, while municipalities belonging to the third cluster show a declining population.

| HÁTRÁNYOS HELYZETŰ TELEPÜLÉSEK (Klaszter 1, n=341) | VONZÁSTÉRSÉGI TELEPÜLÉSEK (Klaszter 2, n=129) | KISEBB VONZEREJŰ ALKÖZPONTOK (Klaszter 3, n=311) |
|---|---|---|
| Növekvő lélekszám, magas az élveszületések aránya | Növekvő lélekszám, alacsony az élveszületések aránya | Csökkenő népesség |
| Szerény, de javuló anyagi körülmények | Jó és javuló anyagi körülmények | Jó és javuló anyagi körülmények |
| Magas munkanélküliség | Legalacsonyabb munkanélküliség, magas ingázás | Alacsony munkanélküliség |
| Távol helyezkednek el Budapesttől és a megyeszékhelyektől | Közel fekszenek Budapesthez és a megyeszékhelyhez | Közepesen távol fekszenek Budapesthez és a megyeszékhelyhez |
| Civil szervezetek száma alacsony, a kulturális élet fejlettebb | Pangó civil szerveződések és kulturális élet | Gyenge civil szerveződés, intenzívebb kulturális élet |
| Az intézményi ellátottság színvonala szerény | Az intézményi ellátottság színvonala a legrosszabb | Az intézményi ellátottság színvonala a legjobb |
| Önkormányzati együttműködések száma magas | Önkormányzati együttműködések száma a legalacsonyabb | Önkormányzati együttműködések száma közepes |
| Közepes önkormányzati online jelenlét | Erős önkormányzati online jelenlét | Erős önkormányzati online jelenlét |

**22. TÁBLÁZAT** A klaszterek típusai és főbb jellemzői a 2000 fő feletti településeken (Forrás: saját szerkesztés)

A területi egyenlőtlenségek mértékét jól mutatja, ha a legfeljebb 2000 fős települések első klaszterét és a 2000 fő feletti lélekszámú települések első klaszterét egyetlen térképen ábrázoljuk (*25. ábra*). A térképen látható, hogy a két klaszterrendszer első kategóriái – tehát ahol az egyik legelmaradottabb települések találhatóak – együtt ábrázolva két nagyobb foltba tömörülnek Magyarország dél-nyugati és észak-keleti szegletében. Ezek a települések szinte teljesen lefedik az Alföldet, leszámítva a dunántúli részét, az Északi-középhegységet és a Dunántúli-dombságot. Ezzel szemben a Dunántúli-középhegység, a Kisalföld és az Alföld dunántúli részének területén csak elvétve találhatóak első klaszterbe sorolt települések. Az Alpokalja kevert összetételű: az északi részén találhatóak inkább rosszabb helyzetű települések. Mindebből arra következtethetünk, hogy a települések hátrányos helyzetének a kialakulásában szerepe van a területi elhelyezkedésnek is a település lakosságszámától függetlenül.

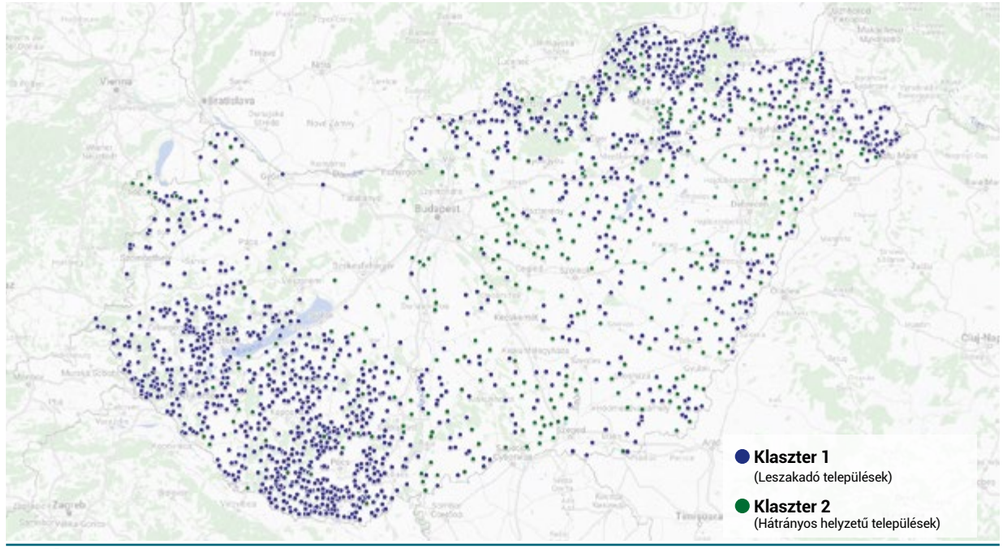




| LESS-FAVOURED MUNICIPALITIES (Cluster 1, n=341) | CATCHMENT AREA MUNICIPALITIES (Klaszter 2, n=129) | SUB-CENTRES WITH MINOR ATTRACTION (Klaszter 3, n=311) |
|---|---|---|
| Population growth, high rate of live births | Population growth, low rate of live births | Population decline |
| Modest but improving financial circumstances | Good and improving financial circumstances | Good and improving financial circumstances |
| High unemployment | Lowest unemployment, high commuting rate | Low unemployment |
| Remote distance from Budapest and county capitals | Located near to Budapest and county capitals | Medium distance from Budapest and county capitals |
| Low number of civil society organisations, cultural life is more developed | Stagnant civil society organisations and cultural life | Weak civil society organisations, more dynamic cultural life |
| Modest quality of institutional services | Lowest quality of institutional services | Best quality of institutional services |
| High rate of municipal cooperation | Lowest rate of municipal cooperation | Average rate of municipal cooperation |
| Average municipal online presence | Strong municipal online presence | Strong municipal online presence |

**TABLE 22** Types and main characteristics of clusters in municipalities with more than 2,000 inhabitants (Source: own data)

Indication of territorial inequalities is clearly indicated on a map showing the first cluster of municipalities with maximum 2,000 inhabitants and the first cluster of municipalities with more than 2,000 inhabitants (*Figure 25*). The joint indication of the first categories of the two cluster systems – i.e. where some of the most underdeveloped municipalities are located – are concentrated in two larger spots in the southwestern and northeastern part of Hungary. These municipalities almost completely cover the Great Plain, except for its part in Transdanubia, the North Hungarian Mountains and the Transdanubian Hills. In contrast, municipalities in the first cluster are scarcely represented in the territory of the Transdanubian Mountains, Little Hungarian Plain and in the Transdanubian part of the Great Plain. The Pre-Alps are of a mixed composition: municipalities worse off tend to be in its northern territory. We may infer from the above that territorial position also shapes the development of less-favoured municipalities, regardless of population size.




**25. ÁBRA** A Leszakadó kistelepülések (a 2000 fő alatti lélekszámú települések első klasztere) és a Hátrányos helyzetű települések (a 2000 fő feletti lélekszámú települések első klasztere) (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

Szintén fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a legtöbb általunk használt változó esetében jelentős különbségek voltak a két településkategória között. A népesség a kistelepülések két klaszterében csökkent, és csak a legszerényebb körülmények között élő, legkisebb klaszterben (Hibrid törpefalvak) nőtt. Ezzel szemben a nagyobb települések három csoportjából kettőben (Hátrányos helyzetű és Vonzástérségi települések) nőtt az átlagos népességszám. A legfeljebb 2000 lakosú települések demográfiai trendjei egyéb szempontból is aggasztóak. Az átlagos öregedési index például lényegesen magasabb, mint a 2000 fő feletti lélekszámú településeken. Az élveszületések aránya a legjobb helyzetű klaszterben (Fellendülő kistelepülések) a legalacsonyabb. Megdöbbentően nagy a különbség a népesség iskolázottsági szintjét tekintve: a hétéves és idősebb népességen belül az egyetemi és főiskolai oklevéllel rendelkezők aránya egyik klaszterben sem éri el a 8%-ot, miközben a 2000 fő feletti települések közül a legfejlettebbek (Vonzástérségi települések) esetében ugyanez az arány átlagosan 16,72%, de még a Kisebb vonzerejű alközpontokban is 10% felett van az átlag. A felsőfokú végzettségűek aránya nemcsak azért fontos, mert magasabb jövedelmi szinttel jár, hanem mert ők képviselik a helyi értelmiség magját, akiknek meghatározó szerep jut a helyi döntések meghozatalában, valamint a helyi identitás megteremtésében, megerősítésében és fenntartásában. Egyszerre jelei és motorjai ők egy település népességmegtartó képességének.

Nagyságrendi különbségeket találtunk az anyagi helyzet tekintetében is. Önmagában nem meglepő, hogy a nagyobb településeken magasabb az elérhető jövedelem, azonban a különbségek szembeötlőek.





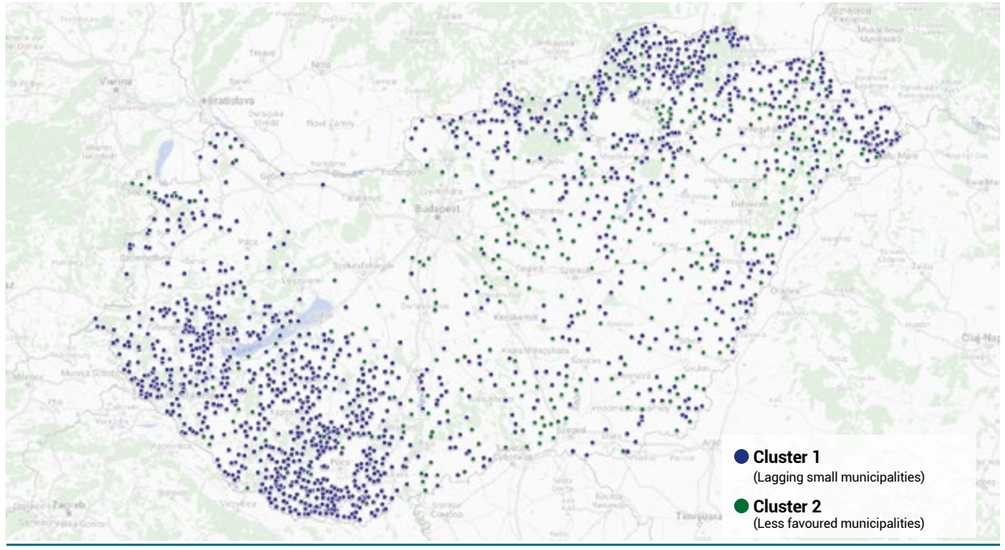



**FIGURE 25** Lagging small municipalities (first cluster of municipalities with a population of fewer than 2,000 inhabitants) and Less-favoured municipalities (first cluster of municipalities with a population of more than 2,000 inhabitants) (Source: Google Maps, own data)

It is also important to note major differences between the two municipality categories in relation to most of the variables we used. The population declined in the two clusters of small municipalities, growing only in the smallest cluster (Hybrid tiny villages) of inhabitants living in the most modest circumstances. In contrast, the average population increased in two of the three groups of larger municipalities (Less=favoured and Catchment area municipalities). The demographic trends of municipalities with maximum 2,000 inhabitants are a cause of concern for other reasons as well. The average ageing index, for example, is significantly higher than in municipalities with more than 2,000 inhabitants. The rate of live births is lowest in the most favourably positioned cluster (Recovering small municipalities). There is a substantially large difference in educational levels within the population. Within the population of an age of seven and older the ratio of people with a university or college degree does not reach 8% in either cluster, while this figure is on average 16.72% in the most developed municipalities (Catchment area municipalities), and the average value is above 10% even in the Sub-centres with minor attraction, among municipalities with more than 2,000 inhabitants. The ratio of inhabitants with higher education degrees is important not only for reasons of higher income, but such inhabitants represent the core of the local intelligentsia, who play a key role in local decision-making, and in establishing, strengthening and maintaining local identity. They are simultaneously indicators and engines of the population retention ability of a municipality.

There are also substantial differences in relation to financial positions. It is not surprising that attainable income is higher in larger municipalities, but the differences are pronounced.

Míg a 2000 feletti lakosságszámú települések esetében két klaszternél (Vonzástérségi települések és Kisebb vonzerejű alközpontok) is kétmillió forint felett van az egy adózóra jutó átlagos személyi jövedelemadó-alap, addig a legfeljebb 2000 fős települések legfejlettebb klaszterében (Fellendülő kistelepülések) sem éri el a kétmillió forintot ez a szám. Ennél is aggasztóbb a folyamatok dinamikája: a magasabb egy adózóra jutó SZJA-alappal rendelkező települések lényegesen nagyobb növekedést voltak képesek felmutatni 2011 és 2016 között, mint azok a települések, ahol ez a mutató alacsonyabb értéket vett fel. Mindez szoros összefüggésben van a helyi gazdaság fejlettségével, amit a munkanélküliségi adatok (ezer lakosra jutó munkanélküliek száma) is jól mutatnak. A legfeljebb kétezer fős lélekszámú települések infrastrukturális fejlettsége is lényegesen elmarad a nagyobbik méretkategóriájú klaszterekhez tartozó településekétől, legyen szó a bölcsődei és óvodai férőhelyek számáról, az utak kiépítettségéről vagy a közműollóról. A különbségek tehát nagyok, az egyetlen kivételt a Hátrányos helyzetű települések klasztere jelenti, amely ugyan a 2000 főnél népesebb települések kategóriájába tartozik, de szociodemográfiai, gazdasági és infrastrukturális helyzetét tekintve közelebb áll a legfeljebb 2000 lakosú települések klasztereihez.

Mindennek azért is van jelentősége, mert a települések népességmegtartó képességének növelése az egyik legégetőbb kérdés az állam és az önkormányzatok számára. A problémát az jelenti, hogy egyrészt önmagában is nagyon komplex folyamatokról van szó, amelyek ráadásul nem könnyen alakíthatóak az önkormányzatok által. Az elérhető munkahelyek minősége és a bérek színvonala például könnyen belátható módon kulcsfontosságú szerepet játszik abban, hogy egy település lakosságszáma csökken vagy növekszik. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a helyi gazdaságfejlesztés eszköztára meglehetősen korlátozott, különösen a kisebb településeken. Ennek egyik legfontosabb oka a mezőgazdaság társadalmi és gazdasági szerepének radikális átalakulása, amely együtt járt az agrárgazdaság leépülésével. Ennek pótlására a jellemző gazdaságfejlesztési stratégiák jobbára a turizmus, esetleg a szociális gazdaság fejlesztésére irányultak, amelyek azonban egyrészt nem képesek nagy számban pótolni az elvesztett munkahelyeket, másrészt innovatív megközelítéseket és megoldásokat igényelnek, amihez a megfelelő *„know-how"* nem mindig áll helyben rendelkezésre.

A gazdaságfejlesztés, a munkahelyek megfelelő számának és minőségének elérhetősége azonban csak az egyik fontos dimenziója a települések népességmegtartó képességének. A kutatás során további számos hasonlóan fontos tényezőt tártunk fel, amelyek a következők: közszolgáltatások elérhetősége és színvonala, társadalmi viszonyok és kapcsolatok (pl. demográfiai jellemzők, személyes kötődések sűrűsége és erőssége), környezeti tényezők (pl. környezetszennyezés, természeti értékek), helyi identitás erőssége. Ahhoz azonban, hogy ezeken a területeken új utakat teremtsen magának egy önkormányzat, helyesen kell felmérni a belső és külső erőforrásokat, a helyi igényeket és sajátosságokat, a vezetésnek aktívnak és innovatívnak kell lennie. Nyílt és intenzív kommunikációra, a lakosság intenzívebb bevonására, illetve az önkormányzatok horizontális és vertikális együttműködésére van szükség. E területek tapasztalataival foglalkozik a következő, záró fejezet.





While the personal income tax base per taxpayer is above HUF 2 million in two clusters with municipalities with more than 2,000 inhabitants (Catchment area municipalities and Sub-centres with minor attraction), this figure falls short of HUF 2 million in the cluster of municipalities with maximum 2,000 inhabitants (Recovering small municipalities). The dynamics of these trends are an even greater cause for concern; municipalities with a higher PIT base per taxpayer showed a significantly higher rate of growth between 2011 and 2016 than municipalities where this indicator has a lower value. This is closely correlated with the development level of the local economy, as indicated by unemployment data (number of unemployed persons per 1,000 inhabitants). The level of the infrastructural development of municipalities with a population of maximum 2,000 inhabitants also significantly falls short of levels in municipalities belonging to clusters with larger size categories, whether in relation to the number of nursery and kindergarten places, or the length of paved roads and the difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network. Thus, the differences are large, with the sole exception being the cluster of Less-favoured municipalities, which belong to the category of municipalities with more than 2,000 inhabitants, but which from a socio-demographic, economic and infrastructural point of view are more similar to the clusters of municipalities with maximum 2,000 inhabitants.

This is also relevant because the issue of increasing the population retention ability of municipalities is of utmost urgency for the State and local governments. It is a problem that these are in themselves very complex processes that are not easy to manage by local governments. The quality of available jobs and the level of wages, for example, obviously play a key role in determining whether the population of a municipality increases or decreases. It is also obvious, however, that the means of economic development at the local level are limited particularly in smaller municipalities. This is mainly attributable to the radical transformation of the social and economic role of agriculture, which involved the downturn of the agroindustry. To make up for this loss, the common economic development strategies mainly focussed on the development of tourism, and in some cases, on the development of the social economy. These sectors, however, are unable to supplement lost jobs in large numbers. Moreover, innovative approaches and solutions are required, which are not always matched with adequate local know-how.

Economic development, and the number and quality of jobs, however, are only two of the important factors shaping the population retention ability of municipalities. In the course of the research we identified a number of similarly important factors: the availability and quality of public services, social circumstances and relations (e.g. demographic characteristics, density and strength of personal relationships); environmental factors (e.g. environmental pollution, natural assets); and strength of local identity. For a local government to open up new paths in these areas, however, it is necessary to accurately assess the internal and external resources, determine local needs and characteristics, and evaluate the leadership needs to be active and innovative. Open and intensive communication, a higher level of public inclusion, and horizontal and vertical municipal cooperation is needed. The closing chapter below discusses findings in these areas.

# 5. KITÖRÉSI PONTOK: AZ ONLINE KOMMUNIKÁCIÓ, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK ÉS AZ INKLUZÍV BEVONÁS HATÁSAINAK VIZSGÁLATA AZ ÖNKORMÁNYZATOK SIKERESSÉGÉRE

Ebben a fejezetben – építve a 4. fejezetben ismertetett kutatási eredményekre – azokra az úgynevezett puha tényezőkre fogunk koncentrálni, amelyek a kitörési pontot jelenthetik a strukturális feltételek jelentette korlátok közül. Az ÖFFK II. projekt három ilyen kitörési pontot azonosított a kutatás kezdetekor: az önkormányzatok közötti vertikális és horizontális együttműködések rendszerét, az inkluzív működést, illetve az online kommunikációt. A fejezet során különös hangsúlyt helyezünk arra, hogy a kvantitatív számításokat kiegészítsük a kvalitatív kutatási technikák eredményeivel. Célunk ugyanis a kutatás kezdetétől nem elsősorban az önkormányzatok teljesítményének osztályozása volt, sokkal inkább a különböző sikerességi eredmények mögött meghúzódó okok, társadalmi értékű egyéni és szervezeti érdekek, illetve motivációk feltárása. Ebben pedig az esettanulmányok módszertana minden másnál nagyobb segítségünkre lehet. A kitörési pontokként azonosított puha tényezők sorrendjét a tanulmánynak ebben a részében megfordítottuk. Ennek az volt az oka, hogy logikusabbnak tűnt az elsősorban endogén erőforrások előhívását segítő online kommunikációval, illetve az azzal szorosabban összefüggő lakossági bevonással kezdeni az elemzést. Figyelmünket ezt követően fordítjuk a külső kapcsolatok hálózatában rejlő exogén erőforrások mozgósítására alkalmas együttműködések gyakorlatára.

## 5.1. Az önkormányzatok online képessége és a településtípusok

Annak érdekében, hogy jobban megérthessük az eltérő szociodemográfiai háttérrel rendelkező települések önkormányzatainak különböző kommunikációs stratégiáit, összevetettük a tanulmányban kidolgozott klasztereket a Számadó (2018) által kizárólag az önkormányzatok webes jelenlétének értékelése alapján kialakított webképességi csoportokkal. A korábbiakban már röviden ismertetett kutatás során az önkormányzati honlapokat vizsgálták, a szerző a tizenkét változót négy faktorra bontva osztályozta: felhasználóbarátság, informativitás, használhatóság és közösségi kapcsolódás (*23. táblázat*).





# 5. POINTS OF BREAKTHROUGH: ANALYSIS OF THE EFFECTS OF ONLINE COMMUNICATION, COOPERATION AND INCLUSION ON THE SUCCESS OF LOCAL GOVERNMENTS

Building on the research results discussed in Chapter 4, in this chapter we will focus on so-called soft factors that may represent a point of breakthrough through the barriers posed by structural conditions. The MDPLG II project identified three such points of breakthrough at the start of research: the system of vertical and horizontal inter-municipal cooperation, inclusive operation and online communication. In the chapter we place emphasis on supplementing quantitative calculations with the results of qualitative research techniques. From the outset our research did not focus on the classification of local government performance, but rather on identifying causes underlying the various levels of success, individual and organisational interests and motivations of social value. In this effort the methodologies of case studies can provide valuableinsights. We reversed the order of soft factors identified as points of breakthrough in this section of the study. We made this choice because it seemed more logical to begin the analysis with online communication – primarily supporting the mobilisation of endogenous resources – and public inclusion, which is closely related. We then focus our attention on the practice of types of cooperation suitable for the mobilisation of exogenous resources underlying the network of external relations.

## 5.1. Webability of local governments and types of municipalities

To better understand the different communications strategies of municipal local governments with various socio-demographic backgrounds, we compared the clusters established in the study with the web-based groups established by Számadó (2018) solely on the basis of the evaluation of the online presence of local governments. In the course of the research briefly described above, the websites of local governments were analysed. The author classified twelve variables in the breakdown of four factors: user-friendliness, informativity, usability and connection to social media (*Table 23*).

| FELHASZNÁLÓBARÁTSÁG | INFORMATIVITÁS | HASZNÁLHATÓSÁG | KÖZÖSSÉGI KAPCSOLÓDÁS |
|---|---|---|---|
| Könnyen átláthatók-e a honlap menüpontjai? | Található-e megfelelő tájékoztatás a honlapon az önkormányzat munkájáról, az ellátott feladatokról, eredményekről? | Találhatók-e a honlapon települési/önkormányzati programokra vonatkozó dokumentumok? | Van-e hivatkozás/link a település Facebook oldalára? |
| Könnyen átlátható-e a honlap kezdőlapja? | Találhatók-e információk az önkormányzat által nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosan? | A honlap utolsó frissítésének dátuma | Integrált-e a honlapba a Facebook? |
| Közérthető-e a tájékoztatás? | Találhatók-e a honlapon települési/önkormányzati stratégiákra vonatkozó dokumentumok? | Van-e információ, adatbázis az önkormányzat által fenntartott vagy működtetett intézményekről? | |
| | | Rendelkezik-e a weboldal a lakosság számára fontos és használható adatbázissal? | |

**23. TÁBLÁZAT** A faktorelemzés dimenziói és a felhasznált változók (Forrás: Számadó, 2018:121.)

A szerző elemzése hat webképességi csoportot különített el, amelyet a teljes lefedettség érdekében kiegészítettünk egy csoporttal (Honlappal nem rendelkezők).

Az így létrejött hét csoport a következő:

1. **Alkalmazkodók**
   Online megjelenésükre a felhasználóbarátság és a használhatóság átlagos értékei a jellemzők. Kiemelkedően erősek a közösségi kapcsolódásban, azonban az informativitásuk ugyanennyire gyenge.

2. **Konformisták**
   Ez az egyetlen webképességi csoport, ahol mind a négy faktor értéke a pozitív tartományban van. Mind informativitás, mind a közösségi kapcsolódás tekintetében a legjobb eredményeket produkálják, míg a felhasználóbarátság és a használhatóság terén átlagosnak mondható az online megjelenésük.





| USER-FRIENDLINESS | INFORMATIVITY | USABILITY | CONNECTION TO SOCIAL MEDIA |
|---|---|---|---|
| Can the menus of the website be easily navigated? | Does the website provide adequate information on the work of the local government, the performed tasks, and results? | Does the website offer documents relating to municipal/local government programmes? | Are there references/links to the Facebook page of the municipality? |
| Is the home page of the website easily navigable? | Is there any information relating to the services provided by the local government? | Date of the website's last update | Is Facebook integrated in the website? |
| Is information readily comprehensible? | Does the website offer documents relating to municipal/local government strategies? | Is there any information or databases relating to institutions maintained or operated by the local government? | |
| | | Does the website offer important and usable databases to the public? | |

**TABLE 23** Dimensions of factor analysis and the used variables (Source: Számadó, 2018:121.)

The author's analysis distinguished six webability groups, which we complemented with one group (Local governments without a website) to ensure complete coverage.

The seven thus established groups:

1. **Adaptive**
   Their online presence is characterised by average values of user-friendliness and usability. They are very strong in connection to social media, but their informativity is often weak.

2. **Conformist**
   This is the only webability group where the values of all four factors are in the positive range. They produce the best results in relation to both informativity and connection to social media, while their user-friendliness and online presence is average.

### 3. Lemaradók

A harmadik webképességi csoportba tartozó településeket negatív online képesség vagy a webability[38] általános hiánya jellemzi. Minden osztályozó változó a negatív tartományban van. A felhasználóbarátság szempontjából a csoportba tartozó településeknek online megjelenése kiugróan negatív, és a honlapjuk sem informatív, átlaga – ha kis mértékben is – negatív tartományban van. Használhatóság szempontjából a csoportba tartozó települések honlapjai sem működnek megfelelően. Nem kaptunk pozitív eredményeket a közösségi oldalakhoz történő kapcsolódás szempontjából sem, így az egyik legalacsonyabb átlag jellemzi őket.

### 4. Minimalisták

A negyedik webképességi csoportba tartozó településeket – ha kis mértékben is, de – szintén negatív felhasználóbarátság jellemzi. A honlapjuk nem informatív, átlaga szintén kis mértékben a negatív tartományban van. A használhatóság az egyetlen szempont, amiben pozitív minősítést kapott az ebbe a csoportba tartozó települések online megjelenése, azonban a közösségi oldalakhoz való kapcsolódás általában újra negatív értéket vesz fel.

### 5. Törekvők

Az ötödik webképességi csoportba tartozó települések magas (a hét klaszter közül a legmagasabb) értéket mutatnak a felhasználóbarátság szempontjából, azonban az összes többi faktorban negatív értéket vesznek fel. Ezen önkormányzatok honlapjai nem informatívak, jellemzően kevéssé használhatóak, a közösségi oldalakhoz való kapcsolódás értékelése is a negatív tartományba esett.

### 6. Tradicionalisták

A hatodik webképességi csoportba tartozó települések esetében az online megjelenés kiemelkedő értéket mutat informativitásban és használhatóságban, miközben a felhasználóbarátság tekintetében mérsékelten pozitív a helyzet. Az egyetlen faktor, amiben nem teljesítenek jól, az a közösségi oldalakhoz való kapcsolódás mértéke, ebben viszont a legrosszabbak közé tartoznak az összes webképességi csoport közül.

### 7. Honlappal nem rendelkezők

Az adatfelvétel idején (2017) nem minden önkormányzat rendelkezett weboldallal, ezért az akkori vizsgálatból kimaradtak. A mostani kutatásunk során ezt a csoportot is érdekesnek és informatívnak találtuk, emellett szerettük volna lefedni Magyarország összes települését, ahogy tettük ezt a jelenlegi webképességi csoport elemzés során is, ezért létrehoztuk a hetedik webképességi csoport kategóriát, ahova a weblappal nem rendelkező településeket soroltuk be.

**38** A szakirodalomban ennek a fogalomnak nincs magyar terminus technicusa, a továbbiakban a webability-t, a webes képességet és az online jelenlétet szinonimaként használjuk.





### 3. Lagging

Municipalities in the third webability group are characterised by a negative online ability or the general lack of webability . All classifying variables are in the negative range. In terms of user-friendliness, the online presence of municipalities in the group is low and their websites are not informative. The average value is in the negative range, albeit at a moderate rate. The websites of municipalities in the group are not functioning properly in relation to basic usability. Because no positive results were reported in relation to the connection to social networking sites, these municipalities have one of the lowest averages.

### 4. Minimalist

Municipalities in the fourth webability group are also characterised by negative user-friendliness, albeit at a moderate rate. Their websites are not informative, and their average value is also slightly in the negative range. Usability is the only criterion in relation to which the online presence of municipalities in this group received a positive grade, but connection to social networking sites again received a negative value on average.

### 5. Aspiring

Municipalities in the fifth webability group have a high value (highest among the seven clusters) for user-friendliness, but a negative value in relation to all other factors. The websites of these local governments are not informative, are commonly less usable, and the evaluation of their connection to social networking sites was also negative.

### 6. Traditionalist

In relation to municipalities in the sixth webability group, their online presence shows a high value in informativity and usability, while the value is moderately positive in relation to user-friendliness. The extent of connection to social networking sites is the only factor where they perform poorly, and the are among the lowest ranking municipalities among all webability groups.

### 7. Local governments without a website

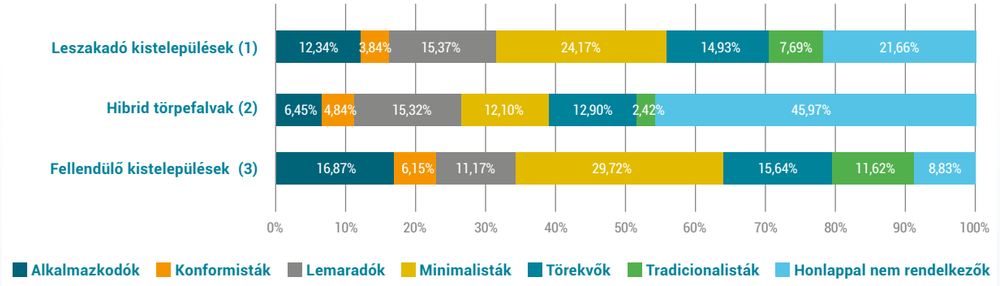
At the time of data collection (2017) not all local governments operated a website, and these are therefore omitted from the analysis performed. In the course of the current research we found this group to be interesting and informative, and we aimed at covering all municipalities of Hungary, as we did in the case of analysing the current webability group. We therefore established a seventh webability group category that includes municipalities without a website.

**38** Webability or web ability will be used as a synonym for online presence.

A *24. táblázat* a webképességi csoport tulajdonságait áttekinthetőbb formában mutatja be.

| | FELHASZNÁLÓ-BARÁTSÁG | INFORMATIVITÁS | HASZNÁLHATÓSÁG | KÖZÖSSÉGI KAPCSOLÓDÁS |
|---|---|---|---|---|
| Alkalmazkodók | + | - - | + | ++ |
| Konformisták | + | ++ | + | ++ |
| Lemaradók | - - | - | - - | - |
| Minimalisták | - | - | + | - - |
| Törekvők | ++ | - | - - | - |
| Tradicionalisták | + | ++ | ++ | - - |
| Honlappal nem rendelkezők | | | | |

**24. TÁBLÁZAT** A webability alapján képzett webképességi csoport és azok jellemzői[39] (Forrás: Számadó, 2018: 124–126 alapján.)




**26. ÁBRA** A 2000 fő vagy annál kisebb lélekszámú települések klasztereinek összetétele az önkormányzatok webes képessége alapján (Forrás: saját szerkesztés)

Mint látható, a 2000 fő vagy annál kisebb lélekszámú települések esetében markáns különbségek találhatók az általunk felállított három klaszter között aszerint, hogy az adott település önkormányzata milyen minőségű webes jelenléttel vagy képességgel rendelkezik (*26. ábra*). A Leszakadó kistelepülések (első klaszter) és a Fellendülő kistelepülések (harmadik klaszter) csoportjában a Minimalisták képviseltetik magukat legnagyobb arányban (24,17%, illetve 29,72%), akiknél egyedül a jól használhatóság jellemző, miközben a közösségi oldalakhoz való kapcsolódás kirívóan gyengének mutatkozott. Ezzel szemben a Hibrid törpefalvak esetében ezek aránya kb. tizenöt százalékponttal volt alacsonyabb.

39 Megjegyzés: Az egyes dimenziók oszlopaiban „+", illetve „-" jel szerepel aszerint, hogy az adott változó értéke pozitív vagy negatív volt. A kettős plusz és a kettős mínuszjel az adott dimenzió legmagasabb és legalacsonyabb értékeit jelöli a különböző webképességi csoportok között.





*Table 24* presents the characteristics of the webability group in a more clear form.

| | USER-FRIENDLINESS | INFORMATIVITY | USABILITY | CONNECTION TO SOCIAL MEDIA |
|---|---|---|---|---|
| Adaptive | + | - - | + | ++ |
| Conformist | + | ++ | + | ++ |
| Lagging | - - | - | - - | - |
| Minimalist | - | - | + | - - |
| Aspiring | ++ | - | - - | - |
| Traditionalist | + | ++ | ++ | - - |
| Local governments without a website | | | | |

**TABLE 24** Webability groups and their characteristics[39] (Source: Based on Számadó, 2018: pp.124–126.)

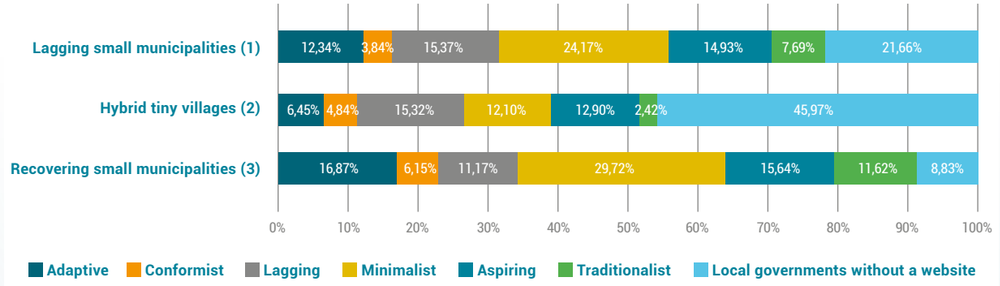


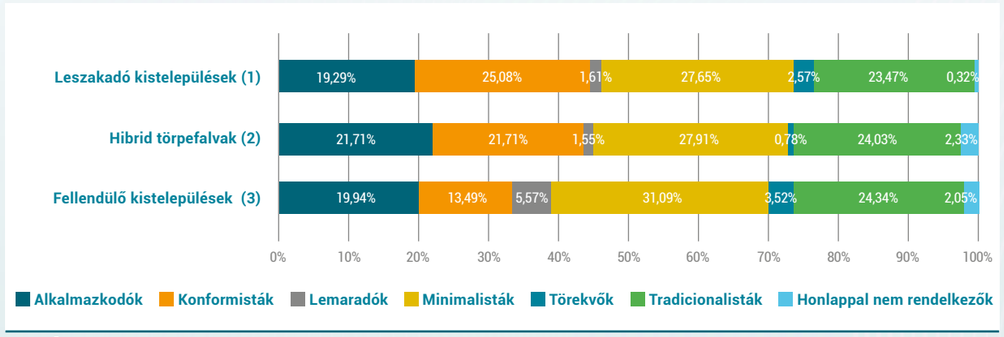

**FIGURE 26** Composition of the clusters of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants based on the webability of local governments (Source: own data)

We may observe that in the case of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants there are considerable differences between the three clusters established by us, depending on the quality of the online presence or webability of the given municipality's local government (*Figure 26*). In the group of Lagging small municipalities (first cluster) and Recovering small municipalities (third cluster), the Minimalist municipalities are represented at the highest rate (24.17% and 29.72%, respectively), where only usability is good, while connection to social networking sites is very poor. In contrast, the above ratios were approximately 15 percentage points lower in relation to Hybrid tiny villages.

39 Megjegyzés: Az egyes dimenziók oszlopaiban „+", illetve „-" jel szerepel aszerint, hogy az adott változó értéke pozitív vagy negatív volt. A kettős plusz és a kettős mínuszjel az adott dimenzió legmagasabb és legalacsonyabb értékeit jelöli a különböző webképességi csoportok között.

