

- LENTNER CSABA – LENCSES ENIKŐ – HEGEDŰS SZILÁRD: Az EU tagországok helyi önkormányzatainak fiskális ellenállóképessége és pénzügyi stabilitása a Covid-19 válság idején: kiemelt fókuszban Magyarország
- BRUCKER BALÁZS: Önkormányzati diplomácia térben és időben: elméleti alapvetés
- SZABÓ ATTILA: Az önkormányzatok szerepe az EU értékeinek megvédésében egy autokratizálódó tagállamban
- TUZA BENEDEK: Új kormányzási formák a budapesti önkormányzatokban: esettanulmány
- MADARÁSZ ERIKA ZSUZSANNA – SMAHÓ MELINDA: Fenntartható logisztikai tervezés a magyar nagyvárosokban
- SZABÓ BEÁTA – RÁCZ SZILÁRD – HORECZKI RÉKA: A helyi építési szabályzat mint a területrendezés és a településfejlesztés kihagyhatatlan eszköze

COMITATUS
TÁRSADALOMKUTATÓ
EGYESÜLET



SZÉCHENYI
EGYETEM
UNIVERSITY OF GYŐR

35. évfolyam 255. szám – 2025 tél

COMITATUS Önkormányzati Szemle

Comitatus Önkormányzati Szemle
A Comitatus Társadalomkutató Egyesület által alapított folyóirat

Szerkesztőbizottság:
Elnök: Zongor Gábor

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

Főszerkesztő: Agg Zoltán
Főszerkesztő-helyettes: Mezei Katalin

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

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

Olvasószerkesztő:
Nemesné Matus Zsanett, Nemes Gábor

Műszaki szerkesztő:
Cégarculat Kft.

Illusztrációk:
Tánczos György festőművész alkotásai

TARTALOM

TANULMÁNY

- 5 LENTNER CSABA – LENCSES ENIKŐ – HEGEDŰS SZILÁRD: Az EU tagországok helyi önkormányzatainak fiskális ellenállóképessége és pénzügyi stabilitása a Covid-19 válság idején: kiemelt fókuszban Magyarország
- 23 BRUCKER BALÁZS: Önkormányzati diplomácia térben és időben: elméleti alapvetés
- 45 SZABÓ ATTILA: Az önkormányzatok szerepe az EU értékeinek megvédésében egy autokratizálódó tagállamban
- 67 TUZA BENEDEK: Új kormányzási formák a budapesti önkormányzatokban: esettanulmány
- 85 MADARÁSZ ERIKA ZSUZSANNA – SMAHÓ MELINDA: Fenntartható logisztikai tervezés a magyar nagyvárosokban
- 101 SZABÓ BEÁTA – RÁCZ SZILÁRD – HORECZKI RÉKA: A helyi építési szabályzat mint a területrendezés és a településfejlesztés kihagyhatatlan eszköze
- 121 Szerzői útmutató

CONTENT

STUDY

- 5 CSABA LENTNER – ENIKŐ LENCSÉS – SZILÁRD HEGEDŰS: Fiscal Resilience and Financial Stability of Local Governments in EU Member States During the Covid-19 Crisis: A Focus on Hungary
- 23 BALÁZS BRUCKER: Subnational Diplomacy in Space and Time: A Theoretical Foundation
- 45 ATILA SZABÓ: The Role of Local Governments in Defending EU Values in an Increasingly Autocratic Member State
- 67 BENEDEK TUZA: New Forms of Governance in Budapest's Local Governments: A Case Study
- 85 ERIKA ZSUZSANNA MADARÁSZ – MELINDA SMAHÓ: Sustainable Urban Logistics Planning in Hungarian Cities
- 101 BEÁTA SZABÓ – SZILÁRD RÁCZ – RÉKA HORECZKI: Local Building regulations as an Indispensable Tool for Land Use Planning and Local Development
- 121 Author's guide



•
Tánczos György: Nautilizáció 1

IMPRESSZUM

- Alapította: Comitatus Társadalomkutató Egyesület
- Felelős kiadó: Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője
- Terjesztő: Universitas- Győr Nonprofit Kft.
- Levélcím: 9026 Győr, Egyetem tér 1.
- Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem
- Nyomdai munkálatok: Palatia Nyomda
- Felelős vezető: Radek József

- Szerkesztőség: 9200 Mosonmagyaróvár, Vár tér 2.
- E-mail: comitatus@sze.hu
- Honlap: <https://comitatus.sze.hu/>

- ISSN 1215-315X (Nyomtatott)
- ISSN 2732-1797 (Online)

- DOI: 10.59809/Comitatus.2025.35-255

LENTNER CSABA – LENCSEÉS ENIKŐ
– HEGEDŰS SZILÁRD

Az EU tagországok helyi önkormányzatainak fiskális ellenállóképessége és pénzügyi stabilitása a Covid-19 válság idején: kiemelt fókuszban Magyarország

Fiscal Resilience and Financial Stability of Local Governments in EU Member States During the Covid-19 Crisis: A Focus on Hungary

•
SZERZŐK:

LENTNER CSABA, egyetemi tanár, kutatóműhely vezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar (NKE ÁNTK), Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, 1083 Budapest, Ludovika tér 2., lentner.csaba@uni-nke.hu, ORCID: 0000 0003 2241 782X

LENCSEÉS ENIKŐ, egyetemi docens, vendégkutató, Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügyi és Számviteli Kar, NKE ÁNTK Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, lencses.eniko@uni-bge.hu, ORCID: 0000 0003 2018 1294

HEGEDŰS SZILÁRD, egyetemi docens, dékánhelyettes, vendégkutató, Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügyi és Számviteli Kar, NKE ÁNTK Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, hegedus.szilard@uni-bge.hu, ORCID: 0000-0002-0286-1715

JEL kód: H72, H63, E62, R51, F45

Kulcsszavak: települési önkormányzatok • pénzügyi stabilitás • Covid-19
• Európai Unió • Magyarország

Absztrakt: A tanulmány célja az Európai Unió tagállamok (benne a magyar) települési önkormányzati alrendszereire gyakorolt pandémia-hatások vizsgálata. Elemzésünk során a helyi önkormányzatok működési bevételeinek, adósságainak, adóbevételeinek és pénzügyi vagyónának alakulását vizsgáltuk 2018 és 2022 között. A kutatásunk rávilágít, hogy a kormányzati politika alakulása meghatározó szerepet játszott a helyi önkormányzatok stabilitásának fenntartásában, különösen Magyarországon. A magyar esettanulmány rávilágít, hogy a túlcentrális központi államháztartási rendszer, a központi-kormányzati irányítás dominanciája az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaira kedvezőtlen hatásokat is gyakorol.

AUTHORS:

CSABA LENTNER, Professor, Head of Széll Kálmán Public Finance Lab, Faculty of Governmental and International Studies, Ludovika University of Public Service (NUPS), lentner.Csaba@uni-nke.hu, ORCID: 0000 0003 2241 782X

ENIKŐ LENCSES, Associate Professor, Visiting Researcher, Faculty of Finance and Accountancy Budapest University of Economics and Business, NUPS Széll Kálmán Public Finance Lab, lencses.eniko@uni-bge.hu, ORCID: 0000 0003 2018 1294

SZILÁRD HEGEDŰS, Associate Professor, Vice-Dean, Visiting Researcher, Faculty of Finance and Accountancy Budapest University of Economics and Business, NUPS Széll Kálmán Public Finance Lab, hegedus.szilard@uni-bge.hu, ORCID: ORCID 0000-0002-0286-1715

JEL code: H72, H63, E62, R51, F45

Keywords: *municipal governments • financial stability • Covid-19 • European Union • Hungary*

Abstract: *The aim of this study is to examine the impact of the pandemic on the subsystems of local government in the Member States of the European Union (including Hungary). In our analysis, we examined the evolution of local governments' operating revenues, debts, tax revenues and financial assets between 2018 and 2022. Our research highlights that fiscal policy developments have played an important role in maintaining the stability of local governments, especially in Hungary. The Hungarian case study highlights that the over-centralisation of public finances and the dominance of central-government control have a negative impact on the financial capacity of local governments.*

BEVEZETÉS

A Covid-19 járvány jelentős hatással volt az Európai Unió tagállamainak központi fiskális helyzetére és a helyi önkormányzatok pénzügyi stabilitására. A válság alatt az egyes nemzetgazdaságok saját hatáskörben ellensúlyozó fiskális lépéseket tettek. Ennek vizsgálata az eurózóna, Európai Unió és Magyarország vonatkozásában új tudományos eredményekkel kecsegtet. Az EU hatóságai és a tagországok rendkívüli pénzügyi intézkedéseket vezettek be a tagállamok támogatására. A szaktanulmányok is hangsúlyozták a fiskális expanzió és a gazdasági helyreállítás szükségességét, illetve a vele elkerülhetetlenül járó közadósság növekedését a járvány utáni időszakban. Kutatások rávilágítottak arra, hogy a fiskális stabilitás fenntartása a Covid-19 utáni időszakban az EU tagállamai számára kritikus feladat lesz. Tanulmányunk az EU tagországok önkormányzati alrendszerének pénzügyi elemzésére irányul, arra, hogy a pandémia milyen módon változtatta meg a pénzügyi kapacitásukat a Covid időszak alatt (2020–2022) egy viszonylag konszolidált (2018-2019-es) időszakhoz képest, s milyen trendek rajzolódnak ki a vizsgálatba vont körre nézve.

SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

A Covid-19 válság alatt az eurozóna központi és periférikus országai diszkrecionális fiskális politikájukat egyre inkább ellen-ciklusúvá tették, ami a választási stratégiák változására utal (Heimberger, 2023; Olaoye, 2023). Az EU hatóságai rendkívüli fiskális és monetáris intézkedéseket vezettek be a tagállamok támogatására (Canelli et al., 2021). A szakirodalomban hangsúlyozták a fiskális expanzió, a közadósság növekedése és a gazdasági helyreállítás elvei iránti szükségességet a járvány utáni időszakban is (Milovanović et al., 2022).

Kutatások rávilágítottak arra, hogy a fiskális stabilitás fenntartása a Covid-19 utáni időszakban az EU tagállamai számára kritikus feladat (Stawska – Miszczyńska, 2022). Ezen túlmenően vizsgálták a járványügyi intézkedések, a monetáris válaszok és a fiskális politikák pénzügyi piacokra gyakorolt hatását is, kiemelve ezek összefüggését (Abakah et al., 2023). A vállalatok válasza a válságra szintén függték a kormányzati fiskális politikáktól, amelyek jelentős szerepet játszottak a konszolidációban, illetve a zöld helyreállítás elősegítésében a járvány utáni gazdaságban (Zhang, 2021).

Az EU gazdasági válaszainak jogi és politikai vonatkozásait is elemezték, értékelve az intézkedések gazdasági és monetáris unióra gyakorolt hatását (Fabbrini, 2021). A Next Generation EU terv, amely jelentős fiskális és politikai válasz volt a járványra, különös figyelmet kapott a tagállamok közötti konfliktusok és újraelosztási dimenziók szempontjából (Porte – Jensen, 2021). A járvány továbbá aggodalmakat vetett fel a fiskális egyensúly, a kormányzati hatékonyság, az adósságszintek és a hosszú távú politikai döntések társadalmi és gazdasági hatásai kapcsán (Jong – Ho, 2020).

A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzete az EU tagállamaiban a Covid-19 után széles körben kutatott téma. Tanulmányok hangsúlyozták a támogatás növelésének és a költségvetési transzferek gyorsításának szükségességét a helyi önkormányzatok számára a járvány okozta kihívások hatékony kezelése érdekében (Permanasari et al., 2022). Felme-

rültek aggodalmak is a helyi önkormányzatok pénzügyi ellenálló képességével kapcsolatban, különösen a járvány után, és kérdések merültek fel a központi kormányzati finanszírozási keretrendszer megbízhatóságával kapcsolatban, amely az egyes helyi hatóságok speciális igényeit hivatott kielégíteni (Ahrens – Ferry, 2020).

A kutatások vizsgálták a járvány hatását a szubnacionális pénzügyekre, különös tekintettel a helyi gazdasági bázis fenntartására szolgáló pénzügyi megoldásokra és rugalmas fiskális szabályokra (Patrzałek – Gałecka, 2022). Hangsúlyozták az alacsonyabb jövedelműekre is kiterjedő egészségbiztosítás jelentős szerepét a járványhoz kapcsolódó fiskális nyomás enyhítésében a helyi önkormányzatok számára, kiemelve a helyi önkormányzatok kulcsszerepét a járványra adott válaszok és a gazdasági helyreállítás finanszírozásában (Perez et al., 2021).

További tanulmányok vizsgálták a globális Covid-19 járvány helyi önkormányzati források felhasználására gyakorolt hatását, kiemelve helyi önkormányzati egységek költségvetését és értékelve a járvány hatását a források felhasználására, különösen a jóléti/társadalombiztosítási kiadásokban (Šoltés et al., 2021). A helyi önkormányzati adósság és a vállalati adósságszolgálat közötti kapcsolatot is feltárták, jelezve, hogy a helyi önkormányzati adósság növekedése a helyi vállalatok adósságszolgálati szintjének csökkenéséhez vezethet (Kong, 2023), vagyis a települési önkormányzatok közvetlen és közvetett módon a helyi vállalkozások finanszírozási feszültségein hogyan próbálnak enyhíteni.

Bouhleb (2021) magyar helyi önkormányzatok szerepét elemzi a Covid-19 válság kezelésében. A kutatás bemutatja a helyi hatóságok által bevezetett megelőző és védelmi intézkedéseket, amelyek célja a vírus terjedésének megakadályozása és a lakosság biztonságának megőrzése volt. A tanulmány hangsúlyozza, hogy bár a magyar helyi önkormányzatok erőforrásai és hatáskörei korlátozottak, mégis hatékonyan tudtak reagálni a válságra, és az állammal együttműködve sikerült jelentős eredményeket elérniük a járvány megfékezésében.

Fekete et al. (2021) tanulmánya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben található települések önkormányzatainak válságkezelését elemzi a Covid-19 járvány első hullámában. A szerzők a gazdasági hatásokra összpontosítanak, különös tekintettel az idegenforgalmi adóbevételek kiesésére és a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetére. A kutatás rávilágít a térség speciális kihívásaira és azokra a stratégiákra, amelyekkel az önkormányzatok igyekeztek enyhíteni a járvány hatásait.

A Baranyai és társai (2021) által jegyzett tanulmány a magyar települési önkormányzatok válságkezelési gyakorlatát és mozgásterét elemzi a Covid-19 járvány idején. A kutatás átfogó képet nyújt arról, hogy az önkormányzatok milyen mértékben tudták kezelni a járvány okozta kihívásokat, milyen forrásokat vettek igénybe, és hogyan alakult a helyi autonómia és a centralizáció viszonya. A tanulmány eredményei szerint a helyi önkormányzatok mozgásterét jelentősen szűkült a központosító kormányzati intézkedések miatt, ugyanakkor a reziliencia, azaz a válságokkal szembeni ellenálló képesség változatos képet mutatott. A kutatás kiemeli, hogy a válságkezelés sikeressége nagymértékben függött a helyi vezetők és a központi kormányzat közötti együttműködés minőségétől, valamint az információk és erőforrások hozzáférhetőségétől. A tanulmány javaslatokat is megfogalmaz a jövőbeni válságkezelés javítására, beleértve a decentralizáció erősítését és a helyi erőforrások jobb felhasználását.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA ÉS A JOGI ÉRTELEMBEN VETT MAGYAR MEGFELELŐSÉG

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács egyik kiemelkedő jogi dokumentuma, amely a helyi önkormányzatok autonómiáját és gazdasági függetlenségét kívánja biztosítani. A Charta meghatározza azokat az alapelveket, amelyek alapján a helyi önkormányzatok működése során garantált a döntéshozatali és pénzügyi önállóság, továbbá kiemeli a decentralizáció szükségességét. Az alábbiakban részletezem a Charta gazdasági vonatkozásait, valamint azt, hogy a magyar önkormányzati rendszer mennyiben felel meg ezeknek az elvárásoknak.

A Charta egyik alapelve, hogy a helyi önkormányzatok autonómiája elengedhetetlen a hatékony működéshez. Ennek részeként az önkormányzatoknak saját gazdasági alapokkal kell rendelkezniük, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy függetlenül végezhesék feladataikat. Ezek az alapok magukban foglalják a helyi adók és illetékek kivetésének jogát, valamint egyéb bevételek kezelését. Emellett fontos szempont, hogy az önkormányzatok pénzügyi forrásai arányosak legyenek a rájuk ruházott feladatokkal. Ez a kapcsolat biztosítja, hogy képesek legyenek megfelelően ellátni a közszolgáltatásokat és egyéb feladataikat.

A pénzügyi autonómia és a döntéshozatali szabadság szintén központi elemei a Chartának. Az önkormányzatoknak jogukban áll, hogy meghatározzák a gazdasági prioritásait, tudják kezelni bevételeiket és költségvetésüket, valamint szabadon dönthessenek azok elosztásáról. Az állami támogatások szerepe ebben a rendszerben kiegészítő, nem helyettesítő kell, hogy legyen. A támogatások arányos elosztása és transzparenciája alapfeltétel, amelyet a Charta hangsúlyoz. Továbbá a helyi önkormányzatok jelentős szerepet játszanak a gazdasági fejlesztésben, a helyi erőforrások hatékony felhasználásában és a közösségek fenntartható fejlődésének elősegítésében.

A magyar önkormányzati rendszer (jogi értelemben véve) részben megfelel a Charta gazdasági elvárásainak. Az Alaptörvény és az önkormányzati törvény biztosítja az önkormányzatok jogait, beleértve a saját bevételek – például helyi adók és illetékek – megteremtésének lehetőségét. Ugyanakkor az utóbbi években jelentősen csökkent az önkormányzatok pénzügyi mozgásteré, ami sérti a Charta alapelveit. Bár az önkormányzatok finanszírozása részben állami normatív támogatásokon alapul. A helyi adók szabályozásának szigorítása is jelentősen korlátozta az önkormányzatok gazdasági autonómiáját.

Az állami támogatások elosztása Magyarországon normatív alapon történik, de a politikai prioritások gyakran befolyásolják a források arányos és transzparens felhasználását. Ez ellentétes a Charta szellemiségével, amely az igazságos és átlátható támogatáelosztást hangsúlyozza.

Bár Magyarországon a jogi keretek biztosítják a helyi önkormányzatok működését és autonómiáját, a gyakorlatban az állami finanszírozástól való függőség, a központosítás és a forráshiány jelentősen csökkentik a helyi önkormányzatok gazdasági mozgásterét. A Charta elvárásainak való teljes megfeleléshez szükség lenne az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának megerősítésére, az állami támogatások igazságosabb elosztására és a decentralizáció elvének következetesebb érvényesítésére. A kritikus megállapítások mellett azonban lényeges azt hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok gazdálkodási ügyeibe történő beavatkozás, a

2011–2014-es adósságkonszolidáció a Covid-válság idején állami kényszerből történt, mert a 2010-es évek elejére az önkormányzatok az előző évtizedek hibás gazdaságpolitikája következtében csődhelyzetbe kerültek, másrészt a 2020-as évek elején sem rendelkeztek elegendő forrással, hogy egy világválság hatásait helyben, önkormányzati hatáskörben megoldják. Tehát, ha a magyar önkormányzatoknál csak a jogi megfelelést vizsgáljuk az EU Önkormányzati Charta vonatkozásában, úgy az autonómia sérülhet, ám ha gazdasági okokra, illetve a fenntarthatóság, továbbá a hatékony járvány elleni védekezés hatékony kivitelezhetőségét tekintjük elsődlegesnek, úgy a kormányzati centralizáció volt az egyetlen helyes megoldás mindkét esetben. Megjegyezve, hogy az arányokban egyfajta finomhangolás, sőt a 2025-től várhatóan makrogazdasági és világgazdasági szinten is konszolidálódó gazdasági helyzet egy új önkormányzati-finanszírozási szabályozást igényel.

Míg az EU-ban a transferek expanziója a Charta logikájába illeszthető, „kiegészítő támogatásként” értelmezhető, addig Magyarországon a vizsgált időszak intézkedései (bevételei jogkör-szűkítések, adófékrendszer, különleges övezetek) nem a pénzügyi stabilitási célt kiegészítő, hanem a helyi mozgásteret helyettesítő eszközökként működtek. Ez a gyakorlat – még ha válságmenedzsment-szempontról magyarázható is – intézményi szinten tartós eltávolodást okoz a Charta alapelveitől, és elválasztja a magyar pályát az EU-27 válságkezelési mintázatától. A további empirikus összevetés ezért már nemcsak pénzügyi, hanem intézmény-összhang vizsgálata is.

ANYAG ÉS MÓDSZERTAN

A kutatásunk célja, hogy Magyarország, és az Európai Unió egészének vonatkozásában megvizsgáljuk, hogyan hatott a pandémia az önkormányzati alrendszerekre.

A téma fontosságát indokolja, hogy a pandémia nyomán az államháztartás, benne a lokális szintű alrendszerek is nyomás alá kerültek. Növekedett az ellátandó feladatok köre a lezárásokkal és a járvány elleni védekezésből adódóan, így jelentős költségvetési többletkiadások keletkeztek. Ezért érdekes annak vizsgálata, milyen költségvetési helyzetbe kerültek a pandémiát követően az önkormányzatok.

Vizsgált változók:

- Bevétel a GDP %-ban (B_t),
- Adósság a GDP %-ban (ADS_t),
- Egyenleg a GDP %-ban (E_t),
- Helyi adóbevételek a GDP %-ban (HA_t),
- Nettó pénzügyi egyenleg a GDP %-ban (NPE_t).

A vizsgált időhorizont 2018–2022 közötti, az adatok forrása az Eurostat adatbázisa. A vizsgálati módszereink közül leíró statisztikai elemzést végeztünk el a vizsgált változók vonatkozásában, majd az országok tipizálása érdekében kétlépcsés klaszterelemzést készítettünk. A módszer választásának oka, hogy pontosabb csoportosítást ad, továbbá bemutatja, mely változók befolyásolják a klaszter tagságot. Az EU országokat két szempontból tipizáltuk, egyrészt a csatlakozás dátuma, valamint az önkormányzati rendszermodell alkalmazása alapján. Ezen változókat és a klaszterrel kapott változót keresztábra elemzéssel teszteltük.

EMPIRIKUS KUTATÁSI EREDMÉNYEK

Ebben a fejezetben leíró statisztikai elemzésekkel válaszoljuk meg a kutatási kérdéseinket az EU-27 és Magyarország vonatkozásában.

1. táblázat: Leíró statisztika a vizsgált változókra I.
Table 1: Descriptive statistics for the variables I.

Változó	2018	2019	2020	2021	2022
EU bevétel GDP %	11	10,9	11,6	11,4	11
HU bevétel GDP %	6,5	6,6	6,5	6,2	5,7
EU adóbevétel GDP %	5,2	5,5	6	5,7	4,1
HU adóbevétel GDP %	2,1	2,1	1,9	1,7	1,7
Adósság GDP %	4,2	4,1	4,1	4,2	5,4
Adósság GDP %	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6

*Forrás: Eurostat adatok alapján saját kutatás.
Source: own editing based on Eurostat database.*

A GDP-arányos pénzügyi mutatók 2018 és 2022 közötti alakulása jelentős eltéréseket mutat az EU-átlag és Magyarország között. Fontos megjegyezni, hogy az Eurostat alrendszer-soros (gov_10a_main) adatbázisában a nyers – nem GDP-arányos – bevétel-, adóbevétel- és adósságadatok 2020 előtt már nem érhetőek el, mivel az adatstruktúra megváltozott. Emiatt a pandémia előtti és utáni évek pénzügyi idősorai nem hasonlíthatók össze teljes körűen, és az elemzés kizárólag GDP-arányos mutatókra támaszkodik.

Az EU önkormányzati bevételeinek GDP-arányos értéke a vizsgált időszakban viszonylag stabil maradt (2018: 11%; 2022: 11%), a pandémiás évben azonban átmeneti növekedés figyelhető meg (2020: 11,6%), ami elsősorban a központi kormányzati transzferek emelkedésére vezethető vissza. Magyarország esetében a bevételi arány 2018 és 2020 között stagnált (6,5–6,6%), majd 2021-től folyamatosan csökkent, 2022-re 5,7%-ra mérséklődve, ami a helyi fiskális autonómia szűkülésére utal.

A helyi adóbevételek aránya az EU-ban moderált növekedést mutatott 2018 és 2020 között, míg Magyarországon e mutató folyamatos visszaesése figyelhető meg, amely a válságkezelés során bevezetett központi adópolitikai korlátozásokkal és bevételkiesésekkel magyarázható.

Az önkormányzati adósság az EU-ban stabil pályát követett 2018 és 2021 között, majd 2022-ben 5,4%-ra emelkedett. Magyarország esetében az adósságra végig rendkívül alacsony szinten maradt (0,5–0,6%), ami elsősorban a szigorú hitelfelvételi korlátozások következménye, és nem feltétlenül a fiskális erő jelzője.

E mutatócsoport alapján az EU önkormányzati rendszerei a Covid-19 időszakában mérsékeltek, átmeneti alkalmazkodást mutattak, míg Magyarországon a bevételi és adóbevé-
teli arányok tartós csökkenése rajzolódik ki.

A 2. táblázat mutatta az EU 27 tagországának önkormányzati rendszereit bemutató makrogazdasági mutatók leíró statisztikáját. A táblázat első harmadában a GDP arányos adósságállományról olvashatunk. Amennyiben az átlagot nézzük, megállapítható, hogy számottevő változás nem történt az adósság mértékében, de láthatóan a 2020-as évben volt a legmagasabb átlagos adósságszint. A szórás és a medián átlaghoz viszonyított mértéke jelzi a jelentős mértékű szóródást, amely oka a maximális értékek emelkedésében látható, itt számottevően emelkedett az adósság a korábbi évekhez mérten. A legalacsonyabb adóssággal rendelkező kvartilisben nem nőtt az adósság, a felső kvartilisben csak 2020-ban történt emelkedés. A táblázat második harmadában láthatjuk a GDP arányos költségvetési egyenleget. Az EU-ban mért átlagos költségvetési egyenleg az önkormányzati rendszerekben 2019-et leszámítva pozitív tartományban volt, sőt a pandémia hatására nem is került deficitese tartományba. Ennek oka lehet, hogy számos országban vezettek be költségvetési szabályokat, amelyek egyik fontos eleme a költségvetési arany szabály érvényesítése. A medián nem, de a szórás jelentősen eltér az átlagos értéktől, így ezen változó is jelentős szóródást mutat. A legalacsonyabb értékek a pandémia hatására visszaestek, ahogyan az az alsó kvartilisben található értékek is. A felső kvartilisben nem változtak, míg a maximum értéknél növekedtek a költségvetési többletet mutató értékek.

Amennyiben az adóbevételeket nézzük, megállapítható, hogy a válsághelyzetekben természetesnek mondható módon csökkent az országok lokális alrendszerének bevétele GDP-arányosan. Ennek csekély mértéke megállapítható az átlagos értékek alakulásáról. E mutatónál is tapasztalhatjuk a medián és a szórás átlaghoz viszonyításával a jelentős eltérést. A minimumban nem változtak, az alsó kvartilisben stagnáltak, míg a felső kvartilisben és a maximumban visszaestek a lokális adóbevételek GDP-arányosan.

Az EU önkormányzatainak pénzügyi mutatóit vizsgálva kiderül, hogy az átlagos adósságszint (ADS2022) 3,7% a GDP arányában, ami alacsonynak mondható, de a szórás magas, ami arra utal, hogy az egyes országok között jelentős különbségek vannak: egyesek teljesen adósságmentesek, míg mások akár 12,8%-os adósságot is felhalmoztak. A költségvetési egyenleg (E2022) átlagosan nulla, vagyis az önkormányzatok többsége egyensúlyban tartja pénzügyeit, bár itt is vannak kisebb eltérések.

Az adóbevételek (HA2022) átlagosan 3,3%-ot tesznek ki a GDP-ből, de jelentős variabilitás figyelhető meg, ami azt jelzi, hogy az önkormányzatok között nagy különbségek vannak az adóbevételei képességekben.

2. táblázat: Leíró statisztika a vizsgált változókra II.
Table 2: Descriptive statistics for the variables II.

Leíró statisztika	ADS2018	ADS2019	ADS2020	ADS2021	ADS2022	E2018	E2019	E2020	E2021	E2022	HA2018	HA2019	HA2020	HA2021	HA2022
Átlag	3,9	3,8	4,1	3,9	3,7	0	0	0	0,1	0	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Szórás	3,3	3,4	3,7	3,5	3,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	3,5	3,4	3,6	3,5	3,4
Minimum	-	-	-	-	0	-0,9	-1,3	-1	-0,3	-0,4	-	-	-	-	0,2
Maximum	11,7	12,4	13,3	13	12,8	0,9	0,6	0,5	0,9	1	13	12,5	12,8	12,6	12
Alsó kvartilis	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Medián	2,1	2,1	2,6	2,6	2,2	0,1	-	-	0,1	-	2,1	2,1	2,2	2	2,2
Felső kvartilis	6,8	6,7	7	6,6	5,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5	5	5	4,4	4,8

*Forrás: Eurostat adatok alapján saját kutatás.
Source: own editing based on Eurostat database.*

A következőkben az önkormányzati mozgástért leíró főbb változót, a GDP-arányos bevételt ismerhetjük meg. Amennyiben a mintaátlagot nézzük, megállapítható az a fejlemény, hogy a bevételek legnagyobb értéküket 2020-ban érték el paradox módon. E fejlemény annak tükrében is érdekes, hogy a saját bevételeket meghatározó helyi adók átlagosan csökkentek az EU-ban. A szórás és az átlag mértéke jelentősen eltér az átlagos értéktől, tehát ezen változó is számottevően szóródik. A minimális érték stagnált a vizsgált időszakban, ugyanakkor a maximális értéknél megfigyelhető, hogy a covid pandémia első évében növekedett a GDP-arányos bevétel. Az alsó és felső kvartilisnél egyaránt növekedés volt megfigyelhető. A GDP-arányos mértékek válságos helyzetben torzíthatnak, jelesül, a pandémia nyomán visszaeső GDP okán növekedhet azonos bevételi szint mellett is GDP-arányosan a bevétel.

A nettó pénzügyi egyenleg GDP-arányos értéke azt mutatja meg, hogy a pénzügyi eszközök vonatkozásában, pénzügyi értelemben többlettel rendelkezik az adott önkormányzati rendszer, vagy a bankszektor vagy a pénzügyi intézmények hitelezik az adott önkormányzati alrendszert. Az adatok alapján látható, hogy növekedett a GDP-arányos pénzügyi vagyon az EU önkormányzati rendszereiben ugyanekkora mértékű szórással, és ezt megközelítő felső kvartilis értékkel. A minimális értékből látható, hogy további visszaesés figyelhető meg, míg a maximum értéke kismértékben növekedett. Ennek is lehet magyarázó változója a GDP visszaesése okán fellépő bázishatás. Az összes bevétel (B2022) ennél jóval magasabb, átlagosan 10%, de itt is nagy a szórás, ami azt sugallja, hogy az országok önkormányzatainak bevételi szerkezete és forrásai nagyon eltérőek. A nettó pénzügyi egyenleg (NPE2022) minimális többletet mutat, átlagosan 0,3%, de ez az érték is erős ingadozást mutat, ami arra utal, hogy az önkormányzatok többsége pénzügyi szempontból stabil, de csak kis tartalékot képes felhalmozni (3. táblázat).

3. táblázat: Leíró statisztika a vizsgált változókra II.
Table 3: Descriptive statistics for the variables of interest II.

Leíró statisztika	B2018	B2019	B2020	B2021	B2022	NPE2018	NPE2019	NPE2020	NPE2021	NPE2022
Átlag	10,1	10	10,7	10,5	10	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Szórás	7	7	7,5	7,3	6,7	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Minimum	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Maximum	33,1	33,1	34,8	33,9	30,1	0,7	0,9	1,2	1	1,2
Alsó kvartilis	6,4	6,3	6,5	6,7	6,4	0,1	0,1	0,1	0,1	-
Medián	8,3	8,4	9	9	8,8	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Felső kvartilis	12,2	12,4	13,5	13,7	13,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3

Forrás: Eurostat adatok alapján saját kutatás.
Source: own editing based on Eurostat database.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYI VÁLTOZÁSOK ÖSSZEVETÉSE AZ EURÓPAI TRENDEKKEL, AZ ELTÉRÉSEK MAGYARÁZATA

Az EU-27-tel és az összevetésben Magyarországon számottevően más mértékű és tendenciájú folyamatok voltak megfigyelhetők. Mindenekelőtt látható az önkormányzati bevételek és az adóbevételek csökkenése a pandémia két évében, amely 2022-ben is folytatódott. Ezen tényezők egyrészt a kormányzati restriktió, másrészt az adóbázis alapján szolgáló helyi iparüzési adóbevételek, és az idegenforgalmi-turisztikai adó visszaesésének tudhatók be.

Egyedüli pozitív hatás, hogy az adósságállomány növekedése a járvány ellenére sem indult meg, amelynek oka a központi kormányzati adósságfékben, az adósságvállalást akadályozó központi, kormányzat által vezérelt szabályokban keresendő (2. ábra). A Covid-19 világjárvány jelentős gazdasági hatással volt a magyar önkormányzati rendszerre. A járvány következtében számos helyi kormányzat költségvetése jelentősen csökkent, ami kihatott a helyi kiadásokra és fejlesztési stratégiákra. A pandémia idején a magyar kormány különböző forráselvonó intézkedéseket hozott, amelyek befolyásolták a helyi adórendszert és a döntéshozatalt, ami tovább csökkentette az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét (Lentner – Hegedűs, 2022).

A bevételek és adóbevételek csökkenő trendje tehát illeszkedik az európai viszonyokhoz, de az adósságnövekedés üteme és mértéke az eladósodási fék szabályok alkalmazása miatt elmarad attól. Ugyanakkor jól látható, hogy a magyar önkormányzati rendszer GDP arányos bevételei, adóbevétel, de maga az adósságállomány is jóval elmarad mind az euróövezet, mind az EU-27 átlagának. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon az önkormány-

zatok pénzügyi kapacitásai, pontosabban a nemzetgazdasági szerepük jóval szerényebb, mint az európai átlagok (3. ábra).

Az eurózána és az Európai Unió más tagországainak önkormányzati pénzügyeitől a pandémia alatt szignifikáns eltérést mutató magyar önkormányzati pénzügyi státuszok alapos megértéséhez elengedhetetlen a korábbi évtizedek néhány alapösszefüggésének vázlatos bemutatása. A 2000-es évek elején a magyar önkormányzatok gazdálkodását az 1990-es évektől kezdődően az jellemezte, hogy a feladatellátásukhoz a szükséges források egyre kisebb mértékben álltak rendelkezésre, mely forrásdeficit főként 2006 után erősödött fel.

Az önkormányzatok visszerthes kötelezettségvállalásokba, jobbára hitelfelvételekbe és deviza alapú kötvények kibocsátására kényszerültek, hogy finanszírozzák az infrastruktúra fejlesztéseket és más folyó üzemviteli kötelezettségeiket. Az eladósodás súlyos problémát jelentett, ami állami konszolidációs beavatkozást tett szükségessé. 2011 és 2014 között a kormány egy központi adósságkonszolidációs programot indított, amelynek célja az önkormányzatok banki háttérű pénzügyi terheinek enyhítése volt.

Az állam átvállalta az önkormányzati banki adósság teljes körét, ezzel stabilizálva a helyi költségvetéseket, amely a puha költségvetési korlát (a helyi önkormányzati túlköltekezés állami megoldása) tipikus megnyilvánulása. (Lásd bővebben: Vasvári, 2018.) Az állami konszolidáció azonban feltételekkel járt, amely az adósságot keletkeztető ügyletek kormányzati engedélyezésében jelentkezett (Vasvári, 2020). Az adósságkonszolidációval párhuzamosan a kormány több önkormányzati közfeladatot is központosított, azaz elvont az önkormányzatoktól (Hegedűs – Lentner, 2020).

Ez azt jelentette, hogy számos, korábban helyben végzett feladat ellátásának felelősségét átvette a központi vagy a központi, de területi alapra leszervezett új (kormányhivatali, járási hivatali) irányítás. Ennek eredményeként az önkormányzatok kevesebb feladatot látnak el, és így kisebb is a pénzügyi kapacitásuk, egyúttal nemzetgazdasági szerepük. Bár a pénzügyi konszolidáció és a feladatvonási folyamat érdemben enyhítette a pénzügyi problémájukat, de egyben csökkentette a gazdasági szerepkörüket is (Pocsai – Vasvári, 2024).

A jövőbeli pénzügyi problémák megelőzése érdekében Magyarország „adósságfék” szabályokat vezetett be, amelyek korlátozták az önkormányzatok hitelfelvételi lehetőségeit. Ezek a szabályok előírták, hogy az önkormányzatok csak akkor vehetnek fel hitelt, ha azt a központi kormány jóváhagyja, amennyiben a kötelezettségvállalás nem halad meg egy bizonyos küszöbértéket. Ez ugyan biztosította a felelős pénzügyi gazdálkodás erősödését, de egyben korlátozta az önkormányzatok rugalmasságát, nehezítve a helyi szükségletekre való gyors reagálást. Ehhez tartozik, hogy működési hitelt már nem lehet felvenni, néhány kivételtől eltekintve, csak felhalmozási célú hiteleket.

A Covid-19 pandémia idején a magyar kormány számos intézkedést hozott, amelyek jelentős hatással voltak a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetére és mozgásterére, egyidejűleg a járvány terjedésének mérséklését szolgálták. A gépjárműadó teljeskörűen a központi költségvetés bevételeivé vált, és az adóhatósági illetékessége is az állami adóhatósághoz került. Ez az intézkedés szinte teljesen megszüntette a megosztott központi adók intézményét, hiszen a fennmaradó tételek marginálisak lettek.

Még a pandémia előtti évtizedben a kormány elvonta az önkormányzatoktól az osztott közhatalmi bevételek számító személyi jövedelemadó helyben maradó 40 százalékos mértékű hányadát, amelyek a rendszerváltozást követő évtizedekben még az önkormányzatok

pénzügyi kapacitásait növelték, meghatározó tételt jelentettek. Ez ugyan egy hosszú folyamat eredménye volt. A 2020. évi XC. törvény folytonossá tette a gépjárműadó teljes körű elvonását, így az önkormányzatokat csak a bírságok, pótlékok és végrehajtási bevételek illetik meg.

A kormány 2021-ben két adóévre csökkentette a kis- és középvállalkozások helyi iparűzési adóját 1%-ra, a helyi adótörvény szerinti maximum (felső határ) 2 százalékról, amely a vállalkozási nettó árbevétel 2 százalékat jelentette. Az adóelőleget is 50%-kal mérsékeltek, ha a vállalkozások nyilatkoztak, kérelmet nyújtottak be – a Covid okozta nehézségekre hivatkozva – az önkormányzatok felé. Ez az intézkedés 2022-re is meghosszabbításra került.

További intézkedések között szerepelt az önkormányzatok részére fizetendő idegenforgalmi adó fizetésének felfüggesztése 2020.12.31-ig, amit később meghosszabbítottak 2021.06.30-ig. 2021 végéig az önkormányzati más hatósági díjak rögzítésre kerültek, és az önkormányzatok nem emelhettek szolgáltatási árakat, illetve nem vezethettek be új díjakat.

A pandémia kirobbanását követően felgyorsult a jogalkotási folyamat, és tovább erősödött a centralizáció a magyar államháztartásban. Létrehozták a különleges gazdasági övezeteket. Egyes jól iparosított önkormányzatok közigazgatási területén elhelyezkedő vállalkozásokat a kormány kivett az önkormányzatok adóztatási-adóigazgatási jogköréből. Vagyis a korábban önkormányzati adóügyi hatáskörből az állami adóhatósághoz rendelték a jól prosperáló ipart és kereskedelmet űző vállalkozásokat. Lényegében az erősebben iparosított települések ipari területeit, a rajtuk lévő vállalkozások helyi adófizetési kötelezettségét az önkormányzatoktól a központi költségvetés felé rendelte a kormány. Az önkormányzatok mozgásterét ezzel tovább csökkent a tételes adók rögzítése miatt, ami kedvezőtlenül hatott a gazdálkodás szabadságára és az ellátandó közfeladatok minőségére. Ezen intézkedés 2024.12.31-én megszűnt.

A kormány az intézkedéseket azzal indokolta, hogy a válságkezelésből az önkormányzatoknak is ki kell venni a részüket. Ezen intézkedések jelentősen rontották az önkormányzatok pénzügyi kapacitásait, amelyek elégtelen volta nehézkesen teszi lehetővé a fejlesztési alapok helyben történő megképzését, sőt, a fejlesztések egyre nagyobb hányada egyedi kormányzati döntéseken múlik. Ezen tényezők idézték elő az önkormányzati rendszer pénzügyi mozgásterének, sőt, a közszolgáltatások minőségi ellátásának csorbulását.

A gazdasági erő csökkenése automatikusan kiváltja az önkormányzati autonómia gyengülését is. A felépülő új önkormányzati rendszer kritikáját számos kutató ebben fogalmazza meg. (Lásd például Kornai et. al., 2022.) Lényeges azonban azt is hangsúlyozni, hogy a nemzetközi vállalatok egy-egy önkormányzat területére történő letelepedéséhez jelentős állami támogatásokat biztosít a kormány, amely vállalkozások hasznait a későbbiekben – ismét utalva rá, hogy most már egyre kevésbé – a települési önkormányzatok a vállalati nettó árbevétel alapján szedett iparűzési adók által élvezték. Ennek oka, hogy 2025-ben elvonta az állam a 2024-es adóév feletti bevételeket. Tehát a kormány nem csak a vállalatot vitte (csábította) a településre magas állami támogatás által, hanem egy állandó iparűzési adóbevétel is biztosított a települések számára.

Lényeges arra utalni, hogy Kornai már a 2011–2014-es önkormányzati pénzügyi konszolidációt, vagyis központi költségvetés általi adósságtólvételt is az önkormányzati függetlenség csorbulásának, egyidejűleg a puha költségvetési korlát újabb megnyilvánulásának vélte, amely vélekedés ugyancsak kritikával illelhető. Adott gazdasági, politikai körülmények között ugyanis az adósságok átvállalása, illetve a Covid alatt a védekezési költségek

nagyobb részének kormány általi biztosítása nem jelent függetlenség csorbítást, hanem inkább anyagi segítséget. Az adósság keletkezése ugyanis a hibás rendszerváltó gazdaság-politika egyik következménye.