Ez a klaszter gazdaságilag a leghátrányosabbnak mondható, így nem meglepő, hogy legnagyobb arányban a Honlappal nem rendelkezők képviseltetik benne magukat, akik online formában egyáltalán nem jelennek meg. Hozzá kell tenni azonban, hogy e csoporton belül is van egy szűk réteg (15,32%), amely viszont a legfejlettebbnek mondható és ezek a Lemaradók csoportjába sorolhatóak. A másik két klaszterben az ő arányuk 15,37%, illetve 11,17%. Ezen túlmenően a Leszakadó kistelepülések csoportjában a felhasználóbarátságban erős Törekvők webképességi csoportja közel akkora arányban található, mint a Lemaradóké, amelyeket a használhatóságban és a közösségi kapcsolódásban jeleskedő Alkalmazkodók csoportja követ. Ebben a klaszterben a legalacsonyabb a legfejlettebb webes képességekkel jellemezhető Konformisták aránya. A Hibrid törpefalvak elnevezésű klaszterben kiugróan magas arányban találunk Lemaradókat/Honlappal nem rendelkezőket, vagyis e települések honlapjai általában nem felhasználóbarátok. A Fellendülő kistelepülésekként definiált harmadik klaszter településein a többi csoporthoz képest alacsony számban találunk Konformistákat, viszont magas a Minimalisták aránya. Ebben persze szerepet játszik az is, hogy a legkisebb településeken az informális kapcsolatok szerepe jóval nagyobb.

A településméret növekedésével jelentősen javulnak az önkormányzatok webes képességei is (*27. ábra*). A leglátványosabb különbség a kistelepülések, illetve a 2000-nél nagyobb lélekszámú települések között figyelhető meg: utóbbiban szinte eltűnnek a legkevésbé fejlett Lemaradók, arányuk egyik 2000 fő feletti klaszterben sem éri el a 9%-ot. Ehhez hasonlóan alacsony számban találunk közöttük a Törekvők csoportjába tartozó önkormányzatokat, amelyek online jelenlétét felhasználóbarátság jellemzi, de minden más tekintetben átlagon alul teljesítenek. Ezzel szemben jelentősen megnövekszik a Tradicionalisták súlya: e települések honlapjait informativitás és használhatóság jellemzi, miközben a közösségi kapcsolódásban gyengék. Szintén fontos különbség a két településtípus között, hogy 2000 fő felett szinte eltűnnek a klaszterek közötti különbségek.




**27. ÁBRA** A 2000 főnél nagyobb lélekszámú települések klasztereinek összetétele az önkormányzatok webes képessége alapján. (Forrás: saját szerkesztés)





This cluster is economically the least favourable, therefore it is not surprising that local governments without a website are represented at the highest rate since they have no online presence whatsoever. We should add, however, that this group also includes a small segment (15.32%) considered to be the most developed, belonging to the Lagging local governments. Their ratio in the other two clusters is 15.37% and 11.17%, respectively. Additionally, the ratio of the online group of Aspiring local governments – strong in user-friendliness – in the group of Lagging small municipalities is similar to that of Lagging local governments, followed by the group of Adaptive local governments, which are outstanding in usability and in connection to social media. The ratio of Conformist local governments – with the most developed level of webability – is lowest in this cluster. Lagging local governments/Local governments without a website are represented at a very high rate in the cluster of Hybrid tiny villages, i.e. the websites of these municipalities are generally not user-friendly. The cluster of municipalities defined as Recovering small municipalities has a low rate of Conformist local governments compared to the other groups, but with a high ratio of Minimalist local governments. This may also be attributable to the significantly greater role of informal relations in the smallest municipalities.

The webability of local governments significantly improves with increasing municipality size (*Figure 2*). The most pronounced difference is between small municipalities and municipalities with more than 2,000 inhabitants: the least developed Lagging local governments practically disappear in the latter; their ratio does not reach 9% in any cluster with more than 2,000 inhabitants. We can similarly find among these a low number of local governments in the group of Aspiring local governments, characterised by a user-friendly online presence, but by under-average performance in all other respects. In contrast, the weight of Traditionalist local governments shows a sharp rise: their websites are informative and usable, but they are poor in connection to social media. As an additional difference between the two types of municipalities, differences between clusters practically disappear over a population of 2,000 inhabitants.

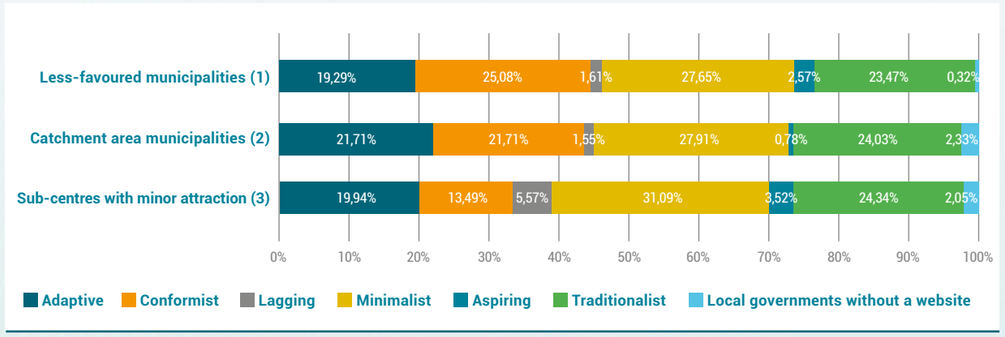



**FIGURE 27** Composition of the clusters of municipalities with more than 2,000 inhabitants based on the webability of local governments (Source: own data)

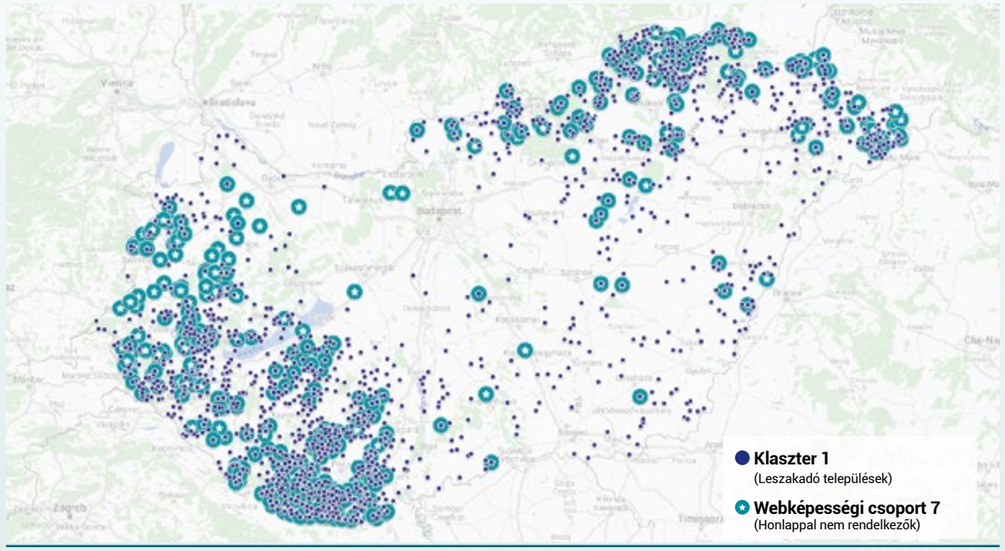
Egyetlen nagyobbnak mondható különbség van a települések között: az első klasztert jelentő Kisebb vonzerejű alközpontok körében lényegesen kisebb arányban találunk képviselőket a legfejlettebb online képességekkel rendelkező Konformisták csoportjából, mint a másik két klaszterben. Eközben a legfejletlenebb csoporthoz tartozó Lemaradók valamivel magasabb arányban képviseltetik magukat.

### 5.1.1. A településtipológián belüli webképességi csoport: az önkormányzatok kommunikációs stratégiája

Annak érdekében, hogy területi elhelyezkedés szerint is jobban lássuk a két klaszterelemzés egymást erősítő eredményeit, térképeken vizsgáltuk az egyes klaszterek területi illeszkedését. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a kistelepülések és a 2000 főt meghaladó lélekszámú települések három-három klaszterét külön-külön párosítottuk a webability alapján képzett hét webképességi csoporttal.

**A Leszakadó kistelepülések online képességei**

A leginformatívabb térkép a települések e kedvezőtlen gazdasági és társadalmi helyzetben lévő csoportjában az online jelenléttel nem rendelkező településekkel való egybeesés (*28. ábra*). Különösen látványos ez az ország dél-nyugati és észak-keleti részeiben, ahol az önkormányzatok jelentős részének nincs sem pénzügyi, sem emberi erőforrása megjelenni az online kommunikációs térben.




**28. ÁBRA** A Leszakadó kistelepülések és a Honlappal nem rendelkezők térbeli illeszkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)





There is a single larger difference between the municipalities: in the group of Sub-centres with minor attraction – representing the first cluster – there is a significantly lower rate of Conformist local governments – with the most developed webability – than in the other two clusters. The Lagging local governments – in the least developed group – are represented at a moderately higher rate.

### 5.1.1. Webability group within the municipality typology: communication strategy of local governments

To ensure a better overview of the mutually reinforcing results of the two cluster analyses also based on territorial position, we examined the territorial location of individual clusters on the map. In practice we separately paired three clusters each of small municipalities and municipalities with more than 2,000 inhabitants with the seven established webability groups.

**Webability of Lagging small municipalities**

In this group of municipalities in an unfavourable economic and social position, the most informative map shows overlapping with municipalities not having an online presence (*Figure 28*). This is especially noticeable in the southwestern and northeastern parts of Hungary, where most local governments have neither the financial nor the human resources to appear in the space of online communication.

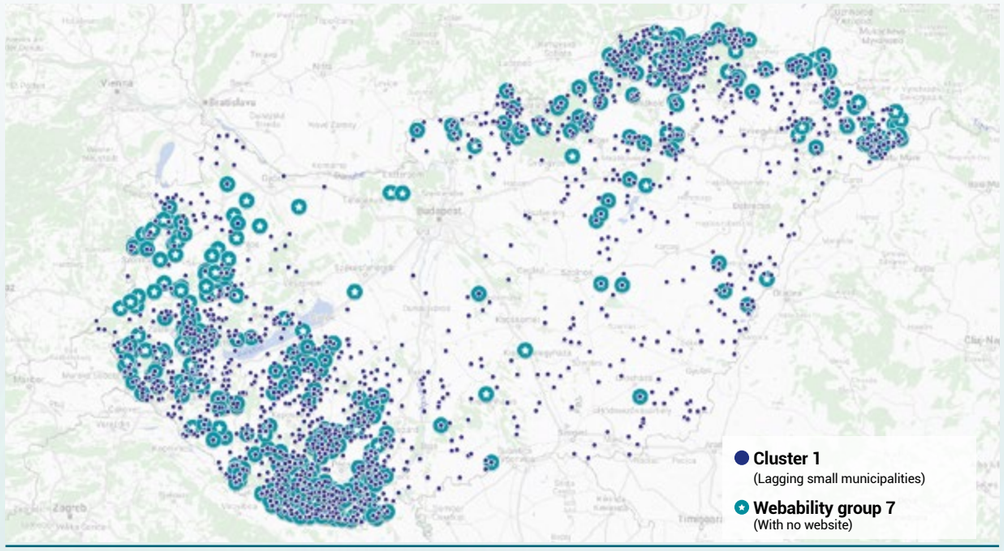
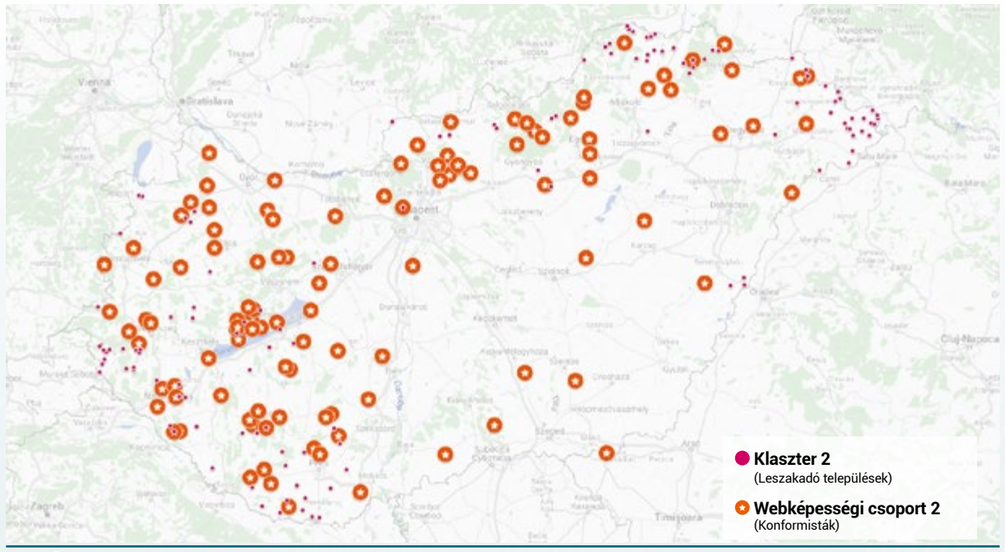



**FIGURE 28** Spatial positioning of Lagging small municipalities and Local governments without a website (Source: Google Maps, own data)

### A Hibrid törpefalvak webes képessége

Emlékeztetőül megemlítjük, hogy a településtipológiánkban ez volt az egyik legösszetettebb klaszter, amelyek gazdaságilag többnyire kedvezőtlen helyzetben vannak, távol helyezkednek el Budapesttől és a megyeszékhelytől. Mégis itt a legmagasabb az élveszületések száma, és a település lakossága is dinamikusan növekszik. Ennek oka valami olyan egyedi érték lehet a településen, amely vonzóvá teszi ezeket a településeket egy szűk réteg számára. Ez a kettősség meglátszik az online jelenlét minőségén is: ebben a klaszterben a legnagyobb a legkevésbé fejlett webes képességgel rendelkező (Lemaradók) önkormányzatok aránya, de a másik két településtípushoz képest viszonylag magas a legfejlettebb webability-vel (Konformisták) rendelkezők aránya (9%). Mivel ebben a csoportban található a legkevesebb számú település, ezért e kategória számának tekintetében nem jelentős az illeszkedési térkép. Ennek ellenére érdemes bemutatni (*29. ábra*), mert jól látszik, hogy az is vonzóvá tehet egy távoli kistelepülést, ha jók az internethasználati és -tájékozódási lehetőségek, vagy az egyébként is vonzó települések megengedhetik maguknak, hogy figyeljenek erre, így valószínűsíthetően jobban a sajátjuknak érzik a települést, és többet áldoznak a közösségi kommunikációra és a weblapok frissítésére.




**29. ÁBRA** A Hibrid törpefalvak és a webes képességük alapján a Konformisták közé tartozók térbeli illeszkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

### A Fellendülő kistelepülések webképességi csoportja: Az Alkalmazkodók magas aránya

A Fellendülő kistelepülések között olyan településeket találunk, amelyek a kistelepülések közül a legjobb anyagi helyzetben vannak, ez viszont a legkedvezőtlenebb demográfiai folyamatokkal párosul (élveszületések alacsony aránya, magas öregedési index).





### Webability of Hybrid tiny villages

As reference we wish to highlight that this was one of the most complex clusters within the typology of municipalities, being located predominantly in an economically unfavourable position and distant from Budapest and the county capitals. They nevertheless have the highest rate of live births, with a dynamic rise in populations. This may be attributable to a unique value that renders these municipalities attractive to a narrow social segment. This duality is also reflected by the quality of their online presence: this cluster has the highest ratio of local governments (Lagging local governments) with least developed webability, but has a relatively high ratio of municipalities with the most developed webability (Conformist local governments) (9%) compared to the other two types of municipalities. Since this group includes the fewest municipalities, their positioning on the map is not significant in respect of this category's number. Nevertheless the map is worth showing (*Figure 29*), because it is clear that good internet usage and informativity opportunities can enhance the appeal of a distant small municipality, or otherwise attractive municipalities can afford to develop these opportunities, thus they are likely to identify more with their municipality and invest more resources in social media communication and in updating their websites.

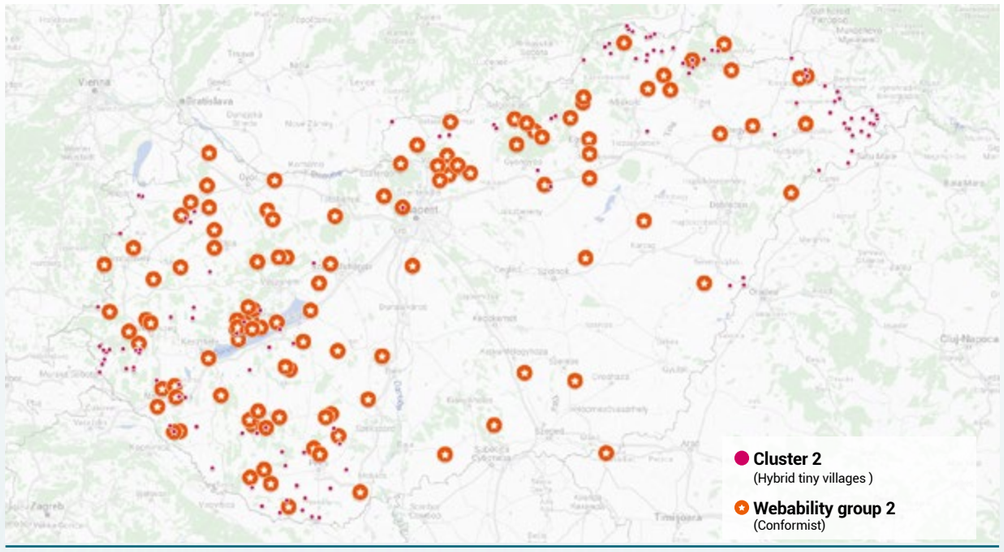
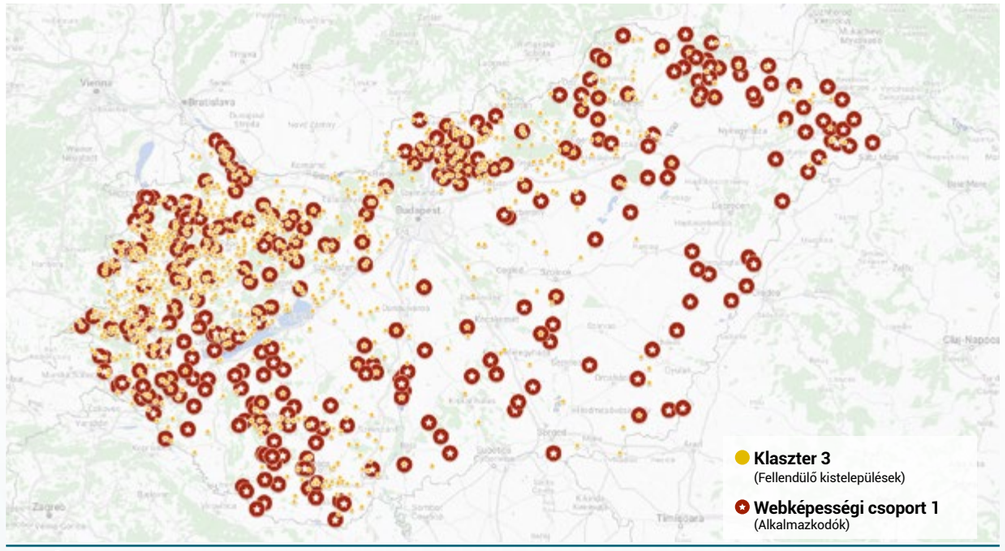



**FIGURE 29** Spatial positioning of Hybrid tiny villages and Conformist local governments based on their webability (Source: Google Maps, own data)

### Webability group of Recovering small municipalities: High ratio of Adaptive local governments

Recovering small municipalities include municipalities that are among small municipalities in the best financial position, although this is paired with the least favourable longer-term demographic trends (low rate of live births, high ageing index).

Sokan ingáznak a szomszédos központokba, így a munkanélküliség a másik két klaszterrel összehasonlítva egyáltalán nem jellemző. Ennek megfelelően a webes képességeikben relatíve jó pozícióban lévő Alkalmazkodók az átlaghoz képest felülreprezentáltak. Erre a csoportra a kiemelt közösségi kapcsolódás jellemző, ami úgy értelmezhető, hogy e jobb anyagi helyzetű kistelepülések igyekeznek kompenzálni a kis méretüket az intenzívebb közösségi-média-jelenléttel, így ők vannak a kistelepülések közül a legjobb helyzetben. Ennek nyomait főleg Észak-Nyugat-Magyarországon és Nógrád megyében lelhetjük fel a térkép (*30. ábra*) tanúsága szerint.




**30. ÁBRA** A Fellendülő kistelepülések és a webes képességük alapján az Alkalmazkodók típusába tartozók térbeli illeszkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

Megemlítendő még, hogy ebben a klaszterben volt a legmagasabb a jó webes képességekkel rendelkező Tradicionalisták csoportjához tartozó önkormányzatok aránya. Ez arra utal, hogy az online kommunikáció, valamint a települések státusza és sikeressége összefügg egymással, illetve hogy ennek függvényében az önkormányzatok eltérő kommunikációs stratégiát alkalmaznak. A tehetősebbek a honlapok informativitására és használhatóságára helyezik a hangsúlyt, míg a kevésbé jómódú önkormányzatok az intenzívebb közösségi kapcsolódással igyekeznek áthidalni az anyagi erőforrások hiányából fakadó gyenge minőségű honlapok okozta nehézségeket. Mindkét stratégia sikeres lehet, a legrosszabb eset természetesen az, ha egy települési önkormányzat semmilyen szinten nem jelenik meg online felületeken. Ez utóbbi a sikeres településeken egyáltalán nem fordul elő.





Many inhabitants commute to neighbouring centres, and therefore unemployment is not high compared to the other two clusters. Accordingly, Adaptive local governments – relatively well-positioned in relation to webability – are represented at a higher than average rate. This group is characterised by outstanding connection to social media, which means that small municipalities are in a better financial position to compensate for their small size with a more intensive social media presence, being the most favourably positioned among small municipalities. Based on the map, these are mainly represented in North-Western Hungary and in Nógrád county (*Figure 30*).

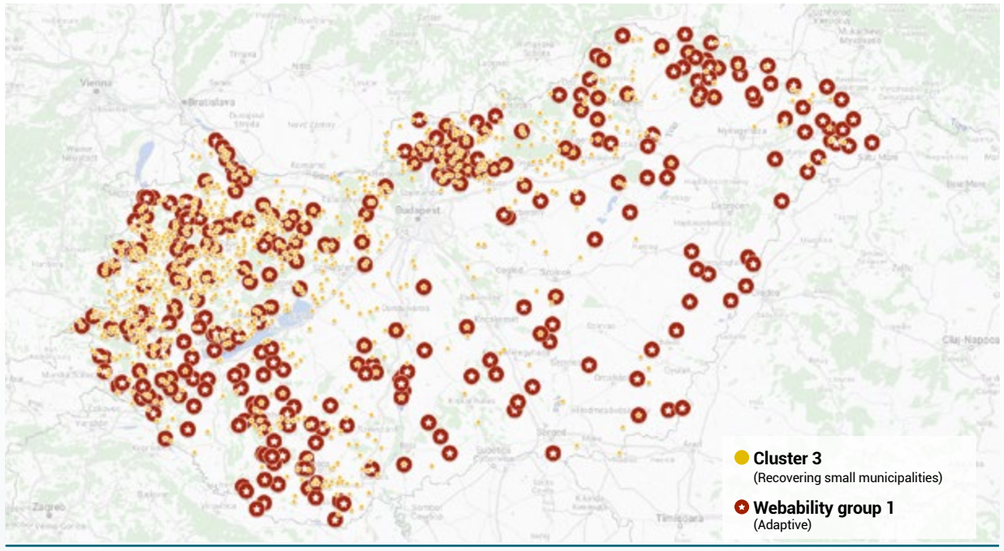
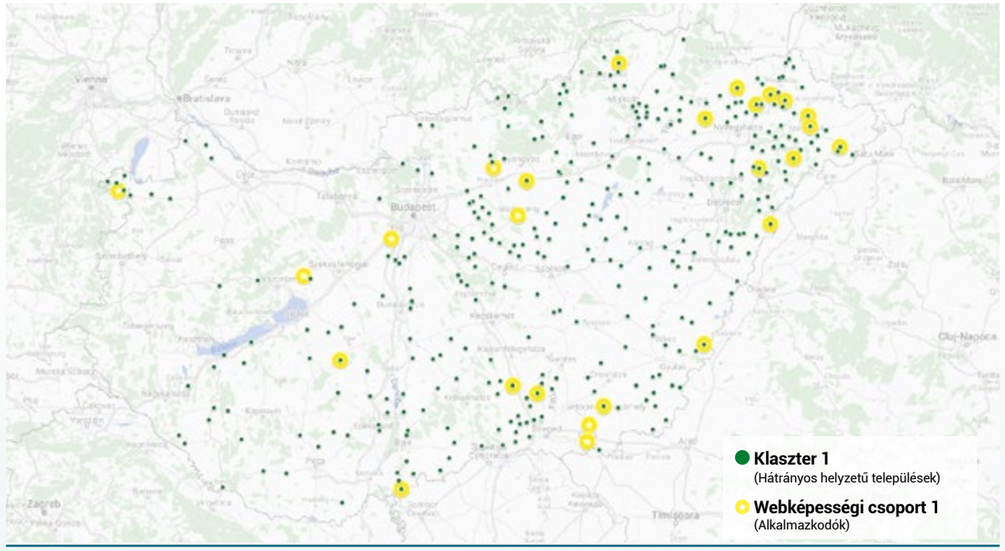



**FIGURE 30** Spatial positioning of Recovering small municipalities and Adaptive local governments based on their webability (Source: Google Maps, own data)

We should also add that this cluster had the highest ratio of local governments in the group of Traditionalist local governments with good webability. This suggests that online communication, and the status and success of municipalities is correlated, and depending on such correlation, local governments apply different communication strategies. More affluent municipalities place emphasis on the informativity and usability of websites, while less affluent local governments attempt to remedy difficulties related to websites of poor quality resulting from lacking financial resources with more intensive connections to social media. Both strategies may be successful, with the worst case scenario being the local government is completely absent from online platforms, which does not occur at all in successful municipalities.

### A Hátrányos helyzetű települések webes képessége

Mint említettük, a kétezer főnél nagyobb lélekszámú települések körében az egyes webképességi csoportok eloszlása sokkal kiegyenlítettebb, mint az ennél kisebb települések esetében. Ez alól az egyetlen kivételt a legrosszabb webes képességekkel rendelkező Lemaradók klaszter jelenti, amely lényegesen nagyobb arányban fordul elő a Hátrányos helyzetű települések kategóriájában, mint a másik kettőben. Ez a településtípus szerény anyagi lehetőségekkel, magas munkanélküliséggel, a felsőfokú végzettségűek alacsony arányával jellemezhető, így aztán nem meglepő, hogy az online képességeik is szerények a másik két klaszterhez képest. A két klaszter illeszkedése különösen az észak-keleti országrészben figyelhető meg (*31. ábra*).




**31. ÁBRA** A Hátrányos helyzetű települések és a webes képességük alapján a Lemaradók csoportjába tartozók térbeli illeszkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)

### A Vonzástérségi települések és a Kisebb vonzerejű alközpontok online jelenlétének különbségei

A 2000 fő feletti települések két legjobb helyzetben lévő csoportjának webes jellemzőit együtt mutatjuk be, mert így látszanak a legjobban az eltérő funkciókból adódó különbségek az online kommunikációs gyakorlatok terén. Míg a Vonzástérségi települések többnyire valamely jelentős gazdasági potenciállal rendelkező nagyváros körül elhelyezkedő kisebb városok, addig a Kisebb vonzerejű települések olyan alközpontoknak tekinthetők, amelyek maguk is rendelkeznek bizonyos ipari vagy szolgáltatásbeli potenciállal. Az előbbiekhez képest ezért itt több munkahely található helyben, ezzel szemben a Vonzástérségi településeken nagyobb az ingázók aránya. Mindez kiválóan látszik a webes jelenlét minőségén is.





### Webability of Less-favoured municipalities

As noted above, in the group of municipalities with more than 2,000 inhabitants the distribution of individual webability groups is significantly more balanced than in relation to smaller municipalities. The only exception to the above trend is the cluster of Lagging local governments with the worst webability, which has a substantially higher ratio in the category of Less-favoured municipalities than in the other two. This type of municipality may be characterised by modest financial resources, high unemployment, and a low ratio of inhabitants with higher education degrees. It is therefore not surprising that their webability is modest compared to the other two clusters. The positioning of the two clusters may be observed in the north-eastern part of Hungary (*Figure 31*).

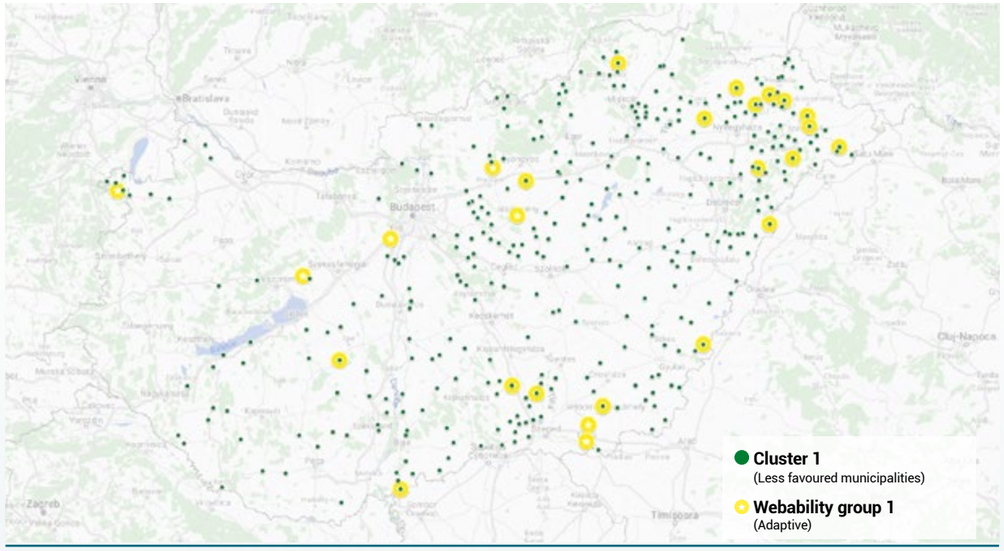
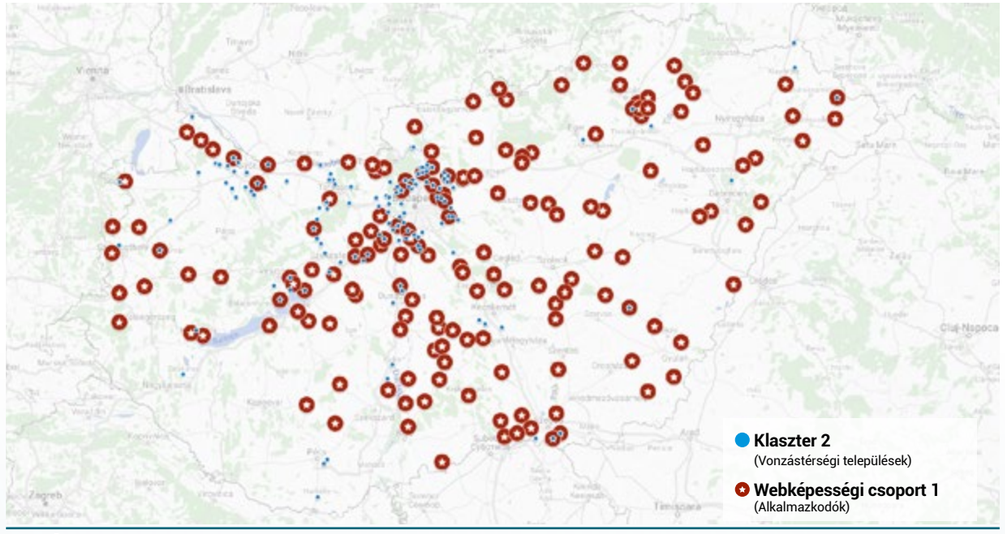



**FIGURE 31** Spatial positioning of Less-favoured municipalities and municipalities in the group of Lagging local governments based on their webability (Source: Google Maps, own data)

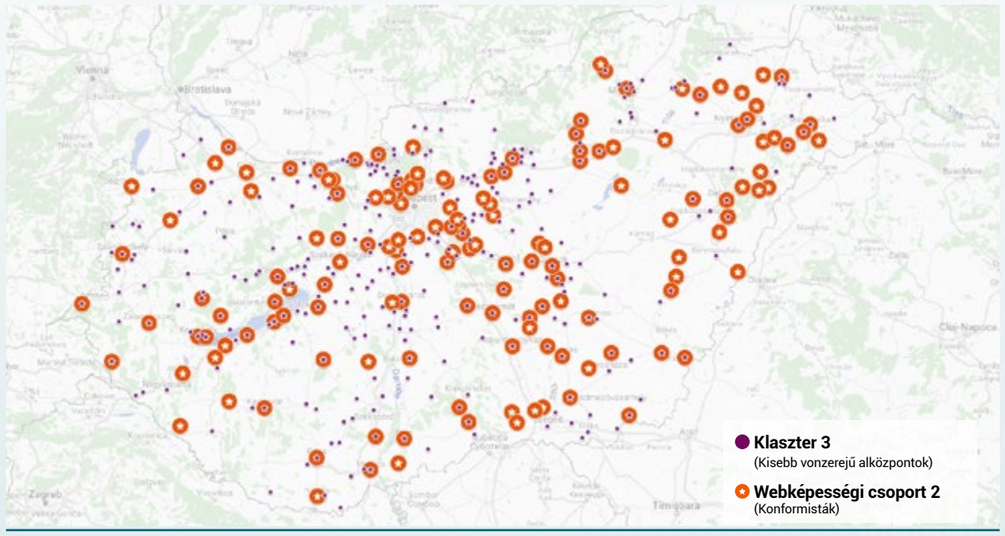
### Differences in the online presence of Catchment area municipalities and Sub-centres with minor attraction

We jointly present the webability characteristics of the two groups of municipalities with more than 2,000 inhabitants in the best position, because this best reveals differences arising from varying functions in online communication practices. While Catchment area municipalities are mainly smaller cities surrounding a large city with major economic potential, municipalities with minor attraction are considered sub-centres which themselves have certain industrial or services potential. Compared to the former, these municipalities have more local jobs, but there is a higher rate of commuters in Catchment area municipalities. This is well reflected by the quality of their online presence.

Míg a Vonzástérségi településeken a közepesen fejlett Alkalmazkodók aránya a legmagasabb (*32. ábra*), addig a Kisebb vonzerejű alközpontokban a legjobb webes képességekkel rendelkező Konformisták vannak a legtöbben (*33. ábra*). Ennek az lehet az oka, hogy az előbbieknél az agglomerációs jellegből kifolyólag kisebb az igény a településen belüli kommunikációra, információkra, mint a harmadik klaszterben lévő alközpontokban, ahova sok esetben dolgozni, tanulni, ügyet intézni járnak az emberek, tehát ahol nagyobb szükségük lehet a tájékozódásra.




**32. ÁBRA** A Vonzástérségi települések és a webes képességük alapján az Alkalmazkodók csoportjába tartozók térbeli illeszkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)




**33. ÁBRA** A Kisebb vonzerejű alközpontok és a webes képességük alapján a Konformisták csoportjába tartozók térbeli illeszkedése (Forrás: Google Maps, saját szerkesztés)





While the ratio of Adaptive local governments – with an average level of development – is highest in Catchment area municipalities (*Figure 32*), Conformist local governments – with the best webability – are in the highest number in Sub-centres with minor attraction (*Figure 33*) . This is possibly attributable to the fact that in relation to the former, on account of an agglomeration character, there is less demand in the municipality for communication and information than in the sub-centres of the third cluster, where people often go to work, study and to manage affairs, i.e. where they have a greater need for information.

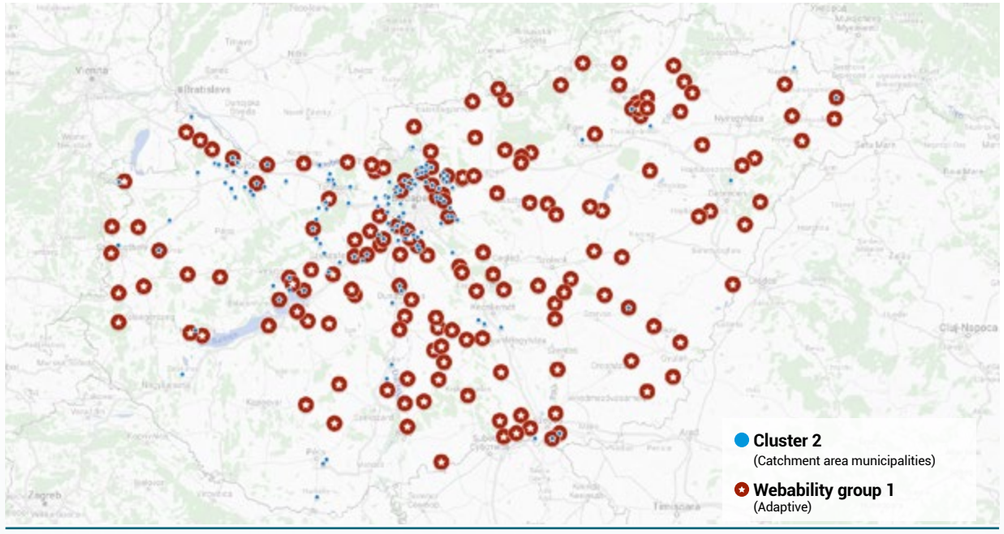



**FIGURE 32** Spatial positioning of Catchment area municipalities and municipalities grouped with Adaptive local governments based on their webability (Source: Google Maps, own data)

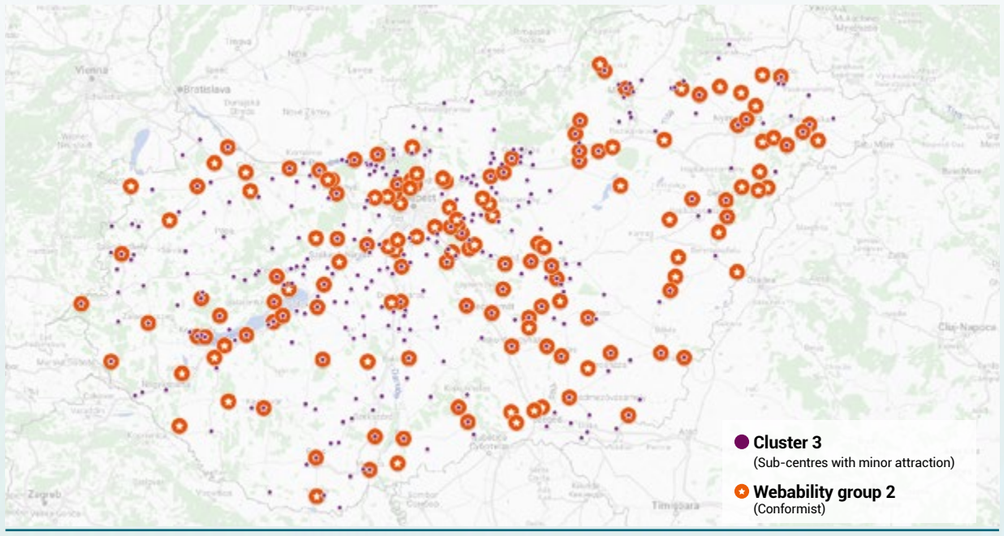



**FIGURE 33** Spatial positioning of Sub-centres with minor attraction and municipalities grouped with Conformist local governments based on their webability (Source: Google Maps, own data)

Összefoglalva a webability klaszterezés és a településtipológiánk összevetésének eredményeit az alábbi megállapításokat tehetjük:

1. A legkevésbé kedvező helyzetben a legkisebb települések találhatók, mert számos esetben az online jelenlét minden formája hiányzik ezeken a településeken.
2. A magasabb státusszal a webability értékei nőnek ugyan, de ezzel párhuzamosan a közösségi kapcsolódás csökken, ami kisebb fokú inkluzivitásra utal: az önkormányzatok igyekeznek használható honlapokon keresztül széleskörűen informálni a lakosságot, de nem fektetnek hangsúlyt arra, hogy a közvetlen kommunikációra alkalmasabb közösségi médiához kapcsolódjanak. Mindez összhangban van azzal a korábbi kutatási eredménnyel, mely szerint *„a legkevésbé tehetős lakosságú települések honlapjai jellemzően kevésbé nyitottak. (...) A közepesen tehetősek jellemzően nyitottabb honlapokat üzemeltetnek, mint a sikeresek. Úgy tűnik, a tehetős települések egy része kevésbé érez késztetést a lakosságot inkluzivitás terén jobban elérő honlap üzemeltetésére, mint a náluk kevésbé tehetősek."* (Kutatás II., Kutatási Jelentés, 100.o.)
3. Ezzel szemben az alacsonyabb státuszú települések önkormányzatai gyakran a közösségi média felületeit használják arra, hogy a kevésbé informatív, kevésbé felhasználóbarát és a kevésbé használható honlapjaikból adódó nehézségeket áthidalják.

### 5.1.2. A kommunikáció online és offline formáinak elterjedtsége az önkormányzati gyakorlatban

Az online képességek vizsgálatának egyik legfontosabb eredménye, hogy bár az önkormányzatok online jelenléte rengeteg lehetőséget rejt magában, az önkormányzatok ezeket csak ritkán használják ki megfelelő mértékben. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy egyes önkormányzatoknál hiányoznak a pénzügyi lehetőségek és a szükséges kompetenciák; ahol pedig ezek a feltételek rendelkezésre állnak, ott elzárkóznak az online eszközök lakossági bevonásra törekvő, inkluzív használatától. Üdítő kivételek persze minden településtípuson belül találhatók szép számmal, de az általános önkormányzati gyakorlat még jellemzően kihasználatlanul hagyja ezeket a lehetőségeket.

Önmagában természetesen az online jelenlét erősítése sem old meg mindent automatikusan. Annál is kevésbé, hiszen Magyarország a digitális egyenlőtlenségek terén az Európai Unió hátsó harmadában helyezkedik el. Az Eurostat által összeállított Digitális Gazdaság és Társadalom Index (Digital Economy and Society Index – DESI) tekintetében Magyarország jelenleg a 23. helyen áll az EU 28 tagállama közül. Az indexet öt dimenzió alapján állítják össze: hozzáférés (pl. széles sávú és mobil hozzáférések aránya), digitális képességek szintje, internethasználat és annak módjai (pl. digitális tartalomfogyasztási szokások, videóhívások, közösségimédia-használat, online banki és vásárlási műveletek elterjedtsége), az üzleti szféra digitálistechnológia-használata, digitális közszolgáltatások minősége.





In summary, the following findings may be made upon comparison of webability clustering and our municipality typology:

1. The smallest municipalities are in the least favourable position because in many cases all forms of an online presence are lacking in these municipalities.
2. Although webability values increase with higher status, the level of connection to social media is decreasing in parallel, suggesting a lower level of inclusivity; local governments aim to provide wide ranging information the public through usable websites, but they do not place emphasis on connection to social media, which is more appropriate for direct communication. The above concurs with the results of earlier research, which found that *'the websites of municipalities with the least affluent inhabitants are typically less open. (...) Municipalities of average affluence typically operate more open websites than successful ones. It seems that some affluent municipalities are less motivated to operate websites with greater public inclusivity than municipalities that are less affluent.'* (Research II, Research Report, p. 100).
3. In contrast, local governments of municipalities of a lower status often use social media platforms to remedy difficulties arising from the less informative, less user-friendly and less usable websites.

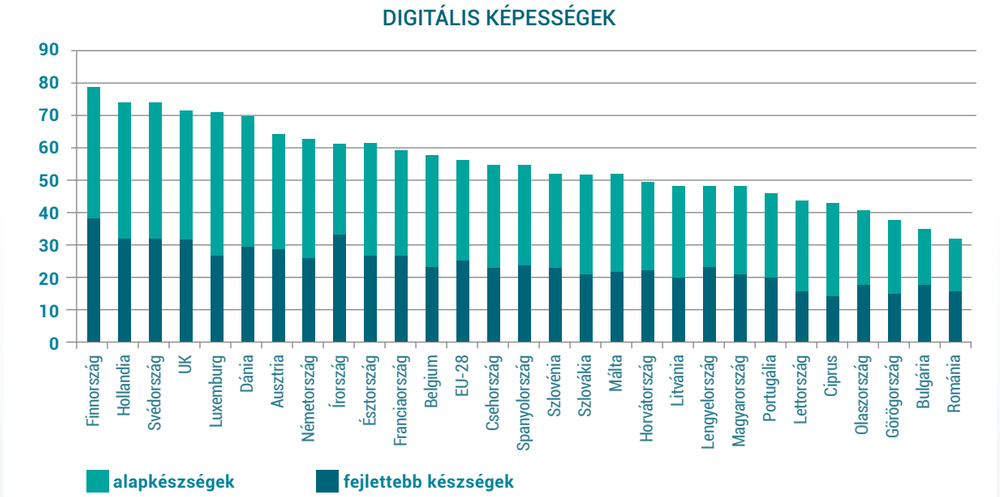
### 5.1.2. Penetration of online and offline forms of communication in municipal practice

One of the key findings of analysing online abilities is that although the online presence of local governments offers abundant opportunities, they rarely exploit these to a sufficient degree. The biggest problem is that some local governments lack financial opportunities and the necessary competencies, while others have the necessary resources but refrain from the use of online tools with public inclusion. There are, of course, numerous positive exceptions in relation to all types of municipalities, but in common municipal practice these opportunities remain untapped for the most part.

Obviously, a strengthened online presence will not automatically solve all problems. This is clearly reflected by Hungary's position in the lower third of EU countries in the area of digital inequalities. In the Digital Economy and Society Index (DESI) compiled by Eurostat, Hungary is currently ranked 23rd among the EU28. The index is compiled on the basis of five dimensions: connectivity (e.g. ratio of broadband and mobile access), human capital (level of digital skills), internet use and its methods (e.g. digital content consumption habits, video calls, social media use, penetration of online banking and shopping transactions), integration of digital technology in the business sector and the quality of digital public services.

Az önkormányzati online kommunikáció szempontjából két dimenzió tűnik kiemelten fontosnak. Egyrészt az egyéni digitális képességek szintje az online önkormányzati kommunikáció keresleti szintjének proxy-indikátoraként is felfogható, hiszen ha ez alacsony értékeket vesz fel, akkor bármilyen fejlett is az önkormányzatok online képességi szintje, a fogadóoldal fejletlensége miatt ez kevéssé hatékony módja a kommunikációnak. Másrészt a digitális közszolgáltatások minősége a kínálati oldal szempontjából fontos. Mindkét tényező egyaránt fontos, mindkét oldal húzhatja magával a másikat, még ha időigényes folyamatról is van szó.

Az eredmények azt mutatják, hogy a kormányzati digitális képességek fejlettsége valamivel a lakossági képességek fejlettsége mögött kullog. Ez látható a következő két ábrán (*34. ábra* és *35. ábra*).




**34. ÁBRA** A Digitális Gazdaság és Társadalom Index humán kapacitások dimenziójában mutatott értéke európai összehasonlításban (2018) (Forrás: European Commission, Digital Scoreboard)[40]

A DESI összesített mutatója és az öt dimenzió mindegyikében külön-külön is csak 0–1 közötti értéket vehet fel. Mint látható az egyéni digitális képességek terén a 21. helyen áll Magyarország az EU 28 tagállama között. Miközben az EU-28 átlaga 0,56, Magyarországé 0,48. Ehhez képest a digitális közszolgáltatási dimenzió értéke Magyarországon 0,4-es értékén áll (*35. ábra*), amivel az utolsó előtti helyet foglalja el az EU tagországai között: az EU-28 átlaga a 0,6-es értékhez közelít, az élenjáró országok (Finnország és Észtország) értékei kis híján elérik a 0,8-et. Az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy az EU tagországai közül mindegyikben alacsonyabb a digitális közszolgáltatások dimenziójának értéke, mint az egyéni digitális képességeké.

40 European Comission, Digital Single Market, Digital Economy & Society, Main Dimension of the DESI, 2018, Forrás:https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22DESI%22,%22breakdown-group%22:%22DESI%22,%22unit-measure%22:%22pc_DESI%22,%22time-period%22:%222018%22}





Two dimensions seem particularly important in terms of municipal online communication. First, the level of individual digital skills can also be defined as a proxy indicator of the demand side of municipal online communication, because if this value is low, however developed the webability level of municipalities have, then it is likely that communication is less efficient due to underdevelopment on the side of the end-user. Secondly, the quality of digital public services is important in terms of the supply side. Both factors are equally important; both sides can give momentum to the other side, even if this is a lengthy process.

The results suggest that the development level of government digital skills is moderately lagging, behind the level of household skills. This is shown by the next two figures (*Figure 34* and *Figure 35*).

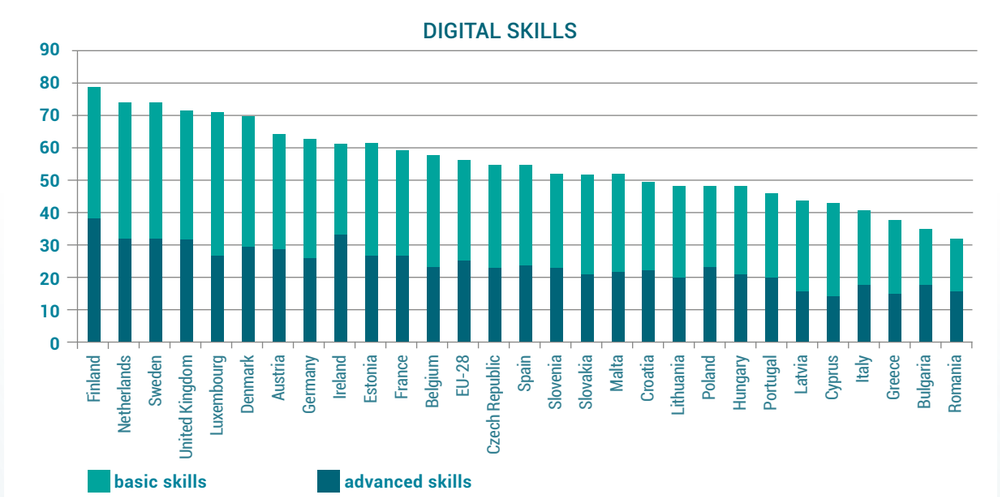
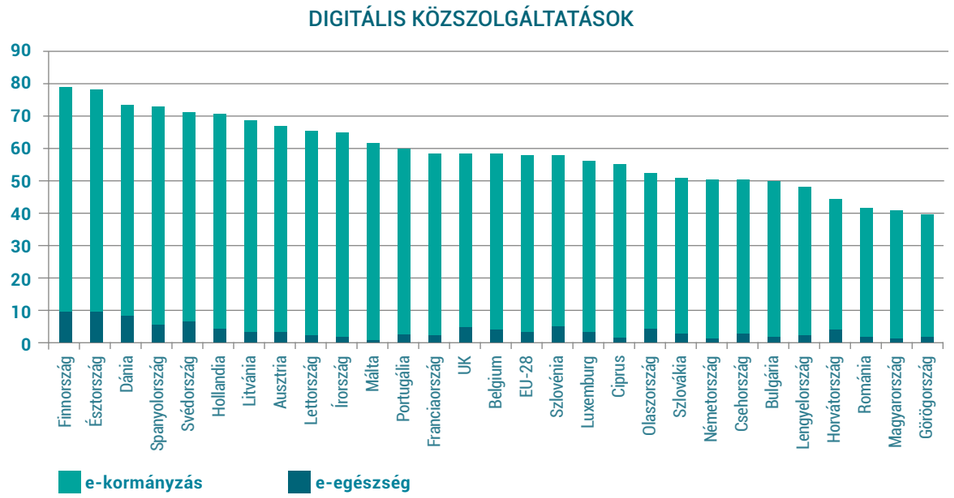



**FIGURE 34** Value of human capital in the Digital Economy and Society Index in European comparison (2018) (Source: European Commission, Digital Scoreboard)[40]

The DESI composite indicator and each of the five dimensions may only have a value of 0–1. We may observe that Hungary is ranked 21st among the EU28 in relation to individual digital skills. The EU28 average is 0.56, Hungary's value is 0.48. In contrast, the value of the digital public services dimension is 0.4 for Hungary (*Figure 35*), which is the next-to-last place among the Member States of the EU; the EU28 average approximates 0.6, while the values of the leading countries (Finland and Estonia) almost reach 0.8. We should note that in all countries of the EU the value of digital public services is lower than that of individual digital skills.

40 European Commission, Digital Single Market, Digital Economy & Society, Main Dimension of the DESI, 2018, Source:https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22DESI%22,%22breakdown-group%22:%22DESI%22,%22unit-measure%22:%22pc_DESI%22,%22time-period%22:%222018%22}




**35. ÁBRA** A Digitális Gazdaság és Társadalom Index digitális közszolgáltatások dimenziójában mutatott értéke európai összehasonlításban (2018) (Forrás: European Commission, Digital Scoreboard)[41]

A módszertani háttérben fellelhető okok feltárása messze túlmutatna ennek a tanulmánynak a keretein, azonban fontosnak tartottuk jelezni, hogy az online kommunikációban nemcsak lehetőségek, hanem veszélyek is rejlenek, különösen abban az esetben, ha fontosnak tartjuk az inkluzív működést, és ha a digitális szakadék viszonylag széles. Ma Magyarországon ezek a veszélyek minimálisak, hiszen a Eurostat adatai szerint nem a lakossági kompetenciák hiánya a legszűkebb keresztmetszet ezen a téren. Ugyanakkor a lakossági felmérés tapasztalatai szerint jelentős különbség van abban a tekintetben, hogy mennyire veszik igénybe az önkormányzati honlapokat tájékozódás céljára. Az eredmények szerint a digitális szakadék az iskolai végzettség tekintetében a legnagyobb, a felsőfokú végzettséggel és doktori fokozattal rendelkezők sokkal nagyobb arányban veszik igénybe az önkormányzati honlapokat tájékozódás céljára, mint a legfeljebb érettségivel rendelkezők, ahogyan azt a *36. ábra* is mutatja. De szintén jelentős különbségek vannak a digitális képességekben jövedelem vagy akár életkor szerint is.

41 U.o.





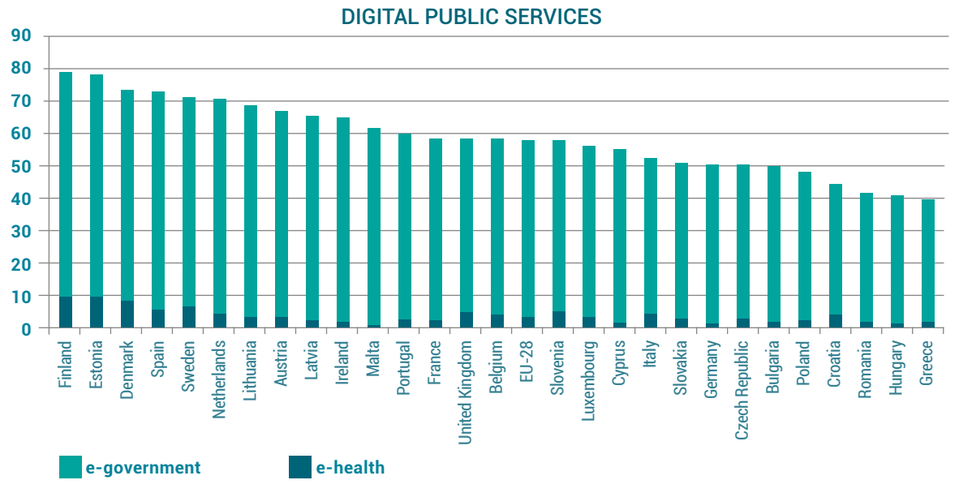


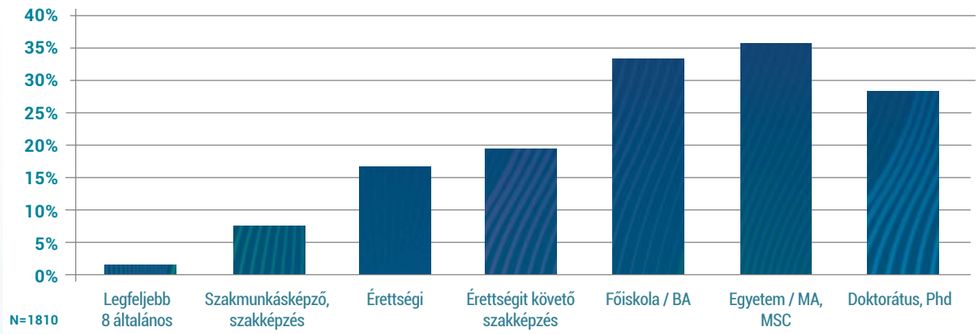

**FIGURE 35** AValue of digital public services in the Digital Economy and Society Index in European comparison (2018) (Forrás: European Commission, Digital Scoreboard)[41]

Examining the causes underlying the methodological background go beyond the limits of this study, but we consider it important to emphasise that online communication not only offers opportunities but also carries risks, especially if we assign importance to inclusive operation and the digital gap is relatively wide. Today these risks are minimal in Hungary, because based on Eurostat data, the bottleneck is not the lack of public competencies in this area. Based on the findings of the public survey, we do find there are substantial differences in the extent to which municipal websites are used for information purposes. The results suggest that the digital gap is the widest in relation to educational levels; a significantly higher ratio of people with higher education degrees and PhDs use municipal websites to obtain information than those with maximum a secondary school diploma, as shown by *Figure 36*. But there are also major differences in digital skills based on income and even age.

41 Ibid

Ugyanakkor ezen is sokat lehet helyben javítani. Jó példa erre egy dunántúli községben alkalmazott gyakorlat, ahol az időseket tanítják internethasználatra. A képzés maga ingyenes, azonban elvárás, hogy cserébe a képzésen résztvevők (jellemzően idősebb asszonyok) hozzanak magukkal valami apróságot (például maguk által készített süteményt). A kezdeményezésnek nagy sikere lett a helyiek körében, és nem nehéz belátni, hogy miért. A kedvezményezettek számára egy új, addig nagyon távoli világ nyílik meg, miközben ők maguk abban teljesíthetnek ehhez, amiben a legjobbak, így a kettős sikerélmény szinte garantált. Arról nem beszélve, hogy a foglalkozások alkalmával valódi gyakorlati közösség formálódik, akik között szorosabb társadalmi kapcsolatok szövődnek. Meg lehet mosolyogni az efféle kezdeményezéseket, azonban szerintünk éppen az ilyen kis lépésekben gondolkodó, pedagógiailag, szociálisan és pénzügyi szempontból is jól átgondolt ötletek megvalósítása tud a legtöbbet hozzátenni a helyi közösségek életéhez. A hasonló jellegű kezdeményezésekből kell minél több, minél inkább a helyi igényekhez és kapacitásokhoz illeszkedően. (Kutatás III., esettanulmány)

TÁJÉKOZÓDÁS HONLAPON KERESZTÜL, AZ ISKOLAI VÉGZETTSÉG FÜGGVÉNYÉBEN




**36. ÁBRA** Tájékozódás honlapon keresztül az iskolai végzettség függvényében (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 93.o.)

Mindez felértékeli az önkormányzati kommunikáció nem online csatornákon keresztül történő áramlásának fontosságát. Többek között ennek felmérésre folytattunk le online kérdőíves vizsgálatot 2019 januárjában a magyar önkormányzatok polgármesterei és jegyzői körében. Az összesített eredmények alapján 2055 települési önkormányzat töltötte ki a kérdéssort teljes körűen, ami a kérdőívvel megcélzott 3177 önkormányzat 64,68%-a. A kérdőív egyes kérdéseinél a válaszok száma helyenként ennél magasabb lehet, ugyanis 2100 önkormányzat kezdte el a kitöltést, azonban 45 önkormányzat nem zárta le a kérdőívet. A továbbiakban e felmérés eredményeinek egy részét dolgozzuk fel annak érdekében, hogy holisztikus képet kapjunk arról, az önkormányzatok milyen csatornákon kommunikálnak a lakossággal.





These conditions, however, can be significantly improved at local level. A good example of the above is a Transdanubian village where the elderly are being taught to use the Internet. The training is free, but participants (commonly older women) are expected to bring small considerations in exchange (e.g. pies baked by them). The initiative was a major success among locals, and it is not difficult to see why. Their once remote, isolated world opened up to them, and they reciprocated through contributions of what they did best, so success was practically guaranteed for all sides. A genuine practical community is formed during these courses, leading to stronger social ties. These initiatives may seem half-serious, but we believe that it is precisely the implementation of these ideas – conceived in small steps, with due pedagogical, social and financial considerations – that can contribute to the quality of life in a local community. Such initiatives can be replicated, preferably adjusted to local needs and capacities. (Research III, case study)

OBTAINING INFORMATION THROUGH THE WEBSITE BASED ON EDUCATIONAL LEVEL

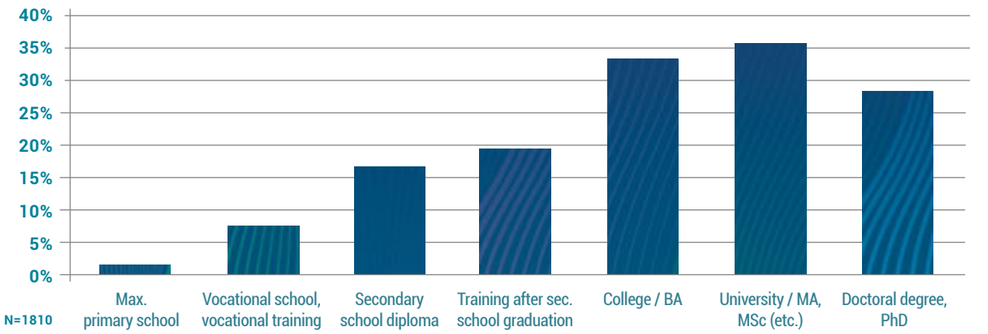
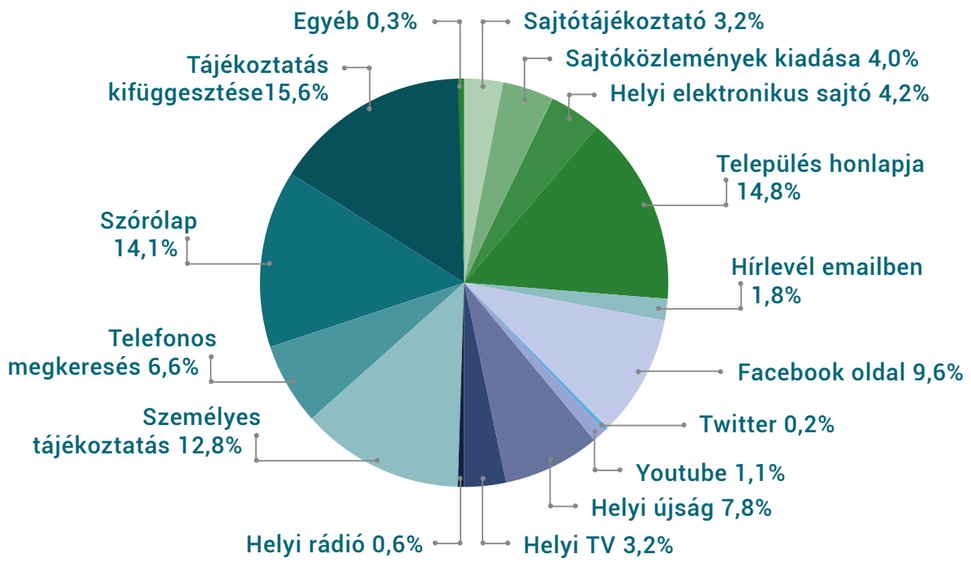



**FIGURE 36** Obtaining information through the website based on educational level (Source: Research III, Research Report, p. 93.)

This process enhances the value of the importance of the flow of municipal information through non-online channels. We conducted an online questionnaire survey in January 2019 among the mayors and notaries of Hungarian local governments to assess, among other things, whether there is evidence of education level correlating with efforts to obtain information about local government online. Based on the aggregate results, 2,055 local governments filled in the complete questionnaire, equalling 64.68% of 3,177 local governments targeted with the questionnaire. In relation to certain questions of the questionnaire the number of responses may be higher, as 2,100 local governments commenced completion, but 45 local governments did not complete the questionnaire. We analyse the results of this survey below to obtain a holistic picture of channels used by local governments to communicate with the public.

Az erre vonatkozó legfontosabb kérdés így szólt: Milyen eszközöket, csatornákat használ az önkormányzat a különböző csoportok elérésére, tájékoztatására? A lehetséges válaszok közül többet is meg lehetett jelölni: összesen 12156 eszközt jelöltek meg a válaszolók. Ezek eloszlását mutatja a *37. ábra*.




**37. ÁBRA** Az önkormányzatok által leggyakrabban használt eszközök, csatornák a különböző lakosságcsoportok elérésére, tájékoztatására (Forrás: saját szerkesztés)

Mint látható, a három leggyakoribb kommunikációs eszköz a tájékoztatás kifüggesztése (15,6%), a települési honlap (14,8%) és a szórólapok (14,1%), amelyek mind 15% körüli arányban részesedtek a válaszokból. Tőlük nem sokkal van lemaradva a személyes tájékoztatás (12,8%) és a Facebook-oldal. Őket követi a helyi újság (7,8%) és a telefonos megkeresés (6,6%).

A kérdőíves vizsgálatban az önkormányzati kommunikáció négy célcsoportját különböztették meg: a lakosságot, a vállalkozásokat, a civil szervezeteket és az egyéb célcsoportokat. Az egyszerűség és a tömörség miatt a továbbiakban csak a lakossági válaszokat elemezzük.

Ha a településméret szerint vizsgáljuk meg, hogy az önkormányzatok milyen eszközöket preferálnak a lakossággal folytatott kommunikációban, akkor nem találkozunk jelentős különbségekkel (*25. táblázat*). Az látszik, hogy az önkormányzatok jobban preferálják a kommunikáció passzívabb formáit, míg az interakciókat lehetővé tevő csatornák (pl. személyes tájékoztatás) kevésbé elterjedtek. Ez persze részben érthető, hiszen nagyszámú emberrel lényegesen nehezebb ilyen módon kommunikálni.





The most important relevant question: Which methods, channels does the local government use to reach and inform different groups? More than one possible answer could be provided: respondents stated different methods in 12,156 cases. *Figure 37* shows their distribution.

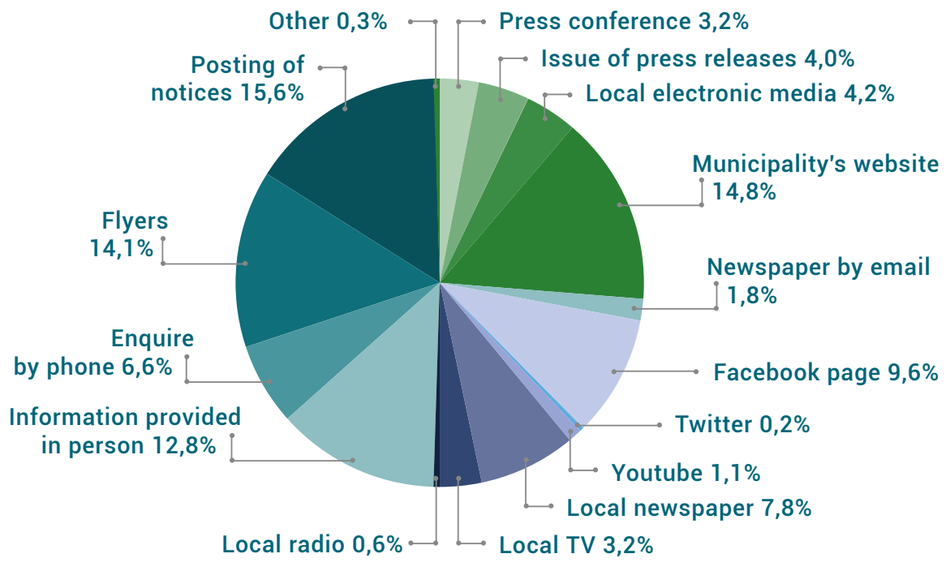



**FIGURE 37** Methods, channels most frequently used by local governments to reach and inform different groups of inhabitants (Forrás: own data)

Based on the chart, the three most commonly used means of communication are the posting of notices (15.6%), the municipal website (14.8%) and flyers (14.1%), which all accounted for around 15% of replies. The provision of information in person (12.8%) and the Facebook page are not far off on the list. These are followed by local newspapers (7.8%) and contact by phone (6.6%).

The questionnaire distinguished four target groups of municipal communication: the public, businesses, civil society organisations and other target groups. For the sake of simplicity and brevity, we will only analyse replies relating to the public.

If the methods preferred by local governments to communicate with the public are examined on the basis of municipality size, there are no major differences (*Table 25*). It is evident that local governments tend to prefer more passive forms of communication, with channels allowing interaction (e.g. provision of information in person) are less widespread. This is understandable since this means of communication is significantly more complex when engagement is active.

Ezt mutatja az is, hogy ha mélyebbre ásunk az adatokban, és nem csak a három legfontosabb csatornát vizsgáljuk, akkor a legkisebb települési kategórián belül a személyes tájékoztatás még a negyedik helyen áll, a méret növekedésével azonban ez fokozatosan háttérbe szorul.

| TELEPÜLÉSMÉRET LAKOSSÁGSZÁM SZERINT (FŐ) | KOMMUNIKÁCIÓS ESZKÖZ |
|---|---|
| 1–1000 | tájékoztatás kifüggesztése, szórólap, honlap |
| 1001–2000 | honlap, tájékoztatás kifüggesztése, szórólap |
| 2001–5000 | honlap, tájékoztatás kifüggesztése, helyi újság |
| 5001–20000 | honlap, helyi újság, tájékoztatás kifüggesztése |
| 20001–50000 | honlap, helyi újság, tájékoztatás kifüggesztése |
| 50000 felett | honlap, helyi újság, tájékoztatás kifüggesztése |

**25. TÁBLÁZAT** Az önkormányzatok lakossági kommunikációjának legfontosabb csatornái a település lélekszáma szerint (a három legnépszerűbb csatorna) (Forrás: saját szerkesztés)

Mindennek nagyon közvetlen következményei vannak a lakossági szokásokra is. Amint azt a 3.5. fejezetben már bemutattuk, a lakosság tájékozódás céljából elsődlegesen a személyes megkeresést preferálja. A lakossági kérdőív eredményei szerint 45,4%-uk választja ezt a megoldást, miközben telefonon vagy honlapon keresztül mindössze 15% körüli arányban tájékozódnak, a többi csatornán pedig még ennél is kevesebben. Ez nyilvánvalóan hatalmas nyomást helyez a hivatali dolgozók munkájára, miközben kérdéses, hogy ez mennyire hatékony módja a tájékozódásnak mind a két oldalról.

## 5.2. A lakossági bevonás eszközei és ennek hatása a sikerességre

### 5.2.1. A bevonás mértékét meghatározó tényezők

Inkluzív önkormányzati működésről akkor beszélhetünk, ha a helyi vezetés és az apparátus a lakosság, a vállalkozások, a civil szervezetek minél szélesebb körét igyekszik bevonni a helyi döntéshozatali folyamatokba. Ez azonban korántsem egyszerű feladat. Az elkészített esettanulmányok tapasztalatai alapján a lakossági participáció mértékét meghatározó négy legfontosabb tényező a következő:

1. Bevonás iránt elkötelezett helyi vezetés és szakmailag képzett apparátus
2. Aktív lakosság
3. Érdeklődést felkeltő ügyek
4. A megfelelő eszközök használata a bevonásra





As indication of the above, if we dig deeper into the data, and analyse not only the three most important channels, within the category of the smallest municipalities, informing in person is ranked fourth, sliding down the scale with the increase in municipality size.

| MUNICIPALITY SIZE BASED ON NO OF INHABITANTS (PEOPLE) | MEANS OF COMMUNICATION |
|---|---|
| 1–1,000 | posting of notices, flyers, website |
| 1,001–2,000 | website, posting of notices, flyers |
| 2,001–5,000 | website, posting of notices, local newspaper |
| 5,001–20,000 | website, local newspaper, posting of notices |
| 20,001–50,000 | website, local newspaper, posting of notices |
| More than 50,000 | website, local newspaper, posting of notices |

**25. TÁBLÁZAT** Key public communication channels of local governments based on the number of inhabitants (three most popular channels) (Source: own data)

The above has very direct consequences on public habits as well. As noted in Chapter 3.5, the public primarily prefer personal contact for information purposes. Based on the results of the public survey, 45.4% chose this method, while only approximately 15% of the public obtain information by phone or through a website, and even fewer people do so through other channels. This can be a source of enormous pressure on municipal employees, and the efficiency of this method of providing/obtaining information is uncertain.