A gazdálkodás feszességét tovább erősíti, hogy az önkormányzatok pótlólagos forrást a hitelpiacokról korlátozottan vonhattak be, ugyanis az eladósodást megakadályozza az adósságfék-szabály, továbbá a fejlesztési lehetőségek eleve alacsony foka. Mindezekből azonban jól kiolvasható a magyar önkormányzatok markáns nemzetgazdasági szerep- és pénzügyi kapacitás csökkenése, különösen a pandémia óta.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a magyar önkormányzati rendszer gazdasági konjunktúra idejében jól tudott működni, hiszen pénzügyileg konszolidálásra kerültek, és intézmény fenntartói feladataik többsége is átkerültek a központi költségvetéshez, azonban a válsághelyzetekben számottevően tovább csökkent az önkormányzatok mozgástere, és a jelen gazdasági körülmények is a válságos idők jeleit mutatják (alacsony növekedés, kritikus infláció). Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben lényegében az történt, hogy a 2010-ig eladósodott önkormányzatokat a központi költségvetés pénzügyileg konszolidálta, vagyis az alrendszer adósságait átvállalta, sőt, a közfeladataik jelentős részét is elvonta.

Tény, hogy az EU-s országok egyöntetűen hasonló kihívásokkal szembesültek a járvány idején, ám a magyar önkormányzatok helyzete különösen eltért a központosítás és az önkormányzatok állami pénzügyi korlátozása, sőt a központi forráselvonás miatt. A helyi gazdasági önállóság csökkentése azt eredményezte, hogy az önkormányzatok kevesebb forrással és mozgástérrel rendelkeztek a válság kezelésére. A szakirodalmi áttekintésben bemutatott kormányzati támogatási expanzióra utaló európai gyakorlatnak (lásd: Ahrens – Ferry, 2020; Permanasari et. al., 2022). Magyarországon pont az ellenkezője érvényesül. Vagyis a pandémia alatt a központi kormányzat forrásokat, adóbevételek-szerzési lehetőségeket vont el az önkormányzatoktól, bár a járványválság kezelés terheinek döntő többségét is a központi költségvetés állta, és a védekezést alapvetően centrálisan oldotta meg.

Az említett intézkedések összehatásaként a magyar önkormányzatok pénzügyi helyzete gyengült. Gazdasági önállóságuk csökkent, ami megnehezíti a közszolgáltatások minőségi ellátását, még ha azok szerényebb volumenűek is, mint 2010 előtt, az átfogó állampénzügyi reformok előtt voltak. Magyarországon tehát egy forrás-, feladat- és hatáskör elvonási folyamat érvényesül, amelyet a Covid-19-es járványt kezelő védekezési politika még jobban megnehezített. A feladatok központosítása, a hitelfelvételi korlátozások és a Covid-19 okozta bevételelvonások tovább rontották az önkormányzatok pénzügyi és közszolgáltatási képességét a jövőre vonatkozóan is. Összességében azonban azt lehet megállapítani, hogy az elvonó jellegű központi-kormányzati politika nem feltétlenül káros, viszont a helyes arányok, adóztatási jogkörök és finanszírozás hozzárendelés a világgazdaság, illetve benne a magyar gazdaság helyreállítását követően szükséges lesz.

ÖSSZEGZÉS

A tanulmányban megállapítható, hogy a települési önkormányzati adósság GDP arányos, átlagos értéke átmenetileg nőtt az EU-ban, ugyanakkor ez az adósságállomány emelkedése nem volt tartós és jelentős mértékű. A növekvő adósságok nem lettek kritikusak a

két válságos év hatására az EU önkormányzati alrendszerében.

A költségvetési egyenleg alakulásánál megfigyelhető fegyelmezettség az EU tagországok önkormányzati alrendszerében, hiszen a fiskális mozgástér ellenére sem történt tömeges deficit keletkezés, ám ez összefüggésben lehet azzal a ténnyel, hogy számos országban korlátozó költségvetési szabályok léptek hatályba.

A válságos idők egyik tünete, hogy a GDP arányos adóbevételek visszaestek. Főleg 2020-ban csökkent jelentősen az EU gazdasági teljesítménye a lezárások, kényszerű termelés leállása miatt. Ezzel ellentétben a bevételek GDP arányos aránya – a nyilvánvaló GDP volumen mérséklődést is figyelembe véve – még növekedett is a pandémia éveiben, az azt megelőző évekhez képest. Ennek oka egyrészt a bázishatás, másrészt a központi költségvetések transferekkel egészítették ki a kieső önkormányzati saját jogú bevételeket.

Ezzel szemben, az eleve kisebb pénzügyi kapacitásokkal (bevételek, helyi adók, adósság) bíró Magyarországon az önkormányzati alrendszer számos mutatójában, így a bevételek, adóbevételek vonatkozásában visszaesést könyvelt el, amely a hazai önkormányzati rendszer tendenciózus visszaszorulásában illeszkedik, a válság alatt is megnyilvánuló kormányzati forráselvonó intézkedések következtében. Pozitívumként azonban megállapítható, hogy a költségvetési egyenleg pozitív maradt, nem bontakozott ki a korábbi 2007-2008-as subprime válság nyomán megfigyelhető eladósodási hullám, és az önkormányzati nettó pénzügyi vagyon is pozitív tartományban maradt.

A tanulmány következtetései alapján megállapítható, hogy a pandémia nem okozott jelentős és tartós adósságállomány növekedést az EU önkormányzati alrendszerében. A költségvetési fegyelem megőrzése, valamint a fiskális szabályok betartása hozzájárultak a pénzügyi stabilitás fenntartásához. Az adóbevételek visszaesése ellenére a központi költségvetésből származó transferek biztosították az önkormányzatok működését. Ám szignifikáns az eltérés Magyarország esetében, ahol a pandémia alatt a bevételek és adóbevételek átmeneti visszaesése volt megfigyelhető, amely a magyar önkormányzati rendszer további visszaszorulását, nemzetgazdasági jelentőségvesztését jelzi. Ez specifikus magyar jelenség, melynek során az EU tagállamok általános trendjeitől, vagyis a pandémia válság alatt forrásexpanzió helyett forrás-restrikciót, sőt bevételelvonást alkalmaz a magyar kormány. A települések szintjén ellátott közfeladatok így egyre inkább kikerülnek a települési önkormányzatok hatásköréből, amely óriási felelősséget ró a központi kormányzatra.

A speciális magyar önkormányzati viszonyok kapcsán azonban lényeges hangsúlyozni, hogy az ismétlődő kormányzati beavatkozások egy olyan országban történnek, amely 100 éve tartós erőforrás deficitben van, világháborúk, helytelen, nem adaptálható gazdasági modellek (szocialista tervgazdasági rendszer, 2010 előtti neoliberális piacgazdasági átmenet) rombolták az ország szellemi, anyagi, infrastrukturális és intézményi alapjait, melyek következtében az államháztartás lokális alrendszerének optimalizálása is egy összetett feladattá vált, más országok modelljei erős fenntartásokkal adaptálhatók. Sőt, az optimális magyar önkormányzati-finanszírozási rendszer formálása elhúzódó folyamat, amelyre a világválság (is) kedvezőtlen hatásokat gyakorolt.

IRODALOMJEGYZÉK

- Abakah, Emmanule – Caporale, Guglielmo – Gil-Alana, Luis: *The impact of containment measures and monetary and fiscal responses on US financial markets during the COVID-19 pandemic*, Heliyon, 2023/5, e15422. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e15422>
- Ahrens, Thomas – Ferry, Laurence: *Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19*, Journal of Public Budgeting Accounting – Financial Management, 2020/5, 813–823. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-07-2020-0098>
- Baranyai Nóra – Barsi Boglárka – Finta István – Kovács Katalin – Pálné Kovács Ilona: *Önkormányzati szerepvállalás, mozgáster és reziliencia a COVID-19 járvány során*, KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2021.
- Barbera, Carmela – Guarini, Enrico. – Steccolini, Ileana: *Italian municipalities and the fiscal crisis: four strategies for muddling through*, Financial Accountability and Management, 2016/3, 335–361. <https://doi.org/10.1111/faam.12088>
- Bouhlel, Sofian: *Role of Hungarian Local Governance in Responding to COVID-19 Crisis*, Institutiones Administrationis, 2021/1, 104–114. <https://doi.org/10.54201/iajas.v1i1.12>
- Canelli, Rosa – Fontana, Giuseppe – Realfonzo, Riccardo – Passarella, Marco: *Are EU policies effective to tackle the COVID-19 crisis? The case of Italy*, Review of Political Economy, 2021/3, 432–461. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.1876477>
- Chatterjee, Vaswati – Arapis, Theodore: *Examining COVID-19 response among local governments through the political market framework*, Journal of Emergency Management, 2023/7, 111–131. <https://doi.org/10.5055/jem.0755>
- Fabbrini, Federico: *The legal architecture of the economic responses to COVID-19: EMU beyond the pandemic*, JCMS Journal of Common Market Studies, 2021/1, 186–203. <https://doi.org/10.1111/jcms.13271>
- Fekete Károly – Dombi Gábor– Oláh Miklós: *Önkormányzati válságkezelés a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben, a COVID-19-járvány első hullámában*, Területi Statisztika, 2021/3, 337–355. <https://doi.org/10.15196/TS610304>
- Hegedűs Szilárd – Lentner, Csaba: *Comparative analysis of budgetary indicators of European municipal subsystems in the post-crisis term between 2009–2018*, Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly, 2020/1, 112–133. https://doi.org/10.35551/PFQ_2020_1_8
- Heimberger, Philipp: *This time truly is different: The cyclical behaviour of fiscal policy during the COVID-19 crisis*, Journal of Macroeconomics, 2023, 76, 103522. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2023.103522>
- Jong, Maarten – Ho, Alfred: *Emerging fiscal health and governance concerns resulting from COVID-19 challenges*, Journal of Public Budgeting Accounting – Financial Management, 2020/1, 1–11. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-07-2020-0137>
- Keyes, Laura– Jang, Hee– Dicke, Lisa – Shi, Yu: *Emerging from disruptions and ambiguities: Understanding local government innovative responses during the challenges of the COVID-19 pandemic*, Chinese Public Administration Review, 2022/4, 252–261. <https://doi.org/10.1177/15396754221115803>
- Kisin, Jovana– Mašović, Azemina – Ignjatović, Jelena: *Growing public debt as a result of the COVID-19 pandemic in the Western Balkans region: The case of North Macedonia and Serbia*, Poslovna Ekonomija, 2021/2, 66–85. <https://doi.org/10.5937/poseko20-35315>
- Kong, Wenping: *Research on the influence of local government debt on enterprise debt financing*, Frontiers in Business Economics and Management, 2023/2, 65–70. <https://doi.org/10.54097/fbem.v7i2.4792>
- Lentner, Csaba – Hegedűs, Szilárd: *The Development History and Economic Characteristics of the Hungarian Local Tax System from the Change of the Regime until the Pandemic*, Institutiones Administrationis Journal of Administrative Science, 2022/2. <https://dx.doi.org/10.54201/iajas.v2i2.53>

- Kornai János–Maskin, Eric–Gérard, Roland: *A puba költségvetési korlát I-II*, Közgazdasági Szemle, 2022/1, 94–132. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.1.75>
- Milovanović, Goran–Radisavljević, Goran–Milanović, Sandra: *Changes in fiscal deficit and public debt of the Republic of Serbia during the COVID-19 pandemic period*, Facta Universitatis Series Economics and Organization, 2022, 213–228. <https://doi.org/10.22190/fueo220203016m>
- Olaoye, Olumide – Zerihun, Mulatu: *Mitigating the impact of a pandemic: A time-varying-parameter structural VAR (TVP-SVAR) and time-varying Granger causality estimations*, African Journal of Economic and Management Studies, 2024/1, 104–131. <https://doi.org/10.1108/ajems-05-2023-0179>
- Pakhnenko, Olena – Brychko, Maryna – Shalda, Anzhelika: *Financial support of communities during the COVID-19 pandemic*, Financial Markets Institutions and Risks, 2022/3, 83–92. [https://doi.org/10.21272/fmir.6\(3\).83-92.2022](https://doi.org/10.21272/fmir.6(3).83-92.2022)
- Patrzalek, Leszek – Gałecka, Małgorzata: *The impact of the COVID-19 pandemic on subnational finance: Polish experience*, Studies in Logic Grammar and Rhetoric, 2022/1, 499–516. <https://doi.org/10.2478/slgr-2022-0025>
- Perez, Victoria– Benitez, Joseph – Ross, Justin: *Too small to fail: The role of Medicaid in mitigating pandemic-related fiscal strain on local governments*, Public Budgeting – Finance, 2021/3, 74–97. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12298>
- Permasari, Vetty – Nadjib, Mardiaty – Sjaaf, Amal– Besral – Anjani, Adinda: *The response of local governments in financing related to the COVID-19 pandemic: A literature review*, Journal of Public Health Research, 2022/2. <https://doi.org/10.4081/jphr.2021.2620>
- Pocsai Erzsébet – Vasvár Tamás: *Kontrollok az önkormányzati hitelezésben – az elmúlt évtized tanulmányai*, Közgazdasági Szemle, 2024/71, 881–914. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.9.881>
- Porte, Caroline – Jensen, Mads: *The Next Generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, Social Policy and Administration, 2021/2, 388–402. <https://doi.org/10.1111/spol.12709>
- Rahman, Yozi– Rahmayani, Dwi – Hapsoro, Bayu: *Public debt sustainability in Indonesia after financial crisis and during COVID-19 pandemic*, International Journal of Sustainable Development and Planning, 2023/1, 229–235. <https://doi.org/10.18280/ijdp.180124>
- Stawska, Jana – Miszczyńska, Krysztof: *The impact of monetary and fiscal policy variables on the EU economic growth: Panel data analysis*, Journal of Entrepreneurship and Sustainability Issues, 2022/4, 380–395. [https://doi.org/10.9770/jesi2022.9.4\(20\)](https://doi.org/10.9770/jesi2022.9.4(20))
- Šoltés, Viktor– Stofkova, Jana– – Durica, Jakub: *Impact of the global COVID-19 pandemic on the use of local government funds*, SHS Web of Conferences, 2021, 129, 01028. Elérhető: https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/abs/2021/40/shsconf_glob2021_01028/shsconf_glob2021_01028.html (Letöltés ideje: 2025.12.13.)
- Vasvári, Tamás: *Bailout of local governments in Hungary: short- and long-term effects*, Conference Paper, 2018. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/323416100_Bailout_of_local_governments_in_Hungary_short-_and_long-term_effects (Letöltés ideje: 2025.12.13.)
- Vasvári, Tamás: *Hardening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of Hungarian local governments*, Acta Oeconomica, 2020/4, 571–592. <https://doi.org/10.1556/032.2020.00037>
- Zahariev, Andrey – Radulova, Anelia – Aleksandrova, Alexandra – Petrova, Mariana: *Fiscal sustainability and fiscal risk in the EU: Forecasts and challenges in terms of COVID-19*, Journal of Entrepreneurship and Sustainability Issues, 2021/3, 618–632. [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.3\(39\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.3(39))
- Zhang, Dongyang: *Fiscal policy benefits and green recovery of firms: An experimental exploration of Chinese listed firms in post-COVID-19*, Economic Change and Restructuring, 2021/5, 2921–2942. <https://doi.org/10.1007/s10644-021-09344-6>



•
Tánczos György: Energialény 1

BRUCKER BALÁZS

Önkormányzati diplomácia térben és időben: elméleti alapvetés

*Subnational Diplomacy in Space and Time:
A Theoretical Foundation*

SZERZŐ:

BRUCKER BALÁZS, tudományos munkatárs, ELTE Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., brucker.balazs@krtk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

JEL kód: R50

Kulcsszavak: önkormányzati diplomácia • paradiplomácia • városdiplomácia
• testvérvárosok

Absztrakt: A tanulmány az önkormányzati diplomácia fogalmi kereteit, típusait és hazai megjelenését vizsgálja. A klasszikus állami diplomáciától eltérően az önkormányzati diplomácia a helyi és regionális szinteken zajlik, és célja a gazdasági, kulturális, oktatási és politikai érdekek képviselete a nemzetközi térben. A tanulmány kitér a bilaterális és multilaterális kapcsolatokra, valamint a speciális jellege miatt külön tárgyalandó határon átnyúló együttműködésekre. Elemzi továbbá a paradiplomácia különböző formáit (klasszikus, identitásalapú, protodiplomácia), illetve a témával kapcsolatos magyar szakirodalmat. A kutatás rávilágít arra, hogy bár a nemzetközi szakirodalom fejlett, Magyarországon e terület még mindig alulkutatott, noha a globalizáció és az európai integráció folyamatai egyre inkább indokolttá teszik a helyi szereplők nemzetközi aktivitásának vizsgálatát.

AUTHOR:

BALÁZS BRUCKER, Research Fellow, ELTE CERS Institute for Regional Studies, H-7621 Pécs Papnövelde utca 22., Hungary, brucker.balazs@krtk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-1448-1488

JEL code: R50

Keywords: subnational diplomacy • paradiplomacy • city diplomacy • sister cities

Abstract: *This paper examines the conceptual framework, types, and domestic manifestations of municipal diplomacy. Unlike classical state diplomacy, municipal diplomacy operates at local and regional levels, aiming to represent economic, cultural, educational, and political interests in the international arena. The study addresses bilateral and multilateral relations, while cross-border cooperation, owing to its distinctive characteristics, is analyzed as a separate subject. It also analyzes various forms of paradiplomacy (classical paradiplomacy, identity paradiplomacy, and protodiplomacy), along with the current state of Hungarian academic literature on the topic. The research highlights that while international literature on the subject is well developed, the field remains underexplored in Hungary, despite globalization and European integration increasingly justifying the international engagement of local actors.*

BEVEZETÉS

Az önkormányzati diplomácia fogalma az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb figyelmet kap mind a tudományos diskurzusban, mind a gyakorlatban. A globalizáció, az európai integráció és az állam alatti szintek megerősödése következtében a helyi és regionális önkormányzatok olyan külkapcsolati tevékenységeket folytatnak, amelyek korábban kizárólag a nemzetállamok kiváltságai közé tartoztak. Ennek következtében a diplomácia fogalma is újraértelmezésre került: ma már nemcsak a szuverén államok közötti kapcsolattartásról beszélünk, hanem egyre inkább számolnunk kell a szubnacionális szereplők – például városok, régiók – nemzetközi aktivitásával is. Ez a jelenség különösen fontossá vált az Európai Unió tagállamai számára, ahol a több szintű kormányzás (multi-level governance) elveinek megfelelően az önkormányzatok is bekapcsolódhatnak az európai döntéshozatali és érdekérvényesítési folyamatokba (Schakel et al., 2015; Simon, 2007).

Az önkormányzati diplomácia gyakorlata nem csupán kiegészíti az állami külpolitikát, hanem önálló érték- és érdekartikulációs térként is funkcionál, különösen olyan területeken, mint a fenntarthatóság, a klímavédelem, a kultúra vagy a gazdaságfejlesztés. Ahhoz azonban, hogy ezen új szerepkörök értelmezése megalapozott legyen, nem elegendő kizárólag gyakorlati példákat vizsgálni: szükséges az önkormányzati diplomácia fogalmi kereteinek, típusainak és céljainak elméleti alapokon nyugvó rendszerezése is.

Ami az önkormányzati diplomáciai kutatásokat illeti, a szubnacionális diplomácia, azaz az önkormányzatok nemzetközi tevékenysége nem teljesen új kutatási téma. Mindazonáltal el kell ismerni, hogy e terület, felértékelődő szerepe ellenére, kevésbé vonta magára a társadalomtudományok (politikatudomány, regionális tudományok, nemzetközi tanulmányok, társadalomföldrajz) figyelmét. A téma periférikusan ugyan, de a nemzetközi kapcsolatok elemzésére vállalkozó kutatások, elméletek keretei között maradt (Hilbert, 2017). A szubnacionális szereplők diplomáciai aktivitásával kapcsolatos egyik első, átfogó munka Duchacek tanulmánya volt (Duchacek, 1984). Azóta számos írás jelent meg a témában

mind idegen nyelven, mind pedig – igaz jóval kisebb számban és elsősorban a testvérvárosi kapcsolatokra fókuszálva – magyar nyelven. Emellett az utóbbi időszakban a nemzetközi irodalomban is megfigyelhető a fogalom finomítása és differenciálása – például a paradiplomácia, identitásalapú paradiplomácia vagy protodiplomácia megkülönböztetése –, ezek az elméleti irányok azonban a magyar szakirodalomban még nem épültek be szisztematikusan, így feldolgozásuk jelentős hiányt pótolhat.

Jelen dolgozat célja, hogy átfogó képet nyújtson az önkormányzati diplomácia fogalmáról, típusairól, valamint magyarországi szakirodalmáról, különös tekintettel arra, hogy a hazai kutatásokban mindeddig csupán szórványos és részterületekre fókuszáló tanulmányok születtek a témában. Ennek megfelelően először tisztázásra kerülnek az önkormányzati diplomácia legfontosabb fogalmi keretei, ezt követően kísérletet teszek az önkormányzati diplomácia klasszifikációjára. Végül a hazai szakirodalom és kutatási irányok áttekintésével bemutatom a hazai önkormányzati diplomáciai szakirodalmat.

A tanulmány célja, hogy megfelelő elméleti áttekintést nyújtson az önkormányzatok nemzetközi szerepvállalásával foglalkozó szakpolitikusok, önkormányzati dolgozók számára, valamint segítséget nyújtson a felsőoktatásban tanulók számára az önkormányzati diplomáciai alapfogalmak elsajátításához.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIA MINT DISZCIPLÍNA KIALAKULÁSA

A diplomácia a Közszolgálati Online Lexikon szerint „az államok nemzetközi kapcsolatainak ápolására irányuló szervezett tevékenység, avagy [...] a nemzetközi jog alanyainak képviselői útján megvalósuló, a nemzetközi jogi normák által szabályozott tevékenysége az állam külpolitikai céljainak békés eszközökkel való megvalósítására” (Csiki et al., 2017:14.). Mint ez a definíció is mutatja, a diplomácia fő szereplői az államok, a diplomácia pedig az államok nemzetközi kapcsolatainak leírására szolgál. A bilaterális diplomácia az a külpolitikai gyakorlat, mely két állam (vagy más nemzetközi jogi szereplő) között folytatott hivatalos kapcsolatokra és tárgyalásokra utal. Az ilyen diplomácia keretében az érintett felek közvetlenül egyeztetnek, megállapodásokat kötnek, együttműködnek különféle területeken (kereskedelem, biztonság, kulturális csere stb.), és a viszony jellemzően kétoldalú, azaz csak a két félre fókuszál (Tago, 2017). A multilaterális diplomácia olyan nemzetközi kapcsolati forma, amelyben három vagy több állam (vagy állami, illetve nem állami szereplők) vesz részt, rendszerint valamilyen intézményesített vagy normatív keretben (például nemzetközi/EU-s szervezeteken keresztül), közösen tárgyalnak globális vagy regionális problémákról, kötnek megállapodásokat, illetve alakítják a nemzetközi normákat (Muldoon – Aviel, 2020).

Amiközben a többszintű kormányzás (MLG) szintjei közötti kapcsolatok erőteljes átrendeződése ellenére a diplomáciai tevékenységet még ma is inkább nemzetállami kormányzati feladatnak tekintik, számos más szereplő (civil, üzleti, multinacionális szervezet, települési és területi önkormányzat stb.) jelent meg közvetlenül a nemzetközi térben. Ez a szereplői kör bővülése indokolja, hogy a diplomácia fogalmát új alapokra helyezzük, illetve kiterjesszük azokra a tevékenységekre is, amelyeket nem kizárólag államok végeznek.

A II. világháború lezárását követően (illetve érthető politikai okok miatt az Elbától keletre a vasfüggöny lebomlása után) a nemzeti kormányzatok alatti, szubnacionális közigazgatási szintek (tartományok, kormányzóságok, régiók, megyék – azaz a közép- vagy mezo szint), továbbá a települések (városok, községek), sőt nem ritkán (nagy)városok kerületei váltak a nemzetközi élet fontos szereplőivé (Kézai – Páthy, 2023). Kapcsolataikat a tankönyvek a legtöbbször mégsem sorolják a szűken értelmezett diplomácia fogalomkörébe, mivel azokban a központi állami külpolitika csak közvetve nyilvánul meg (Mérey, 2011). Mindez rávilágít arra, hogy az önkormányzati diplomácia külön diszciplínaként való vizsgálata indokolt és szükségszerű.

Az önkormányzatok nemzetközi aktivitásának megerősödése több – részben egymással párhuzamosan zajló – tényezőre vezethető vissza. E tényezők közül a legfontosabbak a globalizáció, az európai integráció, valamint a decentralizáció erősödése.

Az 1980-as évek óta a globalizáció hozzájárult a nemzetállamokra, mint a nemzetközi jog alanyaira korlátozódó vesztfáliai rendszer felbomlásához (Brucker – Horeczki, 2024). A világ több táján, de különösen a II. világháború utáni Európában az államok szuverenitásuk egy részét különböző integrációs intézményekre ruházták (Varga, 2015). A szuverenitástranszfer érintette a külpolitikát is. Az európai integráció előrehaladásának eredményeképpen az Európai Unió sui generis nemzetközi szereplővé vált, melyet az integrációs szerződések az 1990-es évektől ugyan közös kül- és biztonságpolitikával, önálló külpolitikai intézményekkel (közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, az EU diplomáciai szolgálatként funkcionáló Európai Külügyi Szolgálat) ruháztak fel (Gazdag, 2003), mégis éppen a jelenlegi háborús események (orosz-ukrán háború, palesztin-izraeli konfliktus, Szíria, Irán stb.) mutatják, hogy e változás ellenére az EU (még mindig) nem rendelkezik megfelelő mozgástérrel a kül- és biztonságpolitika terén (Molnár, 2018). Ez arra utal, hogy a külpolitikai döntéshozatal és érdekvédelem több szintű és összetett rendszerben zajlik, amelyben más szereplők – így a területi és települési önkormányzatok – számára is nyílhatnak mozgásterek.

Ugyanakkor a szupranacionális szint megerősödésével párhuzamosan egyre hangsúlyosabbá vált a regionalizmus, a decentralizáció folyamata is, miután világossá vált, hogy a nemzeti kormányzatok gazdaságtámogató és közszolgáltató szerepüket a helyi és regionális kormányzatokkal együtt hatékonyabban fejthetik ki (Pálné, 1999; 2014; 2019; Gold Report, 2009). Ez a szemléletváltás megalapozta az önkormányzati diplomácia térnyerését is, hiszen a helyi szereplők egyre nagyobb politikai és gazdasági jelentőséggel bírnak. E folyamathoz kapcsolódóan a Maastrichti Szerződés (1993) létrehozta helyi- és regionális képviselők közgyűlését, a Régiók Európai Bizottságát (RB), valamint lehetővé tette, hogy a föderatív berendezkedésű és regionalizált tagállamokban a tartományok és a jogalkotási hatáskörrel rendelkező régiók regionális miniszterei az EU Tanács ülésén is felszólalhassanak és szavazhassanak tagállamuk nevében (Greenwood, 2003; Brucker, 2022a). A Bizottság által 2001-ben nyilvánosságra hozott Európai kormányzásról szóló fehér könyv (COM(2001) 428) a középpontba állította a helyi és területi önkormányzatok bevonását az EU-s döntéshozatalba, javaslatokat fogalmazott meg, mechanizmusokat vezetett be (pl. nyitott koordináció, paktumok). Ez a dokumentum mérföldkőnek számított az önkormányzati diplomácia intézményesülésében, mivel először ismerte el hivatalosan, hogy a helyi és regionális szint szereplői legitim partnerei lehetnek az uniós politikai folyamatoknak.

Az MLG szakirodalma (Schakel et al., 2015) elfogadja a nemzeti kormányok elsődleges-

ségét az EU döntési folyamatában, ugyanakkor egyértelművé vált az is, hogy a területi és települési önkormányzatok szerepe nagyon diverzifikált (Hooghe – Marks, 1996; Simon, 2007; Brucker, 2022a; 2022b), a diplomáciai érdekérvényesítési esélyek különbözőek. Ezért is indokolt az önkormányzati diplomácia sajátos jellemzőinek és lehetőségeinek külön vizsgálata, hiszen ezek nem mindig illeszthetők be a klasszikus külpolitikai modellekbe.

Nemzetközi kapcsolatrendszereik révén az önkormányzatok világszerte kiterjesztik mozgásterüket, innovációkat vezetnek be, kölcsönösen tanulnak, közpolitikai modelleket cserélnek, jó gyakorlatokat terjesztenek (Hambleton et al., 2003; Kerley et al., 2019).

Az egy évtizede feltett, megütközést keltő kérdés – „ha a polgármesterek kormányoznák a világot” (Barber, 2014), – arra a felismerésre utal, hogy a posztbipoláris világban a szubnacionális kormányzatok, különösen az urbánus régiók, nagyvárosok, illetve a föderációk tagállamainak jelentősége nem korlátozódik a belpolitikai színtérré, számos közpolitikai területen (pl. járványkezelés, migráció, menekültpolitika, környezetpolitika stb.), és a nemzetközi konfliktusok megoldásában is pozitív hozzájárulásuk lehet (Bruzelius, 2020). Ez a gondolat radikálisan újraértelmezi a politikai hatalom eloszlásáról alkotott hagyományos elképzeléseket, és megerősíti az önkormányzati diplomácia növekvő jelentőségét.

Az önkormányzatok uniós aktivitása szempontjából kiemelt szerepe van az Európai Unió egyes szakpolitikáinak, különösen a kohéziós politikának, amelyek pénzügyi eszközökkel is generálta az önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseit (Piattoni – Polverari, 2016). Ez a gyakorlat nemcsak gazdasági, hanem politikai dimenzióval is bír, hiszen az együttműködésen keresztül a helyi szereplők saját érdekeiket is érvényesíthetik a nemzetközi szinten.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIA FOGALMA

A regionalizmus eredménye a belső hatalom decentralizációja, ami a külpolitikában a paradiplomácia megjelenését vonja maga után. A nem központi állami és más nemállami szereplők diplomáciai tevékenységét gyakran illetik különböző jelzőkkel, pl. mikro-, para-, mezodiplomácia, szubnacionális, szubállami szereplők diplomáciája. A szakirodalomban nincs konszenzus a különböző jelzőkkel ellátott fogalom tartalmát illetően. Különböző elméleti irányzat képviselői azonos fogalom alatt más tartalmat értenek, de arra is van példa, hogy egy ugyanazon szerző közel azonosan lehatárolt jelenségre más megnevezést használ (Kruppa, 2003).

A „paradiplomácia” (vagyis „párhuzamos diplomácia”) fogalma az 1980-as években jelent meg. A „para-” görög eredetű előtag, amely jelentése: „mellett”, „közéletben”, „segéd-” vagy „kiegészítő” (Tavares, 2016). Ebből kiindulva a paradiplomácia olyan nemzetközi tevékenységeket jelöl, amelyeket nem központi állami szereplők – például régiók, megyék, városok vagy önkormányzatok – folytatnak külföldi állami vagy nem állami szereplőkkel együttműködésben, párhuzamosan, vagy esetleg ezek megkerülésével, jellemzően gazdasági, kulturális, oktatási vagy környezetvédelmi célból.

Fontos kiemelni azt is, hogy az önkormányzatok számára a nemzetközi kapcsolatok létesítésének jogát már a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is elismeri azáltal, hogy egy demokratikus jogállamban a helyi önkormányzatok jogosítványai között értelmezi

a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást és más államok önkormányzataival való együttműködést (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 10. cikk, 2-3. pont, 1985). Bár a Charta 12. cikke értelmében az önkormányzatok nemzetközi kapcsolataira vonatkozó kitétel nem tartozik a részes államok által kötelezően vállalandó elemek közé, de ezt számos országban – így Magyarországon is – jogilag (alkotmány vagy más, magas szintű törvényi szabályozás révén) garantálják.

A fogalom megjelenése Ivo Duchacek és Panayotis Soldatos munkásságához kötődik. Eredetileg az amerikai „újföderalizmus” modellje körüli vitákhoz kapcsolódott (Nixon-kormányzat), amely a szövetségi programok egy részének decentralizálását, azaz állami és helyi szintre történő áthelyezését célozta. A kifejezés tehát kezdetben belpolitikai reformfolyamatokhoz kötődött, de idővel nemzetközi vonatkozásban is értelmet nyert.

Duchacek klasszikus definíciója alapján a paradiplomácia minden olyan külkapcsolati tevékenységet magában foglal, amelyet a központi kormánytól független, szubnacionális szereplők végeznek (Duchacek, 1984). Panayotis Soldatos ezzel szemben kizárólag föderális államok tagállamai esetében lát lehetőséget a nemzetközi szinten való önálló fellépésre (Soldatos, 1990).

Bár a paradiplomácia elsősorban a helyi és regionális önkormányzatokhoz köthető, egyes szerzők tágabban értelmezik a fogalmat. Jackson (2018) szerint hasonló külkapcsolati tevékenységeket civil szervezetek, egyetemek, gazdasági kamarák is végezhetnek, noha ezekre gyakran eltérő terminológiát alkalmaznak, például „public diplomacy” vagy „track two diplomacy” (Jackson, 2018).

Ezek az eltérő álláspontok jól mutatják, hogy a paradiplomácia jogi és politikai keretei országonként és kormányzati berendezkedésenként jelentősen eltérhetnek.

Annak ellenére, hogy a „paradiplomácia” kifejezés elterjedt és a szakpolitikai diskurzusban is gyakran alkalmazzák, több kritikai megközelítés is megjelent:

- Egyesek szerint a szubnacionális szereplők – például Belgium régiói – bizonyos területeken (oktatás, kultúra, környezetvédelem) önálló külkapcsolati jogkörrel bírnak. Így tevékenységük nem tekinthető pusztán a nemzeti diplomácia kiegészítőjének. Belgium flamand és vallon régióiban kifejezetten sértőnek vagy lekezelőnek tartják a „paradiplomácia” elnevezést.
- Hivatásos diplomaták gyakran kritizálják a fogalmat azért, mert szerintük a „diplomácia” kizárólag szuverén államok képviselőire alkalmazható. Így a terminológia használata alábecsüli a szubnacionális diplomácia önálló természetét (Tavares, 2016).

A központi kormányzatok megkerüléséről hazánkban elsősorban a 2019-ben négy közép-európai ellenzéki főpolgármester által indított Szabad Városok Szövetsége elnevezést viselő önkormányzati együttműködés kapcsán szokás beszélni (Brucker, 2024). Ugyanakkor erre a jelenségre már 2017-ben a tengerentúlon is láthattunk példát: amikor Donald Trump elnök kiléptette az Egyesült Államokat a párizsi klímaegyezményből, több száz amerikai város és több állam is csatlakozott a „We Are Still In” nevű koalícióhoz, kötelezettséget vállalva arra, hogy tartják magukat a Párizsi Klímaegyezményben vállaltakhoz (Szpak et al., 2023). Emellett a központi kormányzatok megkerülésének lehettünk tanúi az anyaországtól való elszakadásra törekvő tartományok, országrészek és régiók esetében is (pl. Québec, Skócia, Katalónia stb.).

A paradiplomácián belül megkülönböztethetjük a szűkebb értelmű önkormányzati diplomáciát vagy más néven szubnacionális diplomáciát. Ez a kifejezés kifejezetten a tartományok, régiók, megyék, városok, községek és települési kerületek nemzetközi kapcsolatait írja le (Mérey, 2011). Az önkormányzati diplomácia fogalma alatt sokfajta tartalom, hosszútávú és aktuális cél jelenik meg. Kiemelt szerep jut a kultúrának, de jelentősek a gazdasági (befektetési, innovációs, marketing, turisztikai, infrastrukturális stb.) együttműködések, az utóbbi időben a környezetvédelem, az átfogó szociális célok mozgósítottak nemzetközi kezdeményezésekre. Ez is jól mutatja, hogy az önkormányzati diplomácia nem pusztán szimbolikus tevékenység, hanem gyakorlati haszonnal és stratégiai célokkal is bír. A szubnacionális közigazgatási szintek (ezen belül főleg a városok) nemzetközi kapcsolatait a nemzeti szinttől a speciális helyi érdekek, feladatok megjelenése, valamint a kötetlenség, gyakorlatiasság és protokolláris merevség hiányának jellemzői különböztetik meg. Ugyanakkor az önkormányzati diplomácia nem függetleníthető a nemzeti szintű diplomáciától, a nemzetközi kapcsolatok decentralizációjának egyik formájaként is értelmezhető (Hilbert, 2017).

A szövetségi tagállamok diplomáciája a paradiplomácia egy speciális formája, amely főként szövetségi államok (pl. Németország, Kanada, Egyesült Államok, Brazília, India, Ausztrália stb.) alkotmányos alanyainak – vagyis tartományainak, államainak, régióinak – nemzetközi kapcsolattartási tevékenységét jelenti. Olyan nemzetközi kapcsolati tevékenység, amelyet a szövetségi rendszerű országok alkotmányos szubnacionális egységei (pl. tagállamok, tartományok) folytatnak külföldi államokkal, régiókkal, nemzetközi szervezetekkel, jellemzően gazdasági, kulturális, oktatási vagy környezetvédelmi célból – önállóan vagy a szövetségi kormánnyal koordinálva. Ez a jelenség a paradiplomácia egyik legfejlettebb formája, mivel itt a tagállamok gyakran jogi alapokon is jogosultak külkapcsolatokra (Kuznetsov, 2015). Ez az alkotmányos jogalap nemcsak legitimitást ad a külkapcsolati tevékenységüknek, hanem hatékony érdekvédelemet is lehetővé tesz számukra a nemzetközi szinten.

A regionális diplomácia azt jelenti, hogy nemzeti alatti szintű közigazgatási egységek (pl. régiók, megyék, tartományok) önálló külkapcsolati tevékenységet folytatnak, amely nemzetközi együttműködésre, érdekképviseletre vagy konkrét projektmegvalósításra irányul (Kuznetsov, 2015). Az Európai Unió tagállamaiban ilyen típusú kapcsolatokat gyakran EU-s forrásokra, nemzetközi partnerségekre, vagy decentralizált fejlesztési programokra épülnek. A régiók diplomáciai tevékenységére irányuló elemzések kezdetben a föderalizmus dimenzióján belül maradtak, később kiterjedtek a régiók autonómiaökövéseire, azok nemzetközi aktivitására (Aldecoa – Keating, 2003). E változás azt mutatja, hogy a régiók nem csupán gazdasági együttműködési partnerekként jelennek meg, hanem politikai szereplőként is igyekeznek befolyásolni a nemzetközi folyamatokat.

A városok nemzetközi kapcsolatainak menedzselését általánosságban városdiplomáciának nevezik (Hilbert, 2017; Beall – Adam, 2017). Ez a forma egyre inkább önálló, kutatható és gyakorlatban is meghatározó diplomáciai szférává vált, különösen a globális kihívások (klímaváltozás, migráció, járványok stb.) tükrében.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az „önkormányzati (szubnacionális) diplomácia” kifejezés a hétköznapi szóhasználatban nem általánosan elterjedt, a média és a közbeszéd hagyományosan a városdiplomácia kifejezést használja (Mérey, 2011). A „városdiplomácia” kifejezés egyébként 2019 óta a hazai médiában és közbeszédben is használatos, hiszen

a Karácsony Gergely vezette fővárosi önkormányzat nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó részlegét Városdiplomáciai Részlegnek nevezik, valamint 2020-ban Balázs Péter volt külügyminiszter és uniós biztos vezetésével megalakult a Városdiplomáciai Akadémia is.

Az önkormányzati diplomácia egyik speciális, de az urbanizáció tükrében egyre fontosabb szegmensét jelentik a nagyobb, jellemzően fő-, illetve világvárosok nemzetközi kapcsolatai. A világvárosok szerepe különösen megnőtt a 21. század elején, mivel ezek a centrumok nemcsak gazdasági, hanem politikai, kulturális és környezeti kérdésekben is proaktív szereplőként lépnek fel. Kétségtelen, hogy Európában is vannak olyan nagyvárosok, amelyeknek a szerepe nemzetközi dimenzióban is jelentős, de különösen az ún. világvárosok váltak aktívvá a globális térben (Sassen, 2005; Crouch, 2011; Curtis, 2016). Ezek a városok gyakran saját külkapcsolati stratégiával, külön diplomáciai irodákkal, sőt külpolitikai tanácsadó testületekkel is rendelkeznek.

A tradicionális városdiplomácia a legtöbbször különböző országok települései közötti testvérvárosi (sister vagy twin city) kapcsolatokban merült ki. Az Európai Unióban 1989 óta a testvérvárosi programokhoz pénzügyi alap is kapcsolódik. Ez a támogatás ösztönözte a városokat arra, hogy intézményesítsék nemzetközi kapcsolataikat, és hosszú távú együttműködések építsenek ki. A testvérvárosi szerződés nélküli városkapcsolatokat partnervárosi kooperációnak szoktuk nevezni. A szerződéssel megerősített testvérvárosi viszony általában szorosabb kapcsolatot feltételez, mint az ilyen szerződéssel nem rendelkező partnervárosi viszony (Hilbert, 2017). A városdiplomácia fogalmát ma már nem csupán a bilaterális együttműködésekre használják, hanem kiterjed a városok sokfajta nemzetközi partnerkapcsolatára (Vos, 2016), nemzetközi és EU-s intézményekben folyó érdekérvényesítési tevékenységére, valamint globális és regionális ernyőszervezetekben, hálózatokban való részvételükre is, mint például a C40 Cities vagy az UCLG.

A (nagy)városok/fővárosok kerületei önálló nemzetközi tevékenységet folytathatnak. Erre hazánkban Budapest esetében több példát is találunk (pl. Budapest, Prága és Bécs I. kerületei közötti kapcsolat [Hilbert, 2017]). Bár a jelenségnek máig nincs hivatalos elnevezése, véleményem szerint (város)kerületi diplomácia kifejezés alkalmas a leírására.

Természetesen az önkormányzati diplomácia általában összhangban áll az országos/nemzeti külpolitikai, külgazdasági és kulturális célkitűzésekkel (Mérey, 2011; Hilbert, 2017), azonban ez nem zárja ki a feszültségek vagy eltérő prioritások megjelenését. Az MLG keretei között utat találunk „szeparatista” törekvések is, a tematikus hálózatok is fellazítják a nemzeti szakpolitikák kereteit, nem is beszélve arról, hogy az utóbbi években többször tanúi lehettünk fővárosok közötti szövetségeknek a V4 keretében (vö. a már korábban hivatkozott Szabad Városok Szövetsége), és vannak jelek arra, hogy keresik egymással a kapcsolatokat az ellenzéki vezetőségű városok is. Mindez azt mutatja, hogy az önkormányzati diplomácia nem pusztán adminisztratív vagy technikai tevékenység, hanem politikailag is érzékeny és stratégiaileg jelentős színtér. Az önkormányzati diplomácia tehát nem feltétlenül simul bele a nemzeti külpolitikák kijelölt keretek közé, átszövődhet szakpolitikai, pártpolitikai, nemzetpolitikai dimenziókba. Ennek megfelelően a többszintű kormányzás modelljében az utóbbi évtizedekben jelentős súlypont-átrendeződések következtek be, amelyek érdemben befolyásolták az önkormányzatok nemzetközi mozgásterét, és a külpolitika állami monopóliumának fokozatos gyengüléséhez vezettek.

Az önkormányzati diplomácia fogalmának tisztázása után érdemes áttekinteni, hogy milyen típusok és megjelenési formák szerint csoportosítható ez a sokszínű tevékenység. A

klasszifikáció segíti a gyakorlatban előforduló különböző önkormányzati külkapcsolati minitázatok rendszerezését, valamint hozzájárul a jelenség mélyebb tudományos megértéséhez.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIAI TEVÉKENYSÉG KLASSZIFIKÁCIÓJA

Az önkormányzati diplomáciai tevékenységeket több szempont alapján klasszifikálhatjuk. A két legismertebb osztályozás a résztvevő felek száma szerinti, illetve az elérendő célok szerinti beosztás.

A résztvevő felek száma szerint

A klasszikus (államközi) diplomáciához hasonlóan a nemzetközi kapcsolatokban résztvevő felek száma alapján az önkormányzati diplomáciai kapcsolatok esetén is elkülönítjük a bilaterális és a multilaterális kapcsolatokat.

- Bilaterális önkormányzati diplomácia: két helyi vagy regionális közigazgatási egység (pl. város vagy régió) közvetlen együttműködése, amely célzott projektekhez, megállapodásokhoz vagy csereprogramokhoz kötődik. Leggyakrabban „testvérvárosi” (sister-city) kapcsolatként jelenik meg, de keletkezhet gazdasági, kulturális vagy oktatási együttműködések formájában (Hilbert, 2017).

Főbb tevékenységek:

- testvérvárosi kapcsolatok kialakítása és működtetése,
- közös projektek (pl. EU-s pályázatok) lebonyolítása,
- delegációk cseréje (polgármesterek, szakértők, hivatalnokok),
- közös rendezvények, konferenciák, kiállítások szervezése,
- gazdasági együttműködések (pl. befektetésösztönzés, vállalkozásfejlesztés),
- kulturális és oktatási programok szervezése (pl. iskolai csereprogramok).

Ezek az együttműködések jellemzően hosszú távúak, és a diplomácia puha eszköztárába (soft power) tartoznak, elősegítve a kölcsönös megértést és a bizalomépítést a felek között.

- Multilaterális önkormányzati diplomácia: kettőnél több önkormányzat részvételével zajló együttműködés, amely hálózati formában működik (önkormányzati ernyőszervezetek, pl. Eurocities, Eurotowns, Euromontana stb.), regionális vagy világszintű célokat szolgálva – például klímapolitikai konszenzus létrehozása vagy közös fejlesztési projektek. Ezek a hálózatok nem csupán információcserére, hanem közös érdekérvényesítésre, politikai állásfoglalások kialakítására és közös uniós források elérésére is lehetőséget biztosítanak (Szpak et al., 2022). Ugyanakkor a multilaterális önkormányzati diplomácia körébe tartoznak az önkormányzatoknak a nemzetközi – beleértve az EU-t is – szervezetek körében végzett érdekartikulációs tevékenysége, a subnacionális képviselői irodák működtetése (liaison office), illetve – uniós vonatkozásban – az önkormány-

zati szereplők részvétele az Európai Unió helyi és regionális (pontosabban: közép-szintű) képviselőinek közgyűléseként funkcionáló tanácsadó szerv, a Régiók Európai Bizottságának a munkájában (Brucker, 2022a).

A földrajzi közelségen és gyakran történeti-kulturális kapcsolatokon alapuló határon átnyúló együttműködések (cross-border cooperations, CBC) besorolása némiképp összetettebb kérdés. Ezen együttműködések jellemzően a bilaterális vagy a multilaterális önkormányzati diplomácia kategóriái közé sorolhatók, attól függően, hogy hány szereplő vesz részt az együttműködésben.

- Bilaterális együttműködések: két település vagy régió közvetlen, kétoldalú kapcsolatai, például testvérvárosi kapcsolatok vagy közös fejlesztési projektek. Például: Győr-Moson-Sopron (Magyarország) és Nagyszombat (Szlovákia) együttműködése az EU Interreg-programja keretében.
- Multilaterális együttműködések: több település vagy régió részvételével zajló együttműködések, amelyek nemzetközi hálózatokon vagy szervezeteken keresztül valósulnak meg (pl. eurorégiók, EGTC-k, városhálózatok). Például: Alpok-Adria Eurórégió (Pámer, 2019).

*1. táblázat: Bilaterális és multilaterális önkormányzati diplomácia
Table 1: Bilateral and multilateral municipal diplomacy*

Szempont	Bilaterális önkormányzati diplomácia	Multilaterális önkormányzati diplomácia
Részvevők száma	Két önkormányzat (pl. testvérvárosok)	Több önkormányzat, hálózat, szövetség
Kapcsolat jellege	Közvetlen, kétoldalú partnerség	Hálózati együttműködés, sokszereplős struktúra
Fő célok	Kulturális csere, gazdasági együttműködés, jó gyakorlatok cseréje	Politikai érdekképviselés, közös fejlesztési projektek
Intézményszerűség	A partnerkapcsolatok gyakran ún. ad hoc formában alakulnak, informális egyeztetésekre és személyes kapcsolatokra épülnek; nem feltétlenül áll mögöttük állandó, szabályozott szervezeti keret vagy döntéshozó fórum.	Az együttműködés magasabb fokon intézményszerűsül, beleértve formális szervezeti struktúrákat (pl. hálózatok, szövetségek), tagsági rendszert, állandó titkárságot vagy koordináló szervezet, valamint előre rögzített szabályokat, eljárásokat és döntéshozó fórumokat – ezáltal az együttműködés stabilabb és rendszeresebben működik.
Koordináció módja	Két fél közvetlen egyeztetése	Központi koordináció vagy szervezet (pl. titkárság, szövetség)
Rugalmasság	Rugalmas, gyorsan kialakítható	Strukturáltabb, formálisabb, hosszabb előkészítést igényel
Hatás szintje	Helyi, közvetlen hatás	Regionális, nemzeti vagy nemzetközi szintű hatás
Példák	Budapest–Kolozsvár testvérvárosi kapcsolat	Eurocities, CEMR, UCLG, Covenant of Mayors, önkormányzatok érdekvédelmi nemzeti szervezeteiben (pl. Európai unió, Európa tanács)

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

A résztvevő felek célja szerint

Stéphane Paquin a szubnacionális szereplők – elsősorban szövetségi tagállomok, autonóm és autonómiára törekvő régiók – nemzetközi aktivitása keretében elérendő célok alapján megkülönbözteti a paradiplomáciát, az identitásalapú paradiplomáciát és a protodiplomáciát (Paquin, 2018).

- Paradiplomácia alatt Paquin a szubnacionális szereplők – például régiók, tartományok vagy akár helyi önkormányzatok – intézményesült és tartós nemzetközi tevékenységét érti, amelyet a központi állami külpolitikai szervtől függetlenül, de nem feltétlenül annak ellenében folytatnak. E tevékenységek célja jellemzően gazdasági, kulturális, környezetvédelmi, oktatási vagy más gyakorlati ügyek előmozdítása, nem pedig politikai függetlenség elérése. Ez a tevékenység gyakran pragmatikus megfontolásokon alapul, és a puha hatalom (soft power) gyakorlásának egyik eszköze, amely hozzájárulhat a térségek nemzetközi versenyképességéhez.
- Az identitásalapú paradiplomácia olyan típusú paradiplomácia, amelynek fő célja a szubnacionális entitás kulturális, etnikai vagy nemzeti identitásának a nemzetközi térben való láthatóvá tétele és elismertetése. Ez a fajta diplomácia nem feltétlenül törekszik függetlenségre, de gyakran része a nemzetépítés vagy autonómiaigények szimbolikus kifejezésének. Szereplői általában a szövetségi államok tagállamai, tartományai, országrészei, az autonóm vagy autonómiára törekvő régiói. Az identitás alapú paradiplomácia fő célja a kollektív identitás megerősítése nemzetközi szinten, nem pedig az állami külpolitika elleni fellépés. Ez a típusú diplomácia különböző csatornákon keresztül nyilvánulhat meg, például kulturális intézetek, diaszpórákapcsolatok, nemzetközi szervezetekben való részvétel, illetve nyilvános diplomáciai kampányok révén.
- A protodiplomácia ezzel szemben olyan szubnacionális külpolitikai tevékenységet jelöl, amelynek kifejezett célja a függetlenség vagy szuverenitás elérése. Ebben az esetben a szubnacionális szereplő külföldi támogatást keres, hogy legitimálja politikai törekvéseit – például a nemzetközi elismerést vagy az államiság kikiáltását. Ez tehát a paradiplomácia politizált és konfliktusos formája, amely szembemegy a központi kormány diplomáciájával, vagy legalábbis verseng vele. A protodiplomácia gyakran vezethet diplomáciai feszültségekhez és nemzetközi konfliktusokhoz, különösen akkor, ha a központi kormány élesen elutasítja az adott entitás törekvéseit (Paquin, 2018).

2. táblázat: *Paradiplomácia – identitásalapú paradiplomácia – protodiplomácia (összehasonlítás)*
 Tabel 2: *Paradiplomacy – identity paradiplomacy – protodiplomacy (comparison)*

Fogalom	Cél	Az államhoz való viszonya	Példa
Paradiplomácia	Gyakorlati célok (pl. gazdaság)	Együttműködő vagy semleges	Kalifornia, Québec (amennyiben elsősorban a tartomány gazdaság fellendítése érdekében tevékenykedik)
Identitásalapú paradiplomácia	Identitás kifejezése	Autonóm, de nem szeparatista	Québec, Korzika, Katalónia
Protodiplomácia	Függetlenség elérése	Konfliktusos, szeparatista	Québec, Katalónia, Skócia (mindhárom esetben a szeparációs törekvések előkészítése érdekében tett diplomáciai fellépésekkor)

Forrás: saját szerkesztés.
Source: own editing.

Különösen fontos megérteni, hogy a paradiplomácia típusai nem zárják ki egymást, hanem gyakran egymással átfedésben, egy időben, különböző intenzitással jelennek meg egy adott önkormányzat külkapcsolati gyakorlatában. Például egy város párhuzamosan lehet aktív gazdasági együttműködésekben, képviselheti egy etnikai közösség kulturális örökségét, és közben részt vehet nemzetközi hálózatok munkájában is.

Bár a paradiplomácia különböző formái a gyakorlatban egymást kiegészítve jelennek meg, a magyarországi szakirodalomban ezek vizsgálata mégis meglehetősen szűk körű maradt, amely indokolttá teszi a hazai publikációs tendenciák áttekintését.

AZ ÖNKORMÁNYZATI DIPLOMÁCIA TÉMÁJÁBAN MEGJELENT HAZAI PUBLIKÁCIÓK

A vasfüggöny leomlása, majd az Európai Unióhoz való csatlakozás után Magyarországon a helyi és regionális önkormányzatok növekvő nemzetközi kapcsolatrendszere csak korlátozottan került a magyar kutatók figyelmének középpontjába. Ez azért különösen érdekes, mert a nemzetközi kapcsolatok és együttműködések jelentősége folyamatosan nőtt, így a kutatások késedelme akadályozza a hazai szubnacionális diplomácia teljes körű megértését (Brucker – Zsibók, 2025). Egyrészt a magyarországi önkormányzatokkal kapcsolatos kutatások elsősorban a hazai települési és területi önkormányzatok működésének jogi kereteire, a centralizáció és decentralizáció kérdéseire, az önkormányzatok jogi és pénzügyi autonómiájára, valamint – különösen 2010 után centralizációs tendencia eredményeképpen – az önkormányzatok és a központi kormányzat kapcsolatára összpontosítottak (Bencsik, 2017; Pálné Kovács, 2021). Másrészt viszont a nemzetközi tanulmányok tudományterületén végzett kutatások fókuszában az állam mint a nemzetközi kapcsolatok fő szereplője állt

(Gazdag, 1997; Nuber, 2021), az önkormányzatok nemzetközi tevékenységének kutatása pedig háttérbe szorult.

Közvetlenül a II. világháború után csak egy monográfia született a városdiplomáciáról, amely a magyar főváros, Budapest nemzetközi kapcsolatait elemezte (Németh, 1947), majd a kérdés sokáig feledésbe merült.

A paradiplomácia kérdése a vasfüggöny leomlása után (1989–1990) került a kutatók figyelmébe. Az első és eddig egyetlen átfogó tanulmány, amely a magyar önkormányzati diplomácia minden területét és így a magyar szubnacionális szereplők EU-hoz való viszonyát is lefedi, Mérey Zsolt 2011-ben megjelent írása volt (Mérey, 2011). A tanulmány elsősorban, de nem kizárólag Budapest nemzetközi tevékenységére összpontosított.

Számos szakcikk foglalkozott ugyanakkor a szubnacionális szereplők nemzetközi kapcsolatainak különböző aspektusaival. Az első szubnacionális diplomáciai témájú tanulmányok Magyarországon a rendszerváltást követően jelentek meg, és – egyértelmű okokból – a testvérvárosi és partnervárosi kapcsolatokra fókuszáltak. A testvérvárosi kapcsolatokkal foglalkozó tanulmányok a legtöbbször egy konkrét település testvérkapcsolatainak alakulását tekintik át (Gergő, 1999; Süli-Zakar, 2009; 2014; Bali – Kurilla, 2011; Nagy – Nagy, 2013, Tózsza, 2021; Biskup – Szűts, 2023), vagy pedig hazánk és egy másik (európai) ország városai közötti testvérvárosi kapcsolatokat veszik számba (Kurilla – Pap, 2009; Kurilla, 2011; Hajdú, 2012).

A magyar kutatók jelentős figyelmet fordítottak a Magyarország számára földrajzi fekvése miatt meghatározó közép-kelet-európai testvérvárosi együttműködések tanulmányozására (Hilbert, 2017; Kézai, 2022; Kézai – Páthy, 2023). Hilbert tanulmányában (2017) arra a következtetésre jutott, hogy a Visegrádi Együttműködés országai közötti testvérvárosi kapcsolat száma elenyésző (Hilbert, 2017). Ez arra utal, hogy bár földrajzilag közeli országokról van szó, a szubnacionális kapcsolatok esetében nincs erős integráció vagy tudatos együttműködési stratégia a térségben. A tanulmány rámutatott arra is, hogy a közép-európai fővárosok – figyelmen kívül hagyva az állami szint nemzetközi prioritásait – egyszerűen saját preferenciáit követik, vagy éppen az állami diplomácia kiegészítéseképpen megpróbálnak más térségek városai felé nyitni. Ugyanezt erősíti meg Kézai Petra egyéni (Kézai, 2022), majd később Páthy Ádámmal közös empirikus kutatása is (Kézai – Páthy, 2023), rámutatva arra, hogy a testvérvárosi partnerségek között nincs tudatos közép-kelet-európai prioritás és tervszerű együttműködés.

A határon átnyúló együttműködések kérdése szintén megjelent a magyar szakirodalomban. A témában megjelent írások elsősorban a magyar határ menti megyék és városok határon átnyúló kapcsolatait vizsgálják (Rechnitzer, 2005; Baranyi, 2009; Fejes, 2010; Bali, 2012a; 2012b; Pámer, 2019; 2021; Fekete, 2020). Ezen túlmenően a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat (Central European Service for Cross-border Initiatives, CESCO) által megjelentetett tudományos elemzések (pl. CESCO, 2015; Ocskay, 2020) érdemelnek figyelmet.

Az önkormányzatok multilaterális diplomáciai kapcsolatait elemző írások közül említést érdemel a 2021-ben Farkasné Gasparics Emese szerkesztésében megjelent könyv, amely A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete címet viseli. A közel 300 oldalas mű globális áttekintést nyújt az Európai Települések és Régiók Tanácsának és az önkormányzati világszövetségként működő UCLG tevékenységéről, valamint az Európai Unió, az Európa

Tanács és az OECD helyi önkormányzatokat érintő tevékenységéről (Farkasné Gasparics, 2021).

Az európai integráció és a szubnacionális szereplők közötti viszonyrendszert feldolgozó szakirodalom közül több írás a strasbourgi székhelyű Európa Tanács és a helyi önkormányzatok összefüggéseit tárgyalja (Szente, 2024; Siket, 2015a; 2015b).

Annak ellenére, hogy az EU és a helyi és regionális önkormányzatok kérdésének széles körű nemzetközi szakirodalma van (Pasquier, 2002; Keating, 2014; Högenauer, 2015; Trobiani, 2016; Rodriguez-Pose – Courty, 2018), Magyarország európai uniós csatlakozását nem követték a helyi és regionális önkormányzatok és az Európai Unió kapcsolatát elemző írások. Ennek az lehet az oka, hogy az európai integrációval foglalkozó kutatók elsősorban a magyar csatlakozás jogi és politikai feltételeire, az integrációs intézmények – különösen az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és az Európai Parlament – működésére, az uniós döntéshozatalai folyamatra, a közösségi politikákra és az uniós érdekérvényesítésre helyezték a hangsúlyt (Brucker – Zsibók, 2025). Ezzel szemben az önkormányzatok és az EU viszonyrendszerével foglalkozó kutatók a kohéziós politikát (Faragó, 2016), esetleg a Régiók Bizottságának működését (Agg, 2011) vették górcső alá. A témában az első elemzések Szegvári Péter (Szegvári, 2002), majd pedig Simon Zoltán (Simon, 2007) tollából jelentek meg, és a helyi és regionális önkormányzatok uniós érdekérvényesítési lehetőségét mutatják be. Bár Szegvári írása megjelenésekor, 2002-ben rendkívül naprakésznek – és két évvel hazánk uniós csatlakozása előtt – hiánypótlónak számított a hazai önkormányzati diplomáciai szakirodalomban, az uniós bővítés és az azt követő intézményi reformok miatt (lásd Lisszaboni Szerződés) napjainkban már több kérdésben túlhaladottnak tekinthető. Simon írásaiban a szubnacionális szereplők uniós érdekérvényesítési lehetőségeinek elméleti keretét vizsgálta. Tanulmányához a Hooghe és Marks szerzőpáros 1996-ban publikált írását (Marks – Hooghe, 1996) veszi alapul, amely a helyi önkormányzatok uniós érdekérvényesítési csatornáit (nemzeti út, azaz érdekérvényesítés az EU Tanácsán, az Európai Tanácson és a tagállami Állandó Képviselőtanács keretében; az ún. brüsszeli érdekérvényesítés, azaz érdekérvényesítés az Európai Bizottságban és az Európai Parlamentben; a Régiók Bizottsága mint az európai régiók képviselőinek sajátos uniós testülete; az uniós érdekképviselői hálózatok; a brüsszeli szubnacionális képviselői irodák) veszi sorba, különös tekintettel a magyar régiók részvételére az uniós érdekérvényesítésben. Ezt követően másfél évtizedig nem született tanulmány a magyar szubnacionális szereplők és az uniós intézmények közötti kapcsolatáról. E tanulmány szerzője kezdett el ismét foglalkozni a témával 2020-tól kezdődően. A Brucker által megjelentetett – részben társszerzős – tanulmányok (Brucker 2022a; 2022b; Brucker – Finta, 2023) a szubnacionális kormányzatok uniós érdekérvényesítését vizsgálják, különös tekintettel az Európai Parlament és a települési és területi önkormányzatok közötti kapcsolatra. Külön érdekesség, hogy Magyarországon Brucker volt az első, aki vizsgálta az Európai Parlament közös munkacsoportjait (intergroupjait) (Brucker, 2022b). Külön tanulmányában elemezte az EP közös munkacsoportjainak a területi érdekérvényesítésben betöltött szerepét. A tanulmányban arra kereste a választ, hogy az EP félhivatalos képviselői, csoportosulásai képesek-e arra, hogy a területi fókuszú érdekeket érvényre juttassák az uniós döntéshozatal során (Brucker, 2022a).

Az európai önkormányzati hálózatok kérdése is szorosan kapcsolódik az európai integráció és a szubnacionális szereplők problematikájához. Ebben a kérdésben mindössze két

írás jelent meg, mindkettő Kovács Laura tollából (Kovács, 2010; 2016). Az önkormányzatok hálózatainak szerepe a globális kormányzásban című cikk felvázolja a helyi önkormányzatok és az Európa Tanács, illetve a helyi önkormányzatok és az EU közötti speciális kapcsolatrendszer, majd pedig bemutatja a helyi önkormányzatokat érintő európai hálózatokat (UCLG, ULA, CLRAE, CEMR stb.) (Kovács, 2010:115.). Kovács Laura másik tanulmánya pedig a magyarországi önkormányzatoknak az önkormányzati hálózatosodás terén szerzett tapasztalatait elemzi. A tanulmány rámutat az önkormányzati hálózatosodás előnyeire, és – helyesen – kiemeli, hogy a magyar önkormányzati hivatalokban szükség lenne legalább egy olyan munkatársra, aki az önkormányzatok nemzetközi pályázataival és az önkormányzati hálózatok feltérképezésével foglalkozik (Kovács, 2016:10).

KONKLÚZIÓ

Az önkormányzati diplomácia – más néven paradiplomácia – jelentősége az utóbbi évtizedekben látványosan megnőtt, különösen az európai integráció és a globalizáció előrehaladtával. Ez a növekedés annak köszönhető, hogy a helyi és regionális szereplők egyre inkább aktív résztvevőivé váltak a globális döntéshozatali folyamatoknak, miközben a nemzetközi együttműködés új formái jelentek meg. A helyi és regionális önkormányzatok már nem csupán belső közigazgatási szereplők, hanem aktív és tudatos szereplőivé váltak a nemzetközi kapcsolatrendszereknek is. A diplomácia klasszikus – államok közötti – formái mellett ma már a bilaterális és multilaterális önkormányzati együttműködések is a nemzetközi politika fontos dimenzióját képezik. Ezáltal a szubnacionális diplomácia a nemzetközi kapcsolatok egyre elismertebb és szerteágazóbb területévé válik.

A bilaterális kapcsolatok – különösen a testvérvárosi együttműködések – a gyakorlatban leginkább kulturális, oktatási, gazdaságfejlesztési vagy pályázati együttműködések formájában jelennek meg. Ezek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a városok, települések saját prioritásaik mentén valósítsanak meg projekteket, sok esetben kiegészítve vagy éppenséggel alternatívát kínálva az állami diplomácia számára. A multilaterális együttműködések – különösen az európai önkormányzati hálózatokon keresztül – lehetőséget nyújtanak a nemzetközi érdekérvényesítésre, különösen az Európai Unió intézményi keretein belül. Így a helyi és regionális szintű szereplők is hatékonyan befolyásolhatják az uniós döntéshozatalt, hozzájárulva az uniós sokszínűségéhez és a területi szempontok érvényesüléséhez.

A nemzetközi gyakorlatban egyre gyakrabban alkalmazott elméleti keretek – mint például Stéphane Paquin paradiplomáciai tipológiája – hozzájárulnak a szubnacionális diplomácia különböző céljai és irányai közötti világosabb differenciáláshoz. A klasszikus gazdasági és kulturális célú paradiplomácia mellett megjelenik az identitásalapú paradiplomácia és a szeparatista célokat szolgáló protodiplomácia is. Ez utóbbiak inkább a nyugat-európai autonómiaökrékvések (pl. Skócia, Katalónia) esetében relevánsak, míg a magyar gyakorlatra kevésbé jellemzőek.

A magyar szakirodalmi áttekintés rámutat arra, hogy bár az önkormányzati diplomácia iránti érdeklődés az utóbbi időszakban nőtt, a téma még mindig nem kap elég figyelmet. Ez részben a téma multidiszciplináris jellege miatt van, amely egyszerre érinti a közigazgatást, nemzetközi kapcsolatokat, jogtudományt és regionális fejlesztést, ezért a kutatás több szak-

terület összefogását igényli. Különösen hiányos a helyi önkormányzatok és az Európai Unió kapcsolatát elemző kutatások köre, és általában véve is elmondható, hogy az empirikus vizsgálatok számához képest a koncepcionális elmélyítés még gyerekcipőben jár. Különösen indokolt lenne a hazai önkormányzati gyakorlatok összehasonlító, régiós szintű vizsgálata is. Ezáltal jobban megérthetővé válhatnának a térségi sajátosságok, és hatékonyabb stratégiák dolgozhatók ki a nemzetközi kapcsolatok terén.

Összességében az önkormányzati diplomácia nemcsak kiegészítheti, de új irányokat is kijelölhet a klasszikus külpolitikai tevékenységek számára. Ez a folyamat a nemzetközi politika decentralizációját is jelenti, amelyben a helyi és regionális önkormányzatok aktív szerepet játszanak. A jövő szempontjából kulcsfontosságú, hogy az önkormányzatok felismerjék saját nemzetközi mozgásterüket, és intézményesen is felkészüljenek a külkapcsolati lehetőségek hatékony kihasználására. Ehhez elengedhetetlen a szaktudással rendelkező munkaerő jelenléte, a nemzetközi pályázati lehetőségek kiaknázása, valamint a stratégiai szintű gondolkodás elterjedése a helyi közigazgatásban. Csak ezen elemek együttes megléte biztosíthatja, hogy a helyi önkormányzatok valóban képesek legyenek aktív és hatékony szereplőkké válni a nemzetközi térben.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

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

IRODALOMJEGYZÉK

- Agg Zoltán: *Mi történt a Régiók Bizottságában*, Comitatus, 2011/1-2, 109–118.
- Aldecoa, Francisco – Keating, Michael: *Paradiplomacy in action, The Foreign Relations in Subnational Governments*, London-New York, 2003.
- Bali Lóránt: *A horvát-magyar határ menti együttműködés főbb aspektusai és leképeződései Barcs és Zala megye példáján*, Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek, 2012a/1, 43–55.
- Bali Lóránt: *A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője*, Budapest–Szepetnek, 2012b.
- Bali Lóránt – Kurilla Annamária: *Pécs és Eszék testvérvárosi kapcsolatai és azok néhány interregionális aspektusa*, Comitatus, 2011, 58–69.
- Baranyi Béla: *Paradigmaváltás a határon átnyúló kapcsolatokban*, Tér és Társadalom, 2009/2, 25–43. <https://doi.org/10.17649/TET.23.2.1233>
- Barber, Benjamin: *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, London, 2014.
- Beall, Jo – Adam, David: *Cities, prosperity and influence, The role of city diplomacy in shaping soft power in the 21st century*, British Council, 2017.
- Bencsik András: *A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájáról*, Magyar Közigazgatás, 2017/1, 56–69.
- Biskup Heike – Szűts István Gergely: *Bottrop és Veszprém testvérvárosi kapcsolatának története*, Veszprémi Szemle, 2023/4, 101–115.

- Brucker Balázs: *A Visegrádi Együttműködés fővárosainak érdekérvényesítése az EU-ban, avagy milyen érdekérvényesítési csatornák állnak a szubnacionális szereplők rendelkezésére az uniós térben*, Comitatus, 2024/34, 21–43. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-251.21>
- Brucker Balázs: *Az Európai Parlament közös munkacsoportjainak (intergroupjainak) szerepe a területi érdekérvényesítésben*, Tér és Társadalom, 2022(b)/4, 3–31. <https://doi.org/10.17649/TET.36.4.3449>
- Brucker Balázs: *Az Európai Parlament szerepe a szubnacionális érdekek képviselésében*, Politikatudományi Szemle, 2022(a)/1, 99–124. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2022.1.99>
- Brucker Balázs – Horeczki Réka: *Önkormányzati diplomácia a nemzetközi térben, Egy kezdődő kutatás első lépései*, in: Stratégia, identitás és nyelvi hatások, 2024, 83–94.
- Brucker Balázs – Zsibók Zsuzsanna: *Önkormányzati diplomácia Magyarországon: egy új kutatási terület?*, Területfejlesztés és innováció, 2025/1, 17–31. <http://doi.org/10.15170/terinno.2025.18.01.02>
- Bruzelius, Cecilia: *Local government responses to EU citizen's integration needs*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 2020/1. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1724774>
- CESCO: *A „Duna Pannon” határon átnyúló régió városi (Baja, Mohács, Eszék, Pélmónostor, Zombor, Apatin) együttműködésének keretei és az együttműködő felek fejlesztési elkötelezései forrástérképe*, CESCO, Budapest, 2015.
- Crouch, Colin: *Competitive cities and problems of democracy*, in: Pike et al. (eds.): *Handbook of Local and Regional Development*, London–New York, 2011, 295–305.
- Curtis, Simon: *Cities and Global Governance, State Failure or New Global order?*, Millennium, Journal of International Studies, 2016, 1–23.
- Csiki Tamás – Tóth Péter – Tóth Norbert: *Közigazgatási szakvizsga, Kül- és biztonságpolitikai ágazat*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017¹.
- Duchacek, Ivo D.: *The International Dimension of Subnational Self-Government*, Publius-the Journal of Federalism, 1984/14, 5–31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037513>
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Farkasné Gasparics Emese: *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete*, Budapest, 2021.
- Fejes Zsuzsanna: *Az önkormányzatok alkotmányos helye és szerepe a határon átnyúló együttműködések rendszerében*, Kül-Világ, 2010/64, 88–110.
- Fekete Dávid: *A magyar határ menti nagyvárosok határon átnyúló kormányzásának vizsgálata az EGTC-kben és INTERREG projektekben betöltött szerepük alapján*, Tér és Társadalom, 2020/3, 224–243. <https://doi.org/10.17649/TET.34.3.3190>
- Gazdag Ferenc: *Franciaország története (1945–1995)*, Budapest, 1997.
- Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*, Budapest, 2003.
- Gergő Zsuzsanna: *Testvérvárosok-partnervárosok*, in: Gergő Zsuzsanna (szerk.): *Terület és vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon: tudományos, közéleti konferencia*, Veszprém: Veszprémi Egyetem, Európai Tanulmányok Központja, 1999, 73–86.
- Gold Report: *Decentralization and local democracy in the world, First global report*, World Bank and UCLG, Barcelona, 2009.
- Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, New York–Basingstoke, 2003.
- Hajdú Zoltán: *A testvér települési kapcsolatok sajátosságai és az eredmények hasznosítása*, in: Hajdú Zoltán – Kovács Sándor Zsolt (szerk.): *Föderalizmus és decentralizáció: Kézikönyv a svájci struktúrákról és a magyar hasznosíthatóságról*, Pécs, 2012, 17–33.
- Hambleton, Robin – Savitch, Hank – Stewart, Murray: *Globalism and local democracy, Challenge and Change in Europe and North America*, Palgrave, Houndmills, 2003.
- *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*, Európa Tanács, 1985. Elérhető: <https://rm.coe.int/1680b354d8>
- Hilbert Bálint: *Budapest, Bécs, Prága és Varsó közötti városdiplomáciai kapcsolatok*, Településföldrajzi Tanulmányok, 2017/6, 41–59.

- Högenauer, Anna-Lena: *The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union*, Territory, Politics, Governance, 2014/2, 147–166. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.911701>
- Jackson Thomas: *Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substateregional diplomacy*, Geography Compass, 2018; 12/2: e12357. <https://doi.org/10.1111/gec3.12357>
- Keating, Michael: *Introduction, Rescaling Interests*, Territory, Politics, Governance, 2014/3, 239–248. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.954604>
- Kerley, Richard – Joyce Liddle – Dunning Pamela T. (eds.): *The Routledge handbook on international local governments*, London–New York, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781315306278>
- Kézai Petra Kinga: *Testvérvárosi hálózatok Kelet-Közép-Európában*, in: Rechnitzer János – Páthy Ádám (szerk.): *Nagyvárosok Kelet- és Közép-Európában*, Budapest, Győr, 2022, 281–301.
- Kézai, Petra – Páthy, Ádám: *Sister city network's development in Central-Eastern European Regional Centres*, Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 2023/3, 5–26. Elérhető: <https://www.jstor.org/stable/27232312>
- Kovács Laura: *Helyi önkormányzatok hálózatainak szerepe a globális kormányzásban*, Tér és Társadalom, 2010/1, 103–117. <https://doi.org/10.17649/TET.24.1.1298>
- Kovács Laura: *Önkormányzati hálózatosság Európában – magyarországi vonatkozások*, Államtudományi Műhelytanulmányok, Budapest, 2016/5.
- Kruppa Éva: *Régiók a határon, Határmenti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában*, Corvinus Világgazdasági Tanszék, Doktori disszertáció, 2003.
- Kurilla Annamária: *Édesek és mostohák - avagy a testvérvárosi kapcsolatok vizsgálata az olasz-magyar reláció példáján keresztül*, Mediterrán és Balkán Fórum, 2011/1, 26–35.
- Kurilla Annamária: *Testvérvárosi kapcsolatok múltja és jelene dél-dunántúli példák alapján*, in: Görcs Noémi Livia – Pirisi Gábor (szerk.): *Tér-Talento-Tanítványok II.*, Pécs, 2010, 249–258.
- Kurilla Annamária – Pap Norbert: *Testvérvárosiasodás: Esettanulmány az olasz-magyar reláción keresztül*, in: Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (szerk.): *Közép- és nagyvárosok településföldrajza: V. Településföldrajzi Konferencia: Urban geography of the medium size and large cities*, Savaria University Press, Szombathely, 2009, 219–231.
- Kuznetsov, Alexander S.: *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Routledge, 2015.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet: *Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union*, The Journal of Federalism, 1996/1, 73–91.
- Mérey Zsolt: *A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai – városdiplomácia*, in: Nyusztay László (szerk.): *Szakdiplomáciai tanulmányok*, Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Kar, Budapest, 2011, 261–289.
- Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*, Budapest, 2018.
- Muldoon, James P. – Aviel, Joann Fagot: *Multilateral Diplomacy*, Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2020. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.462>
- Nagy Gábor – Nagy Erika: *Gyula – Határon átnyúló városnérség poszt-szocialista közegben - Elméleti keretek: A társadalmi gyakorlatok intézményi kereteinek strukturális-térbeli átalakulása Kelet-Közép-Európában*, in: Szilágyi Ferenc – Zakota Zoltán (szerk.): *Partium: társadalom- és térszerkezet*, Oradea, 2013, 165–186.
- Németh Károly: *Városközi diplomácia és Budapest székesfőváros a külföldiekkel való érintkezésben*, Budapest, 1947.
- Nuber István: *Az olasz politikai rendszer kontinuitása és diszkontinuitása*, Budapest, 2010.
- Ocskay, Gyula (ed.): *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, CESCO, Budapest, 2020.
- Pálné Kovács Ilona: *A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei*, Tér és Társadalom, 2021/4, 215–240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Pálné Kovács Ilona: *A területi kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*, Budapest, 2019.

- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció, Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián*, MTA, Budapest, 2014.
- Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*, Pécs-Budapest, 1999.
- Pámer Zoltán: *Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzati rendszerének tükrében*, Tér és Társadalom, 2019/2, 149–166. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3148>
- Pámer, Zoltán: *Tackling the measurement of cross-border cooperation intensity: an empirical example on the Hungary-Croatia border*, Deturope, 2021/2, 125–138. <https://doi.org/10.32725/det.2021.016>
- Paquin, Stéphane: *Identity paradiplomacy in Quebec*, Quebec Studies, 2018, 3–26. <https://doi.org/10.3828/qs.2018.14>
- Pasquier, Romain: *Quand l'Europe frappe à la porte des régions*, Politique européenne, 2002/3, 159–177.
- Piattoni, Simona – Polverari, Laura (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016.
- Rechnitzer János: *Az osztrák-magyar határ menti együttműködés múltja és jelene*, Tér és Társadalom, 2005/2, 7–29. <https://doi.org/10.17649/TET.19.2.997>
- Rodrigo, Tavares: *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, New York, 2016.
- Rodriguez-Pose, Andres – Courty, Julie: *Regional lobbying and Structural funds: Do regional representation offices in Brussels deliver?*, Regional & Federal Studies, 2018/2, 199–229. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1441828>
- Sassen, Saskia: *The Global City, Introducing a Concept*, The Brown Journal of World Affairs 2., OUP, Oxford, 2005, 266–282.
- Schakel, Arjan H. – Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: *Multilevel Governance and the State*, in: Leibfried, Stephan. et al.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford Academic, 2015. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199691586.013.14>
- Siket Judit: *A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, Közjogi Szemle, 2015a/1, 58–65.
- Siket Judit: *Helyi önkormányzathoz való jog az Európai Charta tükrében*, in: Alapelvek és alapjogok, Szegedi Jogász Doktorandusz konferenciák (5), Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2015b, 405–418.
- Simon Zoltán: *Regionális érdekérvényesítés az Európai Unióban*, in: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis Varga Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*, Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007, 141–173.
- Soldatos, Panayotis: *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors*, in: Michelmann, Hans J. – Soldatos Panayotis: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, 1990, 34–53.
- Süli-Zakar István: *A határok és a határon átnyúló kapcsolatok átértékelődése Kelet-Közép-Európában*, Közép-Európai Közlemények, 2009/2, 137–144.
- Süli-Zakar István: *Debrecen-Nagyvárad történelmi együttműködése*, in: Szilágyi Ferenc – Zakota Zoltán (szerk.): *Partium: Társadalom, területfejlesztés, Orodea*, 2014, 127–133.
- Szegvári Péter: *Önkormányzati lobbizás – területi lobbik Magyarországon, Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a helyi és a területi lobbizásra*, Lobbizás, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2002.
- Szenté Zoltán: *Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 24–29.
- Szpak, Agnieszka – Gawłowski, Robert – Modrzyńska, Joanna – Modrzyński, Paweł: *Pact of Free Cities – A New Form of European Cities' Cooperation*, Polish Political Science Yearbook, 2023, 52. <https://doi.org/10.15804/ppsy202308>

- Szpak, Agnieszka et al.: *Bilateral and multilateral diplomacy between cities and its impact*, in: Szpak, Agnieszka – Gawłowski, Robert – Modrzyńska, Joanna – Modrzyński, Paweł – Dahl, Michał: *The Role of Cities in International Relations*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022. <https://doi.org/10.4337/9781800884434>
- Tago, Atsushi: *Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.449>
- Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata, Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis*, Budapest, 2014.
- Tózsza István: *Kecskemét tükrői–A testvérvárosi arculat funkciója*, GRADUS, 2021/4, 67–74. <https://doi.org/10.47833/2021.4.TGT.008>
- Trobbiani, Riccardo: *European regions in Brussels. towards functional interest representation?*, Bruges Political Research Papers, 2016, 53.
- Varga Gergely: *A vesztfíliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban*, Nemzet és Biztonság, 2015/1, 30–38.
- Vos, Claske: *Urban diplomacy in Europe, Mutual engagement or business-minded pragmatism?*, in: Mamadouh, Virginie – Wageningen, Anne van: *Urban Europe*, Amsterdam, 2016, 331–337. https://doi.org/10.26530/OAPEN_623610



•
Tánczos György: Fénydimenziók

SZABÓ ATTILA

Az önkormányzatok szerepe az EU értékeinek megvédésében egy autokratizálódó tagállamban

*The Role of Local Governments in Defending EU
Values in an Increasingly Autocratic Member State*

SZERZŐ:

SZABÓ ATTILA, PhD, jogsegélyszolgálat koordinátor, Társaság a Szabadságjogokért, szattila85@gmail.com

JEL kód: H79, K39

Kulcsszavak: önkormányzatok • EU • jogállamiság • európai értékek

Absztrakt: A tanulmány középpontjában annak vizsgálata áll, hogy az önkormányzatok – különösen a magyarországi környezetben – milyen szerepet tölthetnek be az Európai Unió alapértékeinek védelmében, amikor azokat a tagállami kormányzati intézkedések veszélyeztetik. Részletesen bemutatásra kerül az EU, a tagállamok és az önkormányzatok közötti viszonyrendszer, valamint az az érv, hogy bár az uniós intézményrendszer elsősorban a nemzetállamokra épül, a helyi önkormányzatok a demokrácia első vonalbeli szereplőiként joggal, sőt kötelességszerűen léphetnek fel az uniós értékek mellett. Magyarország példája azt is szemlélteti, hogy az EUSZ 2. cikkére való hivatkozás nem csupán politikai, hanem jogilag is megalapozott álláspont lehet. A tanulmány kísérletet tesz az önkormányzatok által alkalmazható eszközök rendszerezésére: a lobbizás, a hatáskörök átvétele, a peres eljárások, az engedetlenség, a kommunikáció, valamint a transznacionális és hazai koalícióépítés egyaránt ide sorolható. E megközelítés célja nem az egyes eszközök részletes vizsgálata, hanem egy strukturált keretrendszer kialakítása, amely a jövőbeni kutatások kiindulópontjaként szolgálhat. A tanulmány kitér a cselekvés kockázataira is: autoriter környezetben a hatalommal való szembenállás retorziókat vonhat maga után, ugyanakkor a tétlenség a demokratikus intézmények és az uniós értékek további erőzóját kockáztatja. Ezért hangsúlyt kapnak a kockázatsökken-

tő stratégiák, például nemzetközi és civil szövetségek építése. Az önkormányzatok nemcsak lehetőséggel, hanem felelősséggel is rendelkeznek az uniós értékek védelmében, ezért minden magyar település számára indokolt mérlegelni, miként járulhat hozzá e célhoz.

AUTHOR:

ATTILA SZABÓ, PhD, lawyer, head of legal aid service, Hungarian Civil Liberties Union, szattila85@gmail.com

JEL code: H79, K39

Keywords: local governments • EU • rule of law • European values

Abstract: *The study focuses on examining the role that local governments – particularly in the Hungarian context – can play in protecting the fundamental values of the European Union when these are threatened by measures taken by national governments. It provides a detailed overview of the relationship between the EU, member states, and local governments, as well as the argument that although the EU institutional system is primarily based on nation states, local governments, as frontline actors of democracy, have the right and indeed the duty to act in defense of EU values. The example of Hungary also illustrates that invoking Article 2 TEU can be a position that is not only politically but also legally sound. The study attempts to systematize the tools that local governments can use: lobbying, taking over powers, litigation, disobedience, communication, and transnational and domestic coalition building can all be included here. The aim of this approach is not to examine each tool in detail, but to develop a structured framework that can serve as a starting point for future research. The study also addresses the risks of taking action: in an authoritarian environment, opposition to power can lead to retaliation, while inaction risks further erosion of democratic institutions and EU values. Therefore, risk mitigation strategies, such as building international and civil alliances, are emphasized. Local governments have not only the opportunity but also the responsibility to protect EU values, so it is reasonable for every Hungarian municipality to consider how it can contribute to this goal.*

BEVEZETÉS

Sok szó esett már a demokratikus erózió problémájáról és annak az uniós értékekkel való kapcsolatáról (Kochenov – Bárd, 2018; Tóth, 2024; Safjan, 2024). Rengeteg kutatás, vita és jogi eljárás összpontosít az uniós értékek érvényesítésének klasszikus módjaira is, de nagyon kevés munka foglalkozott azzal, hogy milyen mozgástere van a helyi önkormányzatoknak e tekintetben. Olyan munka pedig ismereteim szerint nincsen, amely gyakorlatiasan közelítené meg ezt a kérdést. Fontos megjegyezni azt is, hogy ez a kérdés szorosan

kapcsolódik a jogállamisághoz, mivel a demokrácia és a demokratikus értékek hosszútávú hiánya egyértelműen erodálja azt (Skóra – Albrecht, 2024). A jogállamiság pedig hat az önkormányzatok működésére is.