## 5.2. Means of public inclusion and their effect on success

### 5.2.1. Factors determining the extent of inclusion

The operation of the local government is inclusive if the local leadership and the administration aim to involve the widest possible range of the public, businesses and civil society organisations in the local decision-making process. This is by no means an easy task. Based on the findings of the case studies, the four key factors determining the extent of public participation:

1. Local leadership and professionally qualified administration committed to inclusion
2. Active population
3. Matters arousing interest
4. Use of appropriate means of inclusion

Az első pont talán nem igényel bővebb kifejtést: ha a helyi vezetés nem elkötelezett a bevonás irányába, akkor csak olyan konfliktusos ügyekben fognak megindulni (spontán) participációs folyamatok, amelyek ellenállást váltanak ki a lakosság körében. Ezzel párhuzamosan, ha a helyi vezetés elkötelezett is a bevonás irányában, de nem áll rendelkezésre kellő szakértelem, akkor a participációs kísérletek kudarcra vannak ítélve. Az elkötelezett és kompetens vezetés és irányítás mellett kellő mértékű társadalmi kereslet is szükségeltetik a lakosság hatékony bevonásához. Az esettanulmányok alapján ez főleg az agglomerációs településeken, az alvótelepüléseken jelentett problémát, ahol a lakosság jelentős részét egyszerűen nem érdeklik kellő mértékben a helyi ügyek, hiszen életük aktív részét a közeli nagyvárosban töltik. Szintén nehézségekbe ütközik a lakosság mozgósítása a legrosszabb helyzetű településeken, ahol a lakosok és a vezetők is gyakran szembesülnek a kilátástalanság érzésével. Harmadsorban érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy nem minden ügy alkalmas arra, hogy felkeltse a lakosság érdeklődését. Ebben nem feltétlenül az érintettek száma a döntő tényező, sokkal inkább a döntés által indukált változások mélysége. Szintén nagyon fontos, hogy a lakossági bevonás eszköztára terjedelmes, de nem mindegyik egyformán hatékony eszköz. Ez függhet az adott ügy természetétől csakúgy, mint a megcélzott lakosság társadalmi összetételétől. Egészen más típusú kommunikációra lesznek ugyanis fogékonyak az alacsony, mint a magas társadalmi státuszú rétegek.

Ez felértékeli az olyan faktorok jelentőségét, mint a helyi identitás erőssége. A korábbi kutatási tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy a helyi identitás erőssége számos tényező együttes hatásának eredménye, amelyek közül a legfontosabbak a következők: népességmozgás (történt-e a közelmúltban jelentős be- vagy elvándorlás), a lakosság társadalmi összetételének polarizáltsága és státusza (képzettség, jövedelem, beágyazottság), a helyi gazdaság erőssége és diverzitása, nem utolsó sorban pedig a település történelme, múltja, kultúrája, hagyományai. Önmagában egyik tényező sem domináns, erre utal az is, hogy az identitásalapú településtipológia kidolgozása során a szerzők összesen hét főtípust különítettek el, amelyeken belül nyolc alcsoportot határoztak meg (Kutatás II., Kutatási Jelentés, 10–18. Táblázat). Mindez azért lényeges, mert ezek alapján úgy tűnik, nincs egységes, minden településen egyforma hatékonysággal alkalmazható technikája a bevonásnak; nem spórolható meg a befektetés, hogy a már létező jó gyakorlatokat a helyi sajátosságoknak megfelelően átalakítva alkalmazzák (vö. mechanikus vs. intelligens benchmarking). Ehhez azonban e települési önkormányzatoknak olykor külső tanácsadói segítségre van szüksége, amelynek biztosításához nem minden esetben áll rendelkezésre erőforrás, így szükséges lehet a kormányzati segítségnyújtás.

**Néha azonban elég a józanész is. Egy tiszántúli település (amely jellemzői alapján a harmadik klaszterbe, vagyis a Kisebb vonzerejű alközpontok csoportjába tartozik), ahol esettanulmányt készítettünk, harminc éve küzd az elvándorlás problémájával. A rendszerváltás előtt a lakosság száma meghaladta a 6000 főt, mára a település 1000 fős veszteséget volt kénytelen elkönyvelni, ami 20%-os csökkenést jelent. Ennek oka, hogy a rendszerváltást követő gazdasági változások nagyon megviselték a települést és tágabb térségét.**





Perhaps the first point does not need any elaboration; if local leaders are not committed to inclusion, (spontaneous) participatory processes will emerge only in cases involving a conflict, likely prompting public opposition. In parallel with the above, if the local leadership is committed to inclusion, but the necessary expertise is lacking, attempts at participation are doomed to fail. In addition to a committed and competent leadership and management, effective public inclusion also needs to achieve a sufficient level of social demand. Based on the case studies, this was a challenge that arises mainly in agglomeration municipalities and in commuter towns, where most of the population is less interested in local affairs, as they spend much of their active lives in nearby large cities. The mobilisation of the public is also difficult in the less favourable municipalities, where both inhabitants and leaders frequently experience a feeling of despair. Finally, it is important to also note that not all matters arouse public interest. In this case the key factor is not the number of stakeholders but rather the depth of changes induced by decision-making. It is similarly important to consider that the means of public inclusion are broad, but not all methods are equally effective. This may depend on the nature of the given matter or on the social composition of the targeted population. Inhabitants with a low social status and those with a high status are receptive to completely different types of communication.

This appreciates the importance of factors, such as the strength of local identity. Findings of earlier research emphasise that the strength of local identity is the result of the combined effect of numerous factors, the most important of which are: population movement (recent migration to or from a municipality), polarisation and status of social composition within the population (education, income, embeddedness), strength and diversity of the local economy, and finally, the history, past, culture and traditions of the municipality. Neither factor plays a determining role, as underlined by the authors' distinction of a total of seven main types, which include eight sub-groups, in the course of defining the identity-based typology of municipalities (Research II, Research Report, Tables 10–18). This is important because based on the foregoing there appears to be no uniform method of inclusion that can be applied in all municipalities with consistent effectiveness. To apply existing best practices adjusted appropriately to the local characteristics (see mechanical vs intelligent benchmarking), investment is required. In this regard, local governments may need external advice, which they don't always have available resources for, and therefore it may be necessary for government assistance to be provided.

**Sometimes common sense is sufficient. A municipality in the Tiszántúl region (belonging to the third cluster, i.e. the group of Sub-centres with minor attraction, based on its characteristics), where we conducted a case study, has been struggling with the problem of outward migration for thirty years. Before the regime change, the population had more than 6,000 inhabitants. It has since lost 1,000 inhabitants, equalling a 20% decline. The decline is attributable to the severe effects of economic changes following the regime change on the municipality and its wider region.**

Fordulatot jelenthetett volna ebben, hogy az utóbbi pár évben a térségben megjelent a munkaerőhiány, azonban a környékbeli alacsonyabb, habár lassan emelkedő fizetések még nem tudnak jelentős megtartóerőt képviselni. Az elvándorláson belül a jelentősebb nehézséget az értelmiségiek, szakképzettek elköltözése okozza. Ez az önkormányzat és a környékbeli cégek működésében is egyre nagyobb gondokat jelent. Az elköltözésnek az is kiváltója, hogy a városban és környezetében inkább gazdasági, műszaki végzettségű munkavállalókra van szükség, egyéb felsőfokú végzettséggel nehezebb elhelyezkedni.

Habár a városban az utóbbi időszakban jelentős beruházások következtek be és javultak a foglalkozási lehetőségek is, az elvándorlás problémáját a település mégsem volt képes orvosolni. A település vezetője a város népességcsökkenésének megállítását az innen elszármazott fiatalokban látja. Az utóbbi időben már kisebb sikerrel rendezett olyan informális találkozókat, amelyeken a helyi, illetve az innen elszármazott fiatalabb (14–30 év közötti) korosztállyal vette fel a kapcsolatot. A fejlesztések bemutatása során a kötetlen beszélgetés alkalmával a találkozók célja, hogy minél több olyan ötletet, véleményt gyűjtsenek be, ami vonzóbbá teszi a várost és csökkenti az elvándorlást.

A fiatalok bevonásának mintájára hasonló céllal és metódussal a városban élő idősebb, főleg értelmiségi réteg bevonása is megkezdődött a településen. Szintén informális eseményeken kötetlen beszélgetések által (pl. „borozók közössége") próbálja a polgármester az olyan ötleteket, véleményeket összegyűjteni, ami segítségére lehet a városnak, hogy megálljon a népességszám csökkenése. (Kutatás II., esettanulmány)

Az eset jól példázza, hogy még a munkaerő iránti kereslet sem feltétlenül tesz vonzóvá egy települést, a népességmegtartó képesség valóban nagyon összetett folyamat. A kiemelt településen például a lakosság képzettebb rétegeinek elvándorlása jelenti az igazi problémát. Szintén fontos, hogy a különböző társadalmi csoportokkal a saját közegükben érdemes kommunikációt kezdeményezni, ami természetesen rengeteg munkával és odafigyeléssel jár.

Mindez nyilvánvalóan nem választható el élesen az önkormányzatok fentiekben részletesen tárgyalt kommunikációs stratégiájától. Noha a bevonás vagy a lakossági participáció mélysége és minősége nehezen kvantifikálható fogalom, így a sikeresség tényezőit vizsgáló statisztikai modellünkbe nem tudtuk beépíteni, a 2019-es önkormányzati kérdőívben ennek vonatkozásában is tettünk fel kérdést: Hogyan kéri ki az önkormányzat a különböző (lakossági) csoportok véleményét? A válaszok megoszlását mutatja a *38. ábra*.





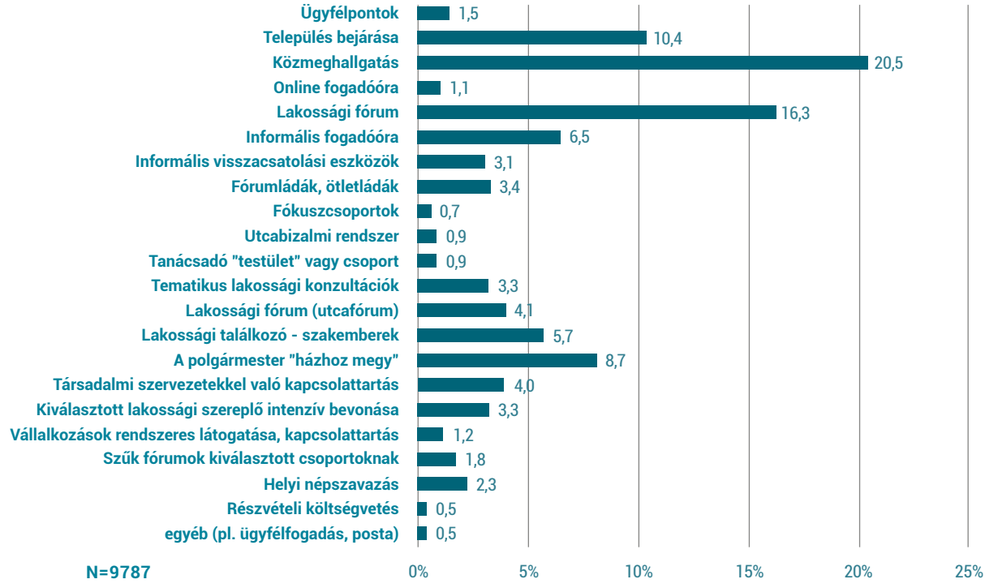
A potential recovery has been in sight in recent years with the appearance of a labour shortage in the region, but the lower, albeit slowly rising wages in the locality do not yet have a strong retaining power. The moving out of intellectuals and professionally qualified inhabitants is the biggest problem in relation to outward migration. This is causing major difficulties in the operation of the local government and surrounding companies as well. Outward migration is also attributable to higher demand for employees with economic and technical degrees in the city and in its locality. In this municipality it is more difficult to find jobs that require higher education degrees.

Although recently the city has witnessed substantial investments and employment opportunities have also improved, the municipality was nevertheless unable to remedy the problem of outward migration. The head of the municipality considers young people originating from the municipality as the solution to stopping the city's population decline. Recently he has organised informal meetings with moderate success by establishing contact with local younger people (aged 14–30) and with others with roots in the community. In the course of presenting the developments within the framework of informal discussions, the meetings aim to collect as many ideas and opinions as possible to enhance the appeal of the city and to reduce outward migration.

Based on the model and method for the inclusion of young people, the municipality has also commenced the inclusion of older, mainly intellectual people living in the city. With similarly informal events and discussions (e.g. 'wine bar community'), the mayor is attempting to collect ideas and opinions that may support the city in stopping the population decline. (Research II, case study)

The example effectively illustrates how demand for labour does not necessarily enhance the appeal of a municipality; the population retention ability is indeed a very complex process. As the municipality highlighted above reinforces, the outward migration of the most qualified segments of the population is the most pressing problem faced by many local communities. It is also important to initiate communication with various social groups within their own environment, which, of course, involves enormous work and attention.

These processes cannot be sharply separated from the communication strategy of local governments discussed in detail above. Because the topic of inclusion, and the depth and quality of public participation is a concept difficult to quantify, we were unable to integrate it in our statistical model analysing the factors of success, but we raised a question related to the above in the 2019 municipal questionnaire: How does the local government enquire about the opinions of different (public) groups? *Figure 38* shows the distribution of replies.




**38. ÁBRA** A lakossági vélemények becsatornázásának legfontosabb eszközei (Forrás: saját szerkesztés )

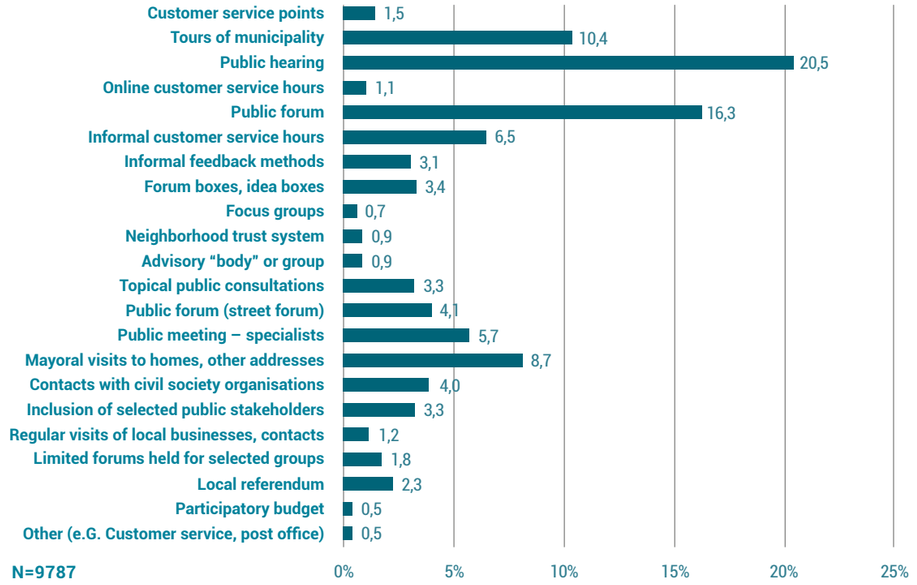
Mint látható, messze a legnépszerűbb eszköz a lakossági vélemények megkérdezésére a közmeghallgatás, 20%-os részesedéssel, amelyet a lakossági fórum (16,3%), majd a település bejárása (10,4%) követ. Ezzel az a legnagyobb probléma, hogy a 13. táblázat tanúsága szerint a közmeghallgatás és a település bejárása az alacsony fokú inkluzivitást megvalósító eszközök közé tartozik. Az esettanulmányok és az interjúk tapasztalatai alapján maguk a vezetők is többnyire meg vannak győződve a közmeghallgatások haszontalanságáról, ilyen fórumokat csak a törvényi előírások miatt tartanak. A lakossági fórum közepes fokú inkluzivitást megvalósító eszköznek számít, miközben a legmagasabb fokú inkluzivitást megvalósító eszközök, mint például a helyi népszavazás (2,3%), a részvételi költségvetés (0,5%) vagy a szűk fórumok kiválasztott csoportoknak (1,8%) a legkevésbé elterjedt eszközöknek számítanak.

Ugyanakkor az esettanulmányok tapasztalatai szerint a közmeghallgatások sem szükségképpen *„haszontalanok”*, némi tervezéssel, odafigyeléssel, innovatív tálalásban igenis vonzó, a döntéshozók számára is hatékony bevonási technikának bizonyulhatnak.

**Egy háromezres lélekszámú dunántúli településen – amely a Vonzástérségi települések klaszterébe tartozik, vagyis sok az ingázó – az alvótelepülések többségéhez hasonlóan a lakosság bevonása különösen nehéz folyamatnak bizonyult. A közmeghallgatás a klasszikus formájában alkalmatlan volt erre. A vezetés azonban nem törődött ebbe bele, hanem megpróbálta ezt az intézményt úgy átalakítani, hogy alkalmassá váljon a lakosság és a vezetés közötti kommunikáció megvalósítására.**








**38. ÁBRA** Key means of channeling public opinion (Source: own data )

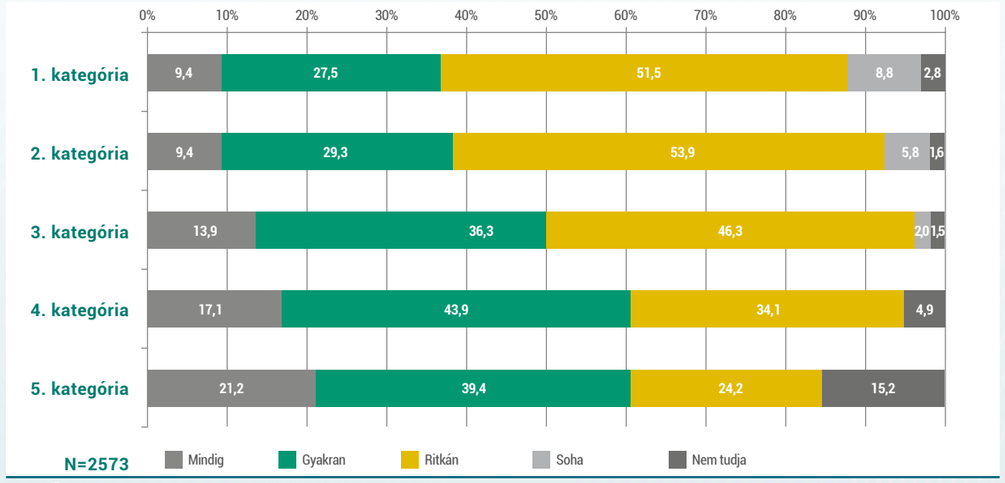
As shown by the above chart, the most popular method for enquiring about public opinion is the public hearing with a 20% share, followed by a public forum (16.3%) and tours of the municipality (10.4%). However, as data conveyed in Table 13 show, public hearings and tours of the municipality are among methods implementing a low level of inclusivity. Based on the case studies and interviews, the municipality leaders themselves are convinced of the futility of public hearings; these are only held to comply with statutory requirements. The public forum is considered a method implementing an average level of inclusivity. Methods implementing the highest level of inclusivity, such as the local referendum (2.3%), participatory budgeting (0.5%) and holding limited forums held for selected groups (1.8%), are among the least widespread methods deployed.

According to the findings of the case studies, however, public hearings are not necessarily *‘purposeless’*; with some planning, attention and an innovative presentation, they can in fact be effective techniques of inclusion for decision-makers as well.

**At a Transdanubian municipality with 3,000 inhabitants – in the cluster of Catchment area municipalities, i.e. with many commuters – the inclusion of the public proved to be a particularly difficult process, similarly to many commuter towns. Public hearings in their classic form were inadequate for this purpose. The municipality's leadership, however, did not surrender, and tried to shape the institution to become suitable for communication between the public and the leadership.**

A nagyobb látogatottság érdekében próbálják színesebbé, interaktívabbá tenni az eseményt, ennek keretében a polgármester többek között diavetítéssel, a résztvevők kisebb megvendégelésével teszi oldottabb, kevésbé hivatalos hangulatúvá ezt a módszert, ami a hagyományos közmeghallgatáshoz képest nagyobb részvételi arányt eredményez. Ezzel párhuzamosan a kommunikációs gyakorlatot is megújították, gyakrabban közvetítenek híreket a különböző csatornákon, (egyelőre) évente kétszer még filmet is készítenek a településről. A helyi vezetés jól használta ki, hogy a település erős identitással rendelkezik, számtalan civil szervezet és sportegyesület tevékenykedik helyben. Erre az aktív helyi életre és az erős identitástudatra építve vezették be a moderált workshop intézményét, ahol a moderátor szerepét általában olyan szakemberek végzik, akik nem helyiek, illetve környékből származóak, továbbá a polgármester sem szokott részt venni ezeken az alkalmakon, hogy jelenléte ne befolyásolja a véleménynyilvánítást. A megújított közmeghallgatás, a tervezettebb kommunikáció és a moderált workshop mellett a településfejlesztési koncepció kidolgozásakor fókuszcsoportos kutatást is végeztek, amely – bár viszonylag drága eszköznek számít – a vezetés megítélése szerint jelentősen javította az elkészült szakmai anyag minőségét. (Kutatás II., esettanulmány)

A kutatások alapjául szolgáló 2017-ben megvalósított felmérésben arról kérdeztük az önkormányzati vezetőket, hogy milyen gyakran vonják be a lakosságot a helyi jogszabályok megalkotásának folyamatába. Ez ugyan egy meglehetősen speciális terület, amely talán a legkevésbé tarthat számot a lakosság érdeklődésére, de közelítő indikátorként alkalmas lehet arra, hogy jellemezze az önkormányzatok ebbéli gyakorlatát, különösen, mivel a későbbiekben elemzendő esettanulmányok tapasztalatai sem mutatnak lényeges eltérést ettől. Az adatokat településméret függvényében ismertetjük (*39. ábra*).




**39. ÁBRA** Lakossági bevonás a helyi jogszabályok megalkotásának folyamatába a településméret függvényében (%)[42] (Forrás: Kutatás III., Kutatási Jelentés, 75.o.)

42 Megjegyzés: 1.kategória: 1000 fő és az alatti települések; 2. kategória: 1001–5000 fős települések; 3. kategória: 5001–20000 fős települések; 4. kategória: 20001–50000 fős települések; 5. kategória: 50000 fő feletti települések.





To increase the number of visitors, organisers are trying to make events more colourful and interactive. The mayor is holding slide shows and offers refreshments to participants to ease the atmosphere and make it less official, which has resulted in a higher participation rate compared to traditional public hearings. In parallel, the municipality has overhauled the communication practice, ;publishing and /broadcasting news more frequently through different channels, and (for the time being) making a film of the municipality twice annually. Local leaders were effective in recognising the strong identity of the municipality, where many local civil society organisations and sports associations operate. By building on such active local life and the strong sense of identity, the institution of the moderated workshop was introduced, facilitated by moderators, usually specialists who are not local or come from the vicinity. Not even the mayor attends these events so as not to influence the expression of opinion with his presence. In addition to overhauled public hearings, more thoroughly planned communication and the moderated workshop, the municipality has also conducted focus group research in the course of drawing up the urban development concept. Although this is a relatively expensive method, the leadership is of the view that it significantly improved the quality of the completed professional material. (Research II, case study)

In the survey conducted in 2017, which has served as a basis for this research, we asked heads of local government about how often they include inhabitants in the local legislative process. Although this is a relatively specialised area, which is perhaps least in the focus of public interest, as an approximating indicator it may be suitable for characterising this practice of local governments, particularly since the findings of the case studies analysed below do not show major variations the above case study I assume. The data are presented based on municipality size (*Figure 39*).

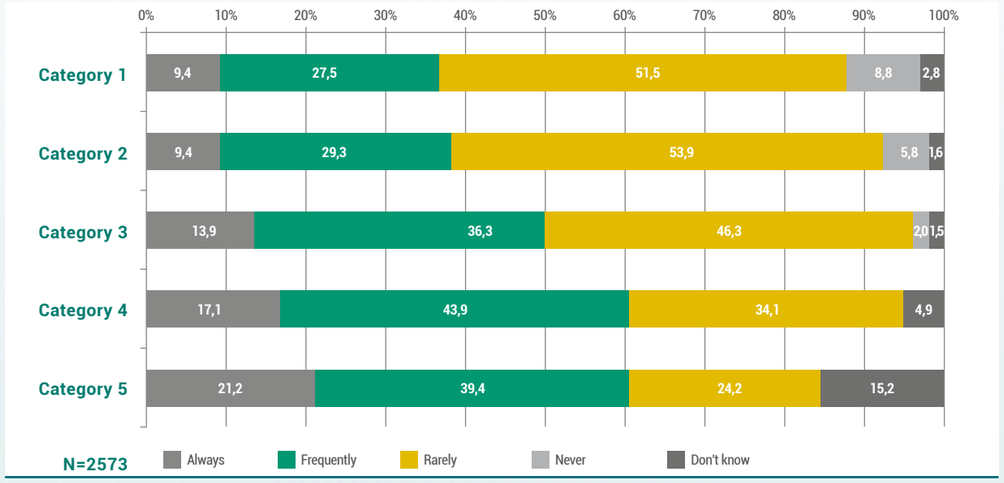



**FIGURE 39** Public inclusion in the drafting of local legislation based on municipality size (%)[42] (Source: Research III, Research Report, p. 75.)

42 Note: Category 1: Municipalities with 1,000 or fewer inhabitants; Category 2: Municipalities with 1,001–5,000 inhabitants; Category 3: Municipalities with 5,001–20,000 inhabitants; Category 4: Municipalities with 20,001–50,000 inhabitants; Category 5: Municipalities with more than 50,000 inhabitants.

Az adatokból jól látszik, hogy a válaszadók saját bevallása szerint a kisebb településeken (legfeljebb 20000 fős lakosságszámig) az esetek 50–60%-ában ritkán vagy soha nem folytatnak le klasszikus bevonási folyamatot a helyi jogszabályok megalkotása során. A helyzet a 20000 fős településméret fölött változik meg radikálisan, ezeken a településeken az önkormányzatoknál az esetek háromötödében gyakran vagy mindig sor kerül a lakosság bevonására. Ezek az adatok többféleképpen is értelmezhetők. Egyrészt hipotézisünk szerint a lakosságszám növekedésével a jogszabályok fontossága is emelkedik, másrészt a kisebb településeken a formális egyeztetések fontossága háttérbe szorul az informális kapcsolatokéhoz képest. Nem árt azonban észben tartani, hogy a 39. ábra: Lakossági bevonás a helyi jogszabályok megalkotásának folyamatába a településméret függvényében (%) nem sokat mond a bevonás eszközeiről és annak minőségéről. A közmeghallgatások intézménye jól példázza, hogy az önkormányzatok a törvényi előírások betartása végett akkor is használják a bevonás bizonyos eszközeit, ha annak ők maguk sem látják különösebb értelmét. Mindez felértékeli a kvalitatív eredmények értékelésének fontosságát, amellyel árnyalhatók a kvantitatív adatgyűjtés eredményei.

### 5.2.2. Az önkormányzatok inkluzív működésének fokozatai

Az esettanulmányok és az interjúk tapasztalatai alapján a kutatók három csoportba sorolták az önkormányzatokat az inkluzív működés szempontjából:[43]

1. Tájékoztatás (alacsony hatékonyságú bevonás): *„információval való ellátás”*. Ezekre az önkormányzatokra jellemző a hiányos tájékoztatás, amelynek oka a helyi újság hiánya, a honlap rendszeres frissítésének, valamint a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvek feltöltésének elmaradása. Ebben a csoportban a nagyobb települések ugyan rendelkeznek megfelelő kommunikációs csatornákkal (helyi újság, tévé, rádió stb.), azonban ezek olvasottsága, nézettsége, hallgatottsága alacsony, jellemzően nem érik el a lakossági célcsoportokat. Szintén jellemző gyakorlat, hogy a negatív vélemények elkerülése végett gyakran nem áll rendelkezésre visszajelzési lehetőség, például az önkormányzat honlapján. Ezeken a településeken a megkérdezett önkormányzati vezetők az alábbi okokat jelölték meg a létező gyakorlat indoklásaként: szűkös anyagi lehetőségek, alacsony lélekszámból fakadóan a vélemények informális úton történő megismerése, lakossági passzivitás és érdektelenség. Ebbe a csoportba jellemzően a rosszabb helyzetben lévő kisebb, illetve az agglomerációhoz tartozó települések önkormányzatai tartoznak.

43 MA módszertan ismertetése és az eredmények részletes bemutatása megtalálható a Kutatás II., Kutatási Jelentés 9.1.2-es fejezetében.





The data also suggest that based on the replies of respondents, in smaller municipalities (with maximum 20,000 inhabitants) in 50–60% of cases, a classic inclusion process is rarely or never conducted in the drafting of local legislation. The situation changes dramatically over a municipality size of more than 20,000 inhabitants, where the public is included frequently or always in three fifths of cases. These data may be interpreted several ways. According to our hypothesis, the importance of legislation increases with the rise in the population, and secondly, in smaller municipalities the importance of formal consultations comes second to informal relations. We should be aware, however, that this does not provide much insight into the means of inclusion and its quality. The institution of public hearings is a good example of how local governments use certain methods of inclusion to comply with statutory requirements even they are not particularly convinced of their usefulness. This appreciates the importance of evaluating qualitative results, which can add depth to the results of quantitative data collection

### 5.2.2. Levels of the inclusive operation of local governments

Based on the case studies and findings relating to the interviews, researchers classified local governments into three groups in terms of inclusive operation:[43]

1. Provision of information (inclusion with low effectiveness): *‘supply of information’*. These local governments are characterised by the provision of deficient information, which is attributable to lacking local newspapers, the omission of regular website updates and of the uploading of minutes of board meetings. Although larger municipalities in this group operate appropriate communication channels (local newspaper, TV, radio, etc.), they have a small readership, viewership and few listeners, and commonly fail to reach the target population. It is also common practice that to avoid any negative opinions, often there are no possibilities for providing feedback, such as in a feedback section on the municipal website. In these municipalities the polled local government leaders gave the following justifications for existing practices: limited financial resources; awareness of opinions by informal means on account of a small number of inhabitants; public passivity; and disinterest. This group typically includes the local governments of struggling municipalities that are smaller or belong to the agglomeration.

43 Chapter 9.1.2 of Research II, Research Report provides a description of the methodology and detailed results.

2. Konzultáció (közepes hatékonyságú bevonás). Ebbe a csoportba nagyon változatos lélekszámú települések önkormányzatai kerültek, szép számmal találni közöttük a legnépesebb kategóriához tartozó települések önkormányzatait, de jelentős számban képviseltették magukat az 5000 fő és az alatti települések önkormányzatai is. Ezek az önkormányzatok nagy hangsúlyt helyeznek a napi szintű, személyes kapcsolattartásra, főként a képviselő-testület tagjai révén. Az információs csatornák széles köre áll rendelkezésre a kommunikáció támogatására, amelyek többnyire naprakészek, a kommunikáció nem egyirányú, van lehetőség a vélemények kifejtésére online csatornákon keresztül. Ahogy a Kutatási Jelentés fogalmaz: *„bár nem mindig valósul meg érdemi bevonás, a kötelező társadalmasítás többnyire sikeresen zajlik.”*[44] A participációs folyamatot ösztönözheti, ha azt egy-egy nagyobb volumenű fejlesztés esetén a támogatás elnyerésének feltételeként kell teljesíteni. Ennek hiányában azonban előfordul, hogy valódi bevonásra csak a kisebb jelentőségű ügyekben kerül sor, míg az igazán fontos ügyekben ettől a vezetés – saját mozgásterének megőrzése miatt – elzárkózik. Ebben a kategóriában jelentek meg hangsúlyosan az eltérő státuszú társadalmi rétegek *„hangjának”* becsatornázásában jelentkező különbségek: miközben bizonyos érdekcsoportok (például az értelmiség és a vállalkozók) véleménye akadálytalanul jutott el a vezetéshez (akár azért, mert ezek a rétegek erősebb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, akár azért, mert velük *„könnyebb kommunikálni”*), addig az ugyanolyan mértékben érintett, de problémásabb társadalmi csoportok (például a hátrányos helyzetű, szegregált csoportok) szándékosan vagy *„spontán”* módon kimaradtak az egyeztetésekből.

3. Tényleges részvétel (magas hatékonyságú bevonás). Ez volt a legkisebb méretű csoport, amely azonban a lélekszám tekintetében szintén nagyon heterogén: kisebb, közepes és nagyobb településeket egyaránt találtunk ebben a kategóriában. Ezekre az önkormányzatokra gyakran jellemző, hogy külön szakembergárda foglalkozik a lakossággal folytatott kommunikáció fenntartásával, amelyet interaktív módon oldanak meg. A jó gyakorlatok között találtunk példát olyan mobil applikáció bevezetésére, amely lehetővé teszi a városüzemeltetéssel kapcsolatos problémák azonnali jelzését és a gyors hibaelhárítást, de nagy sikernek örvendenek az online fogadóórák és a közösségi tervezés is. Ezekre az önkormányzatokra jellemző az is, hogy az eltérő státuszú társadalmi rétegeket célzottan, más-más módon igyekeznek bevonni. Bizonyos csoportoknak (például a vállalkozók, civilek, idősek, diákok) több esetben volt saját érdekérvényesítő testülete, amely akár napi szintű kapcsolatot ápol az önkormányzattal.

44 Kutatás II., Kutatási Jelentés, 60.o.





2. Consultation (inclusion with average effectiveness). This group includes the local governments of municipalities with a wide range of populations; there are a large number of local governments in the category of the most populous municipalities, but those of municipalities with 5,000 or fewer inhabitants are also significantly represented. These local governments place major emphasis on daily, personal contacts, mainly through members of the representative body. A wide range of communication channels are available to support communication, most of which are up to date. Communication is not a one-way process andit is possible to express views and get feedback through online channels. As noted by the Research Report, *‘substantial inclusion is not always successful, but mandatory socialisation is in most cases successful.’* [44] The participatory process may be encouraged if it is a condition for being awarded aid in relation to larger volume development projects. Without these, however, genuine inclusion is implemented only in matters of minor relevance, because the leadership – to maintain their flexibility– do not cooperate in matters of real importance. It is in this category that differences in the channelling of the *‘voices’* of social groups of varying status became pronounced; while the views of certain interest groups (e.g. intellectuals and entrepreneurs) reach the leadership without interference (whether because these groups have stronger lobbying capacities or because it is *‘easier to communicate’* with them), social groups similarly affected but more challenging to engage with (e.g. less-favoured, segregated groups) were omitted intentionally or *‘spontaneously’* from consultations.

3. Actual participation (highly effective inclusion). This was the smallest group, which, based on population size that is also very heterogeneous, including smaller, medium-sized and larger municipalities. These local governments frequently employ a separate team of specialists to maintain communication with the public, which is conducted interactively. Examples of best practices include the introduction of a mobile application allowing the immediate notification and fast repair of problems relating to urban management, as well as successful online customer service hours and community planning. These local governments also tend to differently target social groups of different status. In some cases, certain groups (e.g. entrepreneurs, civil society organisations, the elderly, students) operated their own advocacy bodies, which would maintain even daily relations with local governments.

44 Research II, Research Report, p. 60.

Közösségi tervezést valósított meg egy dél-alföldi település, amely a Hátrányos helyzetű települések csoportjába tartozik. A település lakosságszáma az utóbbi pár évben valamivel 5000 fő felett stagnál. Ezt megelőzően az 1950-es években érte el a település a lakosságszáma csúcspontját, a lélekszám ekkor megközelítette a 6000 főt. A település közvetlen vasúti összeköttetése a környező térséggel az 1970-es évek elején megszűnt, azonban a közeli megyeszékhely közúti tömegközlekedéssel is kiválóan megközelíthető. Emellett további két 30000 fő lakosságú város is elérhető közúton 25–35 perc alatt a településről. A település gazdasága fejletlen, a tíz legnagyobb helyi vállalkozás összesen 250 főnek biztosít munkahelyet. Emellett pár személyes családi vállalkozás van jelen.