Szükséges tehát egy elméletileg megalapozott, de alapvetően gyakorlatias útmutató elkészítése az önkormányzatok számára, hiszen jól látható az is, hogy Magyarországon számos önkormányzat próbál ellenállni az Európai Unió alapértékeit sértő kormányzati intézkedéseknek és gyakorlatoknak. Gyakorlati megoldás alatt olyan jogi és nem jogi megoldásokat értek, amelyek segítik az uniós tagállamokban az önkormányzatokat abban, hogy az uniós jogra és értékekre támaszkodva szálljanak szembe az Unió értékeit tiszteletben nem tartó tagállamok központi kormányzataival.

A tanulmányomban ezért azt vizsgálom, milyen jogi és egyéb (például érdekérvényesítő vagy kommunikációs) lehetőségek állnak az uniós önkormányzatok rendelkezésére, amikor a tagállamok nem tartják tiszteletben az Európai Unióról Szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) 2. cikke szerinti uniós alapértékeket, amelyeket a dolgozatomban részletesen ismertetek.

Alapvető hipotézisem, hogy az önkormányzatok, a demokrácia első vonalában képesek és motiváltak is lehetnek az uniós jog és értékek betartása érdekében fellépni. Igaz, hogy nem minden, az önkormányzatokat érő jogsérelem vagy demokratikus deficit kapcsolódik az uniós joghoz, de számos esetben még így is van mozgástér az EUSZ-ben biztosított jogok és értékek védelmére.

A dolgozatomban a már meglévő szakirodalom alapján megvizsgálom, hogy a helyi önkormányzatok hogyan hivatkozhatnak az uniós értékeinek védelme érdekében az uniós jogra a bemutatott helyzetben. Ehhez nagyvonalakban azt is ismertetem, milyen háromoldalú kapcsolat van az EU, a tagállamok és az önkormányzatok között (Guderjan – Verhelst, 2021). Vizsgálódásomban az uniós értékektől való tagállami eltérésekkel szembeni lehetséges önkormányzati fellépéseket tekintem át, Magyarország jelenlegi helyzetét használva esettanulmányként. A szakirodalom bemutatása kiterjed az EUSZ 2. cikk tartalmára (Kellerbauer et al., 2024; Scheppele et al., 2020) is.

A bemutatandó magyar helyzet rávilágít a tagállami intézkedések és az uniós értékek közötti feszültségre, amelyet az EU, a tagállam és az önkormányzat hármasságjának kapcsolatán keresztül elemzünk. Kutatásom innentől a magyar városok helyzetére összpontosít, minek bemutatásához a Bizottság és a nem kormányzati szervezetek (továbbiakban: NGO) jelentéseire (European Commission, 2024; Liberties, 2024) támaszkodom.

Az uniós értékekkel, az uniós tagállamok háromoldalú önkormányzati rendszerével és a demokratikus erózióval kapcsolatos elméleti és gyakorlati keretből kiindulva a kutatás több lehetséges önkormányzati cselekvési lehetőséget azonosít. Különösen fontosnak tartom e tekintetben az Európai Bizottság és a Régiók Európai Bizottsága felé irányuló lehetséges érdekérvényesítő tevékenységeket, az önkormányzatok közötti, arra irányuló együttműködés előmozdítását, hogy felerősítsék hangjukat és kollektív nyomást gyakoroljanak a központi kormányzatra. Az összeállítandó eszköztárban azonban szerepel még sok más eszköz is. Ez az eszköztár terjedelmi okokból kifejezetten áttekinthető, rendszerszemléletű kíván maradni. Ebből fakadóan egyik eszközt sem dolgozza ki részletekbe menően. E helyett inkább arra törekszik, hogy megmutassa, az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket számos, összehangolható és egymással összefüggő, összhangba hozható eszközzel védhetik meg az

önkormányzatok a tagállamok antidemokratikus, autokratikus törekvéseivel szemben. Röviden arra is kitérek, hogyan kapcsolódik ez az érvelés a Magyarország által 1994-ben aláírt Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezményhez¹ (továbbiakban: Charta).

A dolgozatban önkormányzatokról beszélek, de a példáim jellemzően Budapest fókuszúak, illetve néhány szempontból lengyelországi eseményekhez kapcsolódnak. Ennek a látszólagos ellentmondásnak az oka egyrészt, hogy – feltehetőleg politikai, szociológiai okokból – Budapesten kívüli önkormányzatok kevés esetben tudtak fellépni a központi hatalommal szemben. Másrészt, hogy Magyarországon kívül a demokratikus értékek devalválódása eddig még csak Lengyelországban volt megfigyelhető az EU-ban. Emiatt korlátozottak a példáim, de a következtetéseim általánosak: minden települési önkormányzat tehet azért az EU-ban, hogy az EU értékei mellett és így az autokratizálódás ellen fellépjen. Természetesen ereje, politikai cselekvési tere ehhez elsősorban városoknak lesz, de az üzenet, a jogi-intézményes megközelítés általános.

Az önkormányzatok részéről megtett kiállítás, a cselekvés természetesen politikai kockázatokkal jár egy autoriter államban. A tétlenség azonban veszélyesebb lehet. Az önkormányzatoknak gondosan mérlegelniük kell a lépéseik lehetséges következményeit, és kockázatsökkentő stratégiákat kell kidolgozniuk, esetleg más (uniós) városokkal és uniós szervezetekkel, a civil társadalommal és a stratégiai kommunikációval kötött szövetségek révén. Ehhez is szempontokat adok a szövegben. A dolgozatot a következtetések levonásával és az ajánlásaimmal zárom.

EU – TAGÁLLAM – ÖNKORMÁNYZAT: EGY HÁRMAS VISZONYRENDSZER ÉS AZ EU ÉRTÉKEI

Az EU elődje, az Európai Szén- és Acélközösség 1951-es megalapítása óta arra törekszik, hogy a részes államok, tagállamok között létrehozzon egy olyan szerződésben szabályozott, kiegyensúlyozott kapcsolatokon keresztül koordinált együttműködést, amely biztosítja Európa gazdasági prosperitását és a kontinens tartós békéjét. Ennek a kapcsolatrendszernek 1951 óta az államok, a nemzetállamok vannak a fókuszában (Milward, 2000). Az államok vesznek részt az együttműködésben, ők kötötték meg az alapító szerződéseket és ők módosították ezt. A paradigma lényege, hogy az államok működnek együtt.²

Az európai együttműködés történetében azonban nem mindig az államok játszották a vezető szerepet. Korábban, máshol már bemutattam, hogy a szuverenitás gyökerei Európában valójában nem az államokhoz, hanem a városokhoz kötődnek. Ez a tradicionálisabb paradigma csak később változott meg (Szabó, 2021a). Az államok jelentősége tehát az Unión belül egyelőre megkérdőjelezhetetlennek tűnik, de e státuszuk koránt sem öröktől való. Azt is érdemes leszögezni, hogy a nemzetállamok elsődleges szerepe mellett az EU és a polgárok viszonya önállóan is létezik és az EU Bíróságának erre irányuló jogfejlesztő tevékenysége hatására erősödik.³ A tagállami polgárok uniós polgárok is és ennek jogi következményei vannak. Az EU tehát nem csak a tagállamokhoz kapcsolódik, hanem a polgárokhoz is. Kérdéses azonban, hogy mennyiben kapcsolódik az önkormányzatokhoz is.

A fentebb hivatkozott szövegemben a mellett érvelek, hogy „a városok gazdasági és társadalmi szempontból egyre fontosabbá válnak majd Európában. Mély történelmi háttér-

rel is rendelkeznek ahhoz, hogy egyre nagyobb hatalmat követeljenek maguknak.” (Szabó, 2021a).

Tehát elméletileg nincsen kizárva, hogy az Unió elmozdulhat a nemzetállam-centrikus megközelítés felől a város-centrikus megközelítés felé. Jelenleg azonban a fő struktúrák még az államokra épülnek. Így van ez annak ellenére, hogy a nemzetállamok nem minden esetben a legmegbízhatóbb partnerek az EU által elfogadott és meghatározott közös értékek képviselésében.

Az EUSZ 2. cikke szerint az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

Klamert és Kochenov azt emelik ki a 2. cikkben foglalt értékek kapcsán (Kochenov – Klamert, 2019), hogy az Európai Bíróság szerint „[az EU] jogi struktúrája azon az alapvető előfeltevésen alapul, hogy minden egyes tagállam osztozik az összes többi tagállammal, és elismeri, hogy osztoznak vele közös értékrendben, amelyre az EUSZ 2. cikkében foglaltak szerint az EU épül”. Az EUSZ 2. cikkének értékei tehát az EU jogrendjének „érinthetetlen magját” alkotják. A szerzőpáros szerint az integráció csak a jogállamiságot és az emberi jogok védelmét tiszteletben tartó demokratikus európai államok előtt áll nyitva. A szerzők arra is rámutatnak, hogy az unió értékei részletesebb kifejezést nyertek már az 1993-ban megfogalmazott, úgynevezett koppenhágai csatlakozási kritériumokban is, amelyek célja az addig nem lért elvek „exportálása” volt a közép- és kelet-európai tagjelölt országokba.⁴

Látható tehát, hogy az egyik alapszerződés is úgy fogalmaz, hogy a felsorolt értékek közősek a tagállamokban. Ráadásul, ahogyan a hivatkozott szerzők kimutatták, ez nem is gyökértelen az unióban. A dolgozatom alapkérdése azonban, hogy mit tehetnek a városok, ha egy vagy több tagállami kormány elkezd távolodni ezektől az értékektől. Pontosabban, mit tehetnek ezek a városok, ha az alapszerződésben nevesített és nem nevesített európai értékeket szeretnének megőrizni a tagállami törekvésekkel szemben.⁵

Gyakorlatilag köztudomású, hogy Magyarországon (és korábban Lengyelországon) egyértelműen elkezdett távolodni az EUSZ 2. cikkében rögzített értékektől.⁶ Az ehhez kapcsolódó uniós eljárások azonban nem fednek le minden jelentős kérdést, ami az önkormányzatok, a városok szempontjából közvetlenül releváns lehet, hiszen, ahogyan a civil szervezetek által elkészített, úgynevezett jogállamiság árnyékjelentés (Amnesty International, 2025) is bemutatja, az eljárásokban tematizált problémák egy jó része egyelőre főleg az igazságügyi rendszerre, a korrupcióellenes-intézkedésekre, a sajtószabadságra és médiapluralizmusra vonatkozik. A Bizottság 2024-es jogállamiság jelentése például mindössze egyszer említi az önkormányzatokat, mégpedig azzal kapcsolatban, hogy fokozottan ki lehetnek téve a korrupciós kockázatoknak. Ez persze nem véletlen, hiszen sem a területszervezés, sem a közigazgatás nem tartozik sem az EU kizárólagos, sem a megosztott hatáskörei közé.⁷

Független és erős helyi közösségek nélkül azonban nincs demokrácia és így nincs jogállam sem. Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzatiság (Szabó, 2021c), de akár az emberi jogok vagy a tolerancia korlátozása is sérti az EUSZ 2. cikkét. Ráadásul ezek az értékek olyan nemzetközi jogi forrásokon is alapszanak, amelyeket az Unió intézményei nem csak elfogadnak, hanem rendszeresen hivatkoznak is. A dolgozat további részében ebben, a szé-

lesebb értelemben vizsgálom az EU értékeinek védelmét. Azt vizsgálom tehát, hogy mit kell tenniük az önkormányzatoknak, városoknak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek minél teljesebb megvalósulása érdekében akkor, amikor ezeket a tagállami kormányzat megpróbálja jogellenesen korlátozni.

Magyarországon a központi kormányzat és Budapest főváros között meglévő konfliktusra számos újságcikk és elemzés rámutat. Tosics Iván jól összegzi ezek lényegét, és programot is ad a megoldáshoz: „ilyen körülmények között Budapestnek innovatív módokat kell keresnie a központi állammal szembeni ellenállásra” (Tosics, 2023). Dolgozatomban annyit teszek ehhez hozzá, hogy mindez az EU idézett alapértékei mentén nem pusztán politikai kérdés, hanem jogi kérdés is. Ehhez pedig szorosan kapcsolódik az is, hogy éppen a jogállamisági feltételek nem teljesítése miatt visszatartott EU-s fejlesztési források (Amensty International, 2024) felhasználása érdekében érdemes lehet afelé terelni az EU döntéshozó szerveit, hogy a fejlesztési forrásokat inkább a városok felé irányítsák. Hiszen, érveim szerint, az EU értékeinek védelme egy ilyen helyzetben politikai változás híján elsősorban innen, az önkormányzatok felől várható. Nehezen tartható ugyanis az az álláspont, ami szerint a tagállam EU értéket sértő döntései vagy mulasztásai miatt azoknak a városoknak is el kell esniük a fejlesztési forrásoktól, amelyek kifejezetten tesznek az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek megvalósulásáért.⁸

Összességében tehát megállapítható, hogy az EU-tagállam-önkormányzatok háromszögben lehet szerepe az önkormányzatoknak akkor, ha egy tagállam elkezd távolodni az EU értékeitől és ezt ezek nemkívánatosnak, ellenpontozandónak tartják (European Committee of the Regions, 2024). Ebben a küzdelemben pedig hivatkozási alap lehet az EUSZ 2. cikke is.

Természetesen hosszabb távon érdemes lenne azt is megvizsgálni, lehet-e az EU-t úgy alakítani, hogy sokkal inkább építsen az önkormányzatokra, mint ma. Most azonban a dolgozatomban azt vizsgálom meg, hogy a jelen kereteken belül milyen cselekvési lehetőségei vannak az önkormányzatoknak, ha tenni szeretnének a hivatkozott EU értékek megőrzése érdekében.

AZ EUSZ ÉS A CHARTA

Ez előtt azonban röviden arra is ki kell térnünk, hogy az EUSZ 2. cikke összefügg a Chartával és annak végrehajtásával is. A Charta végrehajtását felügyelő Európa Tanács utoljára 2021 februárjában publikálta az egyezmény ellenőrzéséről szóló jelentését. Ennek eredménye hazánkra nézve lehangoló volt és illeszkedik az eddig ebben a tanulmányban felvázolt képbe: az előző, 2013-as jelentésben megfogalmazott ajánlásokat a magyar állam nem fogadta meg, a helyzet pedig bizonyos területeken kifejezetten romlott.

A probléma súlyos, és az önkormányzatiságon is túlmutat. A jelentés arra összpontosít ugyan, hogy Magyarország eleget tesz-e az egyezményben foglaltaknak, de „a jelentéstevők nem tudják megkerülni annak észrevételét, hogy a nemzeti szinten történő demokratikus hanyatlás hatással van a helyi demokráciára is” – fogalmaznak a jelentésben.

Néhány pontot korábban kiemeltem (Szabó, 2021) a jelentésből. Ezek arra mutatnak rá, hogy a lényegében 2010 és 2021 között véghezvitt szélsőséges központosítás milyen óriási

károkat okozott a magyar demokráciának és a demokratikus fejlődés lehetőségének. A korábbi kiemelésem lényegét itt megismétlem.

Az egyezmény (3. cikkének 1. bekezdése) szerint a helyi önkormányzás azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatoknak joguk van arra és képesek rá, hogy – a jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Ennek értelmében a kormány vállalt kötelezettsége egyértelmű: minél több jogot és forrást kell biztosítania a helyi közösségeknek.

Az egyezmény (4. cikkének 3. bekezdése) szerint a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. Ügyenként kell megítélni, hogy mi a megfelelő döntéshozatali szint: nem lehet azt mondani általánosságban, hogy hatékonyabb, ha a központi irányítás részét képező kormányhivatal dönt, mert nem tudjuk, milyen ügyekről van szó és így azt sem, hogy miért is lenne hatékonyabb a centralizált döntéshozatal.

Az egyezmény (4. cikkének 6. bekezdése) előírja, hogy a tervezési és döntéshozatali eljárás során minden olyan ügyben ki kell kérni a helyi önkormányzat véleményét, ami közvetlenül érinti. A kormány viszont nem egyeztet érdemben a döntései előtt a települési önkormányzatokkal – ez a koronavírus-járványhoz kapcsolódóan is megmutatkozott, de már 2019-ben, a jelentés előkészítése során Magyarországra látogató jelentéstevőknek is feltűnt.

A létező egyeztetési mechanizmusok nem hatékonyak, pusztán formalitásként működnek – nincs elég idő és alkalom a különböző ügyek, viták tisztázására. Külön kitér a jelentés arra, hogy a nem kormánypárti vezetőségű települések gyakran válaszokat sem kapnak a kormányzati szervektől a feltett kérdéseikre.

A jelentés leghosszabb része arról szól, hogy a helyi közösségeknek már 2013-ban sem volt elég erőforrásuk ahhoz, hogy az önkormányzást ténylegesen gyakorolni tudják. Ráadásul a legutóbbi jelentés lezárása óta tovább fokozódtak a kormányzati elvonások.

A jelentés rámutat, hogy a források elvonása kiszolgáltatottá tette a helyi önkormányzatokat a kormányzatnak, ebben a helyzetben pedig a kormánypárti vezetőségű városok különalkukkal képesek a felszínen maradni, de a nem kormánypárti vezetőségük nem. A kiszolgáltatottságuk viszont közös.

A Charta és annak végrehajtása az önkormányzás zsinórmértéke az Európa Tanács részes államaiban. A legutolsó jelentés rámutat, hogy Magyarország nem veszi komolyan a Charta szabályait, az önkormányzatiság lényegét. Ez pedig kétféleképpen is kapcsolódik az EUSZ 2. cikkéhez. Az egyik, hogy tartalommal tölti fel annak szabályait. A pluralizmus, a demokrácia és a jogállamiság azt is jelenti, hogy egy aláírt nemzetközi egyezményt, jelen esetben a Chartát jóhiszeműen be kell tartani. Ezt Magyarország elmulasztja és ezzel mind általánosságban, mind pedig a konkrét, önkormányzatiságot korlátozó intézkedéseivel sérti az EUSZ 2. cikkét is. A másik pedig, hogy a Charta megsértése önmagában is ellentétes az EUSZ 2. cikkében rögzített elvekkel, különösen abban az esetben, ha az ezt monitorozó, véleményező szerv álláspontját következetesen figyelmen kívül hagyja a jogalkotó, végrehajtó szerv.

Mindez pedig azt jelenti, hogy az EUSZ 2. cikkére való hivatkozáskor a Charta és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi jogi gyakorlat zsinórmértékként felhívható és hivatkozható.

CSELEKVÉSI POTENCIÁL ÉS CSELEKVÉSI LEHETŐSÉGEK

Lackowska és szerzőtársai a most készülõben lévõ munkájukban (Laczowska et al., é. n.) éppen a hatalom központosításának sokféle arcát elemzik, és azt, hogy a városok milyen sokféleképpen lépnek fel ez ellen. A kötetben a szerzõk egy taxonómiát kínálnak egyrészt ahhoz, hogy az elemzõ számba vehesse az érintett városok ellen indítható támadásokat, másrészt pedig, ami a jelen tanulmány szempontjából sokkal fontosabb, az érintett városok reagálási lehetõségeinek osztályozásához. Ez utóbbit kiindulópontnak tekintem ahhoz, hogy a fejezetben ezt követve áttekintsem a lehetõségeket és kiegészítsem ezt a vázat konkrét ötletekkel, példákkal, illetve azzal, hogyan lehet az EUSZ 2. cikkére hivatkozni.

Mielõtt azonban rátérnénk az eszközökre, ki kell térnünk arra, mi is következik az EUSZ 2. cikkébõl. Ehhez az Európai Unió Bíróságának fõtanácsnoka 2025. június 5. napján a C-769/22., Bizottság kontra Magyarország ügyben közzétett indítványát, jogértelmezõ jellegû szövegét használok fel. Fontos megjegyezni, hogy kifejezetten a 2. cikk kiterjesztõ értelmezése mellett szeretnék érvelni. Nem azt állítom tehát, hogy azt jelenleg úgy értelmezi az erre hivatott bíróság, ahogyan azt a dolgozatban kifejtem, hanem azt, hogy a városoknak fel kell építeniük egy most még kiterjesztõnek számító jogértelmezését annak érdekében, hogy meg tudják védeni magukat és az EU értékeit az autokratizálódó tagállamokkal szemben.

A fõtanácsnoki indítvány végkövetkeztetése szerint Magyarország a vizsgált jogszabállyal (ti. az úgynevezett gyermekvédelmi törvény LMBTQ szempontból diszkriminatív normái – Sz. A.) megsértette az EUSZ 2. cikket is.⁹ E szerint tehát EUSZ 2. cikke közvetlenül is sérült az ügyben. Ebbõl következõen tehát azt közvetlenül is alkalmaznia kell a tagállamoknak, így az abban foglaltak tagállami megvalósulásának mikéntje az uniós jog hatálya alá tartozik. Ebbõl az következik, hogy a tagállamoknak mindig, minden intézkedésük kapcsán tekintettel kell lenniük az emberi méltóság, az egyenlõség és az emberi jogok európai mércéire.

Az indítványban a fõtanácsnok, a korábbi EUB gyakorlatra támaszkodva, részletesen értékeli a 2. cikk hivatkozhatóságát és normatív erejét, eloszlatva azon feltevéseket, amelyek szerint a cikk csupán politikai deklaráció lenne. Azaz, az EU értékei nem csak kívánalmak, hanem az Unió tagállamaival szemben jogi elvárások. Ezek mércéjét, megvalósulását vagy annak hiányosságait végsõ soron az Európai Unió Bírósága állapíthatja meg.

Igaznak tekintem tehát a dolgozatot hipotézisét, ami szerint az önkormányzatok bármilyen releváns eljárásban hivatkozhatnak az EUSZ 2. cikkére a saját tagállamukkal szemben.¹⁰ A következõ felsorolás a dolgozat jelzett céljának megfelelõen arra kíván példákat felhozni, hogy melyek lehetnek ezek.

LOBBI

Az önkormányzatok lobbizhatnak, a szakpolitikai javaslatokkal élhetnek vagy az egyes ügyeknek hangot is adhatnak azokban az esetekben, amikor azt észlelik, hogy sérül az EUSZ 2. cikkében foglalt értékrend. Ezzel segíthetnek visszaszerezni a korábbi autonómi-

ájuk szintjét, vagy új kompetenciákat, erőforrásokat szerezni maguknak. Ezek az eszközök előmozdíthatják a decentralizációt is.

Advocacy-nak, lobbinak tekintem azokat a tevékenységeket, amelyek egy adott szervezet (jelen esetben önkormányzat) missziójába illeszkedő cél megvalósításához szükségesek és aminek közvetlen vagy közvetett célja a döntéshozók meggyőzése. Az advocacy eszköztárában beletartozhat egyebek mellett a cselekvés, meggyőzés, felszólalás, kommunikáció, oktatás, képzés (Winikoff – Kirs, 2019), narratíva építés, “naming and shaming” (Szent-Iványi – Timofejevs, 2021). Ami ezeket összeköti, az a taktika, hogy mindez valamilyen konkrét cél elérésére irányul. Lobbizni, advokálni lényegében kétféleképpen lehet. Egyrészt, lehet közvetlenül a célzott entitásnál. Másrészt, lehet olyan köztes szervezetenél, amelytől arra számíthatunk, hogy hatással tud lenni a valójában megcélzott entitásra.

(i) Az önkormányzati ügyekben Magyarországon az EUSZ 2. alapján vagy azt felhasználva a magyar kormányt (esetleg a felelős minisztériumot) lehet arról meggyőzni, hogy az egyes kérdésekben csak olyan megoldás elfogadható, amely ahhoz vezet, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek erősödjenek, ne pedig gyengüljenek. Ezek közül az értékek, célok közül különösen a jogalkotásra vonatkozóan a demokráciát (Bódig, é. n.) (a kisebbségekben lévők véleményének figyelembevételét), a jogállamiságot (a kiszámítható, megfelelő felkészülési időt engedő, az egyes szabályozások érintettjeinek véleményét figyelembe vevő jogalkotást) (Gyórfi, 2023) és a pluralizmust (azt az érvet, hogy egy demokráciában egyetlen csoport kezében sem összpontosulhat minden hatalom) lehet előtérbe helyezni. Jogi érvelés mellett természetesen politikai-hatalmi jellegű érvelésre is szükség van: rá kell tudni mutatni, hogy az értékek, jogi normák megsértése következményekkel járhat akár önálló eljárásokban, akár az Európai Unió szervei előtt már folyamatban lévő, a jogállamisághoz kapcsolódó eljárásokban (Czina, 2024), akár pedig más, nemzetközi jogi eljárásokban.

(ii) Természetesen az (i) pontban foglaltaknak akkor van ereje, ha ténylegesen rendelkezésre állnak olyan, a kormányra hatását kifejeteni tudó szervezetek, eljárások, amelyekre lehet hivatkozni. Ilyen lenne egy átlagos parlamentáris működésben a hazai, országgyűlési ellenzék is. Ez az elmúlt évtizedben Magyarországon ilyen célra gyakorlatilag nem volt használható.¹¹ E miatt viszont legerősebben az Európai Unió szervei állnak rendelkezésre. Különösen fontosnak tartom e tekintetben a Régiók Európai Bizottsága és az Európai Bizottság vagy akár az Európa Tanács felé irányuló lehetséges érdekérvényesítő tevékenységeket.

Az állításom tehát, ha egy önkormányzat egy adott ügyben sérülni látja az érdekeit, akkor ezt megpróbálhatja összekapcsolni az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek sérelmével és erre hivatkozva megkeresheti közvetlenül a felelős tagállami szervet és a javaslatai ismertetése mellett hivatkozhat a jogsértés mellett szóló érvekre, illetve arra, hogy miért érdemes ezeket elkerülni (ti. milyen hátrányok érhetik a tagállami szervet a jogsértés elkerülése nélkül), illetve megkereshet olyan aktorokat (nemzetközi vagy Európai Unió szervezeteit), amelyek a jogsértést jogi vagy politikai eljárásokban tematizálni tudják, és felhívhatja ezek figyelmét a jogsértésre, kérve a megkeresett entitást, hogy a felelős tagállami szervvel szemben járjanak el a hivatkozott értékek, jogok védelme érdekében.

Természetesen, az ilyen jellegű lobbizás, advocacy akkor lehet igazán hatékony, ha a felelős tagállami szervnek vagy a más megkeresett szervnek is érdeke fűződik ahhoz, hogy lépjen az adott ügyben a jogsértéssel szemben. Ilyen lehet különösen az EU intézményei felé a közös-ség forrásainak hatékony és jogszerű felhasználására vonatkozó advocacy.

HATÁSKÖRÁTVÉTEL

A politika átvétele, ellenpolitika megalkotása akkor valósul meg, amikor egy adott kormányzati politikát az állami hatóságok feladnak, de a helyi önkormányzatok önként vállalják és folytatják vagy alakítják azt a maguk képére. Bár egy szakpolitika központi szinten történő megszüntetésének különböző okai lehetnek, de empirikusan tapasztalatok szerint ez gyakrabban ideológiai indíttatású (például a droghasználók jogait, LMBTQ-jogokat érinti). Ezért a szakpolitika átvétele tekinthető úgy, hogy a helyi önkormányzat világnézeti álláspontot foglal el az adott átvett témában. Ez a döntés azonban a legtöbb, főleg az alapvető jogokat érintő esetben alátámasztható az EUSZ 2. cikkére való hivatkozással is.¹² Nagyon nehéz ilyen lépést tenni, ha az önkormányzatnak alapvetően szűk a pénzügyi mozgásterre. E miatt nem is igazán lehet jó példát hozni a hatáskörátvételre az elmúlt 15 évből. Megemlíthető azonban a Fővárosi Drogstratégia, amely a valódi, szakszerű állami stratégia hiányában próbál egy társadalmilag kiemelten fontos problémát kezelni, megoldani (Sárosi, 2023). Említhető még a Fővárosi Lakásügynökség is példaként, mert bár a lakásgazdálkodás a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) 9. pontja (a főváros vonatkozásában 23. § (4) 7. pontja) alapján önkormányzati feladat, de a lakhatási válság megoldása nyilván nem része ennek a feladatnak. Így, amikor a főváros egy ilyen megoldáshoz nyúl, akkor tulajdonképpen hatáskört vesz át a központi államtól. Történik mindez az EUSZ 2. cikke szerinti egyenlőség és emberi méltóság védelmével összhangban.

PERES ELJÁRÁSOK

Számtalan ügyben perelheti egy önkormányzat az államot. Természetesen az egyes eljárástípusok többféle lehetőséget tartogatnak. Előljáróban rögzíteni szeretném, hogy bármilyen perről is legyen szó, az EUSZ 2. cikkére való hivatkozás helyessége a Kúrián, az Alkotmánybíróságon vagy az Európai Unió Bíróságán dőlhet el.

(i) Közigazgatási perre példa lehet a következő ügy: a Kúria Kfv.III.37.792/2024/5. számú döntésével megállapította, hogy a Kormány előzetes hozzájárulása a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez nem közigazgatási jogi, hanem politikai döntésnek minősül, ezért nem lehet közigazgatási per tárgya. Az ügy háttere, hogy Budapest Főváros Önkormányzata 2023-ban egy bankkonzorciummal fejlesztési célú hitelkeretszerződést kötött, amelyhez a jogszabályok értelmében a Kormány előzetes hozzájárulása szükséges. A főpolgármester ezt megkérte, de a Kormány egy későbbi határozatában (1564/2023. Korm. határozat) megtagadta a hozzájárulást a több mint 16,5 milliárd forintos hitelhez. Az önkormányzat bírósághoz fordult, de a Kúria úgy döntött, hogy nem vizsgálható bíróság előtt a Kormány döntése, mert az politikai mérlegelést igénylő kormányzati tevékenységnek számít, még akkor is, ha azt részletes jogszabályi keretek szabályozzák. Álláspontom szerint akár ebben a közigazgatási perben is hivatkozni lehetett volna az EUSZ 2. cikkére, hiszen az abban foglalt pluralizmus értéket a döntés nyilvánvalóan nem kellő súllyal veszi figyelembe.¹³ Ehhez természetesen szükség van arra az értelmezésre, amelyet a dolgozatom elején fejtettem ki: az EUSZ 2. cikke önállóan, a másodlagos EU jogtól függetlenül is normatív

előírás a tagállamok számára. Ez természetesen vitatható, de ettől még érvelésként legitim.

(ii) Polgár perre egy fiktív példát hozok: egy önkormányzat azért perelhette volna polgári, kártérítésre irányuló perben az államot, mert a Covid-19 járvány alatti és ezzel összefüggésben történt elvonások¹⁴ és az adókievetés tilalma olyan kárt okoz neki, ami jogellenes. Önmagában az, hogy központi kormányzati intézkedés hátrányt okoz az önkormányzatoknak, nem jogellenes, hanem a jogszerű politikaalkotás része, de hivatkozási alap lehetett volna az Alaptörvényben biztosított önkormányzati jogok mellett az EUSZ 2. cikkében foglalt több érték, jog is.

Az elvonások több önkormányzat esetében felborították azok költségvetéseit. Ez önmagában még nem feltétlenül jogellenes az EUSZ 2. cikke szerint sem, de az már jogellenes lehet e szempontból is, ha ez felkészülési idő biztosítása nélkül, illetve megfelelő jogalkotási jogalap, továbbá nem kielégítő jogalkotási indokolás nélkül történt. A magyar jogban jogalkotással okozott kárra lehet hivatkozni. Persze az egy alkotmányjogi kérdés, hogy az egyébként jogszabályba, kormányrendeletbe foglalt jogalkotás jogszerűen történt-e meg.

A járványügyi veszélyhelyzetet megalapozó körülmények miatt még az elvonások is indokoltak, azaz jogszerűek lehettek, de kizárólag a kormány volt birtokában azoknak a tényeknek, amelyekkel alá tudta volna támasztani az elvonások indokoltságát. Ezért neki kellett volna bizonyítania ezt, nem pedig a felperesi helyzetben lévő önkormányzatnak az elvonások indokolatlanságát. Például, ha az ingyenes parkolás bevezetésével okozott kár a kérdés, az államnak kellett volna egy ilyen perben azokra a hatástanulmányokra rámutatnia, amelyek megalapozzák, hogy az ingyenes parkolás bevezetése hozzájárult a járványügyi védekezéshez, és ez indokolja is az intézkedéssel szükségszerűen járó forráselvonást. Hasonló a helyzet a tulajdonjog sérelmével: az államnak kellett volna igazolnia egy polgári perben, hogy az önkormányzat tulajdonjogának korlátozása indokolt volt.¹⁵

Mindez pedig azért releváns, mert ezek a jogok nagyon közel esnek az EUSZ 2. cikkében rögzített jogokhoz. Álláspontról álláspontra, a progresszív értelmezésnek megfelelően, át is fedik azokat. Márpedig, ha ez így van, akkor a korábban, e fejezet elején kifejtettek szerint a magyar államnak az EU jogából fakadó kötelezettsége, hogy ezeket figyelembe vegye. Másképpen mondván, ha a magyar állam ebben a viszonyban nem tartotta be a jogállamiságból, demokráciából, pluralizmusból fakadó EU jogi kötelezettségeit, akkor megsértette az EU jogát is.

Hasonló lehet a helyzet, ha Magyarország egy EU alaphoz származó fejlesztési pénzt nem tud felvenni és ezzel például a főváros elesik egy számára az EU jogából fakadóan rendelkezésre álló forrástól. Mivel a jelenleg is zajló jogállamisági, feltételelességi eljárások miatt Magyarország nem tud lehívni fejlesztési forrásokat, így a magyar állam tulajdonképpen azzal, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt jogokat nem tartja be, kárt okoz azoknak az önkormányzatoknak, amelyek ezeket a pénzeket megpályázhatnák, felhasználhatnák. Magyarország tehát, az EU jogot sértő jogrendszer és állami működés fenntartásával kárt okoz az önkormányzatoknak (és egyébként más szereplőknek is).

(iii) Mind a közigazgatási, mind a polgári perben indokolt lehet, hogy az eljáró bíróságok forduljanak az Európai Unió Bíróságához abban az esetben, ha számukra nem világos, mi következik az EUSZ 2. cikkéből. Az EU jog ugyanis előírja, hogy ha nem világos a közösség jogának tartalma és az abból levonható következtetések, akkor az Európai Unió Bíróságának kell azt eldöntenie, hogy az adott esetben az EU joggal összhangban cselekedett-e a magyar állam (Kúria, 2013).

Az EUSZ 2. cikkének általam vázolt progresszív értelmezése mellett az EU másodlagos joga is hivatkozható, amely jelenleg elsősorban hivatkozott az EUB eljárásokban. Önkormányzatok működése esetében különösen releváns lehet a 2021–2027-es EU-s támogatási alap felhasználását szabályozó rendelet.¹⁶ Ennek 8. cikke a partnerségről és a többszintű kormányzásról szól. Az (1) bekezdés szerint a partnerségi megállapodás és az egyes programok esetében minden tagállam átfogó partnerséget szervez és hajt végre az intézményi és jogi keretével összhangban, az alapok sajátosságainak figyelembevételével. Az (1) bekezdés a) pontja szerint partnerséget kell létrehozni regionális, helyi, városi és egyéb hatóságokkal. A (2) bekezdés szerint pedig a létrehozott partnerségeknek a többszintű kormányzás elvével (vö. pluralizmus) és az alulról építkező megközelítéssel összhangban kell működniük. Ez a bekezdés rendelkezik arról is, hogy a tagállamok bevonják a partnereket a partnerségi megállapodás kidolgozásába, valamint a programok előkészítésébe, végrehajtásába és értékelésébe, többek között a kötelezően létrehozandó monitoringbizottságokban való részvételen keresztül.

Ez a másodlagos EU jogforrás egyébként annak ellenére erős összefüggésben áll az EUSZ 2. cikkével, hogy arra közvetlenül nem hivatkozik. Hiszen a pluralizmus elvét ez alakítja tételes joggá. Ha tehát egy tagállam az EU-s források elköltésének mikéntjébe nem vonja be megfelelően az önkormányzati szereplőket, akkor ez a jogszabályi hely is hivatkozható, akár közigazgatási, akár polgári perben.

ENGEDETLENSÉG

Engedetlenségről akkor beszélhetünk, amikor egy helyi önkormányzat nyíltan és demonstratívan nem engedelmeskedik a jogilag kötelező központi kormányzati jogi normáknak. Bár a főváros álláspontja más volt a 2025. évi Budapest Pride kapcsán, de lehet a mellett érvelni, hogy engedetlenséggel reagált a rendőrség gyűlést tiltó határozatára (TASZ, 2025). Ez a típusú engedetlenség valójában implikálja az EUSZ 2. cikkében foglalt jogokra való hivatkozást, hiszen az Unió és a fentiekben kifejtettek szerint annak tagállamai kötelesek az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartására, a megkülönböztetés tilalmának megtartására, a tolerancia, a szolidaritás elmozdítására. Igaz ugyan, hogy egy ilyen hivatkozás esetén még a formális jogellenesség sem valósul meg, de mivel ezt a hivatkozott jogértelmezést semmilyen bíróság nem erősítette meg az adott ügyre vonatkozóan, így eljárási szempontból mégiscsak engedetlenségről beszélhetünk.

A rendőrség tiltása ezeket – az egyébként nem hivatkozott – jogokat nem vette figyelembe. Az engedetlenséggel kapcsolatos esetleges jogi eljárásokban a főváros így alappal hivatkozhat az EUSZ 2. cikkére a későbbiek során is.

KOMMUNIKATÍV CSELEKVÉS ÉS VÁLASZTÓPOLGÁRI JOGÉRVÉNYESÍTÉS TÁMOGATÁSA

A kommunikatív akciónak nevezhetjük a központi kormányzati politikáival szembeni diszkurzív szintű fellépést célzó reakciók széles csoportját. Jellemzően ezek szimbolikus

gesztusok, amelyek a központi kormánnyal való egyet nem értést fejezik ki, gyakran ideológiai kérdésekben. A Budapest Pride megszervezését akár itt is említhetnénk példaképp, hiszen ez és az erre épülő kommunikáció egy olyan álláspont, ami egy szimbolikus kérdésben a kormányzat álláspontjával szembe megy.

A kommunikatív cselekvések másik alkategóriája a politikai kommunikáció értelmében vett kampányolás. Ez olyan médiakampányokra vagy nyilvános bejelentésekre vonatkozik, amelyek célja a helyi önkormányzatok álláspontjának bemutatása vitás, konfliktusos kérdésekben. Ezek gyakran reakciók a központi kormányzat által játszott hibáztatási játékokra. Ilyesm történi abban a kérdésben, ami a nyilvános térben úgy csapódik le, hogy Budapest költségvetési nehézségei mennyire a központi kormány és mennyire a főpolgármester felelőssége (Budapest Főváros, 2025). Mindezek a kommunikációs diszkurzusok teret adnak annak, hogy az EUSZ 2. cikke szerinti értékeket közvetíteni lehessen a nyilvánosság felé és azokra akár explicite is hivatkozni lehessen az érintett témák kapcsán. Hiszen fentebb kifejtésre került, hogy a Budapest Pride tiltása szembe megy az EUSZ 2. cikkével, illetve nem nehéz azt sem belátni, hogy az önkormányzat pénzügyi autonómiájának korlátozása ellentétes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezményével, így az EUSZ 2. cikkében foglalt pluralizmus és demokrácia elvekkel. Tehát ezekben a kérdésekben sérülhetett az EUSZ 2. cikke is.

Az EUSZ 2. cikkének értékeit azonban az önkormányzatok ezeken túlmenően is képesek lehetnek képviselni a nyilvánosságban. Például, kerületi vagy fővárosi szinten is működtethető olyan jogsegélyszolgálat, amely abban nyújt segítséget az adott önkormányzat területén élők számára, hogy jogi tanácsokkal segíti őket abban, hogyan tudnak fellépni a jogaikat korlátozó központi hatalommal szemben. Egy jogaiban korlátozott tanár, rendőr, aktivista vagy éppen egy nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás szomszédságában élő személy képviselete nem ellentétes az önkormányzatok hatásköreit rögzítő szabályokkal. Sőt, az ilyen jellegű, stratégiailag megválogatott jogsegélyek kifejezetten alkalmasak arra, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek és jogok érvényesülését az önkormányzatok is segíthessék a saját erőforrásaikkal.

Mindez persze azt is lehetővé teszi, hogy ezekről az ügyekről a fentebb írt kommunikációs kampányok keretében, az EUSZ 2. cikkéhez is igazodó narratívában egy önkormányzat beszámolhasson, az érintett jogkorlátozásokra felhívja a figyelmet, így alakítva azt a kommunikatív narratívát, ami alkalmas a központi kormányzat hatalmával szembeni egyensúly megteremtésére.

TRANSZNACIOLIZÁCIÓ

A transznacionalizáció Lackowska és szerzőtársai szerint (Lackowska et al., é. n.) a globális szereplőkkel és nemzetközi intézményekkel való kapcsolatok tudatos létrehozása annak érdekében, hogy szimbolikus, politikai és anyagi forrásokat szerezzenek az önkormányzati működés folytatásához. Ennek lehetséges formái a városok közötti hálózatok és a helyi autonómia támogatása a nemzetközi intézményekben.

A (fő) városoknak különféle csatorna áll a rendelkezésükre annak érdekében, hogy érdekeiket érvényesítsék az uniós térben. Brucker Balázs egy tanulmányában a Visegrádi

Együttműködés négy fővárosát elemezte és az érdekérvényesítési képességet vizsgálta. Brucker arra jut, hogy, van tér az EU-n belül a kapcsolatépítésre és vannak is ehhez jó példák. A kiépült vagy kiépítendő kapcsolatokat pedig több irányba is fel lehet használni (Brucker, 2024).

Az EUSZ alapján pedig nem csak az Európai Bizottság indíthat az Európai Unió Bírósága előtt kötelezettségzegési eljárást, hanem másik tagállam is perelhet egy tagállamot EU-jog megsértése miatt. Ilyen perekből ugyan nagyon kevés van, de azok mindig emblemikusak.¹⁷ Erős kapcsolati rendszer esetén Budapest bizonyos ügyekben meg tudna győzni arról egy másik fővárost, hogy az győzze meg a kormányát, hogy perelje be Magyarországot az olyan ügyekben, amelyekben a magyar kormány az EUSZ 2. cikkét sértheti. A Szabad Városok Szövetsége¹⁸ vagy más ehhez hasonló kezdeményezés kiváló terep lehet az ilyen jellegű együttműködésekhez is.

BELFÖLDI KOALÍCIÓ

A belföldi koalícióépítés hasonló a transznacionalizációhoz: az autokratikus közponosításra és hatalomkoncentrációra reagálva új együttműködések építését vagy meglévő együttműködések újrangolását célozza annak érdekében, hogy a hatalom számára ellensúlyt teremtsen. Ezt azonban nem a nemzetközi, hanem a hazai szintéren. Az együttműködésben különböző szereplőcsoportok (helyi önkormányzati szövetségek, városi hálózatok, nem kormányzati szervezetek) vehetnek részt. Az együttműködés célja a helyi közszolgáltatások folytatásához szükséges szimbolikus, politikai és anyagi erőforrások megszerzésétől a helyi önkormányzatok politikai támogatásának kiépítéséig vagy a központi kormányra gyakorolt nyomás növeléséig terjedhet.

A korábban már hivatkozott, részben belföldi, magyar hátterű Szabad Városok Szövetsége mellett egy lengyel példán keresztül lehet rámutatni ennek az ellenállási formának a fontosságára. 2023-ban és 2024-ben Lengyelországban jelentős együttműködés alakult ki a városok önkormányzatai és a civil szervezetek között, amelynek fő célja az autoriternek tartott jobboldali Jog és Igazságosság (PiS) kormány leváltása, valamint a demokrácia, a jogállamiság és a helyi autonómia megerősítése volt. A szövetségkötés sikeres volt és hozzájárult a civil társadalom és a helyi demokrácia megerősödéséhez is, valamint a kormányzati átláthatóság és felelősségvállalás növeléséhez (Civicus, 2023; Cieślak, 2025).

Mindez persze szintén könnyen összefüggésbe hozható az EUSZ 2. cikkében foglalt pluralizmussal és a demokráciával. Hiszen a hatalmi ellensúlyok megképzése és működtetése egy demokráciában nem csak lehetőség, hanem kötelezettség is az olyan alkotmányos alapokon létező szervezetek esetében, mint amilyenek az önkormányzatok (és egyébként a civil szervezetek is)¹⁹.

A lengyel példa rámutat arra, milyen lényeges a demokratikus egyensúly visszaállítása érdekében ilyen típusú, akár a civil szervezeteket is felölelő belföldi együttműködések létrehozni és működtetni.

RIZIKÓK ÉS A RIZIKÓK MÉRSÉKLÉSE

Az eddigiekben azt fejtettem ki, hogy (i) Magyarországon a központi hatalom nem működik demokratikusan, (ii) az önkormányzatoknak pedig lehetőségük és alkotmányos, EU jogi szempontból kötelezettségük is tenni ez ellen, (iii) ehhez pedig hivatkozhatnak az EUSZ 2. cikkére és az abban foglalt értékekre. Mindehhez pedig (v) cselekvési lehetőségek is a rendelkezésükre állnak: (a) lobbizhatnak, (b) hatásköröket alakíthatnak ki maguknak, ha vannak forrásaik, (c) perelhetik az államot, (d) engedetlenek lehetnek, (e) cselekedhetnek kommunikatív eszközökkel, (f) transznacionális és (g) hazai koalíciókat köthetnek.

Mindez persze nem veszélytelen. Az autokratikus államok alapvetően is törekszenek a hatalmi ellensúlyként szolgáló önkormányzatok jogainak korlátozására (Eötvös Károly Intézet, 2019) és feltehetőleg fokozottan reagálnak azokra az önkormányzati törekvésekre, amelyek ezzel igyekeznek szembeszállni. Azaz, a központi kormányzattal szemben a jogaira hivatkozó, az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekért tevő önkormányzatok felhívhatják magukra a figyelmet, és ezzel csak a további jogkorlátozásnak és a velük szembeni fellépésnek ágyazhatnak meg. Ez egy komoly rizikó, hiszen az önkormányzatok nem csak a forrásaikat veszíthetik így el, hanem a hatásköreiket, politikai jelentőségüket is. Kérdés tehát, hogy érdemes-e a fentiek szerint nyíltan szembeszállni a központi hatalommal és ha igen, akkor hogyan lehet ezeket a rizikókat csökkenteni.

Az első kérdésre a választ Szabó Máté Dániel írása adja meg. A szerző 2020-ban a Közép-Európai Egyetem (CEU) kivonulása kapcsán vont le következtetéseket arra vonatkozóan, hogy a 2017-es civil törvénnyel nyíltan szembeszegülő civil szervezetek megmaradtak, és máig képesek a hatalom ellensúlyát képezni. Szabó elemzése szerint a nyílt szembenállás végül eredményesebbnek bizonyult: ezek a szervezetek nemcsak hogy továbbra is működnek, de professzionálisabbá is váltak. A tanulság a szerző szerint, hogy az alkalmazkodás nem feltétlenül ment meg a kiszorítástól egy autoriter környezetben, míg az erőfelmutatás, még ha konfliktusokkal is jár, akadályokat állíthat a hatalom elé. A szerző nem moralizál az egyes stratégiák felett, de világosan állást foglal abban, hogy a nyílt ellenállás lehet eredményesebb eszköz a kormányzati nyomással szemben (Szabó, 2020). A fentiekben kifejtett álláspontom szerint az EUSZ 2. cikke elég erős és szilárd érveket szolgáltat ehhez.

A második kérdésre pedig megtalálható a válasz a dolgozat előző részében: a nemzetközi és hazai koalíciók, illetve a stratégiai szempontok alapján felépített kommunikatív cselekvés olyan politikai teret alakíthat ki, amelyben az önkormányzatok, civilek, nemzetközi partnerek számíthatnak egymásra, egymás erőforrásaira és ezzel együtt csökkenthetik is annak valószínűségét, hogy a központi hatalom érdekében álljon konfliktust vállalni.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Dolgozatomban azt vizsgálom, milyen lehetőségei vannak az önkormányzatoknak az Európai Unió alapértékeinek megvédésére, amikor azokat a tagállami kormányzat intézkedései veszélyeztetik. Részletesen bemutatom az EU, a tagállamok és az önkormányzatok közötti hármas viszonyrendszert, és amellet érvelek, hogy bár az EU intézményi rendszere ma még elsősorban a

nemzetállamokra épül, a helyi önkormányzatok – mint a demokrácia első vonalbeli szereplői – joggal léphetnek fel az uniós értékek védelmében. Magyarország példáján keresztül világítok rá arra, hogy az EUSZ 2. cikkére való hivatkozás nemcsak politikai állásfoglalás, hanem még jogilag is megalapozott lehet, akár önállóan, akár a Chartával és annak gyakorlatával összefüggően.

A dolgozatban kísérletet teszek arra, hogy rendszerbe állítsam azokat az eszközöket, amelyek egy uniós önkormányzat – különösen magyarországi környezetben – alkalmazhat az uniós értékek védelmében. Ide sorolom a lobbít, a hatáskörök átvételét, a peres eljárásokat, az engedetlenséget, a kommunikációs cselekvést, a transznacionális és hazai koalíció-építést. E rendszer felépítésének célja nem az egyes eszközök részletes kimunkálása, hanem egy strukturált szemlélet megalkotása volt. Ugyanakkor fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ezek az eszközök jelenleg csupán elméleti és tapasztalati alapokon nyugvó kategóriák. Mindegyik eszköz megalkotása, pontosítása további, mélyebb, külön-külön is lefolytatandó kutatást igényelne annak érdekében, hogy láthassuk alkalmazhatóságukat, kockázataikat és gyakorlati feltételeiket a magyar politikai és jogi környezetben. Ez a részletes vizsgálat azonban jelenleg még várat magára.

A dolgozat végén a cselekvés kockázataira is kitérek. Tudom, hogy autoriter rendszerekben a hatalommal való szembemenetel retorziókat vonhat maga után, mégis amellett érvelek, hogy a tétlenség még nagyobb veszélyeket hordoz magában: a demokratikus intézmények és az uniós értékek további erózióját. Ezért kockázatcsökkentő stratégiákat is javaslok – például nemzetközi és civil szövetségek építését, valamint tudatos kommunikációt. Meggyőződésem, hogy az önkormányzatoknak nemcsak lehetőségük van rá, hanem felelősségük is van abban, hogy fellépjenek az uniós értékek védelmében, különösen akkor, ha a tagállam ezt elmulasztja vagy kifejezetten ez ellen dolgozik.

A dolgozat eredményei alapján azzal az ajánlással élek, hogy minden magyar önkormányzat mérje fel a lehetőségeit és vizsgálja meg, milyen eszközökkel, milyen stratégia mentén tud tenni az EUSZ értékeinek megvédése érdekében. Bízom benne, hogy a dolgozat kellő motivációt ad ehhez, az EUSZ 2. cikke pedig kellően szilárd alapot e törekvések megvalósításához.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ez a szöveg eredetileg Budapest főváros Városkormányzási Akadémiája 2024/25-ös évfolyamának záródolgozataként készült el. A záródolgozat elkészítéséhez köszönöm a Városkormányzási Akadémia által biztosított konzulensek, G. Szabó Dániel, Tosics Iván és Szegvári Péter segítségét. Valamint köszönöm a csoporttársaim ötleteit, amiket a dolgozat vázlatához fűztek. A záródolgozatot jelentősen le kellett rövidítenem, hogy folyóiratba szerkeszthető legyen, de bízom benne, hogy ez csak a szöveg javára vált.

JEGYZETEK

- 1 Kihirdette: 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.
- 2 Köszönöm Szabó Tamásnak, hogy e paradigma jelentőségére felhívta a figyelmemet.

- 3 Legutóbb a Bizottság Málta elleni ügyében mondta ki az EU Bírósága az uniós állampolgársággal kapcsolatban, hogy bár az állampolgárság megadásának és elvesztésének feltételeinek meghatározása tagállami hatáskörbe tartozik, de ezt a hatáskört az uniós joggal összhangban kell gyakorolni. Az állampolgárságnak a tagállamhoz való kötődése a szolidaritás, a jóhiszeműség, valamint a jogok és kötelezettségek kölcsönösségén alapul az állam és polgárai között. Amennyiben azonban egy tagállam az állampolgárságot, és így automatikusan az uniós állampolgárságot is megadja, előre meghatározott befektetésekért vagy kifizetésekért cserébe, egy tranzakciós eljárás keretében közvetlenül, nyilvánvalóan sérti ezeket az elveket. Az állampolgárság ilyen „kereskedelmi jellegűvé tétele” összeegyeztethetetlen az uniós polgárságnak az uniós jogban meghatározott alapkoncepciójával.
- 4 A kritériumok a következők: (i) a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme; (ii) működő piacgazdaság és képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erővel való megbirkózásra; (iii) a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére – és ennek részeként az uniós jogot képező szabályok, standardok és szakpolitikák (a közösségi vívmányok) hatékony végrehajtására – való képesség, valamint a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek vállalása.
- 5 Arról, hogy az EU mit tehet, jó összefoglalót állított össze az Európai Parlament. Lásd: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-eusz-2.-cikke-szerinti-ertekek-vedelme-az-eu-ban>. A dolgozatotnak közvetlenül nem tárgya ezeknek az eljárásoknak az elemzése.
- 6 Az EU Bizottsága által készített jogállamiság jelentés 2024-es változata így fogalmaz: „Az EUSZ 7. cikke kivételes eszköz, amelyet az EU használhat a tagállamok legsúlyosabb jogállamisági hiányosságainak kezelésére. Az eljárást eddig kétszer indították el: először 2017 decemberében a Bizottság Lengyelországgal szemben, majd 2018 szeptemberében az Európai Parlament Magyarországgal szemben. Mindkét eljárás keretében a Tanács több hivatalos meghallgatást és helyzetértékelő ülést tartott, anélkül azonban, hogy bármelyik eljárás továbbviteléről döntést hozott volna. A lengyelországi pozitív fejlemények sorát követően a Bizottság 2024 májusában arra a következtetésre jutott, hogy az eljárás fenntartásának feltételei már nem állnak fenn. A lengyel hatóságok cselekvési tervet fogadtak el az igazságügyi függetlenséggel kapcsolatos, a Bizottság 2017. decemberi indokolással ellátott javaslatában szereplő kérdések megoldására, amelyet a Bizottság a nyomon követés során felhasznált. Tekintettel arra, hogy már nem áll fenn a jogállamiság Lengyelország általi súlyos megsértésének egyértelmű kockázata, a Bizottság visszavonta indokolással ellátott javaslatát, így a Lengyelországgal szembeni eljárás lezárult. A jogállamisági fejlemények nyomon követése a jogállamisági jelentés részeként folytatódik.” (European Commission, 2024.)
- 7 Ezek összefoglalását, a szerződésekből történt kigyűjtését áttekintőleg lásd: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>
- 8 Egy korábbi tanulmányomban azt sikerült kimutatnom, hogy hiába a migrációs kérdésekben a tagállamok és az EU osztják meg egymás között a hatásköri feladatokat, az önkormányzatoknak mégis van lehetőségük bizonyos körben cselekvésre ezen a területen is (Szabó, 2021b).
- 9 Tamara Čapeta Főtanácsnok Indítványja. Az Ismertetés Napja: 2025. Június 5. C-769/22. Sz. Ügy Európai Bizottság kontra Magyarország. ECLI:EU:C:2025:408, 363. bekezdés.
- 10 Ez azonban, ahogyan a főszevegben jelzem is, egy árnyaltabb kérdés lehet még a jövőben, mint arra Fazekas Flóra rámutat a főtanácsnok indítványát elemző cikkében (Fazekas, 2025).
- 11 2025 nyarának politikai viszonyai mintha változást hoznának az ellenzék ilyen jellegű erejében. Ez egyelőre még az Országgyűlés viszonyain nem látszik, de önmagában az erős ellenzék jelenléte is tétet adhat az egyes érveléseknek.
- 12 Lásd részletesen: <https://budapest.hu/eselyteremto-budapest/elerheto-lakhatas/lakasugynokseg>.

- 13 Bár a Kúria döntése eljárásjogi és nem tartalmi szempontokon alapszik, ettől még akár az eljárási döntéshez is figyelembe lehetett volna venni az EUSZ 2. cikkét. A döntésről részletesen lásd: Kis, 2025.
- 14 „A veszélyhelyzeti döntéshozatal során az önkormányzatok bevételeinek csökkentése fokozatosan figyelhető meg. Kezdve egyes végrehajtási eljárások felfüggesztésével, pótlékmentes fizetési halasztások kötelezővé tételével, folytatva a gyermekétkeztetésre fordított többletkiadásokkal, a védekezési eszközök beszerzésével. Hatalmas bevételkiesést jelentett a parkolások kötelezően ingyenessé tétele, majd a gépjárműadó teljeskörű és végleges elvonása vagy az idegenforgalmi adó ideiglenes felfüggesztése. Ez a bevétel kiesést keletkeztető korlátozás csupán a kezdet volt. Ezeket követték még olyan intézkedések, mint a különleges gazdasági övezetek létrehozása, mely akár több milliárdos bevétel-szerzést vont maga után, majd az új helyi adók bevezetésének tilalma, meglévő helyi adó emelésének tilalma vagy a lakásbérleti díjak befagyasztása, helyi iparűzési adó összegének felére csökkentése, amennyiben a helyi iparűzési adó mértéke két százalékban volt meghatározva.” (Nyikos-Kovács, 2023.)
- 15 Lásd ehhez a már korábban hivatkozott 8/2021. (III. 2.) AB határozatot.
- 16 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.), amely a 2021–2027 közötti programozási időszakra vonatkozóan az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályokat tartalmazza. PE/47/2021/INIT, HL L 231., 2021.6.30, p. 159–706. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>.
- 17 Például: A C-364/10. sz. ügyben hozott ítélet Magyarország kontra Szlovákia ügyben, ami szerint Szlovákia nem sértette meg az uniós jogot, amikor megtagadta Magyarország köztársasági elnökének a területére történő belépését. (Ítélet: 2012. október 16., ECLI:EU:C:2012:630.)
- 18 Lásd erről: <https://archiv.budapest.hu/Lapok/2020/szabad-varosok-szovetsege.aspx>.
- 19 A civil szervezetek kapcsán, érintőlegesen lásd Deák, 2025.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bódig Máttyás: „Demokrácia”, in: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog Rovat, Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/demokracia> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Brucker Balázs: *A Visegrádi Együttműködés fővárosainak érdekérvényesítése az EU-ban, avagy milyen érdekérvényesítési csatornák állnak a szubnacionális szereplők rendelkezésére az uniós térben*, Comitatus, 2024/251, 21–44. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-251.21>
- Czina, Veronika: *The effectiveness of the EU’s rule of law conditionality mechanism: Theoretical observations based on the case of Hungary*, Intersections, EEJSP, 2024/1, 171–188. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v10i1.1212>
- Deák Izabella: *A civil szervezetek szabadsága és egyenlősége, Demokratikus és autokratikus szabályozási modellek*, Budapest, 2025.
- Fazekas Flóra: *Az uniós alapértékek kikényszeríthetőségéről a „gyermekvédelmi” törvény apropóján: a főtanácsnok indítványa a C-769/22. sz. ügyben*, 2025. Elérhető: <https://jog.tk.hu/blog/2025/07/uni-os-alapertekek-kikenyszerithetosegerol> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)

- Guderjan, Marius – Verhelst, Tom: *Local Government in the European Union- Completing the Integration Cycle*, Palgrave Macmillan Cham, 2021. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-74382-6>
- Gyórfi Tamás: „Jogállamiság”, in: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog Rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András)*, 2023. Elérhető: <http://ljoten.hu/Szocikk/Jogallamisag> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Kellerbauer, Manuel – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin: *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2024², online, Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/law/9780198913689.003.0005>.
- Kis Krisztián Péter: *A Kúria döntése a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletéhez való előzetes kormányzati hozzájárulásról, Mérlegelési jogkör gyakorlása a diszkréció köntösjében*, Jogesetek Magyarázata, 2025/1. (Egyelőre kéziratban)
- Kochenov, Dimitry – Klamert, Marcus: *Article 2 TEU, Commentary*, 2019. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3383828> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Bárd, Petra: *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement*, 2018. Elérhető: https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Laczowska et al.: *Cities Against Democratic Backsliding, Evidence from Europe and Beyond*, Bristol, 2026. (Kéziratban Tosics Iván jóvoltából.)
- Milward, Alan S.: *The European Rescue of the Nation State*, London, 2000.
- Nyikos-Kovács Bettina: *A helyi önkormányzatokat érintő változások a koronavírus világjárvány megjelenése kapcsán*, PhD értekezés, tézisfüzet, Pécs, 2023. Elérhető: <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/nyikos-kovacs-bettina/nyikos-kovacs-bettina-muhelyvita-tezisek.pdf> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Safjan, Marek: *The Revival of the Rule of Law Issue*, Intersentia, 2024.
- Sárosi Péter: *A készülő Fővárosi Drogstratégia társadalmi vitájáról*, 2023. Elérhető: <https://drogriporter.hu/a-keszulo-fovarosi-drogstrategia-tarsadalmi-vitajarol/> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Scheppele, Kim Lane – Kochenov, Dimitry Vladimirovich – Grabowska-Moroz, Barbara: *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, Yearbook of European Law, 2020/39, 3–121. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>
- Skóra, Maria – Albrecht, York: *Strengthening the Resilience of the Rule of Law through Democracy*, 2024. *Verfassungsblog*. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/strengthening-the-resilience/> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Szabó Attila: *A településeken lőtte lábom a demokráciát a kormány*, 2021(c). Elérhető: <https://tasz.hu/cikkek/a-telepuleseken-lotte-labon-a-demokraciat-a-kormany/> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Szabó Attila: *Lebet-e szerepe az önkormányzatoknak a harmadik országbeli személyek integrációjában?*, *Esély: Társadalom és Szociálpolitikai Folyóirat*, 2021(b)/3, 115–131.
- Szabó Máté Dániel: *Mozgó célpontok, A civil szervezetek és a CEU túlélési stratégiáiról*. Magyar Narancs online, 2020. <https://magyarnarancs.hu/publicisztika/mozgo-celpontok-127203> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Szabó, Attila: *Past and future of European cities in the constitutional field*, 2021(a). Elérhető: <https://constitutionaldiscourse.com/attila-szabo-past-and-future-of-european-cities-in-the-constitutional-field/> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Szent-Iványi, Balázs – Timofejevs, Pëteris F.: *Selective norm promotion in international development assistance: the drivers of naming and shaming advocacy among European non-governmental development organisations*, *International Relations*, 2020/1, 23–46. <https://doi.org/10.1177/0047117820954234>
- Tosics Iván: *Capital cities in captivity of their national governments*, 2023. Elérhető: <https://eura.org/conversation-57/> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)

- Tóth Gábor Attila: *Nemdemokrácia*, Budapest, 2024.
- Winikoff, Michael – Kirs, Eszter: *History, art, and experiential learning as a platform for human rights education and advocacy in the United States and Hungary*, 2019. Elérhető: <https://www.openglobalrights.org/history-art-and-experiential-learning-as-a-platform-for-human-rights-education-and-advocacy-in-us-hungary/> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)

INTERNETES FORRÁSOK

- Amnesty International Hungary and other CSOs: *Assessment of compliance by Hungary with conditions to access EU funds*, 2024. Elérhető: https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/HU_EU_funds_assessment_Q3_2024.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Amnesty International Hungary and other CSOs: *Contribution of Hungarian CSOs to the European Commission's Rule Of Law report*, 2025. Elérhető például: https://okotars.hu/sites/default/files/downloads/hun_cso_contribution_ec_rol_report_2025.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Budapest Főváros: *Összefoglaló a Fővárosi Önkormányzat pénzügyi helyzetéről (készült a Fővárosi Önkormányzat által a szolidaritási hozzájárulás szabályaiból és az iparüzési adóöbbllet elvonásából eredő nettó befizetői helyzetet vitató per anyaga alapján)*, 2025. Elérhető: <https://budapest.hu/api/file/doc/250529-a-szszefoglala-a-pa-nza-gyi-helyzetra-l.pdf> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Cieślak, Borys: *Beyond the limelight Poland's municipal self-governance for democratic public services*, 2025. Elérhető: <https://www.tni.org/en/article/beyond-the-limelight> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Civicus: Poland: *'Civil society played a crucial role in ensuring the fairness of the election'*, 2023. Elérhető: <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/6657-poland-civil-society-played-a-crucial-role-in-ensuring-the-fairness-of-the-election> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Eötvös Károly Intézet: *Autonóm politikai törekvések az illiberális rezsim önkormányzataiban, Az önkormányzati választások tétje 2019-ben*, 2019. Elérhető: https://ekint.org/lib/document-s/1570009363-EKINT_Autonom_politikai_torekvesek_az_illiberalis_rezsim_onkormanyzataiban.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- European Commission: *2024 Rule of Law report - Communication and country chapters*, 2024. Elérhető: https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- European Committee of the Regions: *Local and regional authorities' access to the EU budget*, 2024. Elérhető: https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/9640da26-a6f7-11ef-85f0-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=125603&WT.ria_f=8103&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Fcor.europa.eu%2F (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Kúria: *Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye*, 2013. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- Liberties: *Rule of Law Report. Especially: Hungary*, 2024. Különösen 316–350. Elérhető: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/oj7hht/Liberties_Rule_Of_Law_Report_2024_FULL.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.01.)
- TASZ: *Tiszteletben tartotta-e a rendőrség a szabadságjogokat a 30. Budapest Pride-on?*, 2025. <https://ataszjelenti.444.hu/2025/07/01/tiszteletben-tartotta-e-a-rendorseg-a-szabadsagjogokat-a-30-budapest-pride-on> (Letöltés ideje: 2025.08.01.)



•
Tanczos György: Arcképcsarnok

TUZA BENEDEK

Új kormányzási formák a budapesti önkormányzatokban: esettanulmány

New Forms of Governance in Budapest's Local Governments: A Case Study

•
SZERZŐ:

TUZA BENEDEK, tudományos segédmunkatárs, PhD hallgató, HUN-REN CSFK Földrajztudományi Intézet, ELTE TTK Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszék, bentuza73@gmail.com, ORCID: 0009-0003-9185-6110

JEL kód: O21, R58

Kulcsszavak: együttműködésen alapuló kormányzás • társadalmi innováció
• részvétel • Budapest

Absztrakt: A tanulmány a budapesti önkormányzatokban kibontakozó részvételi folyamatok intézményesült formáit vizsgálja. Célja, hogy feltárja, miként járulhatnak hozzá a különböző szervezeti modellek a társadalmi igazságosság és a fenntartható fejlesztések előmozdításához. Az elemzés tágabb keretbe foglalja a collaborative urban governance (együttműködésen alapuló kormányzás) és társadalmi innováció szakirodalmát. A kutatás tizenhat félig strukturált mélyinterjú alapján, amelyek során önkormányzati tisztviselőket, civil szervezetek képviselőit és szakértőket szólaltattam meg. A vizsgálat négy kerület (III., VIII., XII. és XIII.) gyakorlatát elemezte, amelyek eltérő szervezeti megoldásokkal – a hivatalba integrált részvételtől a dedikált részvételi irodákig – igyekeznek bevonni a lakosságot a döntéshozatalba. Megállapítható, hogy a lakosság minél széleskörűbb részvételének megszervezése nem csupán az önkormányzatok demokratikus kötelezettsége, hanem a helyi közösségek megerősítésének és a fenntartható városfejlesztésnek alapfeltétele. A kutatás rámutat, hogy hosszú távon a dedikált közösségi részvételi irodák jelenthetik a leghatékonyabb modellt, amelyek platformként képesek ösz-

szekapcsolni a lakosságot, a civileket és az önkormányzati döntéshozókat – ettől függetlenül persze minden olyan törekvés, amely a valódi részvétel megteremtésére irányul, hatékonyabb városfejlesztést és egy igazságosabb demokratikus intézményrendszert segít elő.

AUTHOR:

BENEDEK TUZA, *Research Assistant, PhD Student, HUN-REN CSFK Institute of Geography ELTE Faculty of Science, Department of Social and Economic Geography, bentuza73@gmail.com, ORCID: 0009-0003-9185-6110*

JEL code: O21, R58

Keywords: *collaborative urban governance • social innovation • participatory planning • Budapest*

Abstract: *This paper examines the institutionalized forms of participatory processes emerging in local governments in Budapest. The paper explores how different organizational models can contribute to advancing social justice and sustainable development. The broader analytical framework is provided by the literature on collaborative urban governance and social innovation. The research is based on sixteen semi-structured interviews conducted with municipal officials, civil society representatives, and urban planning experts. The analysis focuses on the practices of four districts (III, VIII, XII, and XIII), which employ different organizational solutions – from participation integrated into the municipal administration to dedicated participatory offices – to involve residents in decision-making. The findings indicate that organizing the broadest possible citizen participation is not merely a democratic obligation of municipalities but also a prerequisite for strengthening local communities and achieving sustainable urban development. The study highlights that in the long run, participatory offices may represent the most effective model, serving as platforms that connect residents, civil society actors, and municipal decision-makers. Nevertheless, all initiatives aiming to establish genuine participation contribute to more effective urban development and more just democracy.*

BEVEZETÉS

A demokratikus berendezkedés hosszú időn keresztül az életminőség javulásának és a társadalmi egyenlőség előmozdításának ígéretét hordozta. Magyarországon a rendszerváltozást követően a társadalom egy igazságosabb, szabadabb, jólétet és jólétet biztosító jövő reményében tekintett a demokratikus átmenetre, amelytől nemcsak a politikai szabadságjogok, hanem a nyugati életszínvonal és társadalmi mobilitás megvalósulását is várta. A neoliberális berendezkedésbe vetett hit azonban fokozatosan megkopott: az új rendszer számos esetben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek okai hazai és nemzetközi

folyamatokban egyaránt keresendők: a hazai intézményrendszerekben növekvő demokrácia-deficit és a globális kapitalista gazdasági modell válságtünetei együttesen vezettek napjaink kedvezőtlen társadalmi-gazdasági környezetéhez. Az egyenlőtlenségek növekednek, az intézményrendszer centralizálása során a szubszidiaritás elve és a helyi önkormányzatok autonómiája csorbul; a klímaváltozás egyre súlyosabb következményekkel jár, a világpolitikai helyzet pedig egyre kiszámíthatatlanabbá válik. Ebből kifolyólag az utóbbi években egyre szélesedik az a réteg, amely kezd kiábrándulni a neoliberais társadalmi-gazdasági és politikai rendszerből, különösen a nagyvárosokban, ahol a problémák nagy számban koncentrálnak. Egyre több civil szervezet, alulról szerveződő közösség, lakossági csoportosulás tűzi ki a célt, hogy kezébe vegye a helyi ügyeket és proaktívan kezdje el formálni környezetét. Ezt nagyban segíti az elmúlt évtizedek digitális forradalma, amely során az információcsere – különösképpen a közösségi média térnyerésének köszönhetően – soha nem látott szintre gyorsult fel. Az új korszakban az információk gyors és széleskörű terjedése egyre fokozza a tudatosságot, a felelősségvállalást és hozzájárul a kollektív cselekvés lehetőségeinek kiszélesítéséhez. A folyamatnak természetesen számos árnyoldala is van, de vitathatatlan, hogy részben emiatt mutatkozik egyre markánsabb igény az állampolgári részvételre és a helyi ügyek közvetlenebb kézbevételére. Egyes önkormányzatok egyre inkább ráeszmélnek, hogy a lakosok bevonása nem holmi vargabetű a fejlesztési folyamat során, hanem a fenntarthatóság és az igazságosság egyik alappillére.

A három tényező együttese – a hagyományos intézményrendszerekből való kiábrándulás, a növekvő globális társadalmi-környezeti problémák okozta szorongás és a tudásmegosztás felgyorsulása a nagyvárosokban a DIY („do-it-yourself”, azaz „csináld magad”) -kultúra fellendülését és a kritikus közösségek hangjának felerősödését vont maga után (Mould, 2014; Talen, 2015). Ezen elméletek arra ösztönöznek, hogy átgondoljuk a várostervezésről alkotott hagyományos elképzeléseinket, és a tervezés hierarchikus modelljét meghaladva a különböző stakeholderek érdekegyeztetésén alapuló, közös kormányzás lehetséges opcióit és módszereit (Emerson et al., 2011; Meeker, 2024) vegyük górcső alá. A hazai (Bródy, 2022; Kőszeghy et al. 2025) és nemzetközi (Bond – Thompson-Fawcett 2007; Grant, 2022) tudományos közösségekben is egyre több az olyan kutatás, amely az intézményi szempontból fejnehéz tervezési logikával szemben a közvetlenebb, helyi lakosságnak nagyobb autonómiát adó folyamatok mellett foglal állást. Emellett a fővárosban a 2019-ben bekövetkezett politikai fordulat után a gyakorlatban is megjelentek a társadalom bevonására irányuló törekvések: részvételi költségvetések, civilek és önkormányzatok közötti kooperációk indultak el, részvételi irodák és különböző dedikált szervezeti egységek létesültek a helyi lakossággal való kapcsolat megteremtésére és szorosabbá tételére. A civil szervezetek városfejlesztésben betöltött szerepét és a bottom-up urbanizmusok városalakító hatását már több korábbi írásomban (Tuza, 2024; Tuza – Kovács, 2024; Tuza, 2024) vizsgáltam, jelen tanulmányban pedig az együttműködésen alapuló kormányzás budapesti intézményesülési formáit és azok társadalmi, fenntarthatósági hatásait vizsgálom. A kutatás kérdései a következők: milyen intézményesült formái léteznek ma az együttműködésen alapuló kormányzásnak Budapesten? Hogyan segíti ez a fenntarthatóság és a társadalmi igazságosság érvényre jutását a városfejlesztési folyamatokban? Befolyásolják-e a társadalmi bevonás hatékonyságát a különböző szervezeti formák? Végül, mi a legfontosabb feladata az együttműködő feleknek a közeljövőben?

TÁRSADALMI INNOVÁCIÓTÓL AZ EGYÜTTMŰKÖDŐ KORMÁNYZÁSIG

A rendszerváltozás során bekövetkezett demokratikus fordulat a szabadság, igazságosság és a jólét ígérését hordozta magában az 1990-es évek Magyarországon. Ez a várakozás azonban nem teljesült maradéktalanul, az idealizált jövőkép nem vált valósággá, és az új rendszerbe vetett hit megkopott. Noha jelen tanulmány keretei meghaladják a folyamat részletezését, annyit bizonyosan állíthatunk, hogy ez a kiábrándulás is hozzájárult ahhoz, hogy a rendszerváltozás után viszonylag hamar létrejöjjenek az első társadalmi szervezetek. A bő négy évtizeden át fennálló államszocialista rendszer erősen központosított működése nem tette lehetővé a helyi önszerveződés és a társadalmi autonómia érdemi kibontakozását. Ennek következtében a civil érdekképviselet és részvétel intézményesült kultúrája a rendszerváltás utáni évtizedekben is csak korlátozottan tudott megerősödni, ami részben az erőforrások hiányából, részben pedig a tapasztalatlanságból és felkészületlenségből fakadt. Ezek a kedvezőtlen folyamatok máig meghatározzák a hazai civil társadalom helyzetét, amelynek érdekérvényesítő képessége napjainkban is gyengébb a kívánatosnál (Csanádi et al., 2010). A formálódó demokratikus rendszer aránytalanságai, a zárt döntéshozatal és a rendszerváltozást követő gazdasági nehézségek tovább szűkítették a részvétel lehetőségeit, és ezáltal nehezítették az együttműködésen alapuló demokrácia megszilárdulását. A döntések mögött így nem alakult ki társadalmi konszenzus; az intézményrendszer formálisan kiépült, működésében azonban nem biztosította maradéktalanul a demokratikus normák érvényesülését (Ágh, 2016). A 2010-es, nemzetközi összehasonlításban is kirívó (Göymen – Szak 2014; Ladner et al., 2016) önkormányzati reform tovább szűkítette a helyi döntéshozás autonómiáját. A folyamat a helyi önkormányzatokat szinte csupán adminisztratív szerepre redukálta, és a valódi részvétel lehetőségei kifejezetten beszűkültek (Pálné, 2019).

A kiábrándulás azonban nemcsak magyarországi tapasztalat: Ross (2006) szerint a képviseleti demokrácia működésében nem minden társadalmi réteg indul egyenlő esélyekkel, mivel a hátrányos helyzetű csoportok jelentős szerveződési nehézségekkel küzdenek. Ezáltal nem minden csoport tudja azonos mértékben érvényesíteni érdekeit, így a döntéshozásban a közép- és elit osztályok tagjai jelentősen felülreprezentáltak (Touchton – Wampler, 2013). Különösen igaz ez a neoliberalizmus korszakában (Jessop, 2002), ahol a gyakorlatban sokkal inkább a pénzügyi racionalitás, semmint a társadalmi fenntarthatóság vezérli a döntéshozatalt. Ebben a környezetben a helyi önkormányzatok működése egyre inkább a versenyképesség növelésére irányuló logikát követi, amely gyakran háttérbe szorítja a szociális és környezeti szempontokat. A hangsúly a piaci szereplőkkel való partnerségre helyeződik át, amit a magyar kontextusban tovább bonyolít az állam túlsúlya és az önkormányzatok alacsony autonómiája a döntéshozatalban. Ahogy Ágh (2016) fogalmaz a rendszerváltozás után kialakult közpolitikai helyzetről: „a formális demokrácia vastraverzei befejezetlenül maradtak a részvételi demokrácia belsőépítészeti nélkül” (Ágh, 2016:15–16). Ahhoz, hogy a várostervezésben valóban érvényre tudjuk juttatni a fenntarthatóság és igazságosság szempontjait, fel kell készítenünk az intézményrendszert arra, hogy az ne csak felülről irányítsa a folyamatokat, hanem megengedje és biztosítsa a lakosság aktív részvételét is (Portugali,

2000). Fel kell ismernünk, hogy az önkormányzást nem redukálhatjuk csupán a közfeladatok ellátására és a források megfelelő (nek vélt) elosztására, hanem azt az adott területen élő emberek valós szükségleteire és együttműködésére kell alapoznunk (Finta, 2019). E megközelítésben még inkább középpontba kerül a civil társadalom, amely nem pusztán kiegészíti, hanem újraértelmezi az önkormányzati szerepvállalást. A civil társadalom egyik legfontosabb attribútuma a nyilvánosság: az a közös platform, amelyben az állampolgárok kötelezettségek nélkül, szabad akaratból, egymással egyenlő, autonóm személyként gyakorolhatják részvételüket (Ágh, 2016). Ilyen módon a civil bevonás nemcsak demokratikus legitimitációt teremt, hanem új utakat is nyithat az együttműködésen alapuló kormányzás és a közösségi tervezés számára.

A civil társadalom szerepe napjainkban egyre inkább felértékelődik, mert a korábbiakban felsorolt problémákra a hagyományos intézményi és piaci mechanizmusok önmagukban már nem adnak kielégítő választ. A lokális hálózatok olyan tudással és helyi beágyazottsággal rendelkeznek, amely a központi irányítás számára nehezebben hozzáférhető, ugyanakkor nélkülözhetetlen a helyi problémák hatékony kezeléséhez. Továbbá a forráshiányos környezet még inkább a rendelkezésre álló erőforrások megosztására készíti a szereplőket. Ezen válságtünetek kezelése új típusú gondolkodást és olyan rugalmas megoldásokat igényel, amelyekben keresztül a szereplők képesek reagálni a kihívásokra. Ezt a rugalmas és kreatív problémamegoldási folyamatot hívja a szakirodalom társadalmi innovációnak (Durkheim, 1997). A fogalmat az évtizedek során számos jelentéstartalommal ruházták fel (Chambon et al., 1982), azonban a szakirodalomban egyetértés van arról, hogy minden esetben olyan alulról építkező, kollektív cselekvést takar, amely során a civil társadalom képviselői új megoldásokat találnak ki társadalmi szükségletek és problémák kielégítésére, amelyek az egész társadalom javát szolgálják (Phills et al., 2008). Sokak szerint egyik legfontosabb hozadéka a társadalmi kirekesztés elleni stratégiák és az inkluzív beavatkozások létrehozása (Henderson, 1993; Thörn et al., 2016; Della Porta – Diani; 2006); ezen felül képessé teheti a helyi közösség tagjait a közéletben való aktívabb részvételle (Baker – Mehmood, 2015). Ahogy fentebb is írtam, létrehozásának gyakori kiváltó oka a válság (Gerometta et al., 2005), és az állami beavatkozások hiányának mérséklése (Moulaert, 2009) vagy hatalmi represszióra adott válasz.

Amennyiben a helyi önkormányzatokban partnerre találnak, a helyi közösségek képesek alakítani a kormányzási rendszereket olyan terekké, ahol egyenlő szereplőként jelennek meg a tervezésben, és ellensúlyozni tudják a kedvezőtlen állami és piaci folyamatokat, növelve ezzel az informális hálózatok jelentőségét (Considine – Lewis, 2003) fogalompair is. A kormányzatról (governing) kormányzásra (governance) való áttérés világszerte jól dokumentált jelenség (Stoker, 1998; Newman, 2001; Kooiman, 2003; Swyngedouw, 2005), melyben fennáll a lehetőség, hogy a demokratikus intézményrendszerek átláthatóbbá váljanak, a hatalom és a felelősség pedig megosztásra kerüljön a szereplők között (Taylor, 2007). Napjainkban ezekre a sokszínű, számtalan lehetőséget hordozó és egyúttal sok elmentmondással terhelt kooperációs formákra a nemzetközi szakirodalomban leginkább a „collaborative urban governance” (Emerson et al., 2011; Meeker, 2024) kifejezése használatos; tapasztalatom szerint ez az egyik legátfogóbb fogalmi keretrendszer a fentebb írtak vizsgálatára. Az „együttműködésen alapuló kormányzás” lényege, hogy a közintézmények,

a kormányzás intézményei, valamint a köz-, magán- és civil szférák szereplői közösen vegyenek részt olyan közfeladatok megvalósításában, amelyek egyetlen szereplő erőforrásaiból nem volnának kivitelezhetők. Így a modell nemcsak a felelősség megosztását teszi lehetővé, hanem a döntéshozatali folyamatokat is inkluzívabbá és átláthatóbbá teheti, hozzájárulva a helyi demokrácia és a kollektív bizalom megerősítéséhez.

A jelenkor nagyvárosaiban tapasztalható társadalmi, gazdasági és környezeti kihívások mérséklésének kulcsa véleményem szerint az együttműködésen alapuló kormányzásban és a társadalmi innovációban rejlő potenciálok kiaknázása. Az új modellek akkor válhatnak igazán erőteljessé, ha a civil szférában vannak olyan innovátor személyiségek, akik vállalják, hogy szaktudásukat egy adott önkormányzat szolgálatába állítva a civil lét után a hagyományos intézményrendszeren belül, egyfajta úttörőként tevékenykednek tovább. Ezek az innovátorok biztosíthatják, hogy a részvétel ne csak látszatintézkedésekből és a már meghozott döntések legitímálásából álljon. Az az önkormányzás rendszerébe épülő társadalmi innováció így nemcsak a közösségek szükségleteinek kielégítésére kínálhat megoldásokat, hanem hidat is képezhet a civil társadalom és a helyi közigazgatás között. Ennek feltétele, hogy a szereplők nyitottak legyenek az egymás közötti tudásmegosztásra és együttműködésre. A szereplők együttműködése így jóval túlmutat a közfeladat-ellátáson: az új paradigma a hatalmi struktúrák megváltoztatására, igazságosabbá tételére törekszik. Erre kifejezetten nagy szükség van akkor, amikor a hagyományos demokratikus intézmények gyengülnek, és mind az önkormányzatok, mind pedig a független civil szervezetek mozgásteré szűkül.

Az együttműködésen alapuló kormányzás és társadalmi innováció olyan lehetőségeket rejtenek magukban, amelyek túlmutatnak a csupán közfeladat-ellátásra összpontosító logikán, és forradalmasíthatják a civil-önkormányzati kapcsolatokat. A következőkben azokat az új kormányzási formákat és hibrid intézményi megoldásokat mutatom be, amelyek a budapesti önkormányzatokban jöttek létre a közelmúltban a társadalmi bevonás és a részvételi feladatok elvégzésére. A civil-önkormányzati együttműködések intézményesülési folyamatai jelzik, hogy a részvételi gyakorlatok valóban nemcsak kiegészítő eszközként működnek, hanem hosszabb távon a demokratikus berendezkedés kulcsnézőivé válhatnak.

KUTATÁSMÓDSZERTAN

A kutatás fő módszere a 2024. április 16. és 2025. június 10. között elvégzett tizenhat félig strukturált mélyinterjú volt, amelyek során öt budapesti kerületi önkormányzat tiszviselőjét, valamint külsős szakértőket és civil szervezetek képviselőit sikerült megszólaltatnom (1. táblázat). A beszélgetések többsége élőben, néhányuk pedig online került lebonyolításra, hangfelvétel készítése mellett, átlagosan 45-60 perc terjedelemben. Az adatfelvétel természetesen anonim módon zajlott. A vizsgálatba bevont önkormányzatok kiválasztása célszerű mintavétel alapján történt: olyan kerületeket választottam, amelyek már több éve foglalkoznak a társadalmi részvétel különböző formáival, és eltérő szervezeti megoldásokat alkalmaznak annak intézményesítésében, lehetővé téve a modellek összehasonlító elemzését. Másodlagos szempont volt a kerületek eltérő társadalmi-gazdasági státusza és területi kiterjedése, hogy a minta minél sokszínűbb legyen: a vizsgálatban szerepelnek hagyomá-

nyosan magas, közepes és alacsony státuszú kerületek, belvárosi, családi házias és lakótelepekkel dominált területek; emellett az önkormányzatok politikai irányultsága is jelentős különbségeket mutat. Fontos kiválasztási szempont volt továbbá az együttműködésre való nyitottság, amely nem csupán technikai feltétel, hanem a részvételhez való viszonyulás fontos indikátora is. A kerületi tisztségviselők bevonása elsősorban azért volt indokolt, mert ők rendelkeznek érdemi rálátással az aktuális intézményi folyamatokra és a döntéshozatal szervezeti logikáira: azonban kiemelendő, hogy az önkormányzati tisztségviselők többsége több éves, akár több évtizedes civil szervezeti és/vagy aktivista múlttal rendelkező személy, akik képesek hatékonyan átlátni és áthidalni a két szféra közötti kapcsolatokat.