Habár a munkaerőpiacon erősen érvényesül a közeli megyeszékhely elszívó ereje, amely rendkívül magas ingázást okoz, a közeli fekvés és a jó közlekedési lehetőségek miatt nem vezet átlagon felüli elvándorláshoz. A helyi közösségben ugyanis van egyfajta lokálpatriotizmus, ragaszkodnak gyökereikhez. Büszkék származásukra, fontos számukra az összetartó közösség építése, ezért szívesen vesznek részt a helyi rendezvényeken, a civil szervezetek összefogásának nagy mozgatóereje van.

A jó gyakorlat tekintetében az önkormányzat munkája azért kiemelkedő, mert az erős lokálpatrióta szemléletre építve a lehető legtöbb releváns döntésbe bevonja a helyi civil szervezeteket és vállalkozókat is. Az önkormányzat ennek érdekében rendszeresen elektronikus úton is tájékoztatja ezeket a személyeket az őket érintő témákról. A civil szervezetek számára az önkormányzat minden évben szervez egy civil kerekasztalt, amely a település legnagyobb rendezvényének közös megszervezését hivatott szolgálni. A település fontosabb stratégiai dokumentumai újabban közösségi tervezéssel készülnek el. Az Integrált Városfejlesztési Stratégia és a Turisztikai Program fejlesztési elképzeléseinek kijelölése a civilek, a vállalkozók, a lakosság és az intézményvezetők részvételével zajló műhelybeszélgetéseken sikeresen ment végbe. (Kutatás II., esettanulmány)

A fenti példákból megállapítható, hogy bármilyen településtípus esetében van mód arra, hogy a lakosságot érdemi szinten bevonják a helyi döntéshozatali folyamatokba. Ebben olyan tényezők játsszák a legfontosabb szerepet, mint a polgármesteri és egyéb vezetői szinten jelentkező nyitottság, illetve a szakértelem, amely képes arra, hogy az olykor passzív és nehezen kommunikáló lakosságot a megfelelő technikák alkalmazásával *„szóra bírja”* az őket érintő ügyekben.

**Jó példa erre egy észak-magyarországi település, amely a legfeljebb 2000 fős lélekszámú települések első klaszterének (Leszakadó kistelepülések) tipikus példája. Lakossága a 2000-es évekig folyamatosan csökkent, jelenleg 1200 fő körül stagnál. Fekvését tekintve kedvezőtlen helyzetű, a legközelebbi jelentősebb középváros 20 km-es távolságban található. A közlekedési lehetőségek korlátozottak, a tömegközlekedés is fejletlen. A lakosság csökkenésének megállása leginkább annak köszönhető, hogy a környékbeli roma lakosság „felfedezte a települést”, és az utóbbi időben egyre nagyobb számban költözött ide, aminek következtében részarányuk mára az 50%-ot közelíti.**





A municipality in the South Great Plain – in the group of Less-favoured municipalities – implemented community planning. In recent years the municipality's population is stagnating above 5,000 inhabitants. Its population peaked in the 1950s, when it counted roughly 6,000 inhabitants. The direct railway connection of the municipality with the surrounding region was terminated in the early 1970s, but the nearby county capital can also be easily accessed with public road transportation. Two cities with 30,000 inhabitants can also be reached by road in 25–35 minutes. The municipality's economy is underdeveloped; the ten largest local enterprises provide a total of 250 jobs. It also has a few family businesses.

Although the nearby county capital has a strong draining effect on the labour market, resulting in a very high commuting rate, the municipality's close location and the good transport infrastructure does not lead to higher than average outward migration. The local community shows strong local patriotism and people are proud of their origin and roots. They consider the building of a cohesive community to be important, so they participate in local events, and cooperation between civil society organisations has proven to be a strong mobilising force.

In terms of best practices, the work of the local government is exceptional because by building on strong local patriotism, it includes local civil society organisations and businesses in relevant decision-making as much as possible. To this end the local government regularly informs these people by electronic means of matters concerning them. Each year the local government organises a CSO round table meeting for civil society organisations, which serves the joint organisation of the municipality's largest event. The strategic documents of the municipality have recently been drawn up with community planning. The development concepts of the Integrated Urban Planning Strategy and the Tourism Programme were successfully defined at workshop discussions with the participation of civil society organisations, entrepreneurs, the public and institution leaders. (Research II, case study)

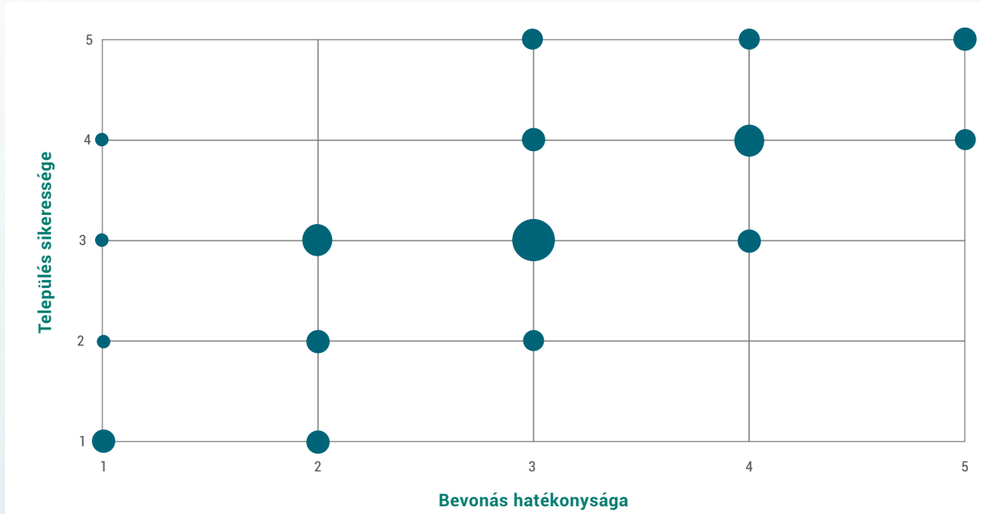
The above examples suggest that there are methods for substantially involving the public in the local decision-making processes in relation to any type of municipality. The key factors in this process include openness on behalf of the mayor and at other leadership levels, and expertise, which can, by use of appropriate techniques which *‘give a voice’* to a public that is at times passive and struggling to communicate in matters concerning them.

**A good example of the above is a municipality located in North Hungary – a typical example of the first cluster of municipalities with maximum 2,000 inhabitants (Lagging small municipalities). Its population has steadily declined up to the 2000s and it is currently stagnant at around 1,200 inhabitants. Its location is unfavourable, with the closest major medium-sized city being at a distance of 20 km. The transport infrastructure is limited, public transportation is underdeveloped. The population decline is mainly attributable to the ‘discovery of the municipality' by the Roma population in the vicinity, who have recently moved there in growing numbers. As a result, their current share of the population is around 50%.**

A település több problémával küzd, azonban két kihívásra is sikerült találniuk olyan módszert, ami hatékonyan működik. Az egyik kihívást az jelenti, hogy a településen egyre több ház vált lakatlanná. A romos épületek veszélyt jelentettek, csúfították a település utcaképét. Helyben létrejött egy civil szervezet, amely a helyiek bevonásával megújította a közтereket. A civil szervezetet támogatta az önkormányzat, a közterek megújításán kívül közösen segédkeztek a romos épületek elbontásában is. A szervezet tevékenysége sokrétű, kulturális programokat, egyéb közösségi rendezvényeket is szervez (irodalmi est, színházlátogatás, közös főzés), amelyre a roma lakosság is ellátogat. Az önkormányzat számára is fontos ez a tevékenység, kölcsönösen segítik egymás munkáját

A másik kihívás, amit egyre nagyobb sikerrel kezelnek, az az ügyfélképzés. A helyi lakosság egy része alulképzett, ezért sok esetben az egyszerűbb hivatali ügyintézés (pl. nyomtatványok kitöltése) is nehézséget okoz, azonban a hivatalnak nincs elegendő kapacitása, hogy ezeket az ügyeket elvégezze. Ezzel kapcsolatban, az utóbbi időben többször tartottak olyan ügyfélnapokat, amelyen az érintett hivatali dolgozó, vagy máshonnan hívott szakember segített az ilyen feladatok elvégzésében, oktatásában a helyi lakosságnak. (Kutatás II., esettanulmány)

A terepmunkát végző kutatók szubjektív módon is igyekeztek egy 1-től 5-ig terjedő skálán értékelni az általuk meglátogatott településeket, azok élhetősége, vonzereje alapján. Ezzel párhuzamosan a lakosság bevonásának hatékonyságát is hasonló, ötfokozatú skálán értékelték. A kutatók a vizsgált 58 településen az ott élők széles rétegeivel készítettek interjúkat. Az eredmények természetesen vitathatóak és nagy óvatossággal érdemes kezelni őket. A településenként ábrázolt bevonás-sikeresség pontszámok a *40. ábrán* láthatók.




**40. ÁBRA** A település sikeressége és a bevonás hatékonysága[45] (Forrás: Kutatás II., Kutatási Jelentés 95–96.o. alapján saját szerkesztés)

45 Megjegyzés: A jelölő mérete az adott kategóriába eső települések számával arányos.

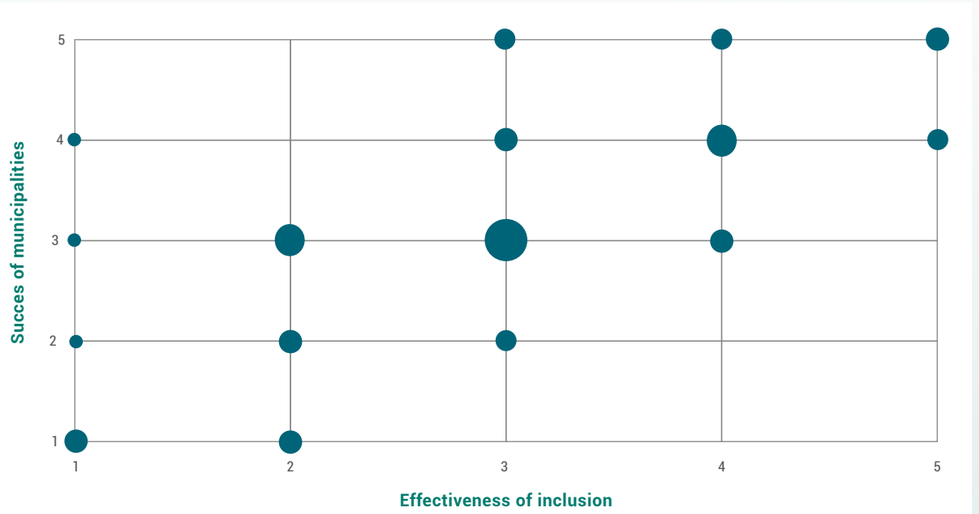




The municipality is struggling with several problems, but it has succeeded in finding two effective methods to address them. One challenge is the growing number of vacant houses in the municipality. The derelict buildings posed a risk and were an eyesore in the municipality. A local civil society organisation was established, which renewed public areas with the participation of locals. The local government supported the civil society organisation, and in addition to the renewal of public areas, it has helped in demolishing the derelict buildings. The organisation also organises a variety of cultural programmes and other community events (literary evenings, theatre visits, joint cooking), which are also attended by Roma inhabitants. This activity is also important for the local government, with the civil society organization and the local government mutually supporting each other.

The other challenge – managed with increasing success – is customer training. Some of the locals are undereducated, therefore even simple official administration (e.g. filling in of forms) often causes difficulties. Because the local government does not have sufficient capacities to manage such administration, 'customer days' have been held on several occasions, when the local government employees concerned or a specialist invited from elsewhere helped in training the local population in performing these tasks. (Research II, case study)

The researchers conducting the fieldwork also attempted to evaluate the visited municipalities on the basis of their liveability and appeal on a scale of 1 to 5. In parallel they also evaluated the effectiveness of public inclusion on a scale of one to five. The researchers conducted interviews with a broad range of inhabitants in the analysed 58 municipalities. The results are subject to debate and should be treated with increased caution. *Figure 40* shows the scores of the success of inclusion per municipality.




**40. ÁBRA** Success of municipality (vertical axis) and effectiveness of inclusion (horizontal axis)[45] (Source: Based on Research II, Research Report, pp. 95–96, own data)

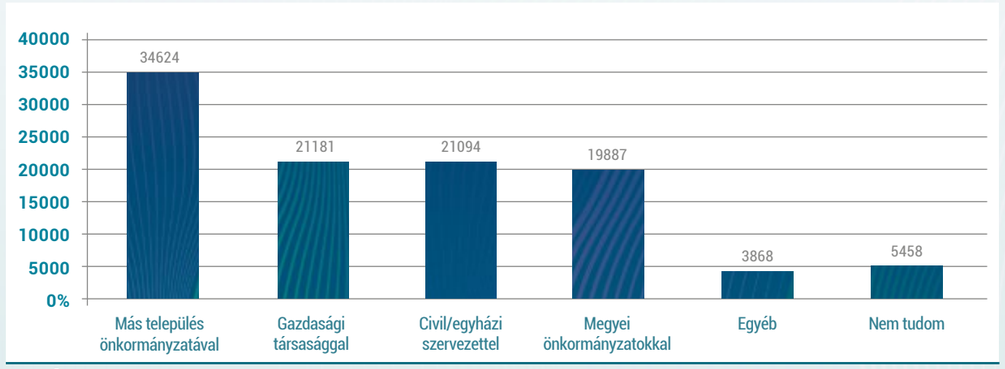
45 Note: The size of the nominator is proportionate to the number of municipalities in the given category.

Az ábráról leolvasható, hogy a bevonás intenzitásának növekedésével a szubjektív sikerességi mutató is növekszik. Az is látszik azonban, hogy sikeres lehet egy település inkluzív működés nélkül (az ábrán 1-re értékelt bevonás 4-re értékelt sikerességgel is párosul), viszont magas fokú bevonás mellett nem lehet sikertelen (az ábrán 4-re és 5-re értékelt bevonással nem párosul 1-re és 2-re értékelt sikeresség).

Jó példa az előbbire az agglomerációs települések esete, amelyek kedvező földrajzi helyzetüket kihasználva, a környező nagyvárosok tehetősebb rétegeinek lakóhelyet biztosítva úgy is sikeresek tudnak lenni, hogy nem különösebben vonják be ezeket az embereket a helyi döntéshozatali mechanizmusokba. A települések e speciális csoportját leszámítva azonban okkal feltételezhető, hogy a bevonás nagymértékben növeli az ott élők elégedettségét, az adott település élhetőségét. Mindezekből következik azonban az is, hogy a bevonáson kívül más tényezők is fontosak a szubjektív sikeresség magyarázatában.

## 5.3. Önkormányzati együttműködések: egyedül nem megy

Mint a fejezet bevezetőjében említettük, értelmezésünkben az online kommunikáció és a lakossági bevonás olyan eszközöknek tekinthetők, amelyek elsősorban a belső (endogén), de nem feltétlenül kihasznált erőforrások mozgósítására alkalmasak. Ehhez képest az önkormányzatok horizontális és vertikális együttműködései a hálózati kapcsolatokban rejlő külső (exogén) erőforrásokban rejlő lehetőségek kihasználására adhatnak módot. A horizontális együttműködések közé a más önkormányzatokkal, helyi vállalkozásokkal, valamint civil és egyházi szervezetekkel való kooperációt soroltuk, míg a vertikális együttműködések közé a megyei önkormányzatokkal fenntartott kapcsolatok kerültek. Az önkormányzati vezetőket az online kérdőívben arra kértük, hogy jelöljék meg, az általunk felsorolt huszonhárom közfeladat ellátása során kikkel működnének együtt (Online kérdőív: 33. kérdés: Az alábbi közfeladatok hatékonyabb megszervezése érdekében mely további szereplőkkel tartaná célszerűnek az önkormányzat együttműködését a jövőben?). Az alábbi *41. ábra* mutatja a célszerűnek tartott együttműködések gyakoriságát az együttműködő partnerek típusa szerint:




**41. ÁBRA** Az együttműködés szempontjából célszerűnek tartott partnerek említésének gyakorisága (Forrás: Kutatás I., Kutatási Jelentés, 96.o.)





The chart reveals that the subjective success indicator increases with the growing intensity of inclusion. It also shows that a municipality can also be successful without inclusive operation (inclusion with a score of 1 is also paired with success with a score of 4), but it will have more chances for success with a high level of inclusion (inclusion with a score of 4 and 5 is not paired with success with a score of 1 and 2).

A good example of the above is the case of agglomeration municipalities, which, by relying on their favourable geographical location, provide residence to the more affluent groups of surrounding large cities, and can be successful without really including these people in local decision-making mechanisms. Except for this unique group of municipalities, however, there is good reason to assume that inclusion significantly improves the satisfaction of inhabitants and the liveability of the given municipality.It also follows from the above that beyond inclusion there are other important factors in explaining subjective success.

## 5.3. Municipal cooperation: you can't make it alone

As noted in the introduction of the chapter, in our interpretation, online communication and public inclusion are methods appropriate mainly for mobilising internal (endogenous) but not necessarily well utilized resources. In contrast, horizontal and vertical municipal cooperation allows the use of opportunities offered by external (exogenous) resources in networking relations. We defined horizontal cooperation to include cooperation with local governments, local businesses, and with civil society and religious organisations, while vertical cooperation includes relations maintained with county councils. In the online questionnaire we asked local government leaders to indicate with whom they cooperate with in performing the 23 public duties we listed (Online questionnaire: 33 questions: To more efficiently organise the following public duties, with which additional actors would you consider it appropriate for the local government to cooperate with in the future?). *Figure 41* below shows the frequency of cooperation considered appropriate, based on the type of cooperating partners:

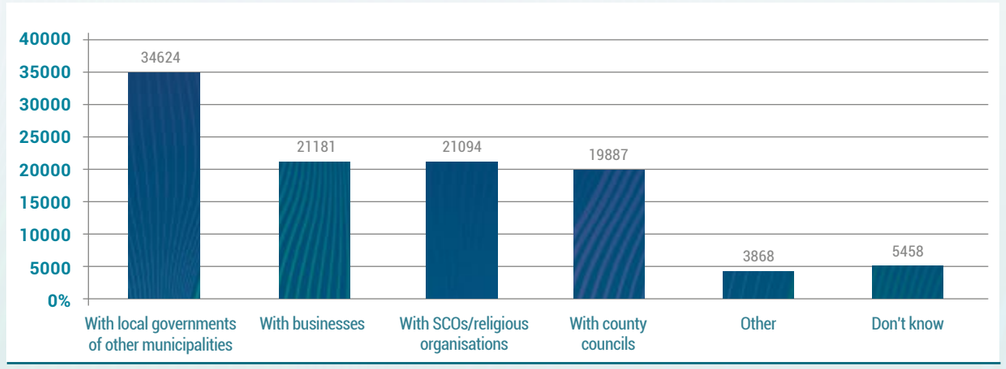



**FIGURE 41** Frequency of mentions of partners considered appropriate for cooperation (Source: Research I, Research Report, p. 96.)

Mint látható – a *„nem tudom”* válaszkategória nélkül – a megkérdezett vezetők összesen 100000 feletti lehetséges partneri együttműködésről számoltak be a felsorolt közfeladatok ellátása kapcsán. Ezek legnagyobb részében (34,4%) más önkormányzat volt a potenciális együttműködő partner. A vállalkozói szférát, illetve a civil és egyházi szervezeteket 21-21%-ban említették a válaszok során. Ettől nem sokkal maradtak el a megyei önkormányzatok (19,8%). Az önkormányzatok közel 4%-ban egyéb szervezeteket jelöltek meg együttműködő partnerként. Az együttműködések területe szerint a legtöbb választ az alábbi területek kapták: gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások (2190 válasz), szociális szolgáltatások és ellátások (2035 válasz), egészségügyi alapellátás és egészségügyi szolgáltatás (2015 válasz), óvodai ellátás (1916 válasz). A területek között tehát egyértelműen az alapvető szociális, oktatási és egészségügyi feladatokat találjuk, ettől némileg elmaradnak a gazdaság- és településfejlesztési, valamint a turizmus fellendítését szolgáló együttműködések.

### 5.3.1. Az együttműködések önkormányzati értékelése

A felmérés egyik legfontosabb hozadékának tekinthető eredmény, hogy az önkormányzati vezetők átlagosan annál célszerűbbnek tartják az együttműködéseket, minél több közszolgáltatást képesek helyben ellátni. A jogilag formalizált együttműködések ténybeli tapasztalatai azonban éles kontrasztot mutatnak ezekkel a percepciókkal, vagyis minél fejlettebb közszolgáltatási kapacitással rendelkezik egy önkormányzat, annál kisebb számú együttműködésben vesz részt ténylegesen a települési együttműködési adatbázisban szereplő adatok tanúsága szerint (lásd még erről a *12. táblázatot* jelen tanulmány 3.3.1-es fejezetében).

A statisztikai elemzés során visszatérően találkoztunk azzal a jelenséggel, hogy az együttműködések száma és a települések sikeressége negatívan korrelál egymással. E mögött azonban éppen fordított oksági kapcsolat lelhető fel, mint amire elsőként gondolnánk. Az elemzések és az esettanulmányok során azt találtuk ugyanis, hogy miközben az intézményi kapacitás terén rosszabb helyzetben lévő települések jóval nagyobb mértékben működnek együtt egymással, addig a tehetősebb, jobb intézményi ellátottsággal rendelkező települések esetében ez a hajlandóság jelentős mértékben csökken. Ez a jelenség állhat az együttműködések jelenlegi gyakorlatának diszfunkciója mögött, ami felveti azt a hipotézist, hogy ha valamilyen módon ez utóbbi, tehetősebb csoportba sorolt önkormányzatokat is érdekeltté tennénk az együttműködésben való részvételben, akkor azzal a szerényebb lehetőségekkel rendelkező önkormányzatok együttműködéseinek hatékonysága is javítható lenne.

A kvalitatív adatok tanúsága szerint például a hulladékgazdálkodás ellátására létrejött önkormányzati társulásokban való részvételre a nagyobb városoknak leginkább az optimális kapacitáskihasználtság elérése vagy a kisebb települések iránti szolidaritás jelenti a motivációt, ami meglehetősen eseti ösztönző tényező.





As shown above – not including the reply category *‘Don’t know’* – the polled leaders provided a total of more than 100,000 possible forms of partnership cooperation in relation to the listed public duties. In most cases (34.4%) the potential cooperating partner was another local government. The replies mentioned the business sector, and civil society and religious organisations each at a rate of 21%, respectively. County councils are not far behind on the list (19.8%). Local governments mentioned other organisations as a cooperating partner in approximately 4% of the cases. Based on the area of cooperation, most replies were related to the following areas: child welfare services and care (2,190 replies); social services and care (2,035 replies, basic health care;  health services (2,015 replies); and kindergarten care (1,916 replies). The priority areas are related to basic social, educational and health care duties, followed close on the list by economic and urban development, and cooperation boosting tourism.

### 5.3.1. Evaluation of cooperation by local governments

One of the most important results yielded by the survey is that local government leaders consider cooperation to be appropriate at a higher than average rate if it allows the local provision of public services. The factual findings of formal legally-binding cooperations, however, are in stark contrast with these perceptions, i.e. the more developed the public service capacities of a local government are, the fewer number of cooperations are actually participating, according to data contained in the database on municipal cooperation (see also Table 12 in Chapter 3.3.1 of this study).

In the statistical analysis we found several cases in which the number of cooperations and the success of municipalities is negatively correlated. As opposed to our initial conclusion, this implies a reversed causal link. In the analyses and case studies we observed that while municipalities less favourable in terms of institutional capacities cooperate with each other at a significantly higher rate, but this propensity to cooperate sharply declines in relation to more affluent municipalities with a better availability of institutional services. This trend may be the reason behind the dysfunction of current cooperation practices, which raises a hypothesis: If the more affluent group could  be motivated in some way to participate in cooperation, the effectiveness of cooperation between local governments with more modest opportunities could be improved.

Qualitative data suggest, for example, that motivation for participation in municipal partnerships established between larger cities and smaller municipatlities for the provision of waste management, sometimes as an ad hoc incentive, demonstrates an optimal use of capacities and solidarity to solve a common problem.

A humánszolgáltatásokkal (mely alatt az óvodai, egészségügyi ellátással, szociális szolgáltatásokkal, gyermekjóléti és családgondozási szolgáltattatásokkal, időskorúak gondozásával, hajléktalanná vált személyek ellátásával összefüggő önkormányzati feladatokat értjük) kapcsolatos együttműködések tapasztalatai szerint az önkormányzati feladatok és hatáskörök szűkülése az együttműködések számának csökkenésével járt, vagy ha meg is maradtak a korábbi társulások, azok tartalma kiüresedett. Másik fontos tapasztalat, hogy az önkormányzatok inkább a kisebb számú együttműködéseket preferálják, a nagyobb számú települést felölelő együttműködéseket csak akkor részesítik előnyben (különösen a jómódú önkormányzatok), ha ahhoz külön központi költségvetési forrás rendelhető. Külön érdekeltség megteremtésének hiányában jellemző trend, hogy inkább a hasonló települési jellemzőkkel bíró önkormányzatok működnek együtt, ami nyilvánvalóan rontja az infrastrukturális kapacitások hatékony felhasználását. Ugyanakkor ezekben az esetekben számolni kell azzal is, hogy ha heterogén önkormányzatok működnek együtt, akkor az erőviszonyok automatikusan a tehetősebb, nagyobb súllyal rendelkező önkormányzatok felé billennek el. A kisebb települések elsősorban az ebből fakadó negatív tapasztalataik miatt ódzkodnak az ilyen típusú együttműködésektől. A nagytelepülések anyagi érdekeltsége mellett tehát érdemes elgondolkodni annak lehetőségén is, hogy miként lehet növelni a partnerségben résztvevő kistelepülések érdekérvényesítő képességét (például, ha a szavazati jogokat nem automatikusan a lakosságszám szerint határozzák meg).

**Minél több település működik együtt egy adott projektben, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a résztvevő, és főleg a kisebb önkormányzatok kevésbé érzik azt sajátjuknak. Ez alól kivételt jelentett egy olyan 150 résztvevős együttműködés, amelyben innovatív irányítási struktúra bevezetésével hidalták át a koordinációs nehézségeket. A koordinációs nehézségek közé tartozik annak a problémája, hogy az együttműködések otthonául szolgáló székhelytelepülések gyakran nem rendelkeznek a megfelelő adminisztrációs kapacitásokkal az együttműködés koordinálására. Természetesen a nagyobb települések bevonása ezen a problémán is segítene. Az önkormányzati közös hivatalok fenntartásával kapcsolatban számoltak be a polgármesterek arról a problémáról – ami nyilvánvalóan más típusú együttműködés esetén is gondot okozhat –, hogy az együttműködés túlzott adminisztratív terheket ró az érintett önkormányzatokra, nagy földrajzi távolságokat ésszerűtlen földrajzi felosztás mellett kell áthidalni. Az együttműködések sikerességében ugyanakkor nagy szerepet játszik a kooperáció hagyománya, vagyis érdemes időt adni az együttműködéseknek, a működés során szerzett tapasztalatokat pedig időről időre értékelni, a rendszer szabályozási és finanszírozási hátterét ezek szerint átalakítani. Ez annál is fontosabb, mivel a lakossági felmérés tapasztalatai is arra utalnak, hogy az együttműködés keretében ellátott közszolgáltatások társadalmi elfogadottsága is nő az együttműködés során szerzett konkrét tapasztalatok felhalmozódásával. (Kutatás I., esettanulmány)**

A LEADER programokban való részvétel kapcsán szerzett tapasztalatok hívták fel a figyelmet arra, hogy ezek az együttműködések azért voltak különösen vonzóak a sok szempontból legkevésbé sikeres, ezer fő alatti települések számára, mert nem feltétlenül volt szükség önerő biztosítására, ami gyakran leküzdhetetlen akadályokat állított e települések önkormányzatai elé.





Findings relating to cooperation in human services (meaning municipal duties relating to kindergarten and health care, social services, child welfare and family care services, care for elderly people and care for homeless people) suggest that the decrease in municipal duties and powers has led to a decline in the number of cooperations, or earlier, still existing partnerships became void of purpose. Importantly we also found that local governments tend to prefer fewer cooperations, while cooperations involving a larger number of municipalities are preferred only (especially by affluent local governments) if these are allocated separate central budgetary funds. Without a separate vested interest, local governments with similar municipal characteristics tend to cooperate with each other, which has a negative effect on the efficient use of infrastructural capacities. In these cases, however, if heterogeneous local governments cooperate with each other, there is the possibility that the balance of power automatically shifts toward more affluent local governments that have greater weight. Smaller municipalities are wary of such types of cooperation mainly because of related negative experiences. Thus, beyond consideration of the financial interest of large municipalities, methods should also be considered for enhancing the lobbying capabilities of small municipalities to take part in a partnership, providing that voting rights are not automatically determined according to population size.

**The more municipalities take part jointly in a given project, the greater the probability of a participant – primarily smaller local governments – will feel ignored. A cooperation project with 150 participants is an exception to the above, where coordination difficulties were resolved with the introduction of an innovative management structure. Coordination difficulties include the problem where municipalities serving as a seat for cooperation often lack the appropriate administrative capacities for coordinating cooperation. The inclusion of larger municipalities would mitigate this problem. In relation to the operation of joint municipal offices, mayors reported a problem, which may cause difficulties in other types of cooperation as well, where the given cooperation imposed excessive administrative burdens on the local governments involved, with long geographical distances having to be bridged with an unreasonable geographical distribution. The tradition of cooperation, however, plays an important role in its success, requiring patience and time to evolve. Experiences gathered in the course of cooperation should be evaluated from time to time, and the regulatory and financing background of the cooperation scheme adjusted accordingly. This is crucial because the findings of the public survey also suggest that the social acceptance of public services provided within the framework of cooperation increases with the accumulation of concrete experience during cooperation. (Research I, case study)**

The experience gained in relation to participation in the LEADER programmes raised awareness of the fact that these cooperations were particularly attractive to municipalities with fewer than 1,000 inhabitants, which are the least successful in many respects, because their own contributions were not always required; such requirement often posed insurmountable barriers for local governments.

Ezek a programok abban is különböztek a többitől, hogy a támogatás elnyerésére közös stratégiát kellett kialakítani, amelybe bevonták a helyi vállalkozói és értelmiségi réteget. A helyi szereplők bevonása a stratégia megalkotásába javította e programok illeszkedését a helyi igényekhez, amelynek következtében a hatékonyság szemmel láthatóan növekedett. A legnagyobb gond a LEADER programokkal kapcsolatban, hogy az ehhez lehívható források mértéke mintegy ötödére csökkent az elmúlt években. Márpedig az esettanulmányok és az interjúk tapasztalatai szerint e programok működési modellje jó példa lehet más típusú együttműködések számára, csakúgy, mint a központi irányítású fejlesztések helyi igényekre szabott megvalósítására.

A formalizált együttműködések mellett az esettanulmányok során szép számmal találtunk példát olyan informális együttműködésekre is, amelyek előremutató példákat jelentenek. Ilyenek voltak az önkormányzati vezetők és a (közös) hivatali apparátus munkatársai közötti tapasztalatcserét, tudásátadást segítő informális találkozók és tanácskozások. Ezeknek a közös munka hatékonyságának javítását célzó ad-hoc vagy rendszeres együttműködéseknek az értéke nem redukálható pusztán a tudástranszfer önmagában is roppant fontos folyamatának támogatására, de segíti az együttműködő partnerek között szövődő bizalmi viszonyok fejlesztését, ami más területeken is továbbgyűrűző pozitív hatást fejt ki. Megfontolandó gondolat, hogy nem lenne-e érdemes formalizált keretek között, központi forrásokkal is támogatni ezeket az együttműködéseket, különösen, mivel ezek költségigénye az infrastrukturális beruházásokhoz képest szerénynek mondható.

### 5.3.2. A horizontális és vertikális koordináció különbségei

A megyei önkormányzatokkal való vertikális kooperáció sok tekintetben különbözik a horizontális együttműködésektől, mind azok területeit, mind a résztvevő partnerek közötti kapcsolatok jellegét tekintve. Mint azt már említettük a 3.3.2-es fejezetben, az együttműködések egyrészt speciális közszolgáltatásokra (mint amilyen a honvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem), másrészt a helyi gazdaság fejlesztésére, a települések működtetésével, területrendezéssel összefüggő feladatokra koncentrálódnak. Ezen túlmenően a helyi önkormányzatok egészen más típusú segítséget várnak a megyei önkormányzatoktól, mint a hasonló helyzetű települési önkormányzatoktól. Az esettanulmányok és a megyei rendezvénysorozatok tapasztalatai alapján határozott igény mutatkozott arra, hogy erősítsék meg a megyei önkormányzatok jogállását a hazai közigazgatás rendszerén belül. Nem utolsósorban pedig tegyék őket alkalmassá arra, hogy a ma még nem, vagy nem kellően működő közvetítő szerepet el tudják látni a központi közigazgatás és a helyi adminisztráció intézményei között. A jelenleginél szélesebb jogkörökkel és stabilabb anyagi és humánkapacitásokkal rendelkező megyei önkormányzatok ugyanis hatékonyan tudnák segíteni az önkormányzatokat fejlesztési elképzeléseik kidolgozásában és megvalósításában, valamint a más önkormányzatok fejlesztési igényeivel való összehangolásában.





These programmes were also unique in that the awarding of funds was bound to jointly developed strategies, involving local entrepreneurs and intellectuals. The inclusion of local actors in the drafting of the strategy improved these programmes' adaptation to meet local needs, resulting in a substantial improvement in effectiveness. The biggest problem relating to the LEADER programmes is that the amount of available funds has decreased to approximately one fifth of earlier levels in recent years. Based on the case studies and the conclusions drawn from the interviews, the operating model of these programmes could serve as a good example for other types of cooperation, similarly to the implementation of centrally managed development projects adjusted to local needs.

In addition to formal forms of cooperation, the case studies also include quite a few examples of informal cooperation, which serve as forward-looking examples. These include the informal meetings and discussions supporting the exchange of experience and transfer of knowledge between local government leaders and staff of the (joint) local government administration. The value of these ad hoc or regular cooperations – aimed at improving the efficiency of joint work – is not limited to supporting the knowledge transfer process, which is in itself extremely important. It also supports the development of trusting relationships between cooperating partners, which spills over as a positive effect to other areas. It is worth considering supporting such cooperation with central funds and within a formal framework, especially in light of the fact that the costs are modest compared to large infrastructure developments.

### 5.3.2. Differences in horizontal and vertical coordination

In many respects vertical cooperation with county councils varies from horizontal cooperation both in terms of its areas and the nature of relations between the participating partners. As noted in Chapter 3.3.2, cooperations focus on special public services (such as national defence, civil protection, disaster management), on the one hand, and on the development of the local economy and tasks relating to municipal operation and spatial planning, on the other. Moreover, the type of support expected by local governments from county councils is completely different than support from local governments in a similar position. Based on the case studies and findings related to the series of events organised by counties, there was strong demand for strengthening the legal status of county councils within the system of national public administration. The need was also expressed to render them suitable for carrying out an intermediary function between central public administration and local administrative institutions, which is not yet the case, or is operating inadequately. County councils with broader powers, and with more stable financial and human capacities can more effectively support local governments in drawing up and implementing their development plans, and in coordinating with the development needs of other local governments.

A megyei önkormányzatok szerepével kapcsolatban megfogalmazott elvárásokat jól illusztrálja a következő ténylegesen is megvalósult példa. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) pályázatokhoz kapcsolódó szakmai támogatást most is megvalósítanak a megyék. Információkkal, akár közvetlen pályázatírói és közbeszerzési tanácsokkal, szolgáltatással látják el a településeket. Ezeket általában a megyei önkormányzatok területfejlesztési szervezeti egységei (vagy a megye kizárólagos tulajdonában lévő nonprofit gazdasági társaságok) működtetik.