A vizsgálat elsődleges célja az együttműködésen alapuló kormányzás intézményi formáinak, illetve a civil-önkormányzati együttműködések kritériumainak feltárása volt a fenntarthatóbb és igazságosabb városfejlesztés elősegítése érdekében. Az interjúk során feltett kérdések kitértek az egyes kerületek valódi részvételi gyakorlataira, döntéshozatali folyamataira és az együttműködések fenntarthatóságát befolyásoló tényezőkre, valamint az önkormányzatok szervezeti felépítésére is. A kérdések célja volt, hogy feltárják, milyen intézményi megoldások támogatják vagy gátolják a civil szereplők bevonását, hogyan értékelik az önkormányzati és civil szereplők a részvétel eredményességét, milyen kihívások és jó gyakorlatok jellemzik a közös döntéshozatalt, valamint hogyan erősíthetők a már létrejött partnerségi kapcsolatok hosszú távon a helyi önkormányzásban.

Habár több kerület is megfelelt a részletezett kritériumoknak, végül négy önkormányzatot vontam be a vizsgálatba, amelyek négy eltérő szervezeti formát képviselnek a részvétel megvalósítása során. A négy példa lehetővé tette az egyes modellek közötti különbségek feltárását, miközben a minta mérete kezelhető maradt. A vizsgálati kört a III., VIII., XII. és XIII. kerület önkormányzata alkotta; előzetesen a II. kerület is a mintába tartozott, azonban a vizsgált részvételi mechanizmus csupán egy városrészi fejlesztésre (Margit-negyed program) vonatkozott, és bár rendelkezik részvételi költségvetéssel, szervezeti formája nem tér el jelentősen a többi önkormányzatétól, így a kutatáshoz nem nyújtott további információt. A következőkben bemutatom a vizsgálat eredményeit, kiemelve a kiválasztott önkormányzatok részvételi mechanizmusainak sajátosságait és a civil-önkormányzati együttműködések intézményesülési folyamatait.

1. táblázat: A kutatás során készített interjúk
Figure 1: interviews conducted during the research

#1	2024. április 16.	II. kerület
#2	2024. június 4.	II. kerület
#3	2024. július 9.	II. kerület
#4	2024. augusztus 28.	VIII. kerület
#5	2024. november 15.	VIII. kerület
#6	2024. november 29.	külsős szakértő
#7	2024. december 5.	VIII. kerület
#8	2024. december 10.	külsős szakértő
#9	2024. december 16.	XII. kerület
#10	2024. december 16.	XII. kerület
#11	2024. december 16.	XII. kerület
#12	2024. december 18.	III. kerület
#13	2025. május 22.	VIII. kerület
#14	2025. május 23.	civil szereplő
#15	2025. június 3.	XIII. kerület
#16	2025. június 10.	civil szereplő

Forrás: a szerző saját szerkesztése.
Source: author's own compilation.

EREDMÉNYEK

A vizsgálatba bevont négy budapesti kerület társadalmi, térbeli és közigazgatási szempontból is jelentős különbségeket mutat. A III. kerület a főváros északnyugati részén helyezkedik el, kiterjedt területen és sokféle beépítéssel; a történelmi Óbuda belvárosi részei köré nagy ipari üzemek és új lakóparkok, valamint panelházas lakótelepi részek is találhatóak, amelyek sajátos városfejlesztési kihívásokat vetnek fel. A VIII. kerület sűrűn beépített, társadalmi és szociális szempontból rendkívül heterogén belső városrész, ahol a társadalmi problémák, a lakhatási feszültségek és az innovatív részvételi beavatkozások együttesen alakítják az önkormányzati működés kereteit. A budai hegyvidéket magában foglaló XII. kerület jellemzően kertvárosias részekből áll, tradicionálisan magas státuszú lakossággal és az előző kerületektől eltérő részvételi igényekkel. A XIII. kerület a Duna-parti területek és az észak-pesti belső városrészek dinamikusan fejlődő övezeteit foglalja magában: itt a lakóte-

lepek, az új lakópark-fejlesztések és a forgalmas közlekedési csomópontok együttese alakítja a városrész arculatát. Ezek a különbségek nem csupán a társadalmi összetételben, hanem az önkormányzati működés és a részvételi mechanizmusok kialakításában is jelentős hatással bírnak, amelyet az elvégzett interjúk számos helyen alá is támasztottak. A következőkben részletesen bemutatom, hogyan jelentkeznek ezek a különbségek a gyakorlatban, és milyen tanulságokat vonhatunk le a budapesti részvételi kormányzási modellek működéséről.

Az önkormányzatok részvételi formáinak vizsgálata során négy különböző típust azonosítottam. A négyféle modell elemzése lehetővé teszi, hogy feltárjuk a civil-önkormányzati együttműködések, valamint a részvételi gyakorlatok hasonlóságait és különbségeit, valamint potenciális sikereit és korlátait. A típusok bemutatása a hivatali rendszer fokozatos átalakítását követi: az első a legkevésbé változtat a hagyományos hivatali kereteken, a negyedik pedig alapjaiban változtatja meg a döntéshozatal működését. Kijelenthető, hogy a típusok mentén előrehaladva egyre valószínűbb, nagyobb társadalmi legitimitációval rendelkező részvétel valósul meg, fokozatosan közelítve ezzel a részvétel eredeti, radikális történelmi gyökereihez, amelyek nemcsak a városi közterek fizikai állapotának javítását, hanem a fennálló hatalmi struktúrák igazságosabbá tételét is zászlójukra tűzték. A négy típus a következő:

- (1) Hagományos hivatali működésbe integrált részvétel,
- (2) Városfejlesztő cégbe integrált részvétel,
- (3) Önálló hivatali egységként működő közösségi részvételi iroda (KRI),
- (4) Hibrid modell: városfejlesztő és önálló hivatali részvételi egység kombinációja.

A fenti kategóriák a kutatás során elvégzett interjúk tanulságai alapján közelítenek a budapesti önkormányzásban előforduló gyakorlatokhoz. A tipizálás célja kettős: egyrészt strukturált keretet ad az összehasonlító elemzéshez, másrészt igyekszik feltárni, hogyan lehet a hagyományos intézményi berendezkedésből egy részvételorientált modell felé haladni. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy ezen típusok tulajdonságai a valóságban gyakran keverednek, nincs „tisza modell”, így a tipizálás fő fókusza a lehetséges átmenetek bemutatása.

Hagyományos hivatali működésbe integrált részvétel – XIII. kerület

A XIII. kerület tisztviselőjével végzett interjú során kiderült, hogy a részvételi folyamatok a hagyományos hivatali struktúrába ágyazva valósulnak meg. Ennek értelmében a társadalmi bevonás nem kötődik dedikált szervezeti egységhez, hanem a hivatali szervezetbe integrálva működik, az ehhez kapcsolódó feladatokat a releváns hivatali osztályhoz rendelve (pl. Polgármesteri Iroda, Főépítész Iroda). A beszélgetésben elhangzott információk alapján a kerület tisztviselői jelenleg azért nem tartják kiemelt prioritásnak egy dedikált részvételi egység létrehozását, mivel véleményük szerint a jelenlegi hivatali működés is elegendően lefedi a társadalmi bevonáshoz köthető feladatokat, és a városfejlesztési stratégiák kialakítása során a jelenlegi eszközökkel is képesek becsatornázni a lakossági javaslatokat.

Városfejlesztő cégbe integrált részvétel

A III. kerületben az Óbuda-Békásmegyery Városfejlesztő Nonprofit Kft. (ÓBVF) kommunikációs egysége végzi a részvételi feladatokat. Logikus gondolat, hogy a lakossági kapcsolattartást a kommunikációért felelős tisztségviselők végzik, akik feladata már korábban is a lakossági visszajelzések kezelése és a különböző fórumok lebonyolítása volt. Az elmúlt néhány év során a fővárosi részvételi költségvetések közül az egyik legtöbb szavazat rendre Óbudán keletkezik, így kijelenthető, hogy a modell nem sikertelen, ám az önkormányzati működésben még mindig kevésbé hangsúlyos.

Önálló hivatali egységként működő közösségi részvételi iroda (KRI)

A XII. kerület 2016-ban hozta létre a Zöld Irodát, amely kezdetben a városfejlesztési programok fenntarthatóbbá tételére és a lakossági kapcsolattartásra koncentrált, és a munkatársai még a részvételi iroda alapítása előtt egyfajta „belső ellenállásként” hivatkoztak rá. 2025-ben aztán a kerület közösségi részvételi irodát (a továbbiakban: KRI) indított, amely kiterjesztette a korábbi Zöld Iroda feladatait, elindította a részvételi költségvetést és szorosabbra fűzte a civil-önkormányzati kapcsolatokat. Ezáltal a részvétel formális, autonóm intézményi keretet kapott, amely lehetővé teszi a társadalmi bevonás professzionalizálását. A megoldás függetlenebb működést biztosít, de kihívást jelenthet a hivatal többi egységével való integráció.

Hibrid modell: városfejlesztő cég és önálló hivatali részvételi egység kombinációja

A VIII. kerület 2019-ben elsőként hozott létre KRI-t a fővárosban, amely a lakossági kapcsolattartásért és a részvételi mechanizmusokért felel; egyúttal célkitűzésként fogalmazták meg a hivatali működés igazságosabbá és átláthatóbbá tételét is. Létrehozása mérföldkőnek számított, mivel első ízben jelent meg a közigazgatásban egy önálló, dedikált szervezeti egység, amely a részvételi intézményesítését célozta. Működése egyben azt is jelzi, hogy a részvételi gyakorlat nem csupán kiegészítő eszközként, hanem az önkormányzás strukturális elemként kezdett megjelenni. Létrejötté nagyban köszönhető a kerület élénk civil életének, ahonnan számos, korábban civil szervezeti tag lett végül a KRI munkatársa: ők azok az innovátorok, akik biztosíthatják, hogy a társadalmi részvétel ne csak felületes, a fizikai infrastruktúrára irányuló beavatkozásokat jelentsen, hanem az igazságosabb, képviseleti rendszert kiegészítő részvételi demokrácia megszilárdítását. A KRI mellett egyúttal a kerületi városfejlesztő cég, a Rév8 Zrt. is aktív szerepet vállal a részvételi folyamatokban, elsősorban a helyi közösségek bevonásával zajló projektek tervezésében és megvalósításában. Ez a kettős intézményi struktúra egyedülálló keretet teremtett a részvétel gyakorlatának kiterjesztésére és mélyítésére.

Részönkormányzatok: egy lehetséges út

Az interjúk során több szakértő is felvetette, hogy a magyar jogrendszer lehetőséget biztosít részönkormányzatok létrehozására, amelyek egy adott városrész lokális problémáinak közvetlenebb kezelésére adnának lehetőséget, a kerületi szint alatt. Erre tudomásom szerint jelenleg nincs példa a fővárosban, de fontosnak ítéltém megemlíteni, mivel több interjú során visszatérő elem volt, mint egy lehetséges út a döntéshozatal decentralizálására. A II. kerület városrészi fejlesztése, a Margit-negyed program és annak intézményi keretrendszere (a Margit-negyed Döntéshozókészítő Testület, és a később létrehozott Margit-negyed Osztály) ugyanebbe az irányba mutat, de a már korábban említett okok és a részönkormányzati működések hiánya miatt végül nem került bele a vizsgálatba. Mindezek azonban arra utalnak, hogy a kerületi szintű részvételi kormányzási gyakorlatok vizsgálata mellett érdemes figyelmet fordítani a városrészi szinten zajló kezdeményezésekre is, amelyek a társadalmi bevonás új, kísérleti formáit tesztelik, és akár a jövőben is iránymutatóvá válhatnak. A továbbiakban a vizsgálat tanulságait és elméleti összefüggéseit értelmezem, különös tekintettel a különböző szervezeti formák erősségeire és gyengeségeire, valamint a civil-önkormányzati együttműködések potenciáljára és korlátjaira összpontosítva.

DISZKUSSZIÓ

A vizsgálat egyik fő tanulsága, hogy a bemutatott négy típus ugyan világosan kirajzolódó, lineáris fejlődési ívet mutat a formális intézményesülés felé, az empirikus tapasztalatok szerint ez egy sokkal nehezekebb, politikai, társadalmi és szervezeti kontextusok által befolyásolt, sokszor konfliktusos és vargabetűkkel tarkított folyamatként értelmezhető. Mindenesetre a szervezeti modellek nagyban befolyásolják, hogy az önkormányzatok által végzett részvételi gyakorlatok mennyiben járulnak hozzá a demokratikus legitimáció erősítéséhez vagy a hivatali működés átalakításához, illetve milyen mértékben hűek a részvétel eredeti radikális ígéreteihez.

Kijelenthető, hogy a civilek a társadalmi innováció elsődleges generátorai, és ha az önkormányzatok ezt felismerik, az kettős internalizációt eredményezhet: egyrészt a civilek által kidolgozott innovációk, másrészt maguk a civilek kerülhetnek be a hivatali struktúrába. E folyamat azonban feszültségeket is generál: a civil oldalon maradt szereplők gyakran csalódnak a lassú döntéshozatalban, míg a hivatali munkatársakká válók számára nehezebbé válik az érdekképviselet és az autonóm cselekvés. A viszony terheltségét tovább növeli – ahogy azt több önkormányzati interjúalany is megerősítette – a részvételi folyamatok reputációs kockázata is: a közvélemény a sikereket előszeretettel könyveli el a civilek érdemének, míg a kudarc esetében a felelősség gyakran az önkormányzatra hárul. Az önkormányzati tisztségviselők visszajelzései alapján a sikertelen vagy elhúzódoó kezdeményezések könnyen politikai támadási felületté válhatnak, különösen a választási ciklusok idején. Többen kiemelték, hogy a civil együttműködések ezért akkor működhetnek eredményesen, ha világos döntési kompetenciák mentén szerveződnek, és a kommunikáció egységesen koordinált. Továbbá a hivatalok gyakran megfogalmazznak kritikákat a civil partnerek szakmai felkészültségével

és következetes részvételével kapcsolatban, mivel a civil szervezetek sok esetben nem rendelkeznek elegendő intézményi tudással, erőforrással vagy adminisztratív tapasztalattal ahhoz, hogy egyenrangú szereplőként vegyenek részt a döntéshozatalban. A tapasztalatok arra is rámutatnak, hogy a részvételi mechanizmusok a hivatalok számára is iteratív tanulási folyamatot jelentenek: a tisztviselőknek olyan készségeket kell elsajátítaniuk – például mediációt vagy közösségszervezést –, amelyeket a hagyományos közigazgatási gyakorlatok korábban nem követeltek meg. Éppen ezért az együttműködések mindkét féltől megkövetelik a kölcsönös elköteleződést, a folyamatos kommunikációt és a tanulási készséget.

Amennyiben a partnerségre lépés megtörténik, a részvétel kézenfekvő és egyik leggyakrabban alkalmazott módja a részvételi költségvetés megalkotása, amely egyúttal a döntéshozatal decentralizálása felé irányuló magas szintű elkötelezettséget is jelzi, hiszen ezáltal konkrét forrásokat rendelnek a társadalmi bevonáshoz. Ugyanakkor megemlítenéd – és több, az önkormányzati struktúrán kívüli és belüli interjúalany is megerősítette –, hogy gyakran előfordul, hogy a lakosság az önkormányzat alapfeladatait kéri számon: a fizikai infrastruktúrák karbantartását, a közterek felújítását és zöldítését, valamint a hivatali működés hatékonyabbá tételét. Ezt többen kritizálták: egyesek szerint ez egyenesen a részvételi költségvetések kudarca, hiszen a társadalmi bevonás ennél sokkal többről is szólhatna, és az alapfeladatok számonkérése az önkormányzatok hatékonyságára mutat rá.

Azonban az intézményrendszer bővítése épp a valódi részvétel megvalósulását szolgálja: habár a vizsgálat rámutatott, hogy számos módszer létezik a bevonás művelésére, azonban a hatékonyságukban felfedezhetők különbségek. Úgy vélem, a közös döntéshozatal, a struktúrák egyesítése és a hatékony tudásátadás érdekében célszerű volna minden szereplő számára a leghatékonyabb forma felé történő elmozdulás. E leghatékonyabb forma a KRI, amely integrált, ugyanakkor autonóm keretek között képes koordinálni a társadalmi bevonás folyamatát, biztosítva a civil és hivatali oldal közötti dinamikus együttműködést. A fővárosi KRI-k egyfajta interfész-jelleggel működnek: egyszerre szolgálnak kapcsolódási pontként a lakosság számára és társadalmi bevonási tudásbázisként a hivatal számára. Fontos, hogy működését elkülönítsük a hagyományos közszolgáltatásoktól, hogy a lakosok felismerjék: a részvételi mechanizmusok nem csupán az önkormányzat alapfeladatainak elvégzését szolgálják, hanem lehetőséget biztosítanak a kollektív döntéshozatalra és az innovatív megoldások kialakítására. A főváros társadalmi bevonásról szóló kézikönyvében Horváth et al. (2018) megerősíti, hogy mindenképp szükséges egy dedikált szervezeti egység a komplex részvételi feladatok ellátására; továbbá hozzáteszi, hogy eredményes megvalósítás jelentős részben a benne dolgozók felkészültségétől és elhivatottságától függ – ezért kiemelten fontos kezdetben az innovátorok szerepe.

A kooperáció ideálisan két irányba is működhet. Top-down kezdeményezések esetén az önkormányzat adja a „kezdő lökést”, amelyhez a lakosság megkapja a szükséges információkat és kereteket, amelyek között innovációt hozhatnak létre. Ilyennek foghatjuk fel a részvételi költségvetéseket is, amely a hivatal által megadott keretek között és az önkormányzati források elosztásával történik, de a lakosság dönthet arról, hogy azokat hogyan és mire költik el. Ennek fordítottjaként, bottom-up indítványokként értelmezhetjük a helyi közösségek által indított társadalmi innovációs törekvéseket; gerillaprojekteket, taktikai urbanista beavatkozásokat stb. Ez esetben az önkormányzatnak megvan a lehetősége, hogy mérlegeljen, és a beavatkozásokat „hivatalossá tegye”, és saját napirendre tűzze, vagy

stratégiájába foglalja. A közös kormányzás működése e két irány folyamatos interakcióján alapul. Több interjú során felmerült, hogy az irodák hatékonysága tovább növelhető, ha közvetlenül a polgármester alá tartoznak, és külön hatásköröket kapnak az önkormányzat működési folyamatainak ellenőrzésére. Ez lehetővé teszi a hivatal folyamatai feletti valódi kontrollt és az intézményi mechanizmusok szükség szerinti átalakítását: emögött pedig szakmai indokok, és nem politikai preferenciák kell álljanak. Ennek megvalósítása azonban lehetőséget teremt a visszaélésekre, mindemellett egy olyan sokrétű jogi kérdés, amelynek tárgyalása messzire vezet és nem is képezi jelen kutatás tárgyát.

Az önkormányzati tiszttségviselők szemszögéből a részvételi mechanizmusok bevezetése és működtetése gyakran kettős kihívást jelent. Egyrészt lehetőséget látnak benne a demokratikus legitimitáció erősítésére és a döntések társadalmi megalapozottságának növelésére és a kezelésére, másrészt azonban a bevonás időigénye és kiszámíthatatlansága miatt nehezen illeszthető a hagyományos hivatali működés logikájába. Többen hangsúlyozták, hogy a részvételi folyamatok akkor tudnak hatékonyan működni, ha a hivatal belső kultúrája is támogatja a nyitottságot és a kísérletezést. Ugyanakkor a kutatás során nyilvánvalóvá vált az is, hogy a hagyományos szervezeti kultúrába is beilleszthetők a részvételi mechanizmusok, amennyiben a tiszttségviselőkben megvan az igény a társadalmi bevonásra. Így, habár fontos eleme a sikernek, a szervezeti kultúra nem kizárólagos determináló tényezője a hatékonyan alkalmazott részvételnek. Az eszközök használata nem pusztán strukturális kérdés, hanem a hivatali és civil oldalak közötti bizalom és kölcsönös tanulás minőségén is múlik.

Az összehasonlítás alapján világosan kirajzolódik, hogy a részvételi modellek a különböző kerületi kontextusokban eltérő mértékben képesek érdemi civil befolyást biztosítani. A XIII. kerület hagyományos hivatali integrációja azt mutatja, hogy a részvétel pusztán konzultatív, és bár formalizált keretek között zajlik, nem formálja a döntéshozatali folyamatok szerkezetét, így korlátozott a civil aktorok tényleges döntési befolyása. Ettől függetlenül nincs okunk azt feltételezni, hogy jelenlegi formájában ne működne olajozottan a rendszer: az interjú során fény derült arra is, hogy a lakosok számos városrészi fórumon keresztül gyakorolhatják a részvételt, és az interneten keresztül történő megkereséseket is komolyan veszi a hivatal. Mindazonáltal kijelenthető, hogy a részvétel intézményesítése a jelenleginél hatékonyabb döntéshozatalt eredményezhetne. A III. kerület modellje lehetővé teszi a részvétel intenzívebb koordinációját és a visszajelzések rendszeres beépítését, ugyanakkor a hivatali struktúrába való ágyazottság miatt a döntéshozatali kompetenciák továbbra is centralizáltak maradnak, ami az innovációs potenciált gátolhatja. A XII. kerület KRI-je formális, autonóm intézményi keretet teremt, amely azt feltételezi, hogy a civil szereplők tényleges befolyása és a döntéshozatal legitimitása erőteljesen növekszik; ugyanakkor az önálló iroda működése új kihívásokat generál a hivatali integráció és az egységes stratégiai irányítás tekintetében. A VIII. kerület hibrid modellje biztosítja, hogy az interfész-jelleggel működő KRI mellett stratégiai szinten, a városfejlesztő cégben is megjelenjenek a civil szakértelem hozadékai, ami a részvétel politikai és társadalmi súlyát is megerősíti.

Az elemzés alapján kijelenthető, hogy a részvételi gyakorlatok legitimitációja és hatékonysága szoros összefüggésben áll az intézményi autonómiával és a dedikált részvételi struktúrák jelenlétével: a magasabb fokú függetlenség és szervezeti elkülönülés nemcsak növeli a civilek befolyását, hanem lehetővé teszi a radikálisabb, a hagyományos hivatali működést alakító innovációk kísérleti alkalmazását. Mindazonáltal nem vezethet egyszerű konklú-

zióhoz a különböző kerületi modellek összehasonlítása; további empirikus felmérések rávilágíthatnak a lakosságárányhoz illeszkedő megoldások alkalmazására is. Ahogyan több interjúalanyom kiemelte, nem ugyanolyan intézményi struktúra szükséges egy 60 ezres és egy 120 ezres kerület irányításához. A további kutatások során érdemes lehet a különböző kerületi modellek hosszú távú társadalmi hatásait és a részvételi mechanizmusok fenntarthatóságát vizsgálni, valamint azt, hogyan lehet a helyi gyakorlatok tapasztalataiból más kerületek számára is érdemleges részvételi know-how.

KONKLÚZIÓ

Az új kormányzási modellek tipizálása során világossá vált, hogy a dedikált szervezeti forma, a közösségi részvételi iroda a leghatékonyabb a részvétel intézményesítésére; ha ezt kiegészíti a városfejlesztő cég stratégiai szemlélete, az eredményesség tovább növelhető. E két modell különösen jól szemlélteti, hogy a szervezeti struktúra és a részvételhez való intézményi hozzáállás közvetlenül meghatározza a partnerségek minőségét. A modell képes mediátorként összekapcsolni a lakosságot a hivatalokkal, valamint koordinálni az önkormányzati szervek közötti tudásátadást. Habár jelen vizsgálat a kerületi önkormányzatokra terjedt ki, meglátásom szerint érdemes lenne egy fővárosi KRI-t is működtetni – vagy a jelenlegi Civil Irodát több hatáskörrel és kapacitással felruházni –, hogy összekötő szervként és közös tudásbázisként szolgálhassa a kerületek együttműködését. Természetesen a legnagyobb akadályok az ember- és forráshiányban rejlenek, ugyanakkor a politikai környezet potenciális pálfordulása 2026 tavaszán lehetőséget kínálhat egy nagyobb önkormányzati reformra, amely az autonómia megerősítését szolgálná a hatáskörök visszaadásával. A kutatás eredményei azt is megmutatták, hogy a civil-önkormányzati együttműködések sikerének kulcsa nem kizárólagosan a formális intézményi keret, hanem a partnerségre és a tanulásra való hajlandóság, a kölcsönös bizalom és a hosszú távú együttműködésre való elköteleződés.

A vizsgálat eredményei alapján kijelenthető, hogy a társadalmi innováció önkormányzati struktúrákba való integrálása nem csupán lehetőség, hanem a fenntartható városfejlesztés egyik kulcsfeltétele. Az együttműködésen alapuló kormányzás módszerei növelhetik a bizalmat az önkormányzat és a lakosság között, érvényesíthetik a szubszidiaritás elvét a döntéshozatalban, és elősegíthetik a fejlesztések hosszú távú fenntarthatóságát. A kollektív bizalom növekedése hozzájárulhat a lakosság egyre nagyobb fokú részvételéhez, ami közvetlenebb irányítást és igazságosabb demokráciát eredményezhet. Ezen erőfeszítések és az úttörő innovátorok szerepe különösen értékesek a lassú, túlbürokratizált önkormányzati környezetben. A jövő egyik kulcsfeladata a már megvalósult új vívmányok szabályozási szinteken való megszilárdítása és a részvétel további kiterjesztése. Végző soron ez az önkormányzatok érdeke is, hiszen jobban tervezhetővé és kiszámíthatóbbá tehetik ezáltal a városfejlesztést. Felelősségük, hogy edukálják a lakosságot a részvételben rejlő lehetőségekről, és beteljesítsék, hogy a politika nemcsak az elitek „játsszótere”, hanem mindannyiunk közös tere, amelyben a közös jövőnket aktívan formálhatjuk.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Hálásan köszönöm Szász Boglárkának az interjúk feldolgozásában nyújtott segítségét. A kutatás elkészültét az Egyetemi Kutatói Ösztöndíjprogram (EKÖP) támogatta.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila: *A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről*, Civil Szemle, 2016/1, 5–29.
- Baker, Susan – Mehmood. Abid: *Social Innovation and the Governance of Sustainable Places*, Local Environment, 2015/3, 321–334. <https://doi.org/10.1080/13549839.2013.842964>
- Bond, Sophie – Thompson-Fawcett, Michelle (2007): *Public Participation and New Urbanism: A Conflicting Agenda?*, Planning Theory & Practice, 2007/4, 449–472. <https://doi.org/10.1080/14649350701664689>
- Bródy Luca Sára: *Társadalmi részvétel a városfejlesztésben: változó szerepek Budapest tereinek alakításában*, Tér és Társadalom, 2022/1. 82–99. <https://doi.org/10.17649/TET.36.1.3359>
- Considine, Mark – Lewis, Jenny M.: *Bureaucracy, Network, or Enterprise?, Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand*, Public Administration Review, 2003/2, 131–140. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00274>
- Chambon, Jean-Louis – David, Alix – Devevey, Jean-Marie: *Les innovations sociales*, Paris, 1982.
- Csanádi Gábor – Csizmad Adrienne – Kőszeghy Lea: *Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban*, Tér és Társadalom, 2010/1, 15–36. <https://doi.org/10.17649/TET.24.1.1293>
- Della Porta, Donatella – Diani, Mario: *Social Movements: An Introduction*, Malden, USA; Oxford, UK; Victoria, Australia: Blackwell Publishing Ltd., 2006².
- Durkheim, Emile: *The Division of Labor in Society* (trans. Lewis A. Coser), New York, 1997.
- Emerson, Kirk – Nabatchi, Tina – Balogh, Stephen: *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, 2011/1. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Finta István (2019): *Lakossági igények, lakossági elégedettség és a helyi önkormányzati együttműködések közötti összefüggések a közszolgáltatások területén*, Comitatus, 2019/233, 47–58.
- Gerometta, Julia – Hartmut Hausermann – Longo, Giulia: *Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City*, Urban Studies, 2005/11, 2007–2021. <https://doi.org/10.1080/00420980500279851>
- Göymen, Korel – Szak, Onur (eds.): *Centralization decentralization debate revisited*, Istanbul, 2014.
- Grant, Jill L.: *A Difficult Balancing Act?: What Planning Involves*, Planning Theory & Practice, 2022/5, 724–740. <https://doi.org/10.1080/14649357.2022.2109719>
- Henderson, Hazel: *Social Innovation and Citizen Movements*, Futures, 1993/3, 322–338. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90140-O](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90140-O)
- Horváth, Dániel – Keresztes-Sipos, Andrea – Lukácsné, Gergely – Avar, Zoltán – Virág, Dániel Benedek – Hámori, Péter: *Navigátor: kézikönyv a társadalmi bevonáshoz*, Budapest Főváros Önkormányzata, 2018.
- Jessop, Bob: *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, Antipode, 2002/34, 452–472. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Kooiman, Jan: *Governing as Governance*, London, 2003. <https://doi.org/10.4135/9781446215012>
- Kőszeghy, Lea – Hilbert, Bálint – Csizmady, Adrienne (2025): *Urban Planning in the Context of Democratic Backsliding: The Case of Hungary*, in: Listerborn, Carina – Grange, Kristina (eds.): The

Role of Planning in 'Anti-Democratic' Times, *Urban Planning*, 2025/10. <https://doi.org/10.17645/up.9893>

- Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald: *Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014)*, *Regional and Federal Studies*, 2016/3, 321–357. <http://doi.org/c4ck>
- Meerkerk, Joachim: *Understanding the Governing of Urban Commons: Reflecting on Five Key Features of Collaborative Governance in Zero Waste Lab, Amsterdam*, *International Journal of the Commons*, 2024/1, 397–410. <https://doi.org/10.5334/ijc.1282>
- Moulaert, Frank – Martinelli, Flavia – Swyngedouw, Erik: *Social Innovation, Governance, and Community Building – SINGOCOM*, Final Report Month 40, European Union Framework V, Key Action Improving Socio-economic Knowledge Base, Contract No. HPSE-CT2001-00070, Project No. SERD- 2000-0028, Brussels, 2005.
- Moulaert, Frank: *Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced*, in: MacCallum, Diana – Moulaert, Frank – Hillier, Jean – Haddock, Vicari S. (eds.): *Social Innovation and Territorial Development*, 2009, 11–23. Farnham and Burlington: Ashgate.
- Mould, Oli: *Tactical Urbanism: The New Vernacular of the Creative City*, *Geography Compass*, 2014/8, 529–539. <https://doi.org/10.1111/gec3.12146>
- Newman, Janet: *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London, 2001.
- Pálné Kovács Ilona: *A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben*, *Tér és Társadalom*, 2019/2, 3–19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Portugali, Juval: *Self-organization and the city*, Heidelberg–Berlin, 2000.
- Phillips, James A. – Deiglmeier, Kriss – Miller, Dale T.: *Rediscovering social innovation*, *Stanford Social Innovation Review*, 2008/4, 34–44.
- Ross, Michael: *Is democracy good for the poor?*, *American Journal of Political Science*, 2006/50, 860–874. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00220.x>
- Stoker, Gerry: *Governance as theory: 5 propositions*, *International Social Science Journal*, 2008/155, 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Swyngedouw, Erik: *Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State*, *Urban Studies*, 2005/11, 1991–2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Talen, Emily: *Do-it-Yourself Urbanism: A History*, *Journal of Planning History*, 2015/2, 135–148. <https://doi.org/10.1177/1538513214549325>
- Taylor, Marilyn: *Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces*, *Urban Studies*, 2007/2, 297–317. <https://doi.org/10.1080/00420980601074987>
- Thörn, Hakan – Mayer, Margit – Thörn, Catharina (2016): *Re-thinking Urban Social Movements, 'Riots' and Uprisings: An Introduction*, in: Mayer, Margit – Thörn, Catharina – Thörn, Hakan (eds.): *Urban Uprisings*, London, 3–55. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50509-5_1
- Touchton, Michael – Wampler, Brian: *Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions*, *Comparative Political Studies*, 2013/10, 1442–1469. <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- Tuza, Benedek: *A kulturális gazdaság szerepe a Bartók-negyed kialakulásában és fejlődésében*, *Tér és Társadalom*, 2024/2, 130–147. <https://doi.org/10.17649/TET.38.2.3528>
- Tuza Benedek – Kovács Zoltán: *A részvételi demokrácia kibívásai a városfejlesztésben: budapesti tapasztalatok*, *Civil Szemle*, 2024/4, 133–150. <https://doi.org/10.62560/csz.2024.04.7>



Tanczos György: Energiatükörkép 1

MADARÁSZ ERIKA ZSUZSANNA – SMAHÓ MELINDA

Fenntartható logisztikai tervezés a magyar nagyvárosokban

*Sustainable Urban Logistics Planning
in Hungarian Cities*

SZERZŐK:

MADARÁSZ ERIKA ZSUZSANNA, PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, madaraszerikazsuzsanna@gmail.com, ORCID: 0009-0005-3521-6180

SMAHÓ MELINDA, adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar, Győr, Mosonmagyaróvár; tudományos munkatárs, ELTE Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete Nyugat-magyarországi Tudományos Osztály, smahom@sze.hu; smaho.melinda@krtk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-4022-3490

JEL kód: L92, O18, R42, R58

Kulcsszavak: fenntarthatóság • városi logisztika • városi áruszállítás • logisztikai tervezés

Absztrakt: Az urbanizációs és környezeti kihívások növekedésével a városi logisztika az elmúlt két évtizedben a fenntartható városfejlesztés egyik meghatározó pillérévé vált, ennek ellenére a személyszállításnál jóval kevesebb figyelmet kap. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a városok milyen innovatív logisztikai megoldásokkal, technológiákkal és intézkedésekkel támogatják a városi áruszállítás fenntarthatóbbá tételét Európában és Magyarországon. A nemzetközi szakirodalom elemzésével kialakított keretrendszer alapján került sor nyolc magyarországi nagyváros Fenntartható Városi Mobilitási Tervének (SUMP) és a főváros Fenntartható Városi Logisztikai Tervének (SULP) tartalomelemzésére.

Megállapítást nyert, hogy bár a hazai vidéki nagyvárosok mindegyikének SUMP dokumentuma foglalkozik a fenntartható városi áruszállítással, a nemzetközi szakirodalomban alkalmazott mérce szerint a logisztikai tervezésük érettségi szintje alacsonynak tekinthető. Budapest, bár rendelkezik egyértelmű logisztikai célokat megfogalmazó, önálló Fenntartható Városi Logisztikai Tervvel, formálisan nem vesz részt a logisztikai folyamatok irányításában, ezért érettségi szintje legfeljebb közepesnek minősíthető. A tanulmány rámutat a városi logisztikai tervezés tudatosabb és koordináltabb megközelítésének szükségességére, és indokoltnak tartja, hogy a fenntartható városi áruszállítás a jövőben nagyobb figyelmet kapjon a városstervezésben és a várospolitikai döntésekben.

AUTHORS:

ERIKA ZSUZSANNA MADARÁSZ, PhD Student, Széchenyi István University Doctoral School of Regional- and Business Administration Sciences, madaraszerikazsuzsanna@gmail.com, ORCID: 0009-0005-3521-6180

MELINDA SMAHÓ, economist, Széchenyi István University Albert Kázmér Faculty of Agricultural and Food Sciences; ELTE CERS Institute for Regional Studies West-Hungarian Research Department, smahom@sze.hu; smaho.melinda@krtk.elte.hu, ORCID: 0000-0002-4022-3490

JEL code: L92, O18, R42, R58

Keywords: *sustainability • city logistics • urban freight transportation • logistics planning*

Abstract: *With the increasing urbanisation and environmental challenges, urban logistics has emerged as one of the key pillars of sustainable urban development over the past two decades; however, it receives considerably less attention than passenger transport. This study explores innovative logistics solutions, technologies, and measures that cities in Europe and Hungary are implementing to promote more sustainable urban freight transport. First, an international literature review was conducted to identify factors that could serve as a framework for examining sustainable freight transport measures in large Hungarian cities. Based on these, the content of the Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) of eight Hungarian cities and the Sustainable Urban Logistics Plan (SULP) of the capital were evaluated.*

It was found that although the SUMP documents of all Hungarian regional cities address sustainable urban freight transport, the maturity of their logistics planning is low by international standards. Although Budapest has a separate Sustainable Urban Logistics Plan that sets out clear logistics objectives, it does not formally manage logistics processes; therefore, its maturity level can be rated as moderate at best. The study highlights the need for a more conscious and coordinated approach to urban logistics planning. It suggests that sustainable urban freight transport should receive greater attention in future urban planning and policy decisions.

BEVEZETÉS

Az előrejelzések szerint 2050-re a Föld lakosságának 68%-a városokban él majd (World Urbanisation Prospects, 2018). Ez a számottevő népességnövekedés jelentős kihívások elé állítja a városokat: élıhetőségük megőrzése és fenntartható mőködésük elérése érdekében a rendszereik, részrendszereik alkalmazkodásra, fejlesztésre szorulnak. Ezek egyike a városi logisztika, amelynek azon túl, hogy az egyre növekvő számú városi lakosság különféle javakkal való ellátását biztosítja, a fogyasztók által támasztott új típusú elvárásoknak is meg kell felelnie (Škultéty et al., 2021). Például a pandémia időszaka alatt megváltozott fogyasztói szokások az e-kereskedelem ugrásszerű emelkedéséhez vezettek, és kikényszerítették a városi logisztikai folyamatok átalakulását (Castillo et al., 2024). További jelentős kihívás a városi áruforgalom által okozott negatív externáliák, többek között a lég- és zajszennyezés, a torlódások és közlekedési balesetek csökkentése (Škultéty et al., 2021; Taniguchi, 2014; Russo – Comi, 2012; Kiba-Janiak, 2016). Az Európai Unióban például az összes szén-dioxid kibocsátás 25%-áért a szállítási ágazat felelıs, a szektoron belül pedig az árufuvarozás okozza a CO₂ kibocsátás 30%-át (European Green Deal, 2019).

A 2010-es évtized kezdetétől több rangos nemzetközi szervezet is felismerte a városi logisztikai folyamatok fejlesztésének szükségességét. Az ENSZ a Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals, SDGs) elérésében (UN, 2015), az Európai Unió pedig a városi erőforrásmenedzsment hatékonyabbá tétele, a lakosság életszínvonalának javítása (Smart City Concept, 2012), valamint a károsanyag-kibocsátás drasztikus csökkentése érdekében szorgalmazza a városi áruszállítás átalakítását, fejlesztését. Ezzel összhangban, az EU elsőként a zéró kibocsátású városi logisztika 2030-ig történő megvalósítását (Fehér Könyv, 2011), majd 2050-ig a szállításhoz kapcsolódó károsanyag kibocsátás 90%-os csökkentését tűzte ki célul (European Green Deal, 2019). A fenntartható városi mobilitási célok elérésére irányuló konkrét helyi intézkedések kidolgozásának, rendszerbe foglalásának és megvalósításának elősegítése érdekében az EU a funkcionális városrészekre vonatkozóan megalkotta a Fenntartható Városi Mobilitási Terv (Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP) (COM, 2013) és a Fenntartható Városi Logisztikai Terv (Sustainable Urban Logistics Plan, SULP) (EC, 2019) keretrendszerét. 2027-ig minden 100.000 főnél népesebb és TEN-T útvonal mellett fekvő európai uniós nagyváros számára előírta SUMP dokumentum elkészítését, továbbá javasolja a tagállamoknak, hogy jelöljenek ki egy nemzeti SUMP kapcsolattartó pontot és hozzanak létre egy nemzeti SUMP programot, amelynek célja, hogy támogassák a városi csomópontokat a Fenntartható Városi Mobilitási Tervek elfogadásában és végrehajtásában (EC, 2024). A városi logisztika fenntarthatóvá tételére irányuló intézkedések ezekben a helyi dokumentumokban jelennek meg, önálló terv (SULP) formájában vagy a Fenntartható Városi Mobilitási Tervbe (SUMP) integráltnak (Galambos et al., 2024).

A városi logisztika a várost érintő áruforgalom hatékony kezelése, a negatív környezeti hatások és torlódások minimalizálásával párhuzamosan (Škultéty et al., 2021). Átfogó feladata a lakosság életminőségének javítása (Witkowski – Kiba-Janiak, 2014). Sajátos vonása, hogy a rövid távolságokhoz képest viszonylag magas költségek jellemzik (Navarro et al., 2016). A városi logisztikát nagyrészt magánszektorbeli vállalatok, vállalkozások (szállítmá-

nyozók, fuvarozók, kereskedők) valósítják meg, modern információs rendszerek segítségével, a piacgazdaság keretein belül (Taniguchi et al., 2014). Rajtuk kívül az önkormányzat (döntéshozók) és a városlakók is a folyamat szereplői közé tartoznak. Mindegyikük közös érdeke a városi áruszállítás negatív hatásainak mérséklése, miközben magas színvonalú és költséghatékony áruszállítási koncepciókat keresnek és alkalmaznak (Behrends et. al, 2008).

Mindezek ellenére a városi mobilitás fenntartható fejlesztésének fókuszában elsősorban a személyszállítás áll, míg a logisztikai folyamatok jóval kisebb figyelmet kapnak (Behrends et al., 2008). A városi logisztikai tervezés ugyanakkor egy speciális terület, mivel a hatékony tervezéshez szükséges információk nagyrészt magánszektorbeli szereplők birtokában vannak, akiknek nem érdeke az információk megosztása, inkább üzleti titokként kezelik azokat. Ennélfogva, az önkormányzatok is jellemzően kevesebb tapasztalattal rendelkeznek a városi logisztikai folyamatok tervezésében, mint a személyszállítás vonatkozásában (Dablanc, 2007; Paddeu, 2017), s ezek a hiányosságok a szakirodalomban is tükröződnek. Attard és szerzőtársai (2023) tanulmányukban rávilágítanak, hogy századunk nagy kihívása lesz a városok szállítási rendszereinek működtetése környezeti (emissziócsökkentés, energiahatékonyság), gazdasági (költségsökkentés, innováció és technológia) és társadalmi (életminőség javítása, társadalmi elfogadás) szempontból egyaránt fenntarthatóan. Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a városok milyen új logisztikai megoldásokkal, technológiákkal és intézkedésekkel próbálják elősegíteni a fenntarthatósági átmenetet a városi áruszállítás vonatkozásában. E cél elérése érdekében az alábbi két kutatási kérdést definiáltuk:

1) Milyen szempontok alapján vizsgálható a városi áruszállítási folyamatok fenntartható irányba történő elmozdulása?

2) A hazai nagyvárosoknak milyen elképzelései vannak a városi áruszállítási folyamatok fenntarthatóbbá tételére vonatkozóan?

Első lépésként nemzetközi szakirodalom elemzést végeztünk azon tényezők feltárása érdekében, amelyek keretrendszerként szolgálhatnak a hazai nagyvárosok áruszállítási folyamatainak fenntarthatóbbá tételére irányuló intézkedések vizsgálatához. A kutatás második szakaszában az Európai Unió SUMP adatbázisát, valamint tematikus és városi honlapokat használva összegyűjtöttük a hazai nagyvárosok SUMP és SULP dokumentumait, amelyeket a szakirodalom alapján felállított szempontrendszer szerint elemeztünk. A vizsgálandó dokumentumok körének meghatározásánál a tanulmány célja szempontjából releváns tartalmat, az európai uniós mércét mint nemzetközi viszonyítási alapot (benchmark) és az egységes módszertan által biztosított nemzetközi összehasonlíthatóságot tartottuk szem előtt.

Az adatgyűjtésre 2025 első negyedévében került sor. Internetes kutatásunk során 21 magyar város (Adony, Budapest, Debrecen, Dunaújváros, Eger, Esztergom, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Mátészalka, Miskolc, Nyíregyháza, Ózd, Paks, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Zalaegerszeg, Zirc, Vásárosnamény, Veszprém) esetén találtunk SUMP dokumentumot. A KSH adatai alapján nyolc magyar város népessége haladja meg a százezer főt: Budapest, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Debrecen, Szeged, Győr, Kecskemét (KSH, 2024), ezek mindegyike rendelkezik SUMP dokumentummal. SULP dokumentuma¹ csak a fővárosnak van, a többi város esetén a SUMP dokumentumba foglalták bele a fenntartható áruszállítással kapcsolatos, tervezett intézkedéseket. A vizsgált magyar városok fenntartható mobilitási

és logisztikai dokumentumai 2014 és 2023 között készültek, s az elsőként elkészült tervek már több város esetében megújításra kerültek. Habár Magyarországnak jelenleg nincsen aktuálisan érvényes logisztikai stratégiája, ezektől az uniós iránymutatásoknak megfelelően elkészített városi tervdokumentumoktól elvárható, hogy tartalmazzák a városi mobilitás fenntartható fejlesztésének közép- és hosszú távú pályáját. A fenntartható városi mobilitási tervek szélesebb körű elterjedésének háttérében az áll, hogy kidolgozásukat az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) támogatta, meglétük pedig a Kohéziós Alap támogatásaihoz való hozzáférés előfeltétele volt. A Sulp dokumentumok esetében ezek az ösztönzők hiányoztak (Ekés, 2019).

A tanulmány első fejezete a releváns nemzetközi szakirodalmat tekinti át azzal a céllal, hogy feltárja az európai nagyvárosoknak a logisztikai rendszereik fenntartható fejlesztése során szerzett legfontosabb tapasztalatait. A második fejezet a hazai nagyvárosok Sulp és Sulp dokumentumainak elemzését tartalmazza a nemzetközi szakirodalom alapján összeállított szempontrendszer mentén.

EURÓPAI NAGYVÁROSOK, ÚTON A FENNTARTHATÓ ÁRUSZÁLLÍTÁS FELÉ

A szakirodalomban található kutatások több oldalról közelítik meg az európai nagyvárosoknak a fenntartható áruszállítás irányába történő elmozdulását.

A kutatások egyik csoportja a városi áruszállítási folyamatok szabályozási kérdéseivel és szereplőivel foglalkozik. Megállapítást nyert, hogy a városi logisztikát érintő szabályozások és döntések különböző szinteken (szupranacionális, nemzeti, regionális, helyi) születnek, és összehangolásuk nem minden esetben valósul meg, ezért felmerült egy koordinátor pozíció létrehozásának szükségessége (Castillo et al., 2024). Galambos és szerzőtársai (2024) 140 európai városi áruszállítási projektet vizsgáltak, s ezeket három kategóriába sorolták: (1) együttműködésen alapuló kezdeményezések, (2) innovatív megoldások és eszközök, valamint (3) irányelvek és intézkedések. Hangsúlyozzák, hogy a városi áruszállítási folyamatok szereplőinek (önkormányzatok, logisztikai vállalatok, szállítmányozók, fuvarozók, kereskedők és a lakosok) a tervezésben, a döntéshozatalban és a végrehajtásban egyaránt szükséges részt venniük (Galambos et al., 2024). Witkowski és Kiba-Janiak (2014) lengyel városokat vizsgáló kutatása azonban rávilágított, hogy a helyi döntéshozók nem kapcsolódnak be hatékonyan a városi személy- és áruszállítás fejlesztésébe, bár ismerik annak az életminőséget és fenntartható fejlődést korlátozó, következképpen gazdasági, társadalmi problémákat okozó negatív hatásait. A városi áruszállítási piac szereplőinek együttműködésében a helyi önkormányzatoknak különösen fontos szerepe lenne a kölcsönös párbeszéd, egymás érdekeinek és igényeinek kölcsönös megértése és a stratégiai tervek kidolgozása során (Witkowski – Kiba-Janiak, 2014). Miközben a vizsgált európai városok áruszállítási folyamatokra vonatkozó intézkedései jellemzően nagyon heterogének, közös bennük, hogy a hatékonyságot megfelelő szabályozási rendszerrel és az új szolgáltatások bevezetését támogató intézkedésekkel próbálják elérni, a megtakarításokra helyezve a fókuszot (Witkowski – Kiba-Janiak, 2014).

A kutatások másik csoportja a városi logisztika hatékony, fenntartható működését elősegítő jó gyakorlatokat mutat be, európai nagyvárosokban. Valenciában és Barcelonában mikrokonzolidációs központokat (Urban Consolidation Center, UCC) alakítottak ki, így az utolsó mérföldön környezetbarát közlekedési eszközöket, például teherszállító tricikliket alkalmaznak (Navarro et al., 2016). Bilbao városában a hagyományos közlekedési sávokat többcélú forgalmi sávokká alakították a város környezeti és társadalmi fenntarthatóságának javítása érdekében (Galambos et al., 2024). Browne és szerzőtársai (2011) londoni kutatása bizonyította, hogy a szállítási lánc utolsó szakaszában alkalmazott mikro-konzolidációs központoknak köszönhetően az egy csomagra jutó szállítási távolság 20%-kal, míg a szén-dioxid-kibocsátás 54%-kal csökkent. Ebben a szállítási modellben az utolsó mérföldes szállítások elektromos járművekkel vagy triciklikkel történnek. Az UCC-k hosszútávú sikere függ a helyi döntéshozói támogatástól. Emellett különösen fontos a fuvarozók elkötelezettsége az UCC mellett (Heeswijk et al., 2019), ugyanakkor Dreischerf és szerzőtársai (2024) a megfelelő számú vevő UCC-hez való csatlakozását hangsúlyozzák a mikro-konzolidációs központ hosszútávú működését biztosító üzleti modell részeként. Cowie és Fiskén (2023) öt észak-európai városra (Groningen, Mechelen, Boras, Edinburgh, Drenthe) kiterjedő kutatásuk során nem találtak kapcsolatot a városi áruszállítási tervek dokumentáltsága és a városi logisztika környezeti fenntarthatóságának javítását célzó kísérleti programok hatékonysága között. A szerzők azonban kiemelik, hogy a városi logisztikai intézkedések hatékony végrehajtásához a városi logisztikai tervezés magas szintű érettségére van szükség. Škultéty és szerzőtársai (2021) öt klaszterbe sorolják az EU tagállamok fővárosait olyan változók segítségével, mint a városi konszolidációs központok, intermodális terminálok, alacsony kibocsátású zónák, időbeli korlátozások, súlykorlátozások és teherszállító járművek általi szállítás és meghatározzák az okos város indexet, amely gazdasági és technológiai jellemzők és a lakók városokról alkotott véleménye alapján rangsorolja a városokat. A szerzők a fenntartható városi logisztika feltételeként definiálják a hosszútávú és rövidtávú fuvarok hatékony összekapcsolását, a hatékony útvonaltervezést és környezetbarát járművek alkalmazását.

A kutatások harmadik csoportja módszertani megközelítéseket dolgoz ki és alkalmaz a városi áruszállítás fenntarthatóságának értékelésére. Egy átfogó szakirodalmi elemzésben Letnik és szerzőtársai (2018) a városi áruszállításra vonatkozó intézkedéseket hat kategóriába sorolják: (1) piaci alapú intézkedések, (2) szabályozó jellegű intézkedések, (3) terület-használati tervek, (4) infrastruktúrális intézkedések, (5) menedzsment jellegű intézkedések és (6) az új technológiákhoz kapcsolódó intézkedések. 129 európai városra kiterjedő kutatásuk eredménye szerint a vizsgált városok közel fele rendelkezik (mikro)konzolidációs központokkal (UCC), melyet az egyik leghatékonyabb intézkedésnek találtak. Ezen túlmenően, módszertant dolgoztak ki a városi mobilitási és logisztikai tervezési dokumentumok elemzésére, és ennek alapján tíz, az európai nagyvárosok által alkalmazott intézkedéstípust azonosítottak: utcán kívüli rakodóhelyek, teherbiciklik, környezetbarát üzemanyagok és járművek, logisztikai területi tervezés, áruszállítási útvonalak, szállítási és kiszolgálási tervek, mobil raktárak, csúcsidőn kívüli szállítások, hajózási logisztika és városi elosztóközpontok (Letnik et al., 2018). Kiba-Janiak (2017) tanulmányában olyan módszertant mutat be, amellyel az egyes városokban integrált stratégiai intézkedések alapján a település elhelyezhető a városi áruszállítás érettségét megjelenítő skálán. Ennek alapján Cowie és Fiskén

(2023) további tényezők, például a szakpolitikai intézkedések szintje(i), az érdekelt felek bevonása, az egyes városi áruszállítási kezdeményezések állami finanszírozása és az ilyen kezdeményezések közvélemény általi ismertségének figyelembevételével a városi áru fuvarozási tervezés öt érettségi szintjét dolgozta ki (1. táblázat).

1. táblázat: A városi logisztikai tervezés érettsége
Table 1: Maturity of urban logistics planning

Városi logisztikai dokumentumok érettsége	Kulcselemek				
	A város részvétele	Adatgyűjtés	Stratégiai dokumentum(ok) fókusza	Városi áruszállítás megjelenése a stratégiai dokumentumokban	Szereplők együttműködése
Alacsony (1)	minimális	nincs	személyszállítás/korlátozások	minimális	minimális
Alacsony/közepes (2)	korlátozott	nincs	korlátozások	korlátozott	korlátozott
Közepes (3)	nincs formális szervezet	ad-hoc	városi áruszállítás	világosan megfogalmazott célok	nincs formális szervezet
Közepes/magas (4)	proaktív, stratégiai részvétel	gyakoribb	városi áruszállítási intézkedések stratégiai tervezése és megvalósítása	speciális áruszállítási intézkedések a tervezésben és a végrehajtásban	a szereplők formális fóruma
Magas (5)	formális szervezet	rendszeres	a városi áruszállítás központi, stratégiai szerepe	az önkormányzat magas szakértelme az áruszállítás területén, az áruszállítás kulcsszerepe	döntéshozatal a szereplőkkel együttműködve

Forrás: Cowie, *Fisken Journal of Shipping and Trade* (2023:7) alapján saját szerkesztés.
Source: own edition, based on Cowie, *Fisken Journal of Shipping and Trade* (2023:7).

A városi logisztikai tervezés alacsony érettségi szintjén a városi önkormányzat csak minimális mértékben vesz részt a logisztikai folyamatok alakításában, a stratégiai dokumentumok a személyszállításra fókuszálnak, az áruszállítás csak kevésbé kerül említésre, ezzel kapcsolatos adatgyűjtés egyáltalán nincs. A városi logisztikai tervezés alacsony/közepes érettségi szintjén a stratégiai dokumentumok jellemzően még a korlátozásokat helyezik előtérbe. Közepes érettségnél kap hangsúlyt a városi áruszállítás a mobilitási dokumentumokban, ad-hoc jellegű adatgyűjtés mellett. Az érettség közepes/magas szintjén már gyakoribb, magas szintjén pedig rendszeres adatgyűjtés valósul meg. Ezekben a szinteken jellemző továbbá a város részvétele a logisztikai folyamatokban, a szereplők együttműködése, és a város mint kiemelt résztvevő partnersége a többi érintettel (Cowie – Fisken, 2023). A magán- és

közszerelők együttműködésének konkrét formái lehetnek például a városi logisztikai platformok (Roukouni, 2024), az adatmegosztási megállapodások (Taniguchi, 2023), vagy a köz- és magánszféra partnerségén alapuló konszolidációs központok (Castillo et al., 2024; Akgün et. al, 2019; Paddeu, 2017).

FENNTARTHATÓ ÁRUSZÁLLÍTÁS A HAZAI NAGYVÁROSOK TERVDOKUMENTUMAIBAN

A nemzetközi szakirodalom elemzése alapján az alábbiakban határoztuk meg a városi áruszállítás fenntarthatóvá tételére irányuló legfontosabb intézkedéstípusokat: időbeli- és súlykorlátozások; alacsony kibocsátású zónák a városközpontokban; intelligens városi logisztikai rendszer; UCC; intermodális logisztikai központ; kis és közepes méretű elektromos járművek; cargo-kerékpárok; autonóm járművek; Living Lab. Empirikus kutatásunk során ezen intézkedések meglétét vizsgáltuk a 100 ezer főnél népesebb magyarországi nagyvárosok SUMP (Budapest, Debrecen, Szeged, Miskolc, Pécs, Győr, Nyíregyháza, Kecskemét) és Sulp (Budapest) dokumentumaiban (2. táblázat).

2. táblázat: Városi logisztikai tervezési intézkedések a hazai nagyvárosok SUMP és SULP dokumentumaiban

Table 2: Urban logistics planning measures in SUMP and SULP documents of large cities in Hungary

Város (Dokumentum)	A SUMP és SULP dokumentumokban megtalálható intézkedések										Összesen
	Korlátozások		Alacsony kibocsátású zónák a városközpontban	Városi/Intelligens Logisztikai Rendszer	UCC-k	Intermodális logisztikai központ	Kis/közepes méretű elektro-mos járművek	Cargo kerékpárok	Autonóm járművek	Living Lab	
	Időbeli	Súly									
Budapest (SUMP+ SULP)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	9
Debrecen (SUMP)	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	6
Szeged (SUMP)	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	5
Miskolc (SUMP)	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	5
Győr (SUMP)	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	5
Kecskemét (SUMP)	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	5
Pécs (SUMP)	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
Nyíregyháza (SUMP)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Kecskemét (SUMP)	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	5
Összesen	7	8	4	7	1	5	4	1	2	2	-

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own edition.

Megjegyzés: 1= az intézkedés megtalálható a város SUMP/SULP dokumentumában; 0 = az intézkedés nem szerepel a város SUMP/SULP dokumentumában. Note: 1 = the measure is included in the city's SUMP/SULP document; 0 = the measure is not included in the city's SUMP/SULP document.

Az elemzett dokumentumok többsége kiemeli, hogy az utolsó mérföldes szállítást a teljes ellátási lánc vonatkozásában kell figyelembe venni. A 2. táblázat adatainak soronkénti összegzése megmutatja, hogy a vizsgált intézkedések közül egy-egy város hányféléet tervez bevezetni, míg az oszloponkénti összesítés rávilágít, hogy az egyes intézkedések mely városok tervdokumentumaiban jelennek meg, s közülük melyek a legnépszerűbbek a hazai nagyvárosok körében. A tervezett intézkedések skálája Budapesten a legszélesebb (9), ezt

követi Debrecen (6), majd Szeged, Miskolc Győr és Kecskemét (5), végül Pécs (4) és Nyíregyháza (2).

A vizsgált magyarországi városok SUMP és Sulp dokumentumainak elemzéséből kiderül, hogy a belvárosi területekre irányuló teherforgalmat szabályozó leggyakoribb intézkedések az időbeli és súlykorlátozások, amelyek azonban nem részei a hosszútávú fenntartható mobilitási stratégiának, hanem jellemzően a fennálló problémákra adott válaszok. A SUMP dokumentumok tartalomelemzése rámutatott, hogy a vizsgált nagyvárosokban a korlátozott forgalmú területek, gyalogos zónák csak behajtási vagy útvonalengedéllyel közelíthetők meg. Ez megnehezíti a forgalomcsillapított övezetekben koncentráltan megtalálható kereskedelmi egységek áruforgalmi kiszolgálását. Budapesten 527 koncentrált rakodóhely áll rendelkezésre az áruszállító járművek ki- és berakodására (Budapest Sulp, 2018). A forgalmat akadályozó, a (ki- és berakodás idejére) járdán vagy úttesten parkoló áruszállító járművek magas száma jelzi, hogy ez a rakodóhely mennyiség nem elegendő.

Előremutató, hogy – Nyíregyháza kivételével – minden vizsgált város fenntartható városi mobilitási tervében szerepelnek városi vagy intelligens logisztikai rendszerek, amelyek nemcsak a költségsökkentésben és a hatékonyság növelésében játszanak fontos szerepet, hanem az adatgyűjtést és az értékelést is lehetővé teszik. A nyugat-európai jó gyakorlatokból ismert városi konszolidációs központok (UCC) azonban még csak a főváros fenntartható városi logisztikai tervében jelennek meg (Budapest Sulp, 2018). Intermodális logisztikai központ létrehozására irányuló intézkedés a hazai nagyvárosok 62,5 százalékának fenntartható városi mobilitási/logisztikai tervében található meg. Az alternatív, környezetkímélő hajtásrendszerek ösztönzése a belvárosi teherforgalomban a vizsgált dokumentumok mintegy felében szerepel: a négy város (Budapest, Debrecen, Szeged, Miskolc) kis- és közepes méretű elektromos járművek alkalmazásával tervezi javítani a városi logisztikai folyamatok fenntarthatóságát (BMT I.-II., 2023; Budapest Sulp, 2018; Debrecen SUMP, 2024; Szeged SUMP, 2017; Miskolc SUMP, 2016). Cargo kerékpárok tervezett alkalmazására csak Budapest Sulp dokumentumában találunk példát (Budapest Sulp, 2018). Kevésbé jellemző a vizsgált tervekben az új technológiák alkalmazása. Önvezető tehergépjárművek a főváros logisztikai (Budapest Sulp, 2018) és Győr fenntartható mobilitási tervében (Győr SUMP, 2023) kerülnek említésre. Debrecen és Győr tervében szerepel az ún. Living Lab (élő városi laboratórium) kialakítása, ahol lehetőség van a városi logisztikai rendszerek és az új technológiák valós idejű tesztelésére (Budapest Sulp, 2018; Debrecen SUMP, 2024; Győr SUMP, 2023).

A 100.000 főnél népesebb magyar városok SUMP és Sulp dokumentumainak elemzéséből levonható a következőket, hogy a tervek fókuszában a személyszállítás áll. A hazai nagyvárosok minimális szintű logisztikai tervezéssel rendelkeznek, az áruszállításra vonatkozó adatgyűjtés egyáltalán nem, vagy csak kevésbé jellemző. Így Cowie és Fiske (2023) tanulmánya alapján megállapítható, hogy a hazai nagyvárosok a városi logisztikai tervezés alacsony érettségi szintjén vannak. Egyedül a főváros rendelkezik önálló Fenntartható Városi Logisztikai Tervdokumentummal (Budapest Sulp, 2018), amely világosan megfogalmazott logisztikai célokat tartalmaz, ugyanakkor a város formálisan nem vesz részt a logisztikai folyamatok alakításában, így az előbbi skálán az alacsony/közepes vagy közepes érettségi szintre helyezhető.

ÖSSZEGRZÉS

Az utóbbi másfél évtizedben a fenntartható városi logisztikai tervezés a városfejlesztés kulcsfontosságú pillérévé vált, tekintve, hogy az áruszállítás jelentős mértékben hozzájárul a városi életminőséget csökkentő negatív externáliák keletkezéséhez. Tanulmányunk a városi logisztika fenntarthatóvá tételének lehetőségeit vizsgálja, az európai nagyvárosok esetében a nemzetközi szakirodalom elemzésével, a hazai nagyvárosok esetében pedig a fenntartható városi mobilitási és logisztikai tervek tartalomelemzésével. Az európai példák azt mutatják, hogy a mikro-konzolidációs központok, az alacsony kibocsátású járművek használata, valamint a szabályozási és ösztönző eszközök alkalmazása hatékonyan bizonyulhat a fenntarthatósági célok elérésében.

Magyarországon nyolc 100 ezer főnél nagyobb népességű város található, ezek mindegyike rendelkezik Fenntartható Városi Mobilitási Tervvel (SUMP), míg önálló SUMP dokumentum csak Budapest esetében készült. Megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező hazai vidéki nagyvárosok, bár SUMP dokumentumaik különböző mértékben és mélységben kitérnek a fenntartható városi áruszállításra, a nemzetközi szakirodalomban kidolgozott mércén (Cowie – Fiskén, 2023) a fenntartható városi logisztikai tervezés alacsony szintjét érik el. A főváros világosan meghatározott logisztikai célkitűzéseket tartalmazó, önálló Fenntartható Városi Logisztikai Tervvel rendelkezik, de mivel formálisan nem vesz részt a logisztikai folyamatok irányításában, ezért az érettségi skálán alacsony-közepes vagy legfeljebb közepes szintre sorolható. Tanulmányunk rávilágít arra, hogy szükség van a városi logisztikai tervezés tudatosabb és koordináltabb megközelítésére, a magán- és közszereplők hatékony együttműködésére, valamint az új technológiák és a nemzetközi jó gyakorlatok hazai környezetben történő adaptálására. A fenntartható városi logisztika nemcsak környezeti, hanem gazdasági és társadalmi előnyöket is kínál, ezért indokolt, hogy a jövőben mind a kutatásokban, mind a várostervezési és várospolitikai döntésekben hangsúlyosabb szerepet kapjon.

További kutatást igényel a SUMP és SUMP dokumentumokban azonosított, fenntartható(bb) áruszállításra vonatkozó intézkedések megvalósításának nyomon követése, valamint a tervezés és a megvalósítás során keletkezett tapasztalatok feltárása, városi szakértők megkérdezésével (kérdőív, interjú). Longitudinális elemzés alkalmazásával érdemes figyelemmel kísérni a logisztikai tervezés érettségi szintjének időbeli alakulását, változását. A kutatás új, de szervesen kapcsolódó irányba lehet a lakossági percepciók, attitűdök vizsgálata. Végül, a kutatás földrajzi dimenziója is kiterjeszthető, egyrészt Kelet-Közép-Európa nagyvárosainak, másrészt Magyarország kisebb, 50–100 ezer fő közötti lakosságúakkal rendelkező városainak vizsgálatára.

JEGYZETEK

1 Megalapozó dokumentum.

IRODALOMJEGYZÉK

- Akgün, Emine Zehra – Monios, Jason – Fonzone, Achille: *Supporting urban consolidation centres with urban freight transport policies: a comparative study of Scotland and Sweden*, International Journal of Logistics Research and Applications, 2020/3, 291–310. <https://doi.org/10.1080/13675567.2019.1679743>
- Attard, Maria – Guzman, Luis A. – Oviedo, Daniel: *Urban space distribution: The case for a more equitable mobility system*, Case Studies on Transport Policy, 2023, 14, 101096. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2023.101096>
- Behrends, Sönke – Lindholm, Maria – Woxenius, Johan: *The Impact of Urban Freight Transport: A Definition of Sustainability from an Actor's Perspective*, Transportation Planning and Technology, 2008/6, 693–713. <https://doi.org/10.1080/03081060802493247>
- Browne, Michael – Allen, Julian – Leonardi, Jacques: *Evaluating the use of an urban consolidation centre and electric vehicles in central London*, IATSS Research, 2011/1, 1–6. <http://dx.doi.org/10.1016/j.iatssr.2011.06.002>
- Castillo, Cristian – Viu-Roig, Marta – Nicolás, Marc – Alvarez-Palau, Eduard: *Tackling urban freight distribution: A public-private perspective*, Research in Transportation Business & Management, 2024/2, 101105. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2024.101105>
- Cowie, Jonathan – Fiske, Keith: *Urban freight policy maturity and sustainable logistics: are they related?*, Journal of Shipping and Trade, 2023/5. <https://doi.org/10.1186/s41072-023-00133-0>
- Dablanc, Laetitia: *Goods transport in large European cities: Difficult to organize, difficult to modernize*, Transportation Research Part A: Policy and Practice, 2007/3, 280–285. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2006.05.005>
- Dreischerf, Anna – Buijs, Paul – Balm, Susanne: *Exploring the setup and development of receiver-led Urban Consolidation Centres in The Netherlands*, Transportation Research Procedia, 2024/4, 92–99. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2024.03.014>
- Galambos, Krisztián – Palomino-Hernández, Alexa – Hemmelmayr, Vera – Turan, Belma: *Sustainability initiatives in urban freight transportation in Europe*, Transportation Research Interdisciplinary Perspectives, 2024/1, 101013. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2023.101013>
- Heeswijk, Wouter Van – Larsen, Rune – Larsen, Allan: *An urban consolidation center in the city of Copenhagen: A simulation study*, International Journal of Sustainable Transportation, 2019/9, 675–691. <https://doi.org/10.1080/15568318.2018.1503380>
- Kiba-Janiak, Maja: *Key success factors for city logistics from the perspective of various groups of stakeholders*, Transportation Research Procedia, 2016/1, 557–569. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.02.011>
- Kiba-Janiak, Maja: *Urban freight transport in city strategic planning*, Research in Transportation Business & Management, 2017/3, 4–16. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2017.05.003>
- Letnik, Tomislav – Marksel Marsenka – Luppino, Giuseppe – Bardi, Andrea – Bozicnik, Stane: *Review of policies and measures for sustainable and energy efficient urban transport*, Energy, 2018/22, 245–257. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2018.08.096>
- Navarro, C – Roca-Riu, Mirela – Furió-Pruñonosa, Salvador – Estrada, Miquel: *Designing new models for energy efficiency in urban freight transport for smart cities and its application to the Spanish case*, Transportation Research Procedia, 2016/1, 314–324. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.02.068>
- Paddeu, Daniela: *The Bristol-Bath Urban Freight Consolidation Centre from the perspective of its users*, Case Studies on Transport Policy, 2017/3, 483–491. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2017.06.001>
- Roukouni, Anastasia: *SUMY: Urban Freight Delivery Multi-Sided Platforms in Europe's Logistics Sector (Case 2)*, Rotterdam School of Management, Erasmus University, Case Development Centre, 2024. <https://doi.org/10.4135/9781071938140>

- Russo, Francesco – Comi, Antonio: *City characteristics and urban goods movements: A way to environmental transportation system in a sustainable city*, Procedia – Social and Behavioral Sciences, 2012/9, 61–73. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.03.091>
- Škultéty, Filip – Benová, Dominika – Gnap, Jozef: *City Logistics as an Imperative Smart City Mechanism: Scrutiny of Clustered EU27 Capitals*, Sustainability, 2021/7, 3641. <https://doi.org/10.3390/su13073641>
- Taniguchi, Eiichi – Thompson, Russell G. – Qureshi, Ali G.: *Recent developments in urban freight analytics for collaborative city logistics*, Transportation Research Procedia, 2024, 79, 3–12. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2024.03.003>
- Taniguchi, Eiichi: *Concepts of city logistics for sustainable and liveable cities*, Procedia – Social and Behavioral Sciences, 2014/44, 310–317. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.10.029>
- Witkowski, Jaroslaw – Kiba-Janiak, Maja: *Correlation between city logistics and quality of life as an assumption for referential model*, Procedia – Social and Behavioral Sciences, 2012/9, 568–581. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.03.131>

INTERNETES HIVATKOZÁSOK

- BMT I. (2023): *Budapesti Mobilitási Terv 2030. I. Cérendszer és intézkedések*. Elérhető: <https://bkk.hu/downloads/31919> (Letöltés ideje: 2025.01.28.)
- BMT II. (2023): *Budapesti Mobilitási Terv 2030. II. Közlekedésfejlesztési és beruházási programjavaslat*. Elérhető: <https://bkk.hu/downloads/31402> (Letöltés ideje: 2025.01.28.)
- Budapest SULP (2018): *Budapest Fenntartható Városi Logisztikai Terve (SULP) (2018). Megalapozó dokumentum*. Elérhető: <https://www.budcluster.eu/wp-content/uploads/2015/11/Budapest-Fenntarthat%C3%B3V%C3%A1rosi-Logisztikai-Terve.pdf> (Letöltés ideje: 2025.01.28.)
- COM (2013): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Together towards competitive and resource-efficient urban mobility*, Brussels, 17.12.2013 COM(2013) 913 final ANNEX 1. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa-75ed71a1.0011.02/DOC_4&format=PDF (Letöltés ideje: 2024.11.16.)
- Debrecen SUMP (2024): *Debrecen Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Terve*. Elérhető: https://www.debrecen.hu/assets/media/file/hu/51092/debrecen_sump_2024.pdf (Letöltés ideje: 2025.01.30.)
- EC (2024): *Sustainable Urban Mobility Planning and Monitoring*, European Commission. Elérhető: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/urban-transport/sustainable-urban-mobility-planning-and-monitoring_en (Letöltés ideje: 2025.01.03.)
- EC (2019): *Sustainable Urban Logistics Planning, Topic Guide*, European Commission, Brussels. Elérhető: https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/system/files/2023-11/sustainable_urban_logistics_planning.pdf (Letöltés ideje: 2025.05.28.)
- Ekés, András: *EU Urban Mobility Observatory – Hungary*, European Commission, 2019. Elérhető: https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans/member-state-profiles/hungary_en (Letöltés ideje: 2025.10.20.)
- *Az Európai Unió SUMP adatbázisa*. Elérhető: https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans/eu-city-database-sumps_en?prefLang=hu (Letöltés ideje: 2024.11.21.)
- *The European Green Deal (2019)*. Elérhető: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en (Letöltés ideje: 2025.02.20.)
- Győr SUMP: *Győr Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Terve*, 2023. Elérhető: https://gytp.hu/wp-content/uploads/sites/16/2023/06/SUMP-Gyor_2023____.pdf (Letöltés ideje: 2025.02.15.)

- Kecskemét SUMP: *Kecskemét Fenntartható Városi Mobilitási Terve*, 2016. Elérhető: [https://kecskemet.hu/uploaded_files/files/document/2022-02/Kecskem%C3%A9t_Fenntarthat%C3%B3_V%C3%A1rosi_Mobilit%C3%A1si_Terve_\(SUMP\).pdf](https://kecskemet.hu/uploaded_files/files/document/2022-02/Kecskem%C3%A9t_Fenntarthat%C3%B3_V%C3%A1rosi_Mobilit%C3%A1si_Terve_(SUMP).pdf) (Letöltés ideje: 2025.02.15.)
- KSH: *A települések száma és népessége jogállás szerint, 2024. január 1., 2024.* Elérhető: https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0014.html (Letöltés ideje: 2024.12.11.)
- Miskolc SUMP: *Miskolc Fenntartható Városi Mobilitási Tervének (SUMP) felülvizsgálata*, 2016. Elérhető: <https://sump-central.eu/wp-content/uploads/2020/11/SUMP-Miskolc.pdf> (Letöltés ideje: 2024.05.24.)
- Nyíregyháza SUMP: *Nyíregyháza Fenntartható Városi Mobilitási Terve*, 2018. Elérhető: <https://kozgyules.nyiregyhaza.hu/kozgyules/450-2021-december-15> (Letöltés ideje: 2025.01.20.)
- Pécs SUMP (2017): Pécs Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Terve, 2017. Elérhető: <https://sump-central.eu/wp-content/uploads/2020/11/SUMP-Pecs.pdf> (Letöltés ideje: 2025.01.30.)
- *Smart City Concept*, 2012. Elérhető: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/smart-cities-and-communities-european-innovation-partnership-communication-commission-c2012-4701> (Letöltés ideje: 2025.05.13.)
- Szeged SUMP: *Szeged Fenntartható Városi Mobilitási Terve*, 2017. Elérhető: <https://www.szeged-varos.hu/fenntarthato-varosi-mobilitasi-terv-sump> (Letöltés ideje: 2025.01.18.)
- UN: *2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015. Elérhető: <https://docs.un.org/en/A/RES/70/1> (Letöltés ideje: 2025.02.16.)
- *World Urbanisation Prospects*, 2018. Elérhető: <https://population.un.org/wup/downloads> (Letöltés ideje: 2025.02.05.)



Tánczos György: Energiatükörkép 2

SZABÓ BEÁTA – RÁCZ SZILÁRD – HORECZKI RÉKA

A helyi építési szabályzat mint a területrendezés és a településfejlesztés kihagyhatatlan eszköze

*Local Building regulations as an Indispensable Tool
for Land Use Planning and Local Development*

SZERZŐK:

SZABÓ BEÁTA, hallgató, Pannon Egyetem Humántudományi Kar, 8200 Veszprém, Egyetem u. 10., szabobeja@freemail.hu

RÁCZ SZILÁRD, tudományos főmunkatárs, ELTE Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; egyetemi docens, Pannon Egyetem Humántudományi Kar, 8200 Veszprém, Egyetem u. 10., racz.szilard@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-9397-2620

HORECZKI RÉKA, tudományos főmunkatárs, ELTE Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., horeczki.reka@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-3131-681X

JEL kód: R11

Kulcsszavak: településfejlesztés • területrendezés • helyi építési szabályzat • fenntarthatóság • élıhetőség • önkormányzat

Absztrakt: A helyi építési szabályzat (HÉSZ) az egyik legfontosabb önkormányzati eszköz a települések fejlődésének irányítására, mivel meghatározza az egyes területek beépíthetőségét, használatát, valamint az épített környezet alakításának kereteit. Jelentősége túlmutat a szabályozáson: ez a dokumentum, amelyben a település jövőképe, térbeli és társadalmi céljai realizálódhatnak. A szabályzat a megvalósítás eszközének tekinthető.

A tanulmány a helyi építési szabályzat kialakulásának áttekintő elemzése után, a reguláció ezen formájának viszonyulását mutatja be az operatív programok, a fenntartható fejlődés, illetve a különböző típusú egyéb pályázatok vonatkozásában. A szabályozások és a közöttük fellelhető különbségek egy választott vármegye példáján keresztül kerülnek ismertetésre. A vármegyei példák és a szabályzatok közötti párhuzamok és különbségek arra kívánnak rávilágítani, hogy a területfejlesztés területén a harmonizáció, a lokális sajátosságok impreszsiója és figyelembevétele elsődleges fontosságú. A stabil, jól átgondolt HÉSZ a tudatos és felelős településirányítás eszköze. A HÉSZ szerepe sok esetben alulértékelt a stratégiai tervezésben, pedig kulcsfontosságú a fejlesztéspolitikai célok elérésében.

AUTHORS:

BEÁTA SZABÓ, Student, Faculty of Humanities, Pannon University, 8200 Veszprém, Egyetem u. 10., szabobeba@freemail.hu

SZILÁRD RÁCZ, Senior Research Fellow, ELTE Center for Economic and Regional Studies, Institute for Regional Studies, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; Associate Professor, Faculty of Humanities, Pannon University, 8200 Veszprém, Egyetem u. 10., racz.szilard@krtk.hu, ORCID: 0000-0002-9397-2620

RÉKA HORECZKI, Senior Research Fellow, ELTE Center for Economic and Regional Studies, Institute for Regional Studies, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., horeczki.reka@krtk.hu, ORCID: 0000-0003-3131-681X

JEL code: R11

*Keywords: development * planning * local building regulations * sustainability
* liveability * local government*

***Abstract:** Local building regulations are one of the most important local government tools for managing the development of settlements, as they determine the built-up potential and use of specific areas, as well as the framework for shaping the built environment. Its significance goes beyond regulation: it is a document in which the vision, spatial and social goals of the settlement can be realized. The regulations can be considered a tool for implementation.*

After providing an overview of the development of local building regulations, the study presents the relationship between this form of regulation and operational programs, sustainable development, and various other types of applications. The regulations and the differences between them are illustrated using the example of a selected county.

The parallels and differences between the county examples and the regulations are intended to highlight the primary importance of harmonization and the impression and consideration of local characteristics in the field of regional development.

A stable, well-thought-out local building regulation is a tool for conscious and responsible urban

management. The role of local building regulations is often underestimated in strategic planning, even though it is key to achieving development policy goals.

BEVEZETÉS: A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI CÉLOK JOGI ESZKÖZTÁRÁNAK LEHETŐSÉGEI

A helyi építési szabályzat a településfejlesztés gyakorlati megvalósításának kulcseleme – nem maga a fejlesztés, hanem annak jogi és fizikai keretrendszere. A HÉSZ nem stratégiaalkotó dokumentum, hanem a megvalósítás eszköze. A hosszú távú irányok kijelölésére a szabályzat megalkotását elősegíthetik az elérhető településfejlesztési koncepciók és az integrált településfejlesztési stratégia. A településfejlesztési koncepció ezáltal megalapozza a területrendezéshez kapcsolódó terveket, ideális esetben a meglévő adottságokból kiindulva. A helyi erőforrásokhoz való alkalmazkodás során könnyen tervezhetővé válik, hogy hova kerülnek az új lakóövezetek, az iparterület, a zöldfelület az új településrészekben, hogyan javíthatják a közösségi közlekedést és az infrastruktúrát, hogyan szolgálják ki egyszerre a különböző korosztályok igényeit a tervezett új utcák, közterek. A megvizsgált szabályzatok mindezen célokat, elképzeléseket fordítja le konkrét, betartható szabályokra, szabályozott beépítési és használati előírásokra (Tóth et al., 2009). Meghatározzák, mit lehet építeni egy adott területen, milyen arányú lehet a beépítettség, milyen típusú, formájú, esetenként színű, anyagú építmények engedhetők meg. A településszerkezeti terv a funkciókat határozza meg: lakó-, gazdasági, zöld-, közlekedési övezetek, míg a helyi építési szabályzatok mindezekben belül szabályozzák a pontos (számszerű) építési lehetőségeket: beépítési mód, épületmagasság, telekméret, zöldfelületi arány (csak a legfontosabbakat említve). Alapvető tudnivaló, hogy a HÉSZ kötelező érvényű a lakosságra, a gazdasági szereplőkre (befektetőkre) és az önkormányzatra is. Ez különbözteti meg a fejlesztési stratégiáktól, amelyek inkább irányadó, hosszú távú dokumentumok. A HÉSZ nem önállóan működik, hanem eszközként szolgál arra, hogy a fejlesztési elképzeléseket jogszerűen és szabályozottan lehessen megvalósítani. Ha nincs világos településfejlesztési szándék, a HÉSZ is könnyen következtelenné vagy túl rugalmatlanná válhat.

A legjobban működő települések rendszeresen összehangolják a fejlesztési stratégiát a HÉSZ-szel, és így stabil, kiszámítható, ugyanakkor fejlődni képes környezetet teremtenek. A HÉSZ a településfejlesztés térképe és szabályfüzete egyben. A „hová” és „hogyan” kérdésekre ad konkrét válaszokat a stratégiai célok mentén – és biztosítja, hogy a település úgy fejlődjön, ahogy azt közösen eltervezték. A szabályzat célja a települések fenntartható és rendezett fejlődésének biztosítása, miközben figyelembe veszi a helyi sajátosságokat és igényeket; biztosítja a településkép védelmét, a közterületek megfelelő kialakítását és fenntartását, valamint az épített örökség védelmét (Bencsik, 2021; Feik, 2023).

A mindennapi gyakorlatban két, egymással ellentétes településvezetői gyakorlat figyelhető meg, a tanulmány ezek hatásait mutatja be Veszprém vármegye településeinek példáján keresztül. Az tapasztalható, vannak önkormányzatok, akik még több éven túl sem módosítják a véleményük szerint kényszerből elkészített HÉSZ-t, míg vannak olyanok, akiknél szinte folyamatos a HÉSZ módosítások előterjesztése, javítva a településen élők életkörülményeit, a befektetői kedvet. A tanulmány ezáltal elsőként a jogszabályi környezet bemu-

tatására vállalkozik a helyi építési szabályzatra vonatkozóan, az építéshatósági feladatellátás elmúlt évtizedes változásaira is reagálva. Ezen felül megvizsgálja az operatív programok, a fenntartható fejlődés, a szuburbanizáció és a pályázatokkal kapcsolatosan benyújtásra kerülő tervek helyi építési szabályzathoz való kapcsolatát. Azt kívánjuk igazolni, hogy egy jól megalapozott, átgondolt szabályozási környezet hozzá tud járulni a fenntartható, rendezett és helyi igényeket tükröző településfejlődéshez. Mindezek mellett arra is rávilágítunk, hogy egy átgondolatlan, megalapozatlan vagy éppen túlszabályozott HÉSZ milyen veszélyeket tartogathat a település jövőbeli fejlődésére vonatkozóan.

A JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET AKTUALITÁSAI A HELYI ÉPÍTÉSI SZABÁLYZATTAL KAPCSOLATBAN

A tavalyi év kiemelt változásokat hozott az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény tekintetében, hiszen A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (Méptv.) egyes szakaszai már 2024. január 1-jén hatályba léptek, míg a hatósági eljárásokra vonatkozó rendelkezéseket 2024. október 1-jétől kellett alkalmazni. A törvény aktualizálásának főbb szándékai között szerepelt a jogpolitikai cél, a felelősök pontos megnevezése, a jogosultságok új alapokra helyezése. Ezáltal az új törvény kiemelte az egységes állami építészeti szemléletet; központi kategóriává emelte az építészeti érték fogalmát; felelős központi szervként az Építési és Közlekedési Minisztériumot nevezte meg; a településkép szabályozását és az építésügyi ellenőrzést új engedélyeztetési folyamathoz kötötte.