A megyei önkormányzatok által pályázati források allokációjában betöltött közvetítő és előkészítő szerepre jó példa egy megyei önkormányzat elmúlt években tanúsított hatékony koordinációja. Az elmúlt 6 évben ez az alföldi megyei önkormányzat jól bizonyította, hogy a megyei középszint alkalmas lehet arra, hogy a helyi igényeket – a területi kiválasztási rendszeren keresztül – becsatornázza a fejlesztési forrásallokáció döntési mechanizmusába. A megyei önkormányzat szakemberei a 2013-as évtől kezdve az ÁROP-1.2.11/A-2013 projekt keretében végezték a 2014–2020-as időszak tervezési feladatait. A folyamatos, személyes jelenléten és kapcsolaton alapuló egyeztetés során megközelítően 2000 projektjavaslat gyűlt össze a több mint 100 település önkormányzatától, intézményeitől, civil szervezeteitől és a gazdasági szereplőktől, átfogó képet rajzolva mind a járási, mind a települési szintű fejlesztési szükségletekről. Ezen projektötletlista szűkítésével és települési szintű priorizálásával, a területi célokhoz való hozzájárulás értékelésével a megyei önkormányzat képes volt igényfelméréssel megalapozott és pontos javaslatot tenni a TOP forrásainak megyén belüli elosztására.

Megvalósított tevékenységek:

- együttműködési megállapodás a megye és települési önkormányzat között a projektmegvalósításról;
- támogató szervezeti struktúra létrehozása és működtetése (területfejlesztés, marketing);
- kapacitásfejlesztés (több mint hatvan, magasan képzett, megfelelő kompetenciával rendelkező munkatárs felvétele);
- megyei területi szinthez delegált projektmenedzsmenti feladatok, az Integrált Területi Program (ITP) végrehajtása, illetve a 400 támogatott megyei TOP projekt több mint 90%-ának menedzselése;
- évente kétszer járási és polgármesteri fórumok megrendezése megye–település, település–település viszonylatban működő kapcsolatok megerősítésére;
- specifikus településközi együttműködés koordinálása: foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési együttműködés, megyei ösztöndíjrendszer;
- megyei egyeztetési platformok működtetése: Megyei Felzárkózási Fórum, Klímavédelmi Platform, marketing klub, turisztikai desztináció menedzsment (TDM) létrehozása;
- témaspecifikus koordináció eredményeként stratégiai dokumentumok megalkotása és elfogadása;
- működő szakmai és szervezeti kapcsolatok.

A megye csaknem összes települése együttműködik a megyei önkormányzattal, illetve erre a célra létrehozott szervezeteivel a TOP keretében megvalósuló projektjeinek előkészítése és megvalósítása során. Ennek eredményeként egy összehangolt, időben ütemezett, területileg kiegyensúlyozott támogatásallokáció valósult meg. A települések felől jellemzően rövid határidővel érkező adatszolgáltatási kérelem teljesítése kizárólag a jól működő, napi kapcsolaton alapuló megyei koordinációnak köszönhető.





The following real-life example effectively illustrates expectations expressed in relation to the role of county councils. Counties continue to provide professional support related to tenders under the Spatial and Urban Development Operational Programme (SUDOP). They provide information, and occasionally direct tendering, and public procurement advice and services to municipalities. These functions are generally performed by the spatial development organisation units of county councils (or by non-profit business organisations in the exclusive ownership of counties).

A good example of the intermediary and preparatory role of county councils in the allocation of tender funds is effective coordination provided by a county council in recent years. In the past 6 years this county council operating in the Great Plain has demonstrated that the intermediary level of counties may be appropriate for channelling local needs – through the regional selection scheme – into the decision-making mechanism concerning the allocation of development funds. The specialists of the county council carried out the planning tasks of the 2014–2020 period from 2013 within the framework of the ÁROP-1.2.11/A-2013 project. In the course of coordination involving a continuous, personal presence and contact, approximately 2,000 project proposals were submitted from the local governments, institutions, civil society organisations and economic operators of a total of more than 100 municipalities, providing a comprehensive picture of development needs both at the district and municipal level. By filtering this list of project ideas and prioritising projects at municipal level, and by evaluating contributions to regional objectives, the county council was able to make an accurate proposal for the distribution of SUDOP funds within the county substantiated with a survey of needs.

Implemented activities:

- cooperation agreement between the county and the municipal local government on project implementation;
- establishment and operation of supporting organisational structure (spatial development, marketing);
- capacity development (hiring of more than sixty highly qualified employees possessing the necessary competencies);
- project management tasks delegated to the territorial county level, implementation of the Integrated Territorial Programme, and management of more than 90% of the 400 funded county SUDOP projects;
- organisation of district and mayoral forums twice annually to strengthen relations between counties and municipalities, and between municipalities and municipalities;
- coordination of specific inter-municipal cooperation: cooperation in employment and economic development, county grant scheme;
- operation of county coordination platforms: setting up of County Convergence Forum, Climate Protection Platform, marketing club, tourism destination management (TDM);
- drafting and approval of strategic documents as a result of topic-specific coordination;
- operating professional and organisational relations.

Almost all municipalities of the county are cooperating with the county council and/or with its designated organisations in the preparation and implementation of their projects within the framework of the SUDOP. The result is the implementation of a coordinated, scheduled and regionally balanced allocation of funds. The fulfilment of data provision requests by municipalities, commonly with short deadlines, is exclusively attributable to effectively functioning county coordination based on daily contact.

A megyében a TOP-os forrásokra történő pályázásnál nem volt többszörös támogatási-igény-benyújtás, jelentős túligénylés. Az önkormányzatok a korábbi tervezés során priorizált és megalapozott fejlesztéseiket kivétel nélkül meg tudták valósítani. Fontos megjegyezni, hogy így a települési önkormányzatok olyan projektek előkészítését nem kellett, hogy finanszírozzák, amelyek várhatóan nem kaptak volna támogatást. A jelenleg működő rentábilis tudásháló és a településeket támogató, segítő rendszer a projektek csúszásából adódó finanszírozási, likviditási problémára is jól reagált. (Kutatás I., esettanulmány)

A példa is alátámasztja, hogy kompetens megyei, területi, koordinációs középszint főleg a kistelepülések számára elengedhetetlen, ahol nem áll rendelkezésre megfelelő szakértelemmel rendelkező munkatárs. A TOP lebonyolításban szerzett szakmai ismertség és elismertség alapján ma már a városok is gyakrabban fordulnak a megyei önkormányzathoz az integrált településfejlesztési programok megvalósítása, kiemelt beruházások vagy speciális területi egységek (pl. gyógyhelyek, ipari parkok, natúrpark) fejlesztésének elősegítése és a város–vidék térségi szerep erősítése érdekében. A bemutatott esetben a települések egyre gyakrabban keresik és veszik igénybe a megyei önkormányzat szolgáltatásait településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia, településrendezési eszköz, településarculati kézikönyv és más operatív programok pályázati dokumentációinak készítésében és módosításában, vagy a befektetésösztönzés szakmai támogatásában.

Ebben a megyében látható, hogy a vonatkozó jogszabályokban megfogalmazottakat lehetőségként kezelő és ezeket a lehetőségeket maximálisan kihasználó megyei önkormányzat jól funkcionáló megyei középszintként tud működni, amely a szakmapolitikai alapon biztosított szubszidiaritás elvét és decentralizációt a megyét alkotó települések érdekei, szükségletei és összehangolt fejlesztései érdekében alkalmazza.

A fenti példa egyik legfontosabb tanulsága, hogy bár az elemzés szempontjából van értelme szétválasztani a horizontális és vertikális együttműködéseket, a valóságban a kettő nagyon szorosan összefügg. A megyei és helyi önkormányzatok közötti együttműködés aligha valósulhatott volna meg egy olyan megyében, ahol a települési önkormányzatok közötti együttműködéseknek nem lett volna olyan múltja, amire építkezni lehetett volna. A megyei önkormányzat nyilvánvalóan jó érzékkel nyúlt ehhez a tradícióhoz, maximális mértékben kihasználta az ebben rejlő szinergiákat. Mi több, a megfelelő koordinációval nemcsak a vertikális koordinációt erősítette meg, hanem fontos katalizátora volt a települési önkormányzatok között megvalósuló horizontális koordináció további erősödésének. Mindehhez persze időre van szükség, hiszen a partnerek között kialakuló bizalmi viszonyok általában hosszabb idő alatt kialakuló *„tanult kapcsolatok”*, amelynek során mindegyik fél közvetlen tapasztalatot szerez arról, hogy mennyire bízhat meg a másik félben, és felismerheti, hogy az adott együttműködésből számára milyen közvetlen és közvetett hasznok és kockázatok származnak.





In relation to tendering for SUDOP funds in the county, there were no multiple submissions of fund applications or excessive applications. Local governments succeeded in implementing all of their development projects that were prioritised and substantiated in the course of the earlier planning phase. It is important to note that local governments were thus not required to finance the preparation of projects that were not expected to receive funding. The currently operating valuable knowledge network, and the scheme supporting and assisting municipalities also responded well to financing and liquidity problems arising from project delays. (Research I, case study)

The example also demonstrates that a competent county, territorial, coordinating intermediary level is essential mainly for small municipalities which lack staff who possess the necessary expertise. Based on the professional exposure and recognition acquired in the implementation of the SUDOP, even cities are now turning to the county council in relation to the implementation of integrated urban development programmes, the facilitation of the development of priority investments or special territorial entities (e.g. therapeutic establishments, industrial parks, nature parks) and for strengthening the urban-rural regional role. In the above example, municipalities are more frequently seeking and using the services of county councils in the drawing up of urban development plans, integrating urban development strategies, developing town planning instruments, town image manuals,and the tender documentations of other operational programmes, and for facilitating the professional support to encourage investment.

The example of the above county shows that the county council can effectively function as an intermediary county level that approaches legislative requirements as opportunities and then exploits these opportunities to the maximum extent, applying the principle of subsidiarity and decentralisation in the interest of the municipalities of the county, based on their needs and aimed at the coordination of their development projects.

One of the key lessons learned from the above example is that although it may be reasonable to separate horizontal and vertical cooperations for analytical purposes, these two dimensions are tightly correlated. Cooperation between county councils and local governments could not have been realised in a county where there is no history of inter-municipal cooperation to serve as a foundation. The county council sensibly relied on such tradition and maximally exploited the underlying synergies. Moreover, with appropriate coordination it not only strengthened vertical coordination, but was an important catalyst in the further strengthening of horizontal coordination between local governments. Obviously, this process needs time, as the trusting relationships between partners generally evolve as *‘learned relationships’* over a longer period of time, where each party gains direct experience of the extent to which it can trust the other parties, and can identify the direct and indirect benefits and risks inherent to the given form of cooperation.

## 5.4. Kitörési pontok az ÖFFK II. projekt összefoglalójához

### 5.4.1. Értelmező bevezetés

A kitörési pont fogalma olyan beavatkozásokat jelent, amelyek alkalmasak egy adott helyzet lényeges, sokelemű javításának beindításához. Nem tartalmaz minden olyan tevékenységet, amely az adott állapotban a helyzet javításához szükségesnek látszik, csak azokat a beavatkozásokat, amelyek alkalmasak további folyamatok megindítására.

### 5.4.2. A javaslatok filozófiája

Az itt megfogalmazott javaslatok olyan, szükséges és lehetséges beavatkozásokat tartalmaznak, amelyek nyomán a kutatási eredmények alapján a települési önkormányzatok vezetése nagy valószínűséggel széles körben fokról fokra elkötelezetté és alkalmassá válik az adott kérdésben a megfelelő irányban való továbblépésre, új, korábban nem művelt tevékenységek bevezetésére, vagy az ilyen – kísérletként már létező – tevékenységek megerősítésére, a szokásos rendszerbe illesztésére.

A meglévő tapasztalatok alapján a települési vagy megyei önkormányzatok számára valamely tevékenység alkalmi, vagy rendszeres gyakorlásának bevezetése ugyanis messze túlnyúlik azok egyszerű jogszabályi előírásán. Ahhoz, hogy valamilyen magatartásforma, tevékenység ebben a körben rendszeressé és követendővé váljon, más alanyokhoz hasonlóan szükséges a tudatosságnövelés, azaz az adott ügy előnyeinek felismertetése, emellett lehetőleg az érzelmi elköteleződés megteremtése is. Az ilyen tudatosságnöveléssel kölcsönhatásban indokolt a tevékenységgel összefüggő gazdaságon belüli, vagy azon kívüli ösztönzőket alkalmazni, például a cél elérését megkönnyítő anyagi támogatások, és jogszabályi előírások formájában.

E logika alapján a kutatási összefoglaló tanulmányok legfontosabb problémáit, az azok felszámolásához szükséges megoldásokat és a kitörési pontok javaslatait az alábbiakban foglalhatjuk össze. További, az itt következőknél részletesebb, javaslatok találhatók a három kutatási irányban készült ajánlásokban. Az alábbiak sem mélységükben, sem szakmaiságukban nem kívánnak versenyezni a tématerületeken jártas kutatásvezetők által megfogalmazott javaslatokkal, inkább azok kiegészítéseként értelmezendők, illetve némely ponton tartalmilag meg is egyeznek azokkal.





## 5.4. Points of breakthrough for the summary of the MDPLG II project

### 5.4.1. Explanatory introduction

The concept of the point of breakthrough signifies measures suitable for launching the substantial remediation of a given situation involving a multitude of elements. It does not cover activity that may seem necessary for remedying the situation under the given circumstances, but only measures efforts that are suitable for launching additional processes.

### 5.4.2. Philosophy of the proposals

The proposals put forward below are necessary and possible measures, on the basis of which – based on the research findings – the leadership of local governments will very likely gradually become more committed and competent within a broad scope to advance forward in the right direction in relation to the given matters, introducing new activities with no history, or to strengthen such activities – existing on an experimental level – and to adapt them to existing schemes.

Based on experience, the relevance of the introduction of an activity by local governments or county councils on an ad hoc or regular basis goes far beyond its legal requirement. To ensure that a certain behaviour or activity becomes regular and serves as an example in this regard, it is necessary to raise awareness, explaining the benefits of the given case and to preferably establishing an emotional commitment. In such interactive awareness raising it is appropriate to apply economic or other incentives relating to the given activity, such as financial support facilitating the fulfilment of objectives, and in the form of legal requirements.

By following this logic, we summarise below the key problems identified by the synthesised research studies, solutions necessary for their resolution and proposals for points of breakthrough. The recommendations contain additional, more detailed proposals in the three areas of research. The proposals below do not attempt to compete with the proposals formulated by principal researchers experienced in the field, but rather are additions to those and in some cases substantively correspond to them.

### 5.4.3. Az önkormányzatok online képessége és a településtípusok

**Az alapvető problémák**

1. A vizsgált települési önkormányzatok infrastrukturális ellátottsága rendkívüli mértékben változó, általánosságban az mondható, hogy minél kisebb vagy szegényebb egy település, annál kevésbé fejlett az alapvető digitális infrastruktúra állapota. Sok helyen még az ASP-csatlakozás is problémákba ütközött a megfelelő állapotú hardware hiánya miatt.
2. Hasonló struktúrájú egyenlőtlenségeket tapasztaltunk a digitális képzettségek, illetve az informatikai megoldások integrált használatát támogató szervezeti kultúra tekintetében is, vagyis a kisebb települések jelentős hátrányban vannak ezeken a területeken, mint a nagyobbak.
3. Mindez oda vezet, hogy a települési önkormányzatok egy jelentős része az online kommunikációban rejlő alapvető lehetőségeket sem képes kihasználni. A települési önkormányzatok honlapjai szintén gyengén teljesítenek az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat illetően (jellemzően csak a legalább 20000 fő feletti lakosságszámmal rendelkező települések honlapjai tartoznak ezek közé). Ez oda vezet, hogy éppen azokon a településeken hiányoznak leginkább az e-közigazgatási szolgáltatások, ahol erre a legnagyobb szükség lenne, az egyenlőtlenségek és a földrajzi távolságok miatt.
4. A települési önkormányzatok honlapjai az információszabadságról szóló rendelkezéseknek is csak kis mértékben felelnek meg. Az online kommunikáció vizsgálata során nem találtunk olyan települést, amely minden információ-közzétételi jogszabályi kötelezettségének maradéktalanul eleget tett volna.[46]
5. A lakosság ugyanakkor továbbra is a személyes ügyintézést preferálja és igényli. E mögött két tényező húzódhat meg: egyrészt a lakosság digitális képességeinek hiánya, másrészt az elektronikus közszolgáltatások alacsony elterjedtsége. A két tényező együttesen vezethet egy tartósan alacsony színvonalon beragadó e-közigazgatási kultúra kialakulásához.

46 „Az IKT-modellek elkészítésekor többek között arra voltunk kíváncsiak, hogy a vizsgált települések hány százalékban feleltek meg az Info Tv., illetve egyéb kapcsolódó jogszabályok közzétételi elvárásainak. Fontos különválasztanunk a közzétételi kötelezettséget, illetve ezen kötelezettség megjelenítési formáit. Kutatásunkban csak a települések saját honlapjait vizsgáltuk, a közadattárra, illetve a közös hivatal honlapjára a tevékenységünk nem terjedt ki. A településeknek lehetőségük van különböző jogilag szabályozott online formák megválasztásához a közzétételt illetően – nyilvánvalóan ennek legelterjedtebb formája a honlap. Az Info Tv. és egyéb ehhez kapcsolódó jogszabályok listájának 252 elemét vizsgálva egyértelműen körvonalazható, hogy melyek azok a területek, ahol a szabályozás finomítása szükséges, tekintettel arra, hogy egyes települések esetében a megadott jogszabályi előírások nem bizonyulnak relevánsnak." Kutatás III., Kutatási Ajánlások, 11.o.





### 5.4.3. Webability of local governments and types of municipalities

**Basic problems:**

1. The infrastructural capacities of the analysed local governments show very high levels of variation. Generally, the smaller or poorer a municipality, the less developed its basic digital infrastructure. In many municipalities even ASP connections caused problems due to lacking appropriate hardware.
2. Inequalities of a similar structure can be observed in the organisational culture supporting the integrated use of digital qualifications and IT solutions, i.e. smaller municipalities are at a major disadvantage in these areas compared to larger ones.
3. As a result, many local governments are unable to make use of basic opportunities offered by online communication. The websites of local governments also fare poorly in relation to electronic public administration services (commonly only websites of municipalities with at least 20,000 inhabitants provide these). As a result, due to inequalities and geographical distances, e-administration services are mainly lacking in municipalities where they are needed most.
4. In addition, municipal websites are only moderately compliant with provisions relating to the freedom of information. In the course of analysing online communication, we did not find a municipality that fully complied with legal obligations concerning the disclosure of information.[46]
5. The public, however, continues to prefer and request administration in person. This may be attributable to two factors: first, a deficit in public digital competencies, and secondly, the scarce availability of electronic public services. The combination of these two factors may lead to an e-administration culture that is bogged down at a low standard in the long term.

46 'In the course of devising the ICT models, we aimed to determine the percentage of analysed municipalities complying with the Information Act and with other relevant legal regulations relating to disclosure. It is important to distinguish between the disclosure obligation and the forms of publishing fulfilment of this obligation. In our research we only examined the websites of municipalities; our activity did not encompass the public data repository or the website of the common administrative body. Municipalities are free to choose from among various legally regulated online forms of disclosure; obviously, the most such popular form is the website. Upon analysis of the Information Act and the 252 elements of the list of related legal regulations, it is possible to clearly outline areas where the fine-tuning of regulation is necessary, considering that the given legal requirements were found to be irrelevant in relation to certain municipalities.' Research III, Research Recommendations, p. 11.

**Megoldási lehetőségek**

1. A települési önkormányzatok közötti digitális egyenlőtlenségek csökkentése elsődleges feladat. Ehhez elengedhetetlen főként a kisebb települések fejlesztése mind a rendelkezésre álló infrastruktúrát, mind pedig a személyi kompetenciákat illetően. Különösen fontos, hogy az alapvető infrastruktúra megteremtése a kisebb önkormányzatok esetében nem feltétlenül ugyanolyan költséghatékonysági mutatók mellett valósítható meg, mint a nagyobbaknál, de ettől függetlenül – a fenntarthatóság szempontjainak ésszerű érvényesítése mellett – ugyanolyan fontos, ha nem fontosabb.
2. A kutatási eredményekből kiderült, hogy az önkormányzatok jelenleg nem képesek teljes körűen eleget tenni adatszolgáltatási kötelezettségeiknek[47] a transzparens működés és az információszabadság biztosítása érdekében. Ennek orvoslására érdemes átgondolni azon adatok körét, amelyeket a demokratikus működés érdekében az önkormányzatoknak valóban célszerű közzétenniük, mert jelenleg a kötelezően közzéteendő adatok köre feleslegesen és szinte teljesíthetetlenül széles.
3. Az önkormányzatok informatikai fejlesztése mellett érdemes külön figyelmet fordítani a lakosság képzettségének javítására, ezzel is növelve az e-közigazgatási szolgáltatások iránti keresletet és növelve az informatikai fejlesztésekre fordított beruházásának megtérülési hatékonyságát.

### 5.4.4. A lakossági bevonás eszközei és ennek hatása a sikerességre

**Az alapvető problémák**

1. **Az önkormányzati vezetők (választott vezetők és köztisztviselők, illetve megbízott külső szakértőik) jelentős része nem ismeri fel, hogy az érintett társadalmi csoportok előzetes bevonása a döntés előkészítésbe mind a helyi társadalmi elégedettség, mind pedig a kormányzás minősége szempontjából előnyökkel jár.**
2. Az érintett vezetők köre nem rendelkezik a társadalmi bevonáshoz szükséges legalapvetőbb szociológiai és kommunikációs ismeretekkel sem, ami az 1. pontban szereplő problémákhoz vezet, vagy ha fel is ismerik a problémát és a szükségletet, kevéssé tudnak megfelelő megoldást találni.
3. A magyar közigazgatási kultúrára jellemző, hogy még a legegyszerűbb esetekben is a jogszabályokkal és jogászi szakkifejezésekkel alaposan körbebástyázott kommunikációt érzik szakmailag megalapozottnak, ami viszont még a vállalati és lakossági ügyfelek tanult rétegei számára sem mindig érthető, nyilvánvalóan távolságot teremt az ügyfél és a hivatal között.

47 U.o.





**Possible solutions**

1. The reduction of digital inequalities between local governments is a priority. This essentially requires the development of smaller municipalities both in terms of the available infrastructure and personal competencies. It is particularly important to note that the implementation of a basic infrastructure in smaller municipalities is not necessarily possible with the cost-effectiveness indicators of larger ones. It is, however, at least as or even more important in parallel with the reasonable application of sustainability criteria.
2. Research results suggest that currently local governments are unable to fully fulfil their data disclosure obligations[47] to ensure transparent operation and the freedom of information. To resolve the above situation, it is appropriate to review the scope of data local governments should find necessary to disclose in order to ensure democratic operation, because the current scope of data subject to mandatory disclosure is unnecessarily broad and practically impossible to provide.
3. Beyond the IT development of local governments, emphasis should be placed on improving public competencies, thereby increasing demand for e-administration services and improving the efficiency of the recoverability of investments in IT development.

### 5.4.4. Means of public inclusion and their effect on success

**Basic problems**

1. **Most leaders of local governments (elected leaders and civil servants, and their hired external specialists) do not recognise the benefits of the preliminary inclusion of the social groups concerned in decision-making in terms of local public satisfaction and the quality of governance.**
2. The leaders concerned do not even possess the most basic sociological and communication know-how necessary for public inclusion, which leads to the problems noted in point 1. If, however, they do recognise the problem and the needs, they struggle with finding appropriate solutions.
3. It is typical of Hungarian public administration culture that even in the most straightforward cases professional competence tends to communicate excessively with legal regulations and legalese, which are not always understood even by educated corporate and public customers. This widens the gap between the customer and the authority.

47 Ibid.

4. A bevonási szándék és az erre való képesség sem elegendő azonban a lakosság sikeres bevonásához, ahhoz az állampolgári érdekeltséget is meg kell teremteni. Atomizált településeken, például nagyvárosokban, vagy ahol a népesség rövid idő alatt viszonylag nagy számban kicserélődött, például a nagyvárosok agglomerációjában fekvő úgynevezett alvótelepüléseken különösen nagy gond ez, akárcsak azokon a településeken, ahol a magas státuszú rétegek erős elkülönülése (szegregációja) jellemző.
5. A bevonás mértékét elősegítheti, ha a településen van számottevő helyben képződő jövedelem, amely jellemzően számos aktor együttműködésének eredményeként áll elő. Másképp megfogalmazva: azokon a településeken, ahol a városvezetés az átlagnál nagyobb arányban van rászorulva külső források igénybevételére, kevésbé érzi szükségét annak, hogy a megszerzett források elosztásába bevonja a lakosságot.

### Megoldási lehetőségek

1. **Az önkormányzati vezetők és a különféle szakterületeken működő tervezők körében megkövetelt képzésekben a participáció, a társadalmi kommunikáció témaköreit súlyponti kérdésként kell szerepeltetni, mind a különféle lakossági csoportok, mind pedig a gazdasági szereplők eredményesebb bevonása érdekében.**
2. Fokozni kell a társadalmi részvétel különféle tervezési folyamatokban való megvalósulásának a kontrollját mind a településfejlesztési, település rehabilitációs, mind pedig a településrendezési tervezés során, illetve a támogatási pályázati előírásokban, és azok megvalósításának ellenőrzése során.
3. Érdemes a különböző társadalmi státuszú lakossági csoportokat egyénre szabott módszerekkel bevonni a tervezés és döntéselőkészítés fázisaiba.
4. A lakossági és vállalati ügyfelekkel folytatott kommunikációban át kell térni a közérthetően megfogalmazott nyelvezethez annak érdekében, hogy a hivatali munka és a mindennapi élet között meglévő távolságot csökkentsük, hogy lehetőleg minden ügyfél pontosan értse, mit is kell tennie, ha ügyet szeretne megoldani.

### Lehetséges kitörési pontok

1. **A participációhoz szükséges szociológiai, településgazdálkodási, közkommunikációs és városmarketing ismeretek jelenleginél szélesebb körű beillesztése az államigazgatási és településtervezési képzésekbe, továbbá a tervezői jogosultságok fenntartásához szükséges ismeretszerzés tárgyköreibe. Képzések és továbbképzések szervezése az önkormányzatokat és a tervezőket tömörítő szakmai szervezetek közreműködésével és szervezésében.**
2. A terület- és településfejlesztési, valamint környezet- és társadalomfejlesztési támogatási programok részletes útmutatóiban a szükséges részvételi, bevonási teendők, azok minőségi kritériumainak meghatározása, és azok előre meghirdetett érdemi ellenőrzése a forrásfelhasználás minőségbiztosítása során.





4. The intention and capacity to include is not enough for successful public inclusion. Citizens should also have a vested interest. This is a severe problem in isolated municipalities, as well as in large cities, and particularly in so-called commuter towns in the agglomeration of large cities, where large portions of the population have been replaced in a short time, as well as in municipalities where groups with a high status have a high level of segregation.
5. The level of inclusion can be enhanced if the municipality earns substantial local income, which is commonly the product of cooperation between various actors. In other words, municipalities where the leadership is reliant on the use of external resources at a higher than average rate, there is less resolve to include the public in the distribution of obtained resources.

### Possible solutions

1. **The issue of participation in required training held for municipal leaders and planning staff working at the different departments, and public communication should be treated as a central issue to ensure the more successful inclusion of both different public groups and economic operators.**
2. Control of the implementation of social participation in various planning processes should be enhanced in the planning of urban development, urban rehabilitation and in urban planning, in relation to requirements associated with aid tenders, and in the verification of their implementation.
3. Public groups with different social status should be included in the planning and decision preparatory phase with individually tailored methods.
4. Communication with the public and with corporate customers should shift to a readily comprehensible language to reduce the gap between administrative work and daily life, so that all customers have a clear understanding of what they have to do to manage their given affairs.

### Possible points of breakthrough

1. **More extensive integration of sociological, urban management, public communication and urban marketing skills – necessary for participation – in state administration and urban planning training, and in subjects of knowledge necessary for maintaining planning rights. Organisation of training and continuation of training with the participation and organisation of professional organisations including local governments and planning bodies**
2. Definition of necessary participation, inclusion related tasks, the quality criteria thereof, in the detailed guidelines of territorial and urban development, and environmental and social development funding programmes, and their verification on the merits announced in advance in the course of the quality assurance of the use of funds.

3. A társadalmi részvételben jártas szakértők alkalmazása a megyei kormányhivatalok tervezési folyamatokat felügyelő állami főépítészi irodáiban, részben a települési tervek készítése során a megfelelő részvétel biztosításának ellenőrzése, valamint a települési önkormányzatok ilyen irányú szakértői tanácsadási támogatása érdekében, illetve ehhez akár központi támogatás biztosítása.
4. A sikeres bevonás egyik alapfeltétele az erős helyi identitás megléte vagy megteremtése. Ennek hiányában még a bevonás iránt leginkább elkötelezett önkormányzati vezetés is kudarcra van ítélve. Azokon a településeken viszont, ahol a helyi közösség büszke a kultúrájára, hagyományaira és történelmére, a bevonás iránti lakossági elköteleződés is nagyobb lesz. Ebben különösen fontos szerepet töltenek be a helyben működő kulturális és civil szervezetek, valamint – főként a legkisebb településeken – az értelmiség, akik egyfajta közvetítő kapocs lehetnek a lakosság és a helyi vezetés között.
5. A bevonásban az ehhez értő külső szakemberek mellett kiemelten fontos a polgármester személye, ezért nekik célzottan is érdemes bizonyos szakmai segítséget adni ennek gyakorlati előnyeiről, illetve konkrét módozatairól. A bevonás jelen pillanatban leggyakrabban alkalmazott formája a közmeghallgatás, amely egy-két kivételtől eltekintve azonban alkalmatlan arra, hogy hatékony fóruma legyen a lakossági vélemények becsatornázásának. Szükség van a közmeghallgatás jelenleg alkalmazott kivitelezésének megújítására, valamint a bevonás inkluzívabb eszközeinek elterjesztésére.

### 5.4.5. Önkormányzati együttműködések: egyedül nem megy

**Az alapvető problémák**

1. Az önkormányzatok közötti (horizontális) együttműködések legfontosabb jellemzője, hogy a lélekszám, a gazdasági fejlettség, valamint a rendelkezésre álló közszolgáltatási kapacitások mind fordítottan arányosak a meglévő formális együttműködések számával. Ez részben logikus fejlemény, azonban sok esetben a meglévő erőforrás kapacitások nem kellően hatékony felhasználásához vezet.
2. Szintén fontos tapasztalat, hogy a korábbi támogatási rendszerben az önerő meglétének követelménye különösen nagy nehézséget jelentett a legkisebb önkormányzatok számára e pályázatokon történő részvételben.
3. Bár az alapvető problémát az jelenti, hogy többnyire a hasonlóan szerény anyagi lehetőségekkel rendelkező önkormányzatok működnek együtt, ha egy-egy nagyobb vagy gazdagabb település részt is vesz a kooperációban, akkor az az erőviszonyok egyensúlyának felborulásával jár a javukra, ami viszont a kisebb súllyal rendelkező önkormányzatokat tántorítja el az együttműködéstől.





3. Employment of specialists with experience in social participation in the county government offices of the state chief architect supervising the planning processes, verification of adequate participation partly in the drafting of municipal plans, and for supporting local governments with relevant expert advice, and the provision of even central funding for this purpose.
4. A prerequisite for successful inclusion is the existence or establishment of a strong local identity. Without such identity even a local government leadership most committed to inclusion is doomed to fail. In municipalities where the local community is proud of its culture, traditions and history, public commitment to inclusion will be stronger. Locally operating cultural and civil society organisations, and – mainly in smaller municipalities – the intelligentsia, who can function as a quasi-intermediary link between the public and local leaders, can play a particularly important role in this effort.
5. In addition to external specialists with expertise in the relevant field, mayors also play a key role, therefore they should also be provided certain targeted professional assistance relating to the practical benefits and concrete methods. Currently the most frequently applied form of inclusion is the public hearing, which, with just a few exceptions, is not an adequate, efficient forum for channelling public opinion. It is necessary to renew the currently applied form of the public hearing and to spread more inclusive means of inclusion.

### 5.4.5. Municipal cooperation: you can't make it alone

**Basic problems**

1. As the key factor of inter-municipal (horizontal) cooperation, the level of economic development and the available public service capacities are in reversed proportion to the number of existing formal cooperations. This is in part a logical consequence, although in many cases existing resource capacities do not result in efficient use.
2. As a similarly important finding, in the earlier funding scheme, the requirement of own contributions had represented a particularly large barrier for the smallest municipalities to participate in these tenders.
3. As a basic problem, mainly local governments with similarly modest financial resources are cooperating.If a larger or richer municipality is also participating in such cooperation, this tilts the balance of power in the latter's favour, which discourages local governments with smaller weight from participation in cooperation.

4. A vertikális kooperáció a közigazgatás rendszerének elmúlt években tapasztalt változásainak következtében veszített jelentőségéből, a megyei önkormányzatok szerepe jelentős mértékben csökkent. Márpedig a középszintű közigazgatási szervezetek jelenlétét a települési önkormányzatok vezetői jól érezhetően hiányolják, elsősorban a fejlesztési stratégiák megyei szintű kooperációjában, illetve az egyes fejlesztésekhez, támogatások lehívásához szükség tudástámogatás nyújtásában érzik a megyei szint szerepe csökkenésének negatív következményeit.

**Megoldási lehetőségek**

1. A szokásos eszközökkel hatékony megoldást csak nagyobb fogyasztói kör számára elérhető szolgáltatások fenntartható biztosítása eredményezhet:
   a. a nagyobb területi egységet koordináltan ellátó, a hatékony működéshez szükséges igénybe vevői kört biztosító, több településből álló körzetek kialakításával, és az ellátás eléréséhez szükséges közlekedés, kommunikáció biztosításával, célszerűen a megyei önkormányzat koordinációjával, vagy
   b. új, innovatív, decentralizált, helyben történő ellátási megoldások feltárásával és elterjesztésével (például a lakásóvodák mintájára); ez a megoldás nem minden esetben lehetséges, igen gyakran a kétféle megközelítést ötvöző megoldások alkalmazhatók.
2. A ritkábban szükséges ismereteket igénylő tevékenységek nagyobb egységekben történő, koordinált biztosítása, célszerűen a megye által, vagy kisebb területegységenként a megyei önkormányzat koordinálásával, szervezésével.
3. Szükséges az együttműködések, pénzügyi ösztönző rendszerek újragondolása annak érdekében, hogy a fejlettebb, jobb anyagi lehetőségekkel és kiterjedtebb közszolgáltatási kapacitásokkal rendelkező önkormányzatok is érdekeltek legyenek a jelenleginél intenzívebb kooperációban, biztosítva a partneri viszonyt az együttműködő felek között.
4. Megfontolandó külön támogatási csomag kialakítása a legkisebb önkormányzatok számára, amelyben önerő biztosítása nélkül is elérhetővé válnak fejlesztési források.

**Lehetséges kitörési pontok**

1. A megyei önkormányzatok koordinációs feladatainak a jelenleginél szélesebb körben való konkretizálása, legalább a turizmusfejlesztés, a befektetés ösztönzés, a klímagazdálkodás és a szolgáltatásfejlesztés témaköreivel, a feladatok ellátásához szükséges forrásallokációval (központi, vagy helyi adóbevételekből) és a szükséges szakmai kapacitások biztosításával.
2. Innovatív helyi feladatellátást biztosító megoldások széles körű kutatása, feltárása és elterjesztése a helyi önkormányzatok körében, a Szolgáltató Önkormányzat pályázat keretében és intézményi kutatások segítségével is.





4. Owing to changes in the public administration system in recent years, vertical cooperation has lost relevance. The role of county councils has significantly diminished. Leaders of local governments clearly miss the contributions of intermediary level public authorities, mainly in relation to cooperation in managing development strategies at county level, but they also experience the negative consequences of the diminishing role of county functions in the provision of knowledge necessary for certain development projects and for in calling for funds.