1. táblázat: A HÉSZ szempontjából a kiemelt jogszabályokban feltüntetett eltérések
 Table 1: From the perspective of the Local Building Regulations, the differences indicated in the key legislation

HÉSZ vonatkozások	2023. évi C. törvény a magyar építészetről	253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről (OTÉK)	419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (Településrendezési Kódex)
Hatálya	Jelenleg is érvényben.	2025. január 1-jével hatályon kívül helyezve, azonban az abban foglalt előírások nagy részét a mai napig is alkalmazni kell.	Jelenleg is érvényben.
Célja	Méptv. 81. § alapján: a település összehangolt, rendezett és fenntartható fejlődésének biztosítása.	Építésügyi körülmények meghatározása.	Településrendezési tervek, a településrendezési illeszkedés követelményeinek betartatása.
Tartalma	81. § (5) bekezdés értelmében az alábbi előírásokat és szabályokat: építési övezetekre és azok szabályozására; a környezet- és természetvédelmi előírásokra; az építészeti örökség védelmére; a zöldfelületek és közterületek kialakítására; a településképi előírásokra; a helyi emlékek védelmére és a védetté nyilvánításra; a településrendezési kötelezésekre és kártalanítási szabályokra; vonatkozó rendelkezéseket, előírásokat, szabályokat.	Specifikusabb leírás a minimális tartalmi elemek tekintetében, mint például a kialakítható legkisebb telekméret, beépítési mód, megengedett legnagyobb beépítettség, épületmagasság, zöldfelület mértéke stb.	A településképi-védelmi tájékoztatás és szakmai konzultáció, valamint a fejlesztési tervek, a rendezési tervek, a közterület-alakítási tervek, a településképi arculati kézikönyvek és a településképi rendeletek elkészítésének, egyeztetésének, elfogadásának és módosításának rendje, a minimális intézkedési területek kijelölése mellett. További tartalmi elemek kijelölése: szabályozási terv, építési övezetek szabályai, elhelyezhető és tiltott rendeltetések.
Térségi differenciák	Egységes országos szabályozás által; harmonizáció elősegítése.	Eltérés lehetőségének biztosítása, különös településrendezési indokok alapján.	Egységes tartalmi követelmények; teletömb vonatkozásában történhetnek módosítások.

*Forrás: a szerzők szerkesztése a fent megjelölt jogszabályok segítségével.
 Source: authors' editing with the help of the above-mentioned legislation.*

A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (Településrendezési kódex) már tartalmazta – hasonlóan a 2023. C. tv. a magyar építészetről – a harmonizációs törekvéseket, egységes országos szabályozást és tartalmi követelményeket leírva. A Településrendezési kódex mindemellett tartalmazta a digitális adatstruktúrára vonatkozó ajánlásokat és kötelező formátumokat (a településtervek egy egységes online rendszerben érhetőek el az e-epites.hu oldalon keresztül); ezzel is növelve az átláthatóságot és az összehasonlíthatóságot. Kötelező használatként írták elő az Országos Építésügyi Nyilvántartást, az egyszerűbb nyomon követés és ellenőrizhetőség végett, amelyhez minden önkormányzat egyeztető felületet is kapott. Ezen felül elérhető minden építésügyi szabályozáshoz és építhetőséghez kapcsolódó ügymenet is a felületen.

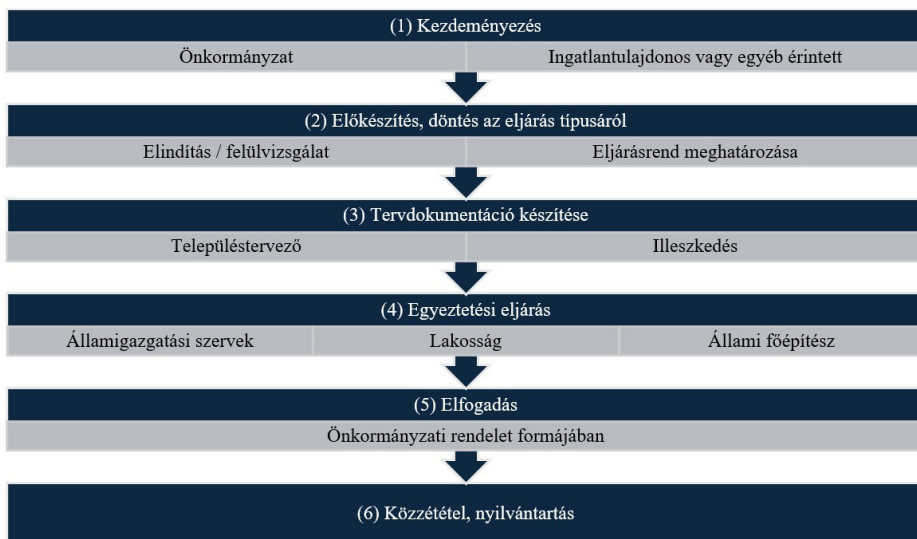
A HÉSZ céljai és tartalma tekintetében érdemes megvizsgálni a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (MaTrT.) érintettségét is. A választott esettanulmányi helyszín, Veszprém vármegye a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervvel az ország egyik előtérbe helyezett térségéhez tartozik, hatálya (MaTrT. 1/2 melléklet) 72 településre terjed ki. A törvény rendelkezései nem csak területrendezési, településfejlesztési tervek készítése és módosítása, hanem a településképi rendelet módosítása során is alkalmazandóak. A HÉSZ vonatkozásában a tartalmi követelmények az önkormányzati hatáskörbe sorolódnak, egy adott önkormányzat saját részletes szabályozási eszközévé válnak; azonban mindezen helyi szabályozásoknak igazodnia kell a MaTrT-hez. Tehát ha ez a magasabb rendű jogszabály beépíthetőség területén szigorú szabályokat határoz meg, a helyi szint ettől nem térhet el. Ez a korlátozás különösen igaz a tájképvédelmi övezeteknél, ahol a beépítési intenzitást, a védendő tájkaraktert, területfelhasználást, látványt és további, a település- és tájkép szempontjából fontos elemeket az országos jelentőségű törvény szabályoz a helyi felett.

A fent említett országos hatókörű jogszabályok mellett a helyi építési szabályzat – nevéből adódóan a települési önkormányzat jogkörébe, feladatellátásába tartozik. Az önkormányzatok számára a településrendezés és építés követelményeiben a fentiekén túl az OTÉK Korm. rendelet módosításai jelentenek fogódzót. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeleten 2012-ben jelentős tartalmi módosításokat vezettek át. A szükségszerű, átalakuló településhálózat következtében új fogalmak kerültek használatra, mint a kertvárosi lakóterület, a településközponti vegyes terület stb. Mindemellett szükséges volt az európai uniós és a hazai szabályozás harmonizációja is, előtérbe kerültek az energiahatékonysági követelmények, a környezettudatos szemlélet. A kormányrendelet 2013-ban a járási rendszer bevezetésével a hatás- és feladatkörök többségét a helyi szintről a járásszékhelyek döntési jogkörébe emelte, amely tovább növelte a szinte valamennyi területen fellelhető centralizációt (az építhetőség átkerülése), a helyi rugalmasság elvesztését (Pálné Kovács, 2021). A helyi szabályozás tekintetében a településképvédelmi törvényt (2016. évi LXXIV. tv.) érdemes kiemelni, amely polgármesteri hatáskörbe delegálja az imázshoz köthető döntéseket és kötelezően bevezeti a településképi arculati kézikönyvet, valamint a településképi rendeletet. E törvény biztosítja, hogy az önkormányzat ismét beleszólást kap a helyi építkezésekbe, újra kiemelve a helyi szint szerepét. 2020-ban azonban a centralizáció újabb fordulatot vett, amikor is minden építésüggyhez tartozó feladatkör – engedélyezés, fennmaradás, bontás, használatbavétel –

kizárólagos állami hatáskörbe sorolódott, kormányhivatali szintre, megszüntetve a járási és jegyzői hatásköröket. A településképhez kapcsolódó eljárások továbbra is önkormányzati szinten maradtak. A hatáskörök változtatásával egyidejűleg fejlődött a digitalizációs közeg, amely a stabilitást, egyszerűsítést hivatott biztosítani. 2021-ben újabb módosítás következett be a Településrendezési kódex esetében, amellyel az adott településen a beépíthetőségi küszöböt csökkentették, főként a kertvárosias és a falusias lakóövezetekben. A módosítás nem rejtett célja a lakásépítés ösztönzése és az otthonteremtés támogatása volt. A módosítás úgyszintén a helyi szintre delegált településképi és arculati szabályzatok harmonizációja, amely szintén a rugalmasságot volt hivatott szolgálni. Az elmúlt 13 év során az építéshatósági ügyintézés tekintetében nem csak a feladatellátás helye és szintje változott, hanem a kapcsolódó jogszabályi környezet is többször módosult számottevő mértékben. Mindemellett a módosítások figyelemmel voltak, vannak az önkormányzatok „kényszerhelyzetére” is, miszerint sokuk nem tudja ilyen rendszerességgel módosítani a helyi rendeletét. Így azonban a hatósági eljárások kerülhetnek tévútra, hiszen a tanulmány elkészítésekor és jelenleg is – a településrendezési és építési követelmények alapszabályzatáról szóló 280/2024. (IX. 30.) Korm. rendelet (TÉKA) hatályba lépése mellett – az OTÉK három időállapotából (122. §) kell a helyi építési szabályzat megalkotásának időpontját figyelembe véve kiválasztani a megfelelőt úgy, hogy a tárgyi kormányrendelet már hatályát veszítette.

A MépTv. és a Településrendezési kódex szerint mutatjuk be a továbbiakban a helyi építési szabályzat elfogadásának lépéseit és a települések szempontjából a szükségességét. A szabályozás elkészítése egy hatlépcsős folyamatot takar. A kezdeményezés (1) történhet az önkormányzat vagy az ingatlantulajdonos, a beruházó vagy más érintett közreműködésével. Az előkészítő fázisban (2) egyrészt döntés születik az eljárás megindításáról, a hatályban lévő szabályozás felülvizsgálatáról, valamint arról, hogy milyen eljárásrend szerint történik a tervezés. A megindítás után az önkormányzat megbíz egy településtervezőt, aki elkészíti (3) az új, vagy a módosított szabályozási tervet és a rendelet-tervezetet; azonban az kiemelten fontos, hogy a tervdokumentációnak illeszkednie kell mind a vármegyei, mind az országos tervekhez – ahogy a fentiekben már utaltunk rá, a jogharmonizáció és az egységes szabályozásra való törekvés az utóbbi években hangsúlyozottan fontos dimenzióként jelentkezik. Az egyeztetési szakaszban (4) az egyes államigazgatási szervekkel történő összehangolás zajlik; többek között a természetvédelem, a vízügy, örökségvédelem kérdéseiről. Egy partnerségi egyeztetés során lakossági fórum vagy online véleményezési eljárás keretében a helyieket is megkérdezik. Ezen felül a végső véleményt az állami főépítész fogalmazza meg. Az egyeztetéseket az elfogadás (5) követi, amikor is az önkormányzat képviselő-testülete rendelet formájában fogadja el az új, vagy módosított HÉSZ-t. A rendelet a kihirdetés után válik hatályossá. A transzparencia értelmében az utolsó pont a közzététel és a nyilvántartás (6).

1. ábra: A HÉSZ elfogadásának lépései
 Figure 1: Steps for approval the Local Building Regulations



Forrás: a szerzők szerkesztése.
 Source: own editing.

Miért is tekinthetjük a helyi építési szabályzat megalkotását az önkormányzatok számára előnyösnek? Segíthet egy rendezettebb településképet elérni, a települések valamennyi településrészén, kiemelten a nagyvárosok szuburbán térségeiben, a nyugati határ menti térségben vagy éppen a Balaton-felvidéken, ahol az elmúlt években a népesség jelentős mértékben növekedett (Bajmócy, 2025). A települések külterületeinek lakóövezettké váló átalakulása (Vasárus – Boros, 2023; Vigvári, 2023) átgondolásra készíti a települési vezetőket az összehangolt beépítésre vonatkozóan, elkerülve a zsúfoltságot, rendezetlen beépítéseket. Az egységesítési törekvések mellett a HÉSZ teljes mértékben figyelembe veszi, hogy minden magyar település egyedi sajátosságokkal rendelkezik, így lehetőséget biztosít az adott falu, város történelmi, táji vagy építészeti értékeinek megőrzésére, illetve biztosítékot nyújt arra vonatkozóan, hogy az új építkezések, felújítások is illeszkedjenek ezekhez az egyediségekhez. Mindezek mellett a HÉSZ elkészítésével és betartásával az önkormányzat a közösségek jólétét is biztosítja érdekeik védelmével. A szabályozási keretek mind a befektetők, mind a lakosság számára egyértelműséget, könnyű tervezhetőséget és bizalmat sugároznak. A HÉSZ előírhatja a zöldterületek arányát, egyéb környezetvédelmi intézkedéseket fogantathat, valamint ajánlásokat fogalmazhat meg az ingatlanok energiahatékonyságára, a vízvezetésre, amely a fenntarthatóságot és élhetőséget erősítheti az adott településen. Mindezek mellett egy összehangolt és tervezhető közlekedés és infrastruktúra rajzolható fel, megszűntetve például a parkolási nehézségeket vagy kezelve a villámárvizek okozta problémákat.

Összefoglalva a HÉSZ előnyei: 1) egyértelmű keretet ad az építkezésekhez; 2) védi a te-

lepülés karakterét és hangulatát (amennyiben a Méptv. előírásai alapján a településképi rendelet beépülése garantált); 3) irányt mutat a településfejlődéshez; 4) védi a lakosok érdekeit, javítja az életiséget; 5) jogbiztonságot nyújt az előreláthatósággal és a tervezhetőséggel.

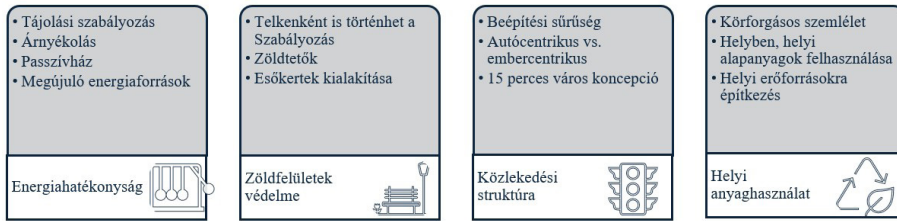
A HELYI ÉPÍTÉSI SZABÁLYZAT MINT ÉLHETŐSÉGET ELŐSEGÍTŐ TÉNYEZŐ

A fenti jogszabályi értelmezések alapján a HÉSZ a településrendezési és építési szabályozás alapkódokumentumának tekinthető. A településfejlesztéshez kötődően a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) és a HÉSZ között számos kapcsolódási pontot fedeztünk fel, mivel alapvetően közös célok mozgatják ezeket. A HÉSZ és az egyes operatív programok közötti kapcsolat kulcsa az integrált tervezés és fenntarthatóság. A TOP keretében a települések és régiók számára biztosított fejlesztési források figyelembe kell, hogy vegyék azokat a szabályokat és tervezési irányelveket, amelyek a HÉSZ-ben szerepelnek. Ha egy település például közlekedési infrastruktúra-fejlesztésre pályázik, akkor a HÉSZ előírásainak megfelelően kellene megtervezni az új fejlesztéseket, figyelembe véve a település adottságait (építkezési területek, zöldterületek védelme esetén). Emellett a helyi építési szabályzatok meghatározzák, hogy milyen típusú fejlesztések valósulhatnak meg a településen (többek között lakópark, ipari zóna, kereskedelmi központ), és milyen szabályok mellett. Az operatív programok, például a TOP konkrét pályázatokat és forrásokat biztosítanak ezekhez a fejlesztésekhez, így a két rendszer között összhangra van szükség. Tétélezzük fel, hogy a TOP célja egy ipari park fejlesztése egy településen: mivel a HÉSZ szabályozza, mely területeken milyen típusú építkezések engedélyezettek, illetve az ipari park kialakítása hogyan illeszkedik a település többi részéhez, így csak a meghatározott területek ingatlanjai vehetnek részt az adott pályázaton. Az életőség további kritériumait figyelembe véve a HÉSZ tartalmaz környezetvédelmi szabályokat, előírásokat, mint például építkezési területek védelme, víz- és levegőtisztaság minimalizálása, zöldterületek védelme. Az operatív programoknak is fontos része a fenntarthatóság és a környezeti szempontok érvényesítése. A TOP pályázatok során a környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés alapvető követelmény lehet, így a HÉSZ-ben foglalt előírások segíthetik a településeket abban, hogy a pályázatok sikeresen teljesüljenek. A HÉSZ szabályozza az új közlekedési rendszerek kialakítását, az infrastruktúra elhelyezkedését és fejlesztését. Az operatív program által biztosított fejlesztés összhangban kell legyen a település fejlesztési terveivel. A TOP keretében a települések gyakran pályáznak városrehabilitációs projektekre, amelyek célja a településközpontok felújítása, az épített környezet megújítása. A HÉSZ előírhatja, hogyan kell megtervezni a felújítást, hogy az illeszkedjen a település arculatához, így biztosítva a harmóniát az új fejlesztések és a meglévő városi struktúra között. A HÉSZ és az operatív programok (pl. TOP) közötti kapcsolódási pontok kulcsfontosságúak a fenntartható és harmonikus településfejlesztés megvalósításában. A HÉSZ jogi és tervezési alapot biztosít, valamint szabályozza, hogy miként kell tervezni és építeni egy önkormányzat adott térségén belül, míg az operatív programok forrást biztosítanak a fejlesztésekhez. A két rendszer összehangolt működése nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a települések fenntarthatóan fejlődjenek, és hogy az EU-s források hatékonyan és célzottan legyenek felhasználva.

A hosszú távú élıhetőségi dimenziók közé tartozik a fenntartható fejlődés biztosítása mikrotértségi és lokális viszonyok között is (Ritó, 2021; Szalmáné Csete, 2022). A HÉSZ és a fenntartható fejlődés közötti kapcsolat alapvetően az épített környezet (a meglévı épület-állomány megörzzése, hasznosítása) és a természeti erőforrások fenntartható használatának biztosításában rejlik. A HÉSZ olyan szabályozási eszközként működik, amely segít fenntartani az egyensúlyt a települések fejlesztése és a környezetének védelme között. A fenntartható fejlődés alapelvei, mint a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok összehangolása (Európai Bizottság, 2019), közvetlenül össze kellene, hogy fonódjanak a HÉSZ szabályozási céljaival. Ennek érdekében a HÉSZ szabályozhatja: 1) a zöldterületek védelmét: a parkok, kertek, zöldfelületek és zöldterületek megörzését, amely a városi klıma javítását és a biológiai sokszínőség védelmét célozza; 2) az energiahatékonyságot: a megújuló energiaforrások alkalmazását vagy a passzív házak építését; 3) a csapadékvíz megfelelı kezelését, a fenntartható vízgazdálkodás érdekében, valamint az aszfaltozott felületek csökkentését és a zöld tetők alkalmazását. A gazdasági fenntarthatóság szempontjából a HÉSZ célja, hogy az építkezés és fejlesztés költséghatékony legyen, ugyanakkor ne járjon a természeti erőforrások kimerülésével. A szabályzatok segíthetnek: 1) a racionalizált térhasználatban; 2) az ipar és kereskedelem zónáinak helyi integrációjában. Azonban látni kell, hogy a HÉSZ nemcsak a fizikai környezetet, hanem a társadalmi struktúrákat is figyelembe veszi a tervezés során. Az épített környezet hozzáférhetőségének és befogadóképességének biztosítása érdekében célként fogalmazódik meg a megfelelı életkörülmény: azaz a lakóövezetek és a lakásépítés elınyös szabályozása lehetőséget adhat különbözı társadalmi és gazdasági háttérrel rendelkező emberek számára is a megfelelı lakóhelyek kialakítására. A fıként családi házas övezetek kialakítására való törekvés kialakítása és fenntartása költséges; annak ellenére, hogy akár a sorházas, csoportházas beépítés sokkal kedvezőbb költségvetési és sokszor településképi szempontból is (Speck, 2020). A kapcsolódások és azok vizsgálata alapot jelenthet egy kiforrott integrált településfejlesztés kialakításához az adott térgyegységen belül. A HÉSZ és a fenntarthatóság együttes kezelése kulcsfontosságú abban, hogy miként alakul az adott önkormányzat környezetterhelése, élıhetősége és a hosszú távú fejlődése (Lörincz et al., 2023).

Azonban figyelembe kell venni, hogy egy túlságosan szabályozott vagy konzervatívnak tekinthetı szabályozás gátja lehet a fejlődésnek: pl. nem megfelelıen irányozza elı a beépítési sőrőséget, korlátozza a megújuló energiák használatát, vagy nem ösztönzi a zöldfelületeket. A klımaváltozás hatásaira való reakcióképességet és a fenntartható fejlődési célok iránymutatásait minden falu és város be kell építse a fejlesztési dokumentumaiba, a mindennapi szabályozás elemei közé. Ezen keretek mérlegelése mellett szükséges az önkormányzatoknak a rövid távú gazdasági érdekeket ütköztetni.

2. ábra: Közös metszetek a fenntarthatóság és a helyi építési szabályzat kapcsán
 Figure 2: Joint intersections between sustainability and Local Building Regulations



Forrás: a szerzők szerkesztése.

Source: own editing.

A HÉSZ döntő eszköz lehet a fenntarthatóság előmozdításában, de ehhez szemléletváltásra, szakértői együttműködésre és politikai akaratra is szükség van. Azok az önkormányzatok vannak előnyben, amelyek integrálni tudják a klímatudatosságot a szabályozásba; döntést tudnak hozni a klímatudatosság kérdésében és emellett hosszú távon kitarva ennek a célnak rendelik alá az intézkedéseiket, köztük a helyi szabályozást. Egy jó példa mindenképpen kiemelésre méltó: Veszprém városa az Európa Kulturális Fővárosa címre pályázáskor és annak elnyerésével az elmúlt években több olyan stratégiai dokumentumot is kidolgozott, amelyek integrálják a környezeti szempontokat a városfejlesztésbe. A 2022-ben elfogadott Fenntartható Városfejlesztési Stratégia a 2021–2027-es uniós ciklusra készült, és célja, hogy a város 2030-ra a harmónia, a magas életminőség és az erős közösségek városa legyen. A stratégia öt átfogó célja – prosperáló, zöldülő, digitális, megtartó és kiszolgáló város – és tíz részletes célkitűzése támogatja ezt az elképzelést (Hétfa, 2022). Veszprém 2019-ben zöldstratégiát dolgozott ki, hogy a város zöldfelületeit megőrizze és fejlessze, valamint a lakosságot is bevonja a környezettudatos cselekvésekbe. Emellett a város klímastratégiát is kidolgozott, különösen a Jutasi út – Aradi vértanúk útja – Aulich utca – Haszkovó utca és a Munkácsi utcák által határolt lakótelepi területre. A stratégia célja az energiamegtakarítás növelése, a fűtési költségek csökkentése, a zöldterületek megújítása és az energiahatékonyság növelése, valamint a lakosság szemléletformálása. A város célkitűzése továbbá, hogy 2030-ra karbonsemlegessé váljon. A Karbonsemleges Veszprém 2030 stratégia integrált megközelítést alkalmaz, amely magában foglalja a nagyleptékű beruházásokat, az energiaigény alacsonyabb emissziós módok felé tolását, valamint a gyalogos és kerékpáros közlekedés infrastruktúrájának fejlesztését. Bár a HÉSZ konkrét klímatudatos módosításairól még nincs részletes információ, a város fenntartható stratégiái és klímaprogramjai hatással kell, hogy legyenek a helyi építési szabályozásra is. A zöldfelületek fejlesztésére és a klímatudatosságra való törekvés integrálása a HÉSZ-be elősegítheti a fenntartható településfejlődést. Ezek az intézkedések és stratégiák azt mutatják, hogy Veszprém városa elkezdte a fenntartható fejlődés és a klímatudatosság iránt. Veszprém példája azt mutatja, hogy mindezek integrálása a helyi szabályozásba és fejlesztési tervekbe lehetséges és előnyös a település hosszú távú fejlődése szempontjából (hasonlóan Miskolc környezettudatos városfejlesztési politikájához).

2. táblázat: A pályázati konstrukciók és a HÉSZ „üres balmaza”
 Table 2: The ‘empty set’ of tender structures and Local Building Regulation

Gyengeség	Lehetséges okok	
A pályázat célja nem a végrehajtásra szánt terv kiválasztása.	Ötletpályázat jelleg, a koncepciók, irányok vizsgálatára szolgál, nem azonnali megvalósításra.	Új jövőkép felvázolása, a HÉSZ lehetséges módosítási irányai mentén.
A pályázati kiírás nem tartalmaz kötelező HÉSZ-ellenőrzést.	Kiíró szervezet nem írja elő a megfelelőség ellenőrzését.	A zsűri tagjai nem érzik feladatuknak ellenőrizni a megfelelőséget.
Politikai/fejlesztéspolitikai szándék megelőzi a HÉSZ kidolgozását.	Utólagos módosítás, ha valamilyen szempontból a pályázat kiemelt beruházás miatt valósul meg.	Megfordul a logikai sorrend.
Elavult szabályozás.	Nem képes a kreatív javaslatok befogadására.	Nem tekintik megfelelő szabályozási alpnak a döntéshozók.
Felelősségi lánc hiánya.	Ha nyert a pályázat, miért ne módosítsuk hozzá a terveket?	Megfelelés vizsgálat a hatósági engedélyeztetési szakaszra tolódik.

Forrás: a szerzők szerkesztése.

Source: own editing.

A környezeti szempontok mellett a településhálózatban bekövetkező változások is hatást gyakorolhatnak a fejlesztésekre, a készülő szabályozásokra. A HÉSZ a települések szétterülése során inkább szemléletformáló szerepkört tölt be. A szabályozás korlátozhatja a külterületeken, mezőgazdasági övezetekben a beépítési intenzitást; a belterületi tartalmakat előtérbe helyezheti a fejlesztések, befektetői döntések során (barnamezős területek hasznosítása); ösztönözheti a vegyes használatot (lakó-, kereskedelmi és szolgáltató funkciók egyesítése) – csökkentve az ingázási kényszert. Korlátozó tényezőként megjelenhet a minimális telekméretre vonatkozó előírás, a telekalakítás szabályainak szigorúbbá tétele; az infrastruktúrához kötött beépítés előnybe helyezése; vagy a településszerkezeti tervek integrációja pl. a funkcionális városi térségek stratégiai céljaihoz. A HÉSZ korlátozó és ösztönző eszközként egyaránt képes fellépni a szétterülés ellen. Ehhez azonban stratégiai gondolkodásra és következetességre van szükség – és politikai bátorságra, mert gyakran rövid távú befektetői vagy lakossági igényekkel is szembe kell nézni. A szabályozás felülvizsgálata elősegítheti a beépítési irányok és sűrűségek optimalizálását. A belső területek hasznosítása, a közlekedési rendszerek fejlesztése és a zöldfelületek megőrzése és fejlesztése is kulcsfontosságú a szétterülés ellen és mind hozzájárulnak egy fenntarthatóbb város kialakításához.

Számos eset előfordul, amikor a HÉSZ nem vagy nem megfelelően „működik”. Egyes pályázatok ügyében olyan tervek kerülnek kiválasztásra, amelyek nem felelnek meg ezen szabályozásoknak. Úgy véljük a szabályozási rendszer gyenge pontja (2. táblázat), hogy a tervezés, a szabályozás és a támogatáspolitikai nincs kellőképpen összehangolva. Ideális esetben a HÉSZ-nek való megfelelést már a pályázati szinten vizsgálni kellene, vagy legalább

külön kategóriában kezelni azokat a pályaműveket, amelyek HÉSZ-módosítást igényelnek – ezzel transzparenssé téve a döntési kockázatokat. Ha a település nem módosítja a HÉSZ-t, akkor a terv jogilag nem valósulhat meg, a támogatás elveszhet, de ez a döntés lehet felelős és előrelátó is, ha nem kívánatos a beavatkozás. Ez a folyamat megmutatja, milyen fontos lenne már a pályázati kiírás szintjén összehangolni a tervi elképzeléseket a szabályozási keretekkel.

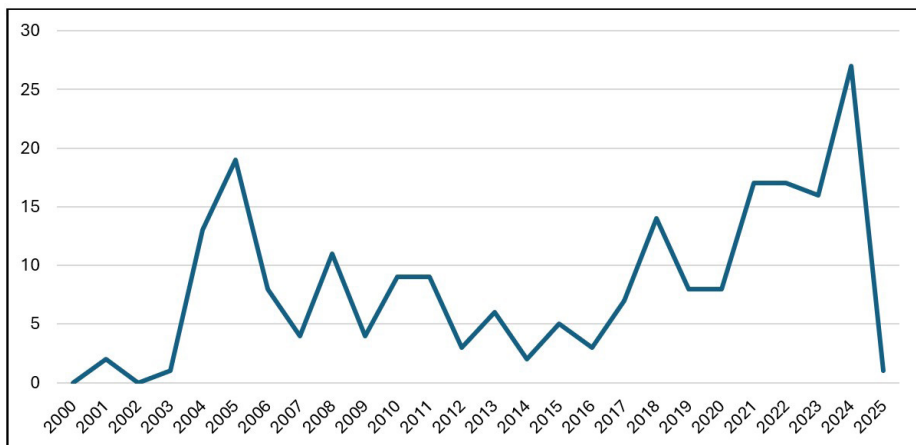
Ahogy utaltunk már rá, két fő csoportba sorolhatók az önkormányzatok a HÉSZ-hez való hozzáállásukkal kapcsolatban: vannak települések, amelyek nem rendelkeznek hatályos HÉSZ-szel, mert nincs anyagi fedezete, megfelelő szakembere, beruházási vagy jogszabályi nyomás a településnek ahhoz, hogy elkészíttesse. Vannak viszont települések, amelyek akár havonta is módosítják a meglévő szabályzatukat. Valóban, mindkét jelenség valós, és egyértelműen mutatja a rendszer egyensúlyhiányait. Mindkettőnek súlyos szakmai, pénzügyi és szerkezeti okai vannak, amik mélyen gyökereznek az önkormányzati rendszerben, az építési szabályozás múltjában, és a hazai várostervezés működésében. A HÉSZ hiánya vagy gyakori módosítása mögött sokféle valós, gyakorlati ok húzódik meg. Ahol nincs HÉSZ, ott az OTÉK szabályai és az általános beépítési előírások az irányadók – de ezek sokkal kevésbé specifikusak és kevésbé tudnak igazodni a helyi igényekhez. Nagyon nehéz az illeszkedés szabályait alkalmazni egy újonnan beépítendő foghíj-területre, vagy egy korábban felhagyott, akár rozsdáövezeti térségre. Az önkormányzati szándék sem tud érvényesülni, de a beruházó és a tervező sem kap támpontot a lehetőségekre és a hatóság is nehéz helyzetbe kerül. Azt tapasztaljuk, hogy kétféle kihívással nézünk szembe ebben az esetben: a HÉSZ-ek településenkénti minősége és aktualitása egyenletlen; nincs országos minimálisan elvárt szint vagy támogatási garancia.

A HELYI ÉPÍTÉSI SZABÁLYZAT HATÁSAI VESZPRÉM VÁRMEGYE ESETÉBEN

Veszprém vármegye 217 településéből jelenleg 3 településnek még nincs hatályos helyi építési szabályzata. A többi 214 település rendelkezik helyi építési szabályzattal. 3 ezek közül úgy fogadott el 2024-ben rendeletet, hogy nem kellett a korábbi rendeletét hatályon kívül helyezni, hiszen nem volt korábbi hatályos rendelete. 2025 során eddig csak egyetlen település fogadott el teljes települési felülvizsgálatot magába foglaló új helyi építési szabályzatot (a tanulmány beküldésének idejéig), míg 2024-ben 27 település tette meg ugyanezt (3. ábra). Ez a 28 település még nem élt rendeletmódosítással. Ezen felül 53 település mondhatja el magáról, hogy nem módosította a helyi építési szabályzatát. Azonban ezen települések között van 1-1 olyan település is, amely a 2005, 2008, illetve 2009-ben elfogadott rendeletét nem módosította mostanáig. 2023 során 16 Veszprém vármegyei település alkotta meg új helyi építési szabályzatát, azonban 5 településnek már módosítani kellett a szabályzatát, ha másért nem, akkor a hatósági főosztály mint felügyeleti szerv által elrendelt törvényességi felülvizsgálat miatt. 2021. január 1-jét követően a 217 településből 78 fogadott el teljesen új helyi építési szabályzatot. A 78 településből 15 már módosította a rendeletét, összesen 26 ízben. Egy település mostanáig már 7-szer módosította a 2022-ben elfogadott rendeletét és jelenleg is folyamatban van egy 53 pontba sorolt módosítása. A 3. ábrán szemmel látható „kiugrások” a jelentősebb országos társadalmi-gazdasági keretfeltételek módosulásához

köthetők (2004: EU-csatlakozás, 2008: gazdasági válság, 2017-től növekvő számú beköltözők a Balaton-felvidékre, 2020: Covid-válság, 2021 és 2023: jogszabályi keretek változása).

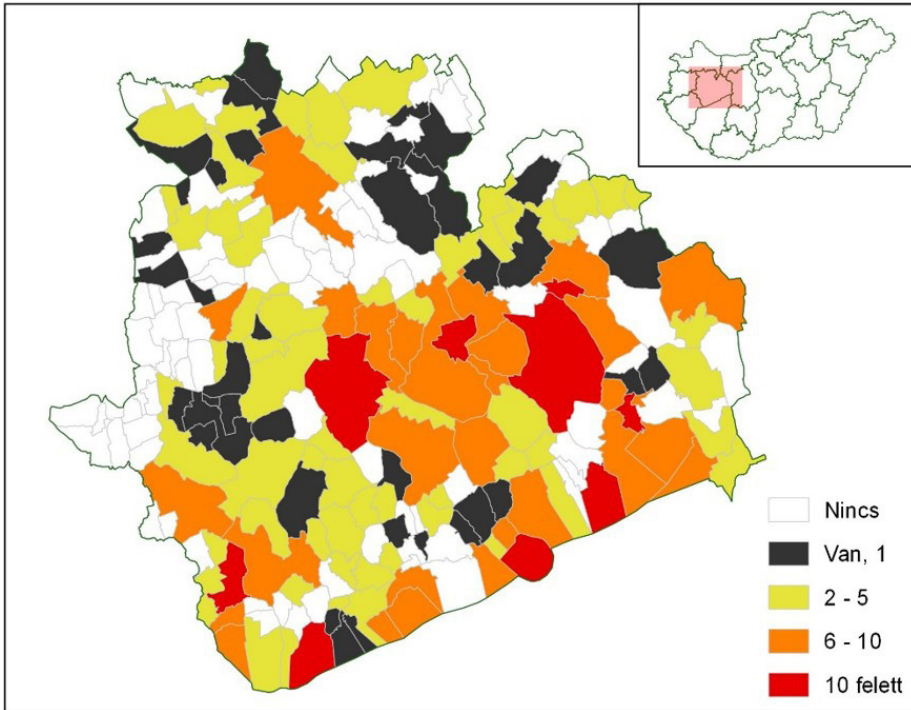
3. ábra: Veszprém vármegye településeinek helyi építési szabályzatai, az elfogadás éve alapján
 Figure 3: The number of LBR of the settlements of Veszprém county, by the date of the approval



Forrás: a szerzők szerkesztése a Nemzeti Jogszabálytár – Önkormányzati rendeletek alapján.
 Source: the authors' editing based on the National Legislation Database – Local Government Regulations.

A legtöbbszöri módosítás a vármegyében egy 2017-ben elfogadott rendelethez tartozik (4. ábra), amelyet eddig 41-szer módosítottak, de jelenleg is folyamatban van két, egy-egy telket érintő módosítás, amelynek további „szépsége”, hogy a két ingatlan egy övezeten belül van (amelyeket a cikk véglegesítéséig el is fogadtak). A módosítások sűrűsödnek a nagyobb lélekszámú, és az újonnan beköltözők által preferált települések felé (4. ábra narancs és piros színnel jelölt települések). Több mint tíz módosítással több Balaton-parti település, illetve a városok rendelkeznek.

4. ábra: Veszprém vármegye településein a helyi építési szabályzat módosításainak száma
 Figure 4: The number of the modifications of the LBR of settlements of Veszprém county



Forrás: a szerzők szerkesztése a Nemzeti Jogszabálytár – Önkormányzati rendeletek alapján.
 Source: the authors' editing based on the National Legislation Database – Local Government Regulations.

A vármegyei települések helyi építési szabályzataiból szemezgetve számos elkerülendő gyakorlat tárul elénk. Néhány típushibát ezen rendeletekből idézve mutatunk be:

- A) Az egyik település azt szeretne volna meghatározni, hogy csak akkor kaphassanak az építetők építési engedélyt, ha az általuk beépítendő ingatlan közműellátottsága teljes mértékben biztosított. Előírásként azonban az alábbi került a rendeletbe:
 „Új építés, vagy használati mód megváltoztatása akkor lehetséges, ha:
 a) a beépítésre szánt területen biztosított:
 aa) a teljes közműellátás, ...”

Ma Magyarországon nincs olyan település, amelynek beépítésre szánt területén a teljes közműellátás ne lenne biztosított, ugyanakkor a beépítésre szánt telkeknél ez nem mondható el minden esetben. A terület helyett itt a telek (ingatlan) szó használata lett volna a megfelelő.

- B) Egy másik önkormányzati rendeletben ugyancsak érdekes előírásra bukkanhatunk:
 „A település beépítésre nem szánt területén elhelyezhető építményben keletkező szennyvizeket, ha:

- a napi keletkező szennyvíz mennyisége nem haladja meg a 3 m³-t, a közcsontra hálózathoz csatlakozni 100 m-en belül nem tud, akkor a térség közcsontra hálózatának kiépítéséig a szennyvizet szigorúan – ellenőrzött – zárt szennyvízgyűjtő medencébe kell összegyűjteni és szippantó kocsival a kijelölt lerakóhelyre szállítani, ha ezt egyéb előírás, ágazati rendelkezés nem tiltja. ...
- a napi keletkező szennyvíz mennyisége meghaladja a 3 m³-t, a közcsontra hálózathoz csatlakozni 200 m-en belül nem tud és megfelelő befogadó rendelkezésre áll, egyéb előírások nem tiltják, az illetékes ÁNTSZ és a VIZIG hozzájárul a keletkező szennyvizek tisztítására engedélyezhető helyben létesítendő szennyvíztisztító kisberendezés alkalmazása. ...”

Az első bekezdés „kell” szava nem ad lehetőséget – kisebb mennyiségű szennyvíz keletkezése esetén – egy esetlegesen környezetbarát és modern, a második bekezdésben is megjelölt lehetőség kialakítására.

- C) Vannak előírások, amikre az országos szabályozás – OTÉK – nem gondolt, ezért azt a helyi rendeletben kell kezelni, mint például a kiszolgáló, kiegészítő funkciók – pl. nyári konyha – elhelyezhetősége különálló épületben:
- Bár melléképítményekről rendelkezik az országos előírás, de az ott meghatározottak nem fednek le minden lehetőséget, sőt ott épületekről nem is beszélhetünk.
 - Rendelkezik továbbá arról is, hogy az egyes építési övezetekben vagy övezetekben elhelyezhető olyan más rendeltetés is, amely a használata során a terület általános vagy sajátos használatát nem korlátozza.

Ezen lehetőségeket pontosan meg kell határozni, hiszen ennek hiányában az engedélyező hatóság csak arról tud dönteni, hogy a kérelmet elutasítja, mert az önkormányzat mint rendeltetőkötő nem támogatta az egyéb rendeltetésű épület elhelyezhetőségét.

- D) A vármegyében van olyan HÉSZ, amelynek a belterületi szabályozási tervlapja alapján bizonyos területrészen „meghatározhatatlan” az övezeti besorolás, mert pl. Zvp és Zkőp felirat is szerepel együttesen.
- E) Néhány település meghatározza, hogy „turisztikai” rendeltetésű épület helyezhető el az adott övezetben, de azt nem határozza meg, hogy mit ért ez alatt és országos rendeletek és törvény sem határoz meg ilyen rendeltetést. Emellett még a vendéglátási és a gazdasági rendeltetés van felsorolva lehetőségként és van, ahol a szállás rendeltetés kizárólag a tulajdonos számára helyezhető el a fő rendeltetésű épületen belül, de van olyan is, hogy a szállás rendeltetés megengedett, de külön opció.

Míndezek alapján a turisztikai rendeltetés nem értelmezhető, így a hatóság eljárása során nem tudja alkalmazni. Amennyiben új, más jogszabályban nem részletezett, fogalommeghatározásban nem szereplő rendeltetést kíván alkalmazni az önkormányzat, akkor neki kell rendelkeznie a fogalom meghatározásáról.

- F) Egy esetben az alábbi előírás olvasható: „A Szabályozási terven jelöltek szerint az építési telek be nem építhető részét új épület esetén figyelembe kell venni; kizárólag a telkek – a szabályozási terven jelölt – utcafronttól számított 60 m mély telekrésze

építhető be. A beépítési %, és minimális zöldfelület megállapításakor a telek be nem építhető részét figyelmen kívül kell hagyni.”

Fentiekkel ellentétben a Belterületi szabályozási tervlapon méretekkel jelölve néhol 40, néhol 50 méter szerepel.

- G) Található olyan HÉSZ, amelynél az övezeti előírásokat tartalmazó táblázatában az övezetbe nem tartozik elővezet, de többféle maximális beépítési százalék és minimális zöldfelületi érték van megadva. Majd arra hivatkozik, hogy „A rendeletben meghatározottak szerint”, de az építési szabályzat szövege erre már sehohol nem tér ki.
- H) Fellelhető olyan is, hogy a HÉSZ-ben Má-k jelű általános mezőgazdasági kert övezet leírása szerepel, míg a szabályozási tervlapon csak Mk kertes mezőgazdasági övezet területe került jelölésre.

A HÉSZ használhatatlan és értelmezhetetlen a hozzá szervesen kapcsolódó Szabályozási Terv (SZT) nélkül, illetve a fent felsorolt egyéb hibák és hiányosságok, nem megfelelő feltöltések nagyban nehezítik a hatóságok munkáját, hiszen egy esetleges bírósági eljárás során az NJT-be feltöltött dokumentáció lesz/lehet a mérvadó (mivel az adatdigitalizáció elvárás a teljes folyamat esetében).

- I) Az egyik talán legérdekesebb előírás, amikor az építésre vonatkozó általános előírások között: „lakóház, mobil lakóház, egyéb mobilház, lakókocsi, lakókonténer, kerti tó, dísztó, medence, nyílt tűzvíztározó, állattartó épület nem helyezhető el”.

Ha a szabályozás egyértelmű, bár az önkormányzat nem azt szeretne volna megfogalmazni, megfogalmaztatni, nincs más megoldás, a szöveg szerinti alkalmazás a feladat.

Nagyon fontos, hogy a település vezetősége és a településtervezők az adott település egyedi kívánalmait, beépíttetését figyelembe véve a lakosság igényeinek megfelelő helyi rendeletet alkossanak.

ÖSSZEFOGLALÁS

A HÉSZ kulcsszerepet játszik a fenntartható településfejlesztés megvalósításában. Olyan térbeli irányelveket és korlátokat rögzít, amelyek révén biztosítható az élezhető környezet megőrzése, a természeti erőforrások kíméletes használata, a közlekedési rendszerek fenntarthatósága és a társadalmi esélyegyenlőség szempontjainak érvényesülése. Egy jól előkészített, hosszú távú szemléletű szabályzatgyűjtemény