**Possible solutions**

1. Only the sustainable provision of services accessible to a larger group of customers can serve as an effective solution with standard methods:
   a. through the establishment of districts consisting of several municipalities, providing coordinated services in a larger territorial entity, with a group of customers necessry for ensuring efficient operation, and with transportation and communication necessary for accessing services, preferably with the coordination of the county council, or
   b. through the identification and spread of new, innovative, decentralised in situ service solutions (e.g. based on the model of home kindergartens); this solution is not always a viable one, frequently solutions combining the two approaches can be applied.
2. Coordinated provision of activities requiring less frequently needed knowledge, in larger units; these should be provided by the county, or by smaller territorial units with the coordination and organisation of the county council.
3. It is necessary to review existing forms of cooperation and financial incentive schemes to ensure that the more developed local governments with better financial resources and more extensive public service capacities have a vested interest in more intensive cooperation, allowing the forging of partnerships between cooperating parties.
4. The development of a separate funding package should be considered for the smallest local governments, where development funds are available without their own contributions.

**Possible points of breakthrough**

1. More extensive specification of the coordinating tasks of county councils, at a minimum covering issues concerning the development of tourism, the encouragement of investment, climate management and the development of services, with the allocation of funds necessary for such tasks (from central or local tax revenues) and the inclusion of necessary professional capacities.
2. Extensive research, identification and spread of solutions ensuring the innovative performance of local tasks among local governments, within the framework of the Service Provider Local Government tender and the support of institutional research.

3. Az önkormányzatok közötti együttműködésekben a jogszabályi előírások mellett fontos ösztönző tényező a pályázati források és támogatások rendszere. Előbbiek előnye a kötelező jelleg, utóbbiak elsősorban a helyi igények felmérésére alapozott alulról jövő kezdeményezések bátorítására alkalmasak, amelyek rugalmasabban is alakíthatók.
4. Az esettanulmányok felhívták a figyelmet az önkormányzatok közötti informális együttműködések fontosságára, amely három tényező javítását is elősegíti: egyrészt javulnak a szereplők közötti bizalmi viszonyok, másrészt ezek alapján kialakulhatnak a döntéshozók között azok az úgynevezett gyakorlati közösségek, amelyekben (harmadrészt) a vezetők közötti tudástranszfer, a jó gyakorlatok átadása, illetve a közös stratégiaalkotás és tervezés hatékonyan megvalósulhat.





3. In inter-municipal cooperation the scheme of tender resources and funds is also an important incentive in addition to legal requirements. The advantage of the latter is their mandatory nature, while the former is suitable for encouraging grass-roots initiatives, based on the survey of local needs, and it allows for more flexible adjustment.
4. The case studies underlined the importance of informal cooperation between local governments, which also boosts the improvement of three factors: i)trusting relationships between stakeholders are improved; ii) practical communities among decision-makers that evolve on the basis of these, where;  iii)knowledge transfer between leaders, the transfer of best practices, and the drawing up of joint strategies and planning can be effectively implemented.

# 6. A TANULMÁNY DISSZEMINÁCIÓJÁNAK EREDMÉNYEI, REFLEXIÓK ÉS A LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az összegző tanulmány elkészülését követően az eredményekről két helyen is tartottunk beszámoló konferenciát, amelynek alkalmával párbeszédre hívtuk a témában érintett kutatókat, szakértőket, politikai döntéshozókat és gyakorlati szakembereket. Az első konferenciára április 23-án a Belügyminisztériumban, a másodikra június 3-án a Magyar Urbanisztikai Társaság épületében került sor. Mindkét alkalommal rengeteg hasznos visszajelzést kaptunk, amelyeket be is építettünk a tanulmányba. Szeretnénk néhány szót ejteni azokról a véleményekről, amelyekre a meghívott szakértőktől a legtöbb visszajelzés érkezett.

A települések és önkormányzataik helyzetének vizsgálata kiemelten fontos téma ma Magyarországon. Erre utal az élénk érdeklődés az ÖFFK II. projekt által lefolytatott kutatások és az Összegző Tanulmány iránt,. Ezzel kapcsolatban érdemes tisztáznunk, hogy az ÖFFK II. projekt során bár igyekeztünk számos releváns kutatási szempontot figyelembe venni, a kutatás elsősorban három területtel foglalkozott: az önkormányzatok közötti horizontális és vertikális koordinációval, az inkluzív működés jellemzőivel, illetve az online információszerzési képességek fejlesztésével. Természetesen e jelenségek vizsgálatakor szükség volt egy szélesebb kontextus jellemzőinek feltárására is, illetve maguk az eredmények is számos esetben túlmutattak e szűkebb területeken. Ez nem jelenti azonban, hogy célunk lett volna minden önkormányzat valamennyi problémájának azonosítása. Ezen felül nem volt alkalmunk minden általunk feltárt probléma megoldási javaslatainak kidolgozására sem.

A települések és önkormányzatok egyik legfontosabb problémája a népesség elöregedése, amely nem magyar jelenség elsősorban, hiszen a legfejlettebb társadalmak mindegyikében az egyik legnagyobb kihívást az idős népesség arányának növekedése jelenti. Szintén globális jelenség a munkaképes népesség városi övezetekbe vándorlása, elsősorban a jobb munkalehetőségek, a magasabb bérek, illetve a magasabb színvonalú közszolgáltatások elérése miatt. Az eredmények azt mutatják, hogy Magyarországon a települések nagyon eltérő pozícióból védekeznek e globális tendencia ellen. A legfontosabb szegmentáló tényezők ezzel kapcsolatban a település lélekszáma és földrajzi elhelyezkedése.





# 6. CONCLUDING SUMMARY: THE RESULTS OF THE DISSEMINATION ACTIVITIES, REFLECTIONS AND MAIN HIGHLIGHTS OF THE STUDY

After compiling the final report, the results were disseminated through two conferences. The first one was held on 23rd April at the Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of Interior, while the second one was held on 3rd June 2019 at the Hungarian Society for Urban Planning. The targeted audiences were researchers, experts, stakeholders, political decision makers and other practitioners. It was a good sign that the report triggered vivid discussion from the part of our invited guests that inspired us to make a short conclusion about the most important lessons learned that provoked the most attention from the stakeholders invited to dissemination events.

The examination of the limits and possibilities of Hungarian municipalities is an vitally important topic. This is best reflected by the interest from the invited stakeholders to participate and actively contribute to our conferences, as well as by their ideas and reflections towards further research questions and challenges. In this relation it is worth noting that although the *"MDPLG II"* project aimed to investigate as much relevant aspects of the field as possible, the research had three clear focus points: the characteristics of inter-municipal cooperation and vertical coordination between the county and the municipal levels; the inclusive operation of local governments during their everyday operation; and the information gathering and processing abilities of municipalities, especially with regards to their online capabilities. The investigation of these topics naturally involved some explorative research on their wider context, as well as the implications of our results, which often went beyond the strictly understood limits of the field. We did not aim to identify all possible problems of the Hungarian municipal sector, nor could we aim to propose a viable solution to these problems.

One of the most important issues of the municipalities is the decrease of the population number due to the ageing society and the domestic outward and foreign migration. This is not a unique Hungarian challenge. The ageing demographic trend represents the most important challenge in all developed society. The migration of the economically active population towards metropolitan areas and especially capital regions is also a global trend emerging in virtually all countries of the world. A large share if not the majority of  new jobs are now created in capital regions, while tiny villages and small municipalities relatively distant from these urban agglomeration areas are at a distinct disadvantage as this trend fundamentally undermines the development and modernisation potential of these municipalities, from their population retention ability to possibilities for increasing their revenues and to provide high quality public services. Our results show that the Hungarian municipalities try to guard themselves against these trends from very uneven positions. The most important factors are population size and geographical position.

A legkiszolgáltatottabb helyzetben a legkisebb települések vannak, mert számukra még az alapvető közszolgáltatások biztosítása is erőn felüli energiákat emészt fel. A fejlesztési források allokációjának logikája sem kedvez nekik: mint az egyik kistelepülés polgármestere elmondta, az ő faluja csak a temető fejlesztésére, karban tartására tud pályázni, mert más közszolgáltatás helyben nem elérhető.

A földrajzi elhelyezkedés kapcsán két kulcsfontosságú tényezőt érdemes kiemelni: egyrészt a nagyobb városoktól és különösen a fővárostól való távolságot, másrészt az országon belüli területi elhelyezkedést. Az első tényező kapcsán viszonylag egyszerű lineáris kapcsolatot találtunk, ugyanis minél messzebb helyezkedik el egy település a nagyvárosoktól, annál nehezebben képes megtartani a népességét. A második tényező hatását illetően elmondható, hogy az ország gazdaságilag legfejlettebb régiója a főváros és Győr környéke, míg a dél-dunántúli, észak-magyarországi, észak- és dél-alföldi régiókban elhelyezkedő települések jóval rosszabb helyzetben vannak és emiatt nehezebb az érvényesülés is számukra.

A kutatások során levont egyéb fontos következtetések közé tartozik egyrészt, hogy az említett külső fizikai tényezők sem magyarázzák önmagukban feltétlenül egy-egy település sikerességét vagy sikertelenségét. Számos példát találtunk arra, hogy a saját értékekre támaszkodva, a meglévő lehetőségekkel való gazdálkodással a nehezebb helyzetű települések is képesek a fejlődésre. Ennek eléréséhez a településeknek elsősorban a saját értékeit kell számba vennie, ezek alapján pedig olyan identitást szükséges megtalálnia, amely mögé közösség szervezhető. A kívánt közösség megléte nélkül ugyanis nagyon nehéz, ha nem lehetetlen megszólítani a helyi lakosokat, akiknek a bevonása nélkül viszont sokkal nehezebb kidolgozni a helyi igényekhez és erőforrásokhoz illeszkedő fejlesztési koncepciókat.

A kutatások azt mutatják, hogy a jelenlegi általános gyakorlatban a lakosság bevonására irányuló technikák alkalmazása sokszor nehézséget okoz azon települési vezetők számára, akik nem látják az ebben rejlő lehetőségeket, illetve ezzel a párhuzamosan előfordul az is, hogy a megfelelő szakértelem is hiányzik a lakosság bevonására irányuló technikák alkalmazásához. Vizsgálataink szerint az önkormányzatok túlnyomó többsége alacsony inkluzivitást megvalósító bevonási eszközöket alkalmaz leggyakrabban (közmeghallgatás, bejárás), míg a magas szintű inkluzivitást megvalósító eszközök (pl. részvételi költségvetés, helyi népszavazás) alacsony fokú elterjedtsége jellemző. Általános tapasztalat, hogy közmeghallgatást elsősorban a törvényi előírások miatt tartanak. Tekintettel azonban a résztvevők alacsony számára, jelentős eredmények nem születnek ezen alkalmakkor. Ennek érdekében tartottuk érdemesnek a korábban is emlegetett ajánlások, mint egyfajta módszertani segédlet kidolgozását, amely nem csak az egyes technikák leírását tartalmazza, de amellett meggyőzően tud érvelni a polgármesterek és más települési vezetők számára is, hogy miért érdemes bevonni a lakosságot bizonyos döntések előkészítésébe, szakmai megalapozottságába.[48]

**48** Erre vonatkozóan lásd az egyes kutatások végén megfogalmazott ajánlásokat.





The smallest municipalities are in the most disadvantageous situation in providing even the most basic public services, and these challenges may be insurmountable challenge for some of them. The logic of source allocation for local development is not favourable for them either. As a mayor of a small municipality indicated, he can only apply for the renovation and development of the local cemetery since this is the only public service they can provide.

Concerning the inequalities resulting from the geographical position of the municipalities, it is worth stressing two major aspects determining it: the distance from urban areas and especially from the capitol region of Budapest on the one hand, and the regional differences on the other. Concerning the first factor we found simple linear relationship between the performance of municipalities: the larger the distance from metropolitan areas the smaller the population retention ability. As for the second aspect, we can say that the economically most developed regions of the country can be found near Budapest and Győr, while the regions of South-Transdanubia, Northern Hungary, Norther Great Plain and Southern Great Plain are in the most disadvantageous situation and thus have significantly less resources at their disposal.

One of the most important lessons learned during the research was that even these external coercive forces do not fully explain whether a municipality operates successfully or not. We found several examples when a municipality in otherwise disadvantageous position could achieve significant development based on their own intrinsic values and by using the possibilities available for them in a smart and creative way. In doing so, the first step is usually to assess our own values, to find our own idiosyncratic identity and to build a loyal and engaged community around them. Without such a community, it is very hard – if not impossible – to involve local people into the local decision-making processes that is necessary to prepare local development plans that fit well to the local needs and resources.

Our research experiences show that the majority of local government leaders usually find it hard to apply involvement techniques as they do not see what contributions and advantages they can get out of it. The other major problem is that local governments often lack the necessary professional knowledge to successfully involve the members of the local community to participate in the local decision-making process. According to our research results, the local governments tend to use the least inclusive involvement techniques (such as public hearings and personal on-site visits), while the most inclusive involvement techniques (such as local referendums, participative budgetary planning) are less frequently used. Usually even public hearings are used in an ineffective way where the primary reason to organise the event is to meet the administrative requirements established by the law. In order to overcome these shortcomings, we considered it worthwhile to prepare a methodological guideline, like the recommendations mentioned earlier that contain not only a description of different involvement techniques but can convincingly argue to local government leaders why it is worth involving the members of the local community into the design phase of local decision. [48]

**48** Cf. the policy recommendations of different research streams (available only in Hungarian).

A lakossági bevonás egyik legfontosabb alapfeltétele a nyílt kommunikáció, amelyre az egyik legalkalmasabb felület az internet. Ezzel kapcsolatban arra a megállapításra jutottunk, hogy a legkisebb településeken gyakran jellemző az informatikai feltételek hiánya. Az önkormányzatok egy része nem rendelkezik a XXI. század elvárásainak megfelelő online megjelenéssel. illetve az ő esetükben jellemző az informatikai infrastruktúra hiánya és elavultsága. Az ezer fő alatti települések vannak a legrosszabb helyzetben, hiszen ezeknek több mint a felében a számítógéppark legalább négyötöde három évnél idősebb. A helyzet azonban a nagyobb települések esetében sem megfelelő, hiszen az ötvenezer főt meghaladó lélekszámmal rendelkező városok esetében is a géppark legalább háromötödét rossz helyzetben lévő számítógépek teszik ki. Emellett ritkán áll az önkormányzatok rendelkezésére a helyben az infrastruktúrát működtetni képes, szakmailag kvalifikált emberi erőforrás is, amely főként a legkisebb lélekszámú településeken jellemző. A kor színvonalának megfelelő online megjelenés harmadik alapfeltétele az online jelenlét fontosságát integráltan tartalmazó szervezeti kultúra, általános szemlélet kialakítása. Ez különösen a nagyobb apparátusokkal dolgozó városokban fontos, mert a kisebb településeken könnyebben működik az információáramlás. Ezen a téren szintén jelentős lemaradás jellemző hazánkra, ami nem csak a bevonás miatt fontos, hanem mert az integratív személet javításával az önkormányzati hivatalok leterheltsége is csökkenne. Ha ugyanis az ügyek intézéséhez szükséges információk nagyobb arányban volnának elérhetők a települések honlapjain, esetleg egyre több ügy lenne intézhető online, akkor az emberek kisebb arányban fordulnának személyes megkereséssel a hivatalokhoz.

Az online megjelenés azért is fontos, mert habár a népesség városokba áramlása továbbra is jellemző, azonban várható egy fizetőképes társadalmi réteg megjelenése, amely következtében egy tiszta, csendes, természetes környezet alakulna ki. Továbbá, megvalósul az információs és kommunikációs technológiák további térnyerése, amely a munkaerőpiacokat is egyre nagyobb mértékben alakítja át, mind nemzeti, mind globális szinten. Mindez jelentős potenciális fejlődési forrást jelent, különösen az elvándorlás által legnagyobb mértékben sújtott legkisebb lélekszámú települések számára. A kutatási eredmények azonban azt mutatják, hogy a magyarországi kistelepüléseknek egyelőre nincs lehetőségük felvenni a versenyt a nagyobb városokkal. Ez a helyzet addig nem is fog megváltozni, amíg az alapszolgáltatások egy bizonyos köre nem biztosított elfogadható színvonalat minden településen. A falvak esetében ez azt jelenti, hogy ki kell építeni, illetve elérhető közelségbe kell hozni ezen alapszolgáltatásokat. Ez nem valósulhat meg költséghatékony módon az önkormányzatok közötti horizontális és vertikális koordináció erősítése nélkül.

Tapasztalataink azt mutatják, hogy ezen a téren van talán a legtöbb kiaknázatlan lehetőség. Kutatásainkban a horizontális együttműködések közé a más önkormányzatokkal, helyi vállalkozásokkal, valamint civil és egyházi szervezetekkel való kooperációt soroltuk, míg a vertikális együttműködések közé a megyei önkormányzatokkal fenntartott kapcsolatok kerültek.





Open communication is an important prerequisite to successfully involve the people into the local decision-making processes and one of the most convenient way to do so is the appropriate use of the Internet. In this relation, we concluded that municipalities with less dense population are often lacking the most basic IT infrastructure. As a result, the so-called online presence and performance (that is the ability to use the opportunities offered by the Internet and different e-government solutions) of significant number of local municipalities does not conform with the requirements of the 21st century. The municipalities with less than 1000 population are in the least favourable position in this regard, half of them have an IT infrastructure in which the 80% of the PCs is at least three years old. This does not mean that municipalities of larger cities are in a favourable situation: the share of out-of-date PCs is 60%. Another important obstacle prohibiting the local governments in developing their online presence is the lack of appropriate professional expertise in the field of IT. This, again, is more a common characteristic of the smaller municipalities. A third prerequisite of the up to date connectivity and online performance is the organisational culture that recognises the importance of online presence and communication and has the ability to use new information and communication technologies in an integrated way into their operation. The existence of such an organisational culture is more important in the case of larger municipalities as the formal ways of information flows are also more prevalent, while the role of informal ways of communication is more dominant in the case of smaller municipalities.

The online communication is even more important because in parallel with the migration of the population into the metropolitan area, there is a growing need from the part of urban population to move into rural areas where the air is less polluted, and the nature is closer to them. This demand of relatively high purchasing power is usually more mobile and often takes advantage from the new forms of work such as mobile work or the digitalisation of the economy. These new types of work enabled by further development the ICT are increasingly transforming the labour markets at both national and global levels. These new opportunities offer a significant source for development even for the smallest villages that are otherwise more likely to experience a loss in population due to international and domestic outward migration. Our research results show that these smaller Hungarian municipalities do not have to means to participate in this competition to attract people from the high-end segments of the labour market from large cities. In order to do so, they would be able to offer certain basic public services at high quality. In the cases of small villages this means that either the necessary infrastructure would need to be created or at least make them available in reasonable distance. This would require intense cooperation between the municipalities themselves and with the county level administrative units.

According to our experiences this is a field where many opportunities remain to be unexploited. In this research we defined local level cooperation (either between municipalities or between municipalities and other stakeholders such as enterprises, civil organisations, etc.) as a horizontal one, while the cooperation between municipal and county level administrative units as a vertical one.

A kooperáció statisztikai elemzése egyértelműen negatív kapcsolatot mutatott a települések intézményi, infrastrukturális ellátottsága és az együttműködési hajlandóság között. Ez azt jelenti, hogy azok a települések, amelyek kiterjedt szolgáltatásokat képesek nyújtani a lakosság felé, kevésbé hajlandók e kapacitásokat megosztani más településekkel, amelyek az intézményi ellátottság terén szerényebb lehetőségekkel rendelkeznek. Az együttműködések kvalitatív – interjúkon, esettanulmányokon alapuló – vizsgálata ezt a megállapítást részben megerősítette, részben további szempontokkal gazdagította. Egyrészt az utóbbi évek törvényi változásainak köszönhetően az önkormányzatok feladat- és hatáskörei olykor jelentős mértékben szűkültek, amely számos területen (pl. humánszolgáltatások) az együttműködési hajlandóság drámai visszaesésével járt. Szintén fontos tapasztalat, hogy ezek az együttműködések gyakran nélkülözték a partnerségen alapuló viszonyokat. Ez a probléma főleg akkor jelentkezett, ha egy-egy nagyobb település is tagja volt a társulásnak, hiszen ebben az esetben a kisebb települések vezetői sokszor érezték úgy, hogy valódi kooperáció helyett alá-fölérendeltségi viszonyok alakultak ki az egyenlőtlen hatalmi viszonyok következtében (például, ha az együttműködésben a szavazati arányokat a települések a lélekszámuk szerint alakították ki). Mindez felveti annak sürgető kérdését, hogy miként lehetne ez utóbbi, tehetősebb csoportba sorolt önkormányzatokat is érdekeltté tennénk az együttműködésben, való részvételben, a partneri viszonyok fenntartása mellett.

A vertikális kapcsolatok terén szintén jelentős módosulások voltak tapasztalhatók az elmúlt években, amelyek szintén a kisebb lélekszámú településeket érintették hátrányosan. Kivételek persze akadnak, hiszen az egyik általunk vizsgált megyei önkormányzat esetében például a támogató funkciók sikeres ellátása jellemző, amelyek nagy segítséget jelentenek a települési önkormányzatok számára. A támogató funkciók közé tartozik többek között a támogató szervezeti struktúra létrehozása és működtetése (pl. területfejlesztés, marketing), a kapacitásfejlesztés (több mint hatvan, magasan képzett, megfelelő kompetenciával rendelkező munkatárs felvétele), a megyei területi szinthez delegált projektmenedzsmenti feladatok, valamint az Integrált Területi Program (ITP) végrehajtása, és a 400 támogatott megyei TOP projekt több mint 90%-ának menedzselése. Továbbá, támogató funkciónak számított a járási és polgármesteri fórumok, amelyek az évente kétszer megye–település, település–település viszonylatban működő kapcsolatok megerősítése miatt kerültek megrendezésre.  Végül, de nem utolsó sorban a téma specifikus koordináció eredményeként stratégiai dokumentumok megalkotása és elfogadása valamint a településközi együttműködés koordinálása bizonyult fontosnak, amelyek közé tartozott a foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési együttműködés, a megyei ösztöndíjrendszer; valamint a megyei egyeztetési platformok működtetése (Megyei Felzárkózási Fórum, Klímavédelmi Platform, marketing klub, turisztikai desztináció menedzsment (TDM). A szakmailag és szervezetileg megerősített megyei önkormányzatok képesek hatékonyan összehangolni a települési fejlesztési terveket, amely összességében hatékonyabb forrásallokációt eredményez.





The statistical analysis of these cooperations showed that there is a clear negative correlation between the number of legally formal cooperation and the extent of available public service capacities. This means that the more public services are available in a given municipality, the fewer number of cooperations it is participating in and they are less able to share them with those municipalities where these public services are not available. This result was reinforced by the qualitative data analysis of the interviews and case studies giving further insights as to why this can happen. On the one hand, some legislative changes from the past few year's results in a decrease in municipal duties and powers that led to a decline in the number of cooperations, or earlier, still existing partnerships became void of purpose. It is also important to note that formerly existing cooperation involving large cities often lacked partnership-based trust relations. In these cases, the leaders of smaller municipalities often felt that larger municipalities try to create inequal power relations within the cooperation by for example determining voting rights according to the population size of each cooperating municipalities. This undermined trust relations and made the cooperation unsuccessful. It may therefore be appropriate to consider the introduction of additional incentives to better motivate local governments with larger and more developed capacities to cooperate with smaller municipalities in their vicinity in the sharing of their institutional capacities in the form of a partnership-based institutional cooperation.

Concerning the vertical cooperation (i.e. between municipalities and the county level public administration units), we experienced significant changes in the past few years as well. The roles and power of the county level public administration have also decreased, which affected negatively the smaller municipalities that would need some professional supporting and advisory functions from the county councils, which are often unable to fulfil these functions. Despite this general pattern, however, we also find some positive examples. In the case of one our case studies, a county council was able to perform these supporting and advisory functions. These include among others the followings: establishment and operation of supporting organisational structure (spatial development, marketing); HRM capacity development (hiring of more than sixty highly qualified employees possessing the necessary competencies); project management tasks delegated to the territorial county level, implementation of the Integrated Territorial Programme, and management of more than 90% of the 400 funded county SUDOP  projects; organisation of district and mayoral forums twice annually to strengthen relations between counties and municipalities, and between municipalities and municipalities; coordination of specific inter-municipal cooperation: cooperation in employment and economic development, county grant scheme; operation of county coordination platforms: setting up of County Convergence Forum, Climate Protection Platform, marketing club, tourism destination management (TDM); and drafting and approval of strategic documents as a result of topic-specific coordination, . According to our experiences professionally and organisationally strengthened county councils are able to effectively coordinate a municipal level development plan that leads to more cost-effective resource allocation.

Az alapvető kisszolgáltatások minőségének javítása, a belső és külső szervezeti és humán erőforrások fejlesztése és a pályázati pénzek növelése azonban önmagukban nem elegendőek arra, hogy tartósan és fenntartható módon javítsák a települések népességmegtartó képességét. Ennek megvalósítására a helyi gazdaság fejlesztésére, a helyben keletkező pénzügyi bevételek növelésére is szükség van. Ez talán a legösszetettebb kérdés, hiszen az állam csak korlátozott mértékben képes munkahelyeket teremteni, azok hosszú távú fenntartása pedig végképp a külső gazdasági körülmények függvénye. Ettől függetlenül igaz, hogy versenyképes béreket biztosító munkahelyek nélkül az elvándorlás nehezen akadályozható meg.
Éppen ezért a gazdaságfejlesztés a munkahelyteremtés területén még szorosabb kooperációra van szükség a települési, a megyei önkormányzatok, valamint a központi kormányzat illetékes szervezeti egységei között. Emellett a meglévő támogatási rendszerek átalakításával is növelhető a helyben keletkező bevételek nagysága. Az esettanulmányok készítése során, illetve a disszeminációs rendezvényeken is visszatérő problémaként merült fel például, hogy a helyi iparűzési tevékenységek utáni adót nem helyben fizetik meg a gazdálkodó szervezetek, hanem a cégek adminisztratív székhelyén. Hasonló probléma a mezőgazdasági támogatások kapcsán merült fel, hiszen ezek nem a föld tényleges megműveléséhez, hanem a tulajdonláshoz kötöttek, így ezek a pénzügyi erőforrások sem érik el a legrászorultabb településeket, hanem azokból az amúgy is jobb helyzetben lévő települések profitálnak. Egy harmadik probléma a jelenlegi pályázatokkal kapcsolatban, hogy azok sok esetben megkövetelnek bizonyos önrészt az induláshoz. Márpedig a leghátrányosabb helyzetben lévő településeken a minimális önrész előteremtése is nehezen megoldható feladatot jelent.

**Mindent összevetve az elvándorlásból és a természetes fogyásból eredő népességcsökkenés az önkormányzatok egyik legfontosabb problémája. Az utóbbi egy olyan globális trend a fejlett társadalmakban, amelynek megállítása túlmutat az önkormányzat rendszerén és kompetenciáin. Az elvándorlás csökkentése vagy megszüntetése szintén komplex probléma, amely a korábbiaknál holisztikusabb megközelítést, valamint az érintett szereplők közötti, az eddigieknél szorosabb, fejlett bizalmi viszonyokon alapuló együttműködést igényel. A rendelkezésre álló jó gyakorlatok és pozitív példák ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy erre a jelenlegi keretek között is lehetőség nyílik, további ösztönzők beépítésével sokat lehetne javítani a rendszer hatékonyságán.**





The improvement of the basic public services, the development of internal and external organisational and human resources and the increase of the financial resources available for municipalities per se will not automatically result in a greater population retention ability of these municipalities in a long run and in a sustainable way. In order to do so, the development of the local economy and increase of locally generated income is needed. This is perhaps the most complex challenge as the state can support job creation in an indirect way and the long-term sustainability of these new workplaces solely depends upon the external economic environment. However, it is true that without jobs offering competitive wages further outward migration is expected to continue. Consequently, a close cooperation is needed between municipal, county and central government levels in the field of local economic development and job creation. Beside this, the transformation of the existing financial support tools also may increase the incomes generated locally. This issue was a constantly raised issue in the case studies as well as during our dissemination event: that local business taxes are often not paid to the municipality where the actual business activity is performed while enterprises tend to pay business taxes to municipalities where the headquarter can be found, and this practice favours larger cities. A similar problem has been raised as concerning agricultural financial supporting schemes as the majority of these provide financial support for the owners and not for the farmers who cultivate the land. This also affects negatively the least prosperous and the most deprived municipalities. A related problem is that the majority of the tenders available for the municipalities require some of their own contribution, which poses an often insurmountable obstacle for those municipalities who need these financial supports the most.

**To sum up, the decrease of the population due to the ageing society and the domestic outward and foreign migration is the most important problem of the Hungarian municipalities. Ageing society is a global trend in the developed countries that local municipalities are unable to fight against effectively as it is beyond their competences. To lessen outward migration also represents a complex challenge that requires a more holistic approach from all stakeholders and a closer, trust-based cooperation between them. At the same time, some best practices and other positive examples call attention to the realitythat there are many unexploited opportunities within the framework of the currently existing system, and creating further incentives for this type of cooperation would improve its efficiency and success to a significant extent.**

# FELHASZNÁLT IRODALOM

**Bálint, L. – Obádovics, Cs. (2018).** Belföldi vándorlás. In: Monostori, J. – Őri, P. – Spéder, Zs. (szerk.) Demográfiai portré 2018. Jelentés a magyar népesség helyzetéről. Budapest: KSH Népességtudományi Intézet, pp. 217–236.

**Csizmady, A. – Csurgó, B. – Kovách, I. – Megyesi, B. (2017).** Területiség és társadalmi integráció. In: Kovách (2017), pp. 183–207.

**European Commission, Digital Scoreboard, DESI by components, Digital Economy and Society Index, by Main Dimension of the DESI**, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard

**Földházi, E. (2015).** A népesség szerkezete és jövője. In: Monostori, J. – Őri, P. – Spéder, Zs. (szerk.) Demográfiai portré 2015. Jelentés a magyar népesség helyzetéről. Budapest: KSH Népességtudományi Intézet, pp. 213–226.

**Google térkép,** Forrás: https://www.google.hu/maps/ (2019.04.15)

**Kiss, J. P. (2007).** A területi jövedelemegyenlőtlenségek strukturális tényezői Magyarországon. PhD-értekezés. Szeged: Szegedi Tudományegyetem.

**KorFa, Népesedési Hírlevél,** A KSH Népességtudományi Kutatóintézet kiadványa demográfiai kérdésekről, 2013. március; XIII. évfolyam 1. szám. Forrás: www.demografia.hu/korfa

**Kovách, I. (szerk.) (2017).** Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban. Budapest – Szeged: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont és Belvedere Meridionale.

**Kovách, I. – Hajdu, G. – Gerő, M. – Kristóf, L. – Szabó, A. (2017).** Az integrációs modell. In: Kovách (2017), pp. 21–48.

**KSH Interaktív térképek.** A 15–64 éves népesség aktivitási aránya, 2016. Forrás: http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLF018&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5





# REFERENCES

**Bálint, L. – Obádovics, Cs. (2018).** Belföldi vándorlás. (Domestic migration) In: Monostori, J. – Őri, P. – Spéder, Zs. (ed.) Demográfiai portré 2018. (Demographic portrait – 2018) Jelentés a magyar népesség helyzetéről. (Report on the Hungarian population) Budapest: CSO Hungarian Demographic Research Institute, pp. 217–236.

**Csizmady, A. – Csurgó, B. – Kovách, I. – Megyesi, B. (2017).** Területiség és társadalmi integráció. (Territoriality and social integration) In: Kovách (2017), pp. 183–207.

**European Commission, Digital Scoreboard, DESI by components, Digital Economy and Society Index, by Main Dimension of the DESI,** https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard

**Földházi, E. (2015).** A népesség szerkezete és jövője. (Structure and future of the population) In: Monostori, J. – Őri, P. – Spéder, Zs. (ed.) Demográfiai portré 2015. (Demographic portrait – 2015) Jelentés a magyar népesség helyzetéről. (Report on the Hungarian population) Budapest: CSO Hungarian Demographic Research Institute, pp. 213–226.

**Google Maps,** Source: https://www.google.hu/maps/ (15.04.2019)

**Kiss, J. P. (2007).** A területi jövedelemegyenlőtlenségek strukturális tényezői Magyarországon. (Structural factors of territorial income inequalities in Hungary) PhD thesis. Szeged: University of Szeged.

**KorFa, Népesedési Hírlevél,** A KSH Népességtudományi Kutatóintézet kiadványa demográfiai kérdésekről (Demographic Newsletter, Publication of the Hungarian Demographic Research Institute of the Central Statistical Office, March 2013, Volume XIII, Issue 1.
Source: www.demografia.hu/korfa

**Kovách, I. (ed.) (2017).** Társadalmi integráció. Az egyenlőtlenségek, az együttműködés, az újraelosztás és a hatalom szerkezete a magyar társadalomban. (Social integration. Structure of inequalities, cooperation, redistribution and power in Hungarian society) Budapest – Szeged: Centre for Social Sciences, Institute for Sociology of the Hungarian Academy of Sciences and Belvedere Meridionale.

**Kovách, I. – Hajdu, G. – Gerő, M. – Kristóf, L. – Szabó, A. (2017)**. Az integrációs modell. (The integration model) In: Kovách (2017), pp. 21–48.

**CSO Interactive maps.** Activity rate of the population aged 15–64 in 2016. Source: http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLF018&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5

**KSH Interaktív térképek.** Alkalmazásban állók havi átlagos munkajövedelme; 2016. Forrás: http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLI005&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5

**KSH Interaktív térképek.** Egy lakosra jutó bruttó hazai termék (GDP/fő); 2015. Forrás: http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/gdp.html?mapid=QPT001&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5

**Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda,** KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú, „Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II." (ÖFFK II.) elnevezésű kiemelt projekt, Önkormányzati Horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatás, kutatásvezető: Dr. Kovács Éva (Kutatás I., Kutatási Jelentés), kutatási elnök: Prof. Dr. Bukovics István

**Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda,** KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú, „Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II." (ÖFFK II.) elnevezésű kiemelt projekt, A helyi településfejlesztési fókuszú szolgáltatások inklúzív faktorainak azonosítását célzó kutatás, kutatásvezető: Dr. habil Kocsis János Balázs (Kutatás II., Kutatási Jelentés), kutatási elnök: Dr. Csanádi Gábor

**Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda,** KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú, „Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II." (ÖFFK II.) elnevezésű kiemelt projekt, Az önkormányzatok információfeldolgozási képességeit (pl. fejlesztési, tervezési, együttműködési, együttműködési, módszertani stb.) szükségleteit, és a továbblépés lehetőségeit meghatározó kutatás, kutatásvezető: Dr. habil Budai Balázs PhD. (Kutatás III., Kutatási Jelentés), kutatási elnök: Prof. Dr. Tózsa István

**Obádovics, Cs. – Bruder Emese (2017).** What does young age structure suggest about socio-economic development? Vadyba: Journal Of Management, 2:31, pp. 17–22.

**OECD (2015 és 2016).** Subnational Governments in OECD Countries. Key data: Hungary. Forrás: http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Hungary.pdf

**Pénzes J. (2012).** A területi jövedelemegyenlőtlenségek tendenciái és meghatározó tényezői Magyarország fejlett és elmaradott régióiban. In: Nyári, D (szerk.) Kockázat – Konfliktus – Kihívás: A VI. Magyar Földrajzi Konferencia, a MERIEXWA nyitókonferencia és a Geográfus Doktoranduszok Országos Konferenciájának Tanulmánykötete, Szeged: SZTE TTIK Természeti Földrajzi és Geoinformatikai Tanszék, pp. 686–699.

**Pénzes, J. – Kiss, J. P. – Deák, A. – Apáti, N. (2018).** Térségi sokszínűség és stabilitás: az iskolázottság települési szintű egyenlőtlenségeinek változása Magyarországon 1990–2011 között. Területi Statisztika, 58: 6. pp. 567–594.





**CSO Interactive maps.** Average monthly wages of employees, 2016. Source: http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/munkaero.html?mapid=QLI005&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5

**CSO Interactive maps.** Per capita gross domestic product (GDP), 2015. Source: http://www.ksh.hu/interaktiv/terkepek/mo/gdp.html?mapid=QPT001&layer=coun&color=1&meth=sug&catnum=5

**Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of the Interior**, flagship project No KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 ('Monitoring of Development Projects of Local Governments II" (MDPLG II)), Research laying the foundations for extending the municipal horizontal and vertical cooperation and coordination mechanism, Principal researcher: Éva Kovács, Dr. (Research I, Research Report), chairman of the research: István Bukovics, Prof. Dr.

**Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of the Interior**, flagship project No KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 ('Monitoring of Development Projects of Local Governments II" (MDPLG II)), Research aimed at identifying the inclusive factors of services focussing on local urban development, Principal researcher: Balázs János Kocsis, Dr. habil. (Research II, Research Report), chairman of the research: Gábor Csanádi, Dr.

**Office for Coordinating Local Governments of the Ministry of the Interior**, flagship project No KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 ('Monitoring of Development Projects of Local Governments II" (MDPLG II)), Research defining the information processing capacities (e.g. development, planning, cooperation, methodology etc.), needs of local governments, and opportunities for progress, principal researcher: Balázs Benjámin Budai, Dr. habil PhD. (Research III, Research Report), chairman of the research: István Tózsa, Prof. Dr.

**Obádovics, Cs. – Bruder Emese (2017).** What does young age structure suggest about socio-economic development? Vadyba: Journal Of Management, 2:31, pp. 17–22.

**OECD (2015 and 2016).** Subnational Governments in OECD Countries. Key data: Hungary. Source: http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Hungary.pdf

**Pénzes J. (2012).** A területi jövedelemegyenlőtlenségek tendenciái és meghatározó tényezői Magyarország fejlett és elmaradott régióiban. (Trends and key factors in territorial income inequalities in the developed and underdeveloped regions of Hungary) In: Nyári, D (ed.) Risk – Conflict – Challenges: Study of the VI Hungarian Geographical Conference, MERIEXWA opening conference, and the National Conference of Geographer Doctoral Students, Szeged: University of Szeged, Faculty of Science and Informatics, Department of Physical Geography and Geoinformatics, pp. 686–699.

**Pénzes, J. – Kiss, J. P. – Deák, A. – Apáti, N. (2018).** Térségi sokszínűség és stabilitás: az iskolázottság települési szintű egyenlőtlenségeinek változása Magyarországon 1990–2011 között. (Regional diversity and stability: changes in education levels at municipal level in Hungary between 1990 and 2011) Területi Statisztika, 58: 6. pp. 567–594.

**Pogácsás Tibor,** a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkárának megfogalmazása. Forrás: https://hirlevel.egov.hu/2018/06/03/pogacsas-tibor-az-allam-lezartnak-tekinti-az-onkormanyzati-rendszer-atalakitasat/

**Soós, G. – Dobos, G. (2014).** Against the Trend: Re¬Centralization of the Local Government System in Hungary. Prepared for the Panel Quality of Democracy in Eastern Europe and Latin America in Comparative Perspective (RC34.261), IPSA World Congress, Montreal, Canada, July 21.

**Számadó, R. (2018).** Önkormányzatok kiberbiztonságának és online képességeinek vizsgálata, figyelemmel az emberi képességek fejlesztésének kérdéseire. Doktori Értekezés. Budapest: Óbudai Egyetem, Biztonságtudományi Doktori Iskola.

**The World Bank Data:** Urban population (% of total). United Nations Population Division. World Urbanization Prospects: 2018 Revision. Forrás: https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS





**Tibor Pogácsás,** document authored by the Minister of State for Municipal Affairs of the Ministry of the Interior. Source: https://hirlevel.egov.hu/2018/06/03/pogacsas-tibor-az-allam-lezartnak-tekinti-az-onkormanyzati-rendszer-atalakitasat/

**Soós, G. – Dobos, G. (2014).** Against the Trend: ReCentralization of the Local Government System in Hungary. Prepared for the Panel Quality of Democracy in Eastern Europe and Latin America in Comparative Perspective (RC34.261), IPSA World Congress, Montreal, Canada, July 21.

**Számadó, R. (2018).** Analysis of the cybersecurity and webability of local governments in consideration of questions concerning the development of human capabilities. PhD thesis. Budapest: University of Óbuda, Doctoral School of Safety and Security Sciences.

**The World Bank Data:** Urban population (% of total). United Nations Population Division. World Urbanization Prospects: 2018 Revision. Source: https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS

# IMPRESSZUM


KÉSZÍTETTE

Illéssy Miklós tudományos munkatárs
T. Nagy Judit adatelemzési szakértő
Számadó Róza főosztályvezető

LEKTORÁLTA

Prof. Dr. Makó Csaba

SZAKÉRTŐI KÖZREMŰKÖDŐK

Ongjerth Richárd településfejlesztési szakértő
Sebánné Joó Tünde osztályvezető
Szapu Julianna Szulamit IT szakértő
Kállay Lili kutatási koordinátor
Rostás Gábor belső koordinátor
Görgicze Ida Klára kutatási titkár
Minőségbiztosításért felelős:
Ács Anna Fruzsina szakmai minőségbiztosító

OLVASÓSZERKESZTŐ

Hlavacska András

TÖRDELŐSZERKESZTŐ

Gajdos Nikolett

GRAFIKUS

Dobák Ildikó


# IMPRINT


PREPARED BY

Miklós Illéssy, research fellow
Judit T. Nagy, data analytics expert
Róza Számadó, head of department

REVIEWER

Prof. Dr. Csaba Makó

EXPERT CONTRIBUTORS

Richárd Ongjerth, expert in urban development
Tünde Joó Sebánné, head of department
Julianna Szulamit Szapu, IT expert
Lili Kállay, research coordinator
Gábor Rostás, internal coordinator
Ida Klára Görgicze, research secretary
Quality assurance manager:
Anna Fruzsina Ács, professional quality assurance

COPY EDITOR

András Hlavacska

LAYOUT

Nikolett Gajdos

GRAPHICS

Ildikó Dobák

# MELLÉKLETEK

## 1. melléklet

### A kutatási tevékenység során alkalmazott módszerek

A kutatás során számos adatot gyűjtöttünk, amelyeket változatos technikákkal dolgoztunk fel. Ezek között kvalitatív és kvantitatív módszerek egyaránt találhatók. Az eredményeket igyekeztünk úgy ötvözni, hogy kombinálásuk révén mindkét eljárás előnyeit maximalizáljuk. Mint ismeretes, a kvantitatív módszerek széles körű, nagy mennyiségű adat elemzésére alkalmasak, amelynek során a legfontosabb összefüggések feltárására nyílik lehetőség a vizsgált változók között. Ezzel szemben a kvalitatív adatgyűjtési és adatelemzési módszerek erőssége nem a reprezentativitásukban rejlik, hanem abban, hogy a kvantitatív módszerek alkalmazása során azonosított legfontosabb összefüggések mögött meghúzódó okok és következmények bonyolult egymásra hatásának mechanizmusait tárják fel. A kutatás egyik legfontosabb módszertani erőssége, hogy mindkét kutatási technikát széleskörűen alkalmazta, az eredmények integrálása pedig már a három kutatási jelentésben is magas színvonalon történt meg.

### 1.1. Kvantitatív módszerek

#### Meglévő adatok másodelemzése

A kutatás során számos meglévő adatbázis eredményeinek másodelemzését végeztük el. A szükséges adatok jó része nyilvános hozzáférésű forrásból származott (például KSH-T STAR, TeIR), vagy a minisztériumok adatgyűjtéseiből (IVS-ek, ITS-ek) állt rendelkezésre. Azonban a helyi társadalom szegregációs jellemzőinek vizsgálatához szükség volt a Központi Statisztikai Hivatal 2001-es és 2011-es népszámlálásának bizonyos, a hozzáférhetőnél nagyobb felbontású adataira is. Emellett bizonyos esetekben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bizonyos adatait is elemeztük.

#### Online önkormányzati kérdőívek

A meglévő adatok másodelemzése mellett számos önálló adatgyűjtést is végeztünk. 2017 első negyedévében online felmérést végeztünk a magyarországi települési önkormányzatok teljes körében. A Belügyminisztérium saját belső hálózatán kiküldött kérdőívre 2520 válasz érkezett. A kutatásban azt kértük, hogy ezeket lehetőleg a polgármester vagy a jegyző töltse ki. A kérdőív elsősorban az önkormányzatok informatikai állapotának, kommunikációs gyakorlatának feltérképezésére szolgált, emellett fontos adatokat kaptunk az önkormányzatok közötti horizontális és vertikális együttműködések egyes kérdéseiről is. A felmérést más kutatási kérdésekkel 2019 első negyedévében megismételtük.

#### Lakossági felmérés

Annak érdekében, hogy az önkormányzatokkal szemben támasztott lakossági elvárásokról is képet kapjunk, személyes megkérdezésen alapuló kérdőíves vizsgálatot is folytattunk 2017 tavaszán. Az 1810 fős minta kialakítása során ügyeltünk arra, hogy az reprezentatív legyen a magyar lakosság egészére nem, életkor, iskolai végzettség, lakóhely nagysága és területi elhelyezkedése szerint is.





# ANNEXES

## Annex 1

### Methods applied in research

We collected a wide variety of data in the course of research, which we processed with diverse techniques. These include both qualitative and quantitative methods. We aimed to combine the results to maximise the advantages of both procedures. It is well known that quantitative methods are suitable for the analysis of wide ranging, large quantities of data, where it is possible to identify key correlations between the analysed variables. In contrast, the strength of qualitative data collection and data analytical methods lies not in their representativity, but in their capacity to determine complex interacting mechanisms of causes and consequences underlying key correlations identified in the course of using quantitative methods. One of the key methodological strengths of the research is its choice of extensively using both research techniques, and the results were also integrated at a high standard in the three Research Reports.

### 1.1. Quantitative methods

#### Secondary analysis of existing data

In the course of research, we performed the secondary analysis of the results of relevant existing databases. Large portions of the necessary data were retrieved from publicly accessible sources (e.g. KSH-T STAR, TeIR) or were available in ministerial databases (IVSs, ITSs). For analysing the segregation characteristics of local societies, but it was necessary to also obtain certain data of greater depth than is accessible from the 2001 and 2011 census of the Central Statistical Office. In some instances we also analysed data of the National Tax and Customs Administration.

#### Online municipal questionnaires

Beyond the secondary analysis of existing data, we also independently collected a large quantity of data. In the first quarter of 2017 we conducted an online survey among all municipal local governments of Hungary. A total of 2,520 replies were given to the questionnaire sent through the internal network of the Ministry of the Interior. In the research we asked that the questionnaire be preferably filled in by the mayor or notary. The questionnaire was primarily aimed at assessing the IT infrastructure and communication practices of local governments, but we also received important data relating to questions concerning horizontal and vertical inter-municipal cooperation. We repeated the survey in the first quarter of 2019 with other research questions.

#### Public survey

To also acquire information relating to public expectations toward local governments, in the spring of 2017 we also conducted a questionnaire survey based on opinion polls. In the course of setting up the sample of 1,810 participants we strived to ensure that it was representative of the entire Hungarian population based on sex, age, level of education, size and territorial position of residence.

A vizsgálat elsősorban a lakosság helyi közügyekben való részvétellel kapcsolatos tapasztalatainak és elvárásainak feltérképezésére irányult, de emellett vizsgálta a közösséghez tartozás fontosságát, a település helyzetének, a helyi közügyeknek és politikusoknak a megítélését, a közszolgáltatásokkal való elégedettséget és az önkormányzat és a lakosság közötti információáramlás legfontosabb csatornáit.

## 1.2. Kvalitatív módszerek

A kutatási tevékenység az ilyenkor szokásos módon a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom elemzésével kezdődött, amelyet feltáró jellegű előzetes szakmai interjúk készítése követett néhány kiválasztott szakértővel, döntéshozóval és egyéb stakeholderrel. A három kutatás – a vizsgált szakmai terület sajátosságainak megfelelően – jelentősen eltérő kvalitatív adatgyűjtési és adatfeldolgozási technikákat alkalmazott, amelyek jól kiegészítették a kvantitatív adatgyűjtésekből nyert adatokat.

### Esettanulmányok

A Kutatás II. az önkormányzatok inkluzív működésének sajátosságait vizsgálta. Ennek keretében összesen 58 települési esettanulmányt készítettek, amelyek egyenként 4–7 interjún alapultak. Ezen esettanulmányok céljai közé tartozott az adott településen megfigyelhető gyakorlatok, sikeres és kevésbé sikeres eljárások, az inkluzivitás mintázatának és időbeli változásának vizsgálata, a település sikerességének felmérése. A mintába kerülő települések kiválasztásánál a legfontosabb szempontot a település nagysága, szegregációs mintázata és az inkluzív működés gyakorlata jelentették, de használtuk az előzetes szakértői interjúk során egyedi jó vagy rossz gyakorlatokról szerzett információkat is. Az esettanulmányok készítéséhez összesen 301 interjú készült, amelyek során képet kaphattunk az egyes települések népességmegtartó erejéről, a helyi közösségek szerkezetéről, a helyi identitás fontosabb építőköveiről, a lakosság bevonásának formális és informális mechanizmusairól stb.

### Mélyfúrások

Az 58 esettanulmányból hat helyszínen további interjúk felvételére is sor került, részint a valamilyen szempontból érdekesnek bizonyuló helyi gyakorlatok mélyebb megismerése, részint a kapott eredmények validálása szempontjából.

### Fókuszcsoportos interjúk

Szintén a kapott eredmények validálása szempontjából voltak fontosak a fúkuszcsoportos kutatások. A fókuszcsoportos interjúkat három helyszínen vettük fel, eltérő célcsoportokkal. Budapesten a központi közigazgatási szervek, minisztériumok döntéshozói, tisztviselői vettek részt, akik jelentős részének volt önkormányzati tapasztalata is.
A Közép-Dunántúlon a környékbeli polgármesterek és önkormányzati döntéshozók számára rendezett interjú a helyi gyakorlatok és tapasztalatok begyűjtésének és interaktív megbeszélésének alkalmaként nyújtott adatokat és támpontokat a vizsgálathoz. A lakossági vizsgálatot a Dél-Dunántúlon bonyolítottuk le, ahol kis- és nagy települések lakói, civil szervezetek képviselői és felsőoktatási kutatói a lakosság szemszögéből osztották meg véleményüket. Mindhárom alkalommal a csoportok vegyes összetétele biztosította az élénk beszélgetést és a meglátások, tapasztalatok megosztását, valamint a vélemények ütköztetését. A fókuszcsoportos interjúk hossza 1,5–2 óra volt. A kutatás elsősorban a lakosság bevonásának módozatairól, előnyeiről és hátrányairól szólt. A konkrét tematika kialakításánál figyelembe vettük az eltérő célcsoportok sajátosságait, így azok struktúrája némileg eltért egymástól. Az egyes csoportokban a szakmai sztenderdeknek megfelelően 6–10 fő vett részt.





The survey was chiefly aimed at assessing public experience and expectations relating to involvement in local public affairs, but it also examined the importance of belonging to a community, opinions of the municipality's situation, local public affairs and politicians, satisfaction with public services, and the key channels of information flows between the local government and the public.

## 1.2. Qualitative methods

In line with common practice, research commenced with the analysis of relevant national and international literature, which was followed by preliminary professional interviews of an investigative nature conducted with selected experts, decision-makers and other stakeholders. The three research projects – in consideration of the characteristics of the analysed professional field – applied significantly varying qualitative data collection and data processing techniques, which effectively supplemented data gained from quantitative data collection.

### Case studies

Research II analysed characteristics of the inclusive operation of local governments. A total of 58 case studies were completed, each based on 4–7 interviews. These case studies aimed, among other things, to examine practices, successful and less successful procedures in the given municipality, changes in the pattern of inclusivity in time, and the success of municipalities. The key criteria for selecting municipalities in the sample were the municipality's size, segregation pattern and inclusive operation practices, but we also used information on specific good or bad practices obtained in the course of the preliminary interviewing of specialists. A total of 301 interviews were conducted for the case studies. These offered insight into the population retention ability of municipalities, the structure of local communities, key building blocks of local identity, and formal and informal mechanisms of public inclusion. etc.

### Deep drilling

Among the 58 case studies, additional interviews were conducted at six locations, partly to deepen knowledge of local practices considered to be important for some reason, and partly to validate the received results.

### Focus group interviews

Focus group research was also important for validating the received results. We conducted the focus group interviews at three locations, with different target groups. The interviews in Budapest were conducted with the decision-makers, including officials of central administrative authorities and ministries, most of whom also had experience in local government.
The interviews in Central Transdanubia, conducted with regional mayors and local government decision-makers, surveying local practices and experience in the course of interactive discussions, provided data and points of reference for the analysis. The public survey was conducted in South Transdanubia, where the inhabitants of small and large municipalities, representatives of civil society organisations and researchers of higher education institutions shared their opinions from the view of the public. In all three cases, the mixed composition of the groups ensured stimulated discussions, the sharing of observations and experience, and the clash of views. The focus group interviews were 1.5--2 hours long. This research mainly focussed on the means, benefits and disadvantages of public inclusion. When drafting the specific topics we considered the characteristics of the different target groups, requiring their structures be varied to a certain extent. In conformity with professional standards, 6–10 people participated in the individual groups.

## Félig strukturált vezetői interjúk

A Kutatás I-ben az önkormányzatok közötti együttműködések mintázatainak megértése céljából készítettünk önkormányzati vezetőkkel mintegy 70 db félig strukturált interjút. Ennek során tizenöt települési önkormányzati koordinációs struktúrát választottunk ki mélyebb elemzésre. Együttműködésenként 3–7 interjú készült a tagönkormányzatok vezetőivel (az interjúalanyok elsősorban polgármesterek voltak, de alpolgármestereket, jegyzőket is kérdeztünk). Az együttműködésekben érintett települési önkormányzatok vezetőivel előzetesen meghatározott, egységes kérdésblokkok mentén félig strukturált interjú készült. A kapott eredményeket MAXQDA szövegelemző szoftver segítségével is értékeltük, különös tekintettel a koordináció céljára, az együttműködés előnyeire és hátrányaira, az együttműködés ösztönzőire és gátjaira, illetve a koordináció eszközeire.

## Megyei workshopok

A vertikális önkormányzati koordinációt, azaz a megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok közötti együttműködés kapcsán kvantitatív adatok, központi adatbázisok nem álltak rendelkezésre, ezért a folyamat jellemzőinek feltárása, az információk gyűjtése, a Belügyminisztérium által tartott megyei és települési önkormányzatok közötti koordinációt vizsgáló workshopokon elhangzottak alapján történt. A megyei központi és járási rendezvényeken World Café módszerrel dolgoztunk, alkalmanként rögzítettük a résztvevők koordinációval kapcsolatos tapasztalatait, véleményét, ajánlásait. Az elkészült összefoglaló dokumentumokat problématípusonként, valamint a területi/közigazgatási szinteken jellemző akadályok csoportosítását követően elemeztük. A rendezvénysorozatot hét megyében szerveztük meg, ezek felépítése azonos minta szerint történt: minden megyében volt egy nyitó- és egy zárókonferencia, a kettő között pedig három járásban járási workshopok. A zárókonferenciát követően minden megyében tartottunk egy utánkövető megbeszélést is, ahol a zárókonferencia óta eltelt időben lezajlott folyamatokat értékeltük.
A workshopok témáját mindenhol a megyei önkormányzatok határozták meg a helyi sajátosságoknak megfelelően. Így például Győr-Moson-Sopron megyében a területrendezés és területfejlesztés volt a központi téma; Baranyában a foglalkoztatáspolitika és megyei foglalkoztatási paktumok; Hajdú-Bihar megyében a turizmusfejlesztés; Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az egészségügyi alapellátás infrastrukturális fejlesztései; Komárom-Esztergom megyében a környezetvédelem és környezetpolitika; Csongrádban a Területfejlesztési Operatív Program tervezési folyamata; Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig az önkormányzatok szerepvállalása a jász-kun identitás erősítésében a települések lakosságmegtartó képességének növelése céljából. A workshopokon összesen 885 fő vett részt, megyénként 109–159 fő jelent meg az öt rendezvényen összesen.

## Önkormányzati IKT-modellek

A Kutatás III-ban összesen 80 önkormányzat esetében állítottunk fel úgynevezett önkormányzati IKT-modelleket. E modellek célja az volt, hogy felderítsük a vizsgált önkormányzatok informatikai hátterének minőségét. A modellek négy fő elemből tevődnek össze: az infokommunikációs adottságok és alapadatok bemutatása, az információs struktúra állapotfelmérése, az információs csatornák, információs felületek elemzése, valamint az inklúzió kommunikációs szintű megvalósításának vizsgálata. A négy dimenzió szerint vizsgáltuk az információkezeléshez szükséges hardver és szoftver korszerűségét és minőségét. Szintén vizsgáltuk, hogy a hivatal milyen döntéstámogatási csatornákat használ az egyes döntések meghozatala során. A hivatal webes kommunikációján belül elemeztük, hogy a jogszabályokban rögzített kötelezettségeknek mennyiben tesz eleget (később ezeket az adatokat valamennyi vizsgált település vonatkozásában, aggregáltan is vizsgáltuk).





## Semi-structured interviews of leaders

To understand the patterns of inter-municipal cooperation in Research I, we conducted approximately 70 semi-structured interviews with local government leaders. We selected fifteen coordination structures of local governments for deeper analysis. 3-7 interviews were conducted with member local government leaders per cooperation (the interviewees were typically mayors, but we also interviewed vice mayors and notaries). Semi-structured interviews were conducted with the heads of local governments involved in cooperation, according to predefined, uniform blocks of questions. We evaluated the results with the help of MAXQDA text analysis software, with particular focus on the purpose of coordination, the benefits and disadvantages of cooperation, incentives and barriers of cooperation, and means of coordination.

## County workshops

Quantitative data and central databases were not available in relation to vertical inter-municipal cooperation, i.e. cooperation between county councils and municipal local governments. Characteristics of this process were defined and information was collected for analysing coordination between county councils and local governments on the basis of the workshops organised by the Ministry of the Interior. We used the World Café method at central county and district events, occasionally recording the experience, views and recommendations of participants relating to coordination. We analysed the prepared summary documents for each type of problem following the grouping of common barriers at territorial/administrative levels. We organised the series of events in seven counties. Their structure is based on an identical model, with an opening and closing conference being held in all counties, and district workshops convened in three districts between the two. After the closing conference we held follow-up discussions in all counties, where we evaluated events transpiring since the closing conference.
In each case the topics of the workshops were determined by the county councils, based on local characteristics. Thus, in Győr-Moson-Sopron county, for example, the central topic was spatial planning and spatial development; in Baranya county it was employment policy and county employment pacts; in Hajdú-Bihar county it was the development of tourism; in Szabolcs-Szatmár-Bereg county it was the infrastructural developments of basic health care services; in Komárom-Esztergom county it was environmental protection and environmental policy; in Csongrád county it was the planning process of the Spatial Development Operational Programme; and in Jász-Nagykun-Szolnok county it was the role of local governments in strengthening Jász-Kun identity to enhance the population retention ability of municipalities. The workshops were attended by a total of 885 participants; a total of 109–159 people per county attended the five events.

## Municipal ICT models

In Research III we set up so-called municipal ICT models in relation to a total of 80 local governments. These models served to assess the quality of the IT background of the analysed local governments. The models consist of four main elements: presentation of infocommunication characteristics and basic data, status survey of the information structure, analysis of information channels and information platforms, and analysis of the implementation of inclusion at the level of communication. Based on the four dimensions, we analysed the modernity and quality of hardware and software necessary for information management. We also examined the decision support channels used by administrations in the course of decision-making. In relation to the online communication of the local government we analysed the extent of its compliance with legal obligations and later also analysed these data in aggregated form in relation to all analysed municipalities.
We also observed online connection to social media, its content and form and conducted an

Megfigyeltük továbbá az internetes közösségi jelenlétet, annak tartalmát és formáját. Amennyiben volt, úgy a település weboldalát is alapos elemzésnek vettettük alá. Tanulmányoztuk funkcióit, tematikáját, felépítését, szolgáltató jellegét, felhasználóbarátságát, gyorsaságát, reszponzivitását, naprakészségét, megjelenését, jogszabályi megfelelését. Külön figyelmet fordítottunk a hátrányos helyzetű célcsoportok számára fellelhető tartalmaknak, illetve a valamilyen formában pozitívan diszkriminált lakosságcsoportok számára szóló kommunikációval kapcsolatos intézkedések nyomainak. E vizsgálati szempontok után nagyjából teljes kép tárult elénk a település információkezelési adottságairól, gyakorlatáról és lehetőségeiről. A településeket úgy választottuk ki, hogy lakosságszám, földrajzi helyzet, funkció szempontjából reprezentatív legyen az alapsokaságra. Összesen 117 interjú készült ebből a célból.

## 2. melléklet

### A klaszterelemzés minősítése, amely alapján az osztályozást megfelelőnek tekintettük (forrás: saját szerkesztés)

**Model Summary**

| | |
|---|---|
| Algorithm | TwoStep |
| Inputs | 3 |
| Clusters | 3 |

**Cluster Quality**

**Model Summary**

| | |
|---|---|
| Algorithm | TwoStep |
| Inputs | 3 |
| Clusters | 3 |

**Cluster Quality**

in-depth analysis of websites if the municipalities had one. We studied the websites' functions, topics, structure, service providing character, user-friendliness, speed, responsiveness, up-to-datedness, appearance and legal compliance. We separately focussed on content available to less-favoured target groups and on traces of measures relating to communication targeting groups of the population that are in some way positively discriminated. After application of these analytical criteria we received a picture of the characteristics, practices and opportunities of information management in municipalities. We selected municipalities to ensure that the population was representative in terms of the number of inhabitants, geographical location and functions. A total of 117 interviews were conducted for this purpose.

## Annex 2

### Qualification of cluster analysis, based on internal analysis of classification adequacy (source: own data)

**Model Summary**

| | |
|---|---|
| Algorithm | TwoStep |
| Inputs | 3 |
| Clusters | 3 |

**Cluster Quality**

**Model Summary**

| | |
|---|---|
| Algorithm | TwoStep |
| Inputs | 3 |
| Clusters | 3 |

**Cluster Quality**

## 3. melléklet

### A 2000 fős vagy az alatti lélekszámú települések klasztereinek jellemzői és az egyes változók szórásai (forrás: saját szerkesztés)

| VÁLTOZÓ | | KLASZTER 1 (n=1353) | KLASZTER 2 (n=124) | KLASZTER 3 (n=895) |
|---|---|---|---|---|
| jele | rövid neve | Leszakadó kistelepülések | Hibrid törpefalvak | Fellendülő kistelepülések |
| S1 | népesség változása (%) | 5,13 | 24,63 | 4,65 |
| S2 | SZJA alap (millió Ft) | 0,23 | 0,385 | 0,25 |
| S3 | SZJA alap változása (ezer Ft) | 104,55 | 286,30 | 130,54 |
| V1 | 18–59 évesek aránya (%) | 4,7 | 6,23 | 3,77 |
| V2 | élveszületések aránya (fő/ezer fő) | 6,27 | 11,71 | 4,49 |
| V3 | öregedési index (%) | 1,02 | 1,26 | 0,92 |
| V7 | felsőfokú végzettségűek aránya (%) | 2,88 | 6,83 | 4,08 |
| D1 | lakosságszám (fő) | 511,78 | 407,97 | 506,74 |
| V4 | gépkocsik száma (db/ezer fő) | 72,87 | 102,54 | 56,34 |
| V5 | munkanélküliség (fő/ezer fő) | 31,29 | 36,43 | 14,55 |
| V8 | más településre dolgozni járók aránya (%) | 7,15 | 8,55 | 6,94 |
| V9 | más megyébe naponta eljárók aránya (%) | 3,18 | 3,87 | 5,64 |
| V10 | bejárók aránya (%) | 6,75 | 16,20 | 12,69 |
| V11 | önkormányzati saját bevételek aránya (M Ft/ezer fő) | 26,85 | 89,18 | 53,49 |
| V12 | távolság megyeszékhelytől (perc) | 20,81 | 21,73 | 19,71 |
| V13 | távolság Budapesttől (perc) | 34,44 | 39,22 | 42,32 |
| V14 | civil szervezetek száma (db/ezer fő) | 12,08 | 35,80 | 13,86 |
| V15 | kulturális rendezvények száma (db/ezer fő) | 67,54 | 117,92 | 57,25 |
| V16 | bölcsődei, óvodai helyek száma (hely/száz fő) | 49,21 | 32,38 | 50,54 |
| V17 | kiépített utak aránya (%) | 18,88 | 23,42 | 20,31 |
| V18 | közműolló (%) | 0,39 | 0,37 | 40,00 |
| V19 | együttműködések száma | 1,48 | 1,49 | 1,49 |
| F2 | informativitás (faktorérték) | 0,88 | 0,71 | 0,96 |
| F4 | közösségi kapcsolódás (faktorérték) | 0,92 | 0,89 | 0,98 |





## Annex 3

### Characteristics of municipalities with 2,000 or fewer inhabitants and the spreads of certain variables (source: own data)

| VARIABLE | | CLUSTER 1 (n=1353) | CLUSTER 2 (n=124) | CLUSTER 3 (n=895) |
|---|---|---|---|---|
| mark | short name | Lagging small municipalities | Hybrid tiny villages | Recovering small municipalities |
| S1 | change in population (%) | 5.13 | 24.63 | 4.65 |
| S2 | PIT base (HUF million) | 0.23 | 0.385 | 0.25 |
| S3 | Change in PIT base (HUF thousand) | 104.55 | 286.30 | 130.54 |
| V1 | Ratio of people aged 18–59 (%) | 4.7 | 6.23 | 3.77 |
| V2 | live birth rate (births/1,000) | 6.27 | 11.71 | 4.49 |
| V3 | ageing index (%) | 1.02 | 1.26 | 0.92 |
| V7 | ratio of people with a higher education degree (%) | 2.88 | 6.83 | 4.08 |
| D1 | population (inhabitants) | 511.78 | 407.97 | 506.74 |
| V4 | number of motor vehicles (pcs/1,000 people) | 72.87 | 102.54 | 56.34 |
| V5 | unemployment (unemployed persons/1,000) | 31.29 | 36.43 | 14.55 |
| V8 | ratio of population commuting to another municipality (%) | 7.15 | 8.55 | 6.94 |
| V9 | ratio of population commuting daily to another county (%) | 3.18 | 3.87 | 5.64 |
| V10 | ratio of population going to work (%) | 6.75 | 16.20 | 12.69 |
| V11 | ratio of own municipal revenues (HUF million/1,000 people) | 26.85 | 89.18 | 53.49 |
| V12 | distance from county capital (minutes) | 20.81 | 21.73 | 19.71 |
| V13 | distance from Budapest (minutes) | 34.44 | 39.22 | 42.32 |
| V14 | number of civil society organisations (organisations/1,000 people) | 12.08 | 35.80 | 13.86 |
| V15 | number of cultural events (events/1,000 people) | 67.54 | 117.92 | 57.25 |
| V16 | number of nursery, kindergarten places (places/100 people) | 49.21 | 32.38 | 50.54 |
| V17 | ratio of paved roads (%) | 18.88 | 23.42 | 20.31 |
| V18 | difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network (%) | 0.39 | 0.37 | 40.00 |
| V19 | number of cooperations | 1.48 | 1.49 | 1.49 |
| F2 | informativity (factor value) | 0.88 | 0.71 | 0.96 |
| F4 | connection to social media (factor value) | 0.92 | 0.89 | 0.98 |

| VÁLTOZÓ | | KLASZTER 1 (n=341) | KLASZTER 2 (n=129) | KLASZTER 3 (n=311) |
|---|---|---|---|---|
| jele | rövid neve | Hátrányos helyzetű települések | Vonzástérségi települések | Kisebb vonzerejű alközpontok |
| S1 | népesség változása (%) | 2.91 | 6.04 | 2.46 |
| S2 | SZJA alap (millió Ft) | 0.21 | 0.45 | 0.20 |
| S3 | SZJA alap változása (ezer Ft) | 79.23 | 151.09 | 58.77 |
| V1 | 18–59 évesek aránya (%) | 2.30 | 2.45 | 2.46 |
| V2 | élveszületések aránya (fő/ezer fő) | 3.31 | 1.88 | 1.95 |
| V3 | öregedési index (%) | 0.38 | 0.29 | 0.33 |
| V7 | felsőfokú végzettségűek aránya (%) | 2.52 | 6.81 | 4.12 |
| V20 | lakosságszám (fő) | 5,309.76 | 15,961.81 | 23,520.63 |
| V4 | gépkocsik száma (db/ezer fő) | 59.10 | 32.11 | 40.86 |
| V5 | munkanélküliség (fő/ezer fő) | 25.32 | 7.67 | 11.42 |
| V8 | más településre dolgozni járók aránya (%) | 6.34 | 7.06 | 8.51 |
| V9 | más megyébe naponta eljárók aránya (%) | 4.64 | 9.39 | 5.99 |
| V10 | bejárók aránya (%) | 3.90 | 11.29 | 9.35 |
| V11 | önkormányzati saját bevételek aránya (M Ft/ezer fő) | 17.42 | 82.22 | 50.70 |
| V12 | távolság megyeszékhelytől (perc) | 22.81 | 14.39 | 20.89 |
| V13 | távolság Budapesttől (perc) | 43.08 | 40.98 | 43.34 |
| V14 | civil szervezetek száma (db/ezer fő) | 3.02 | 3.67 | 3.72 |
| V15 | kulturális rendezvények száma (db/ezer fő) | 30.06 | 10.59 | 32.98 |
| V16 | bölcsődei, óvodai helyek száma (hely/száz fő) | 11.80 | 12.22 | 13.43 |
| V17 | kiépített utak aránya (%) | 19.40 | 21.52 | 21.46 |
| V18 | közműolló (%) | 22.66 | 15.82 | 15.01 |
| V19 | együttműködések száma | 1.54 | 1.25 | 1.40 |
| F2 | informativitás (faktorérték) | 1.06 | 1.02 | 1.11 |
| F4 | közösségi kapcsolódás (faktorérték) | 1.09 | 1.13 | 1.12 |





| VARIABLE | | CLUSTER 1 (n=341) | CLUSTER 2 (n=129) | CLUSTER 3 (n=311) |
|---|---|---|---|---|
| Mark | short name | Less-favoured municipalities | Catchment area municipalities | Sub-centres with minor attraction |
| S1 | change in population (%) | 2.91 | 6.04 | 2.46 |
| S2 | PIT base (HUF million) | 0.21 | 0.45 | 0.20 |
| S3 | Change in PIT base (HUF thousand) | 79.23 | 151.09 | 58.77 |
| V1 | Ratio of people aged 18–59 (%) | 2.30 | 2.45 | 2.46 |
| V2 | live birth rate (births/1,000) | 3.31 | 1.88 | 1.95 |
| V3 | ageing index (%) | 0.38 | 0.29 | 0.33 |
| V7 | ratio of people with a higher education degree (%) | 2.52 | 6.81 | 4.12 |
| V20 | population (inhabitants) | 5,309.76 | 15,961.81 | 23,520.63 |
| V4 | number of motor vehicles (pcs/1,000 people) | 59.10 | 32.11 | 40.86 |
| V5 | unemployment (unemployed persons/1,000) | 25.32 | 7.67 | 11.42 |
| V8 | ratio of population commuting to another municipality (%) | 6.34 | 7.06 | 8.51 |
| V9 | ratio of population commuting daily to another county (%) | 4.64 | 9.39 | 5.99 |
| V10 | ratio of population going to work (%) | 3.90 | 11.29 | 9.35 |
| V11 | ratio of own municipal revenues (HUF million/1,000 people) | 17.42 | 82.22 | 50.70 |
| V12 | distance from county capital (minutes) | 22.81 | 14.39 | 20.89 |
| V13 | distance from Budapest (minutes) | 43.08 | 40.98 | 43.34 |
| V14 | number of civil society organisations (organisations/1,000 people) | 3.02 | 3.67 | 3.72 |
| V15 | number of cultural events (events/1,000 people) | 30.06 | 10.59 | 32.98 |
| V16 | number of nursery, kindergarten places (places/100 people) | 11.80 | 12.22 | 13.43 |
| V17 | ratio of paved roads (%) | 19.40 | 21.52 | 21.46 |
| V18 | difference in the ratio of households connected to the drinking water utility network and to the sewer network (%) | 22.66 | 15.82 | 15.01 |
| V19 | number of cooperations | 1.54 | 1.25 | 1.40 |
| F2 | informativity (factor value) | 1.06 | 1.02 | 1.11 |
| F4 | connection to social media (factor value) | 1.09 | 1.13 | 1.12 |

2019. június 30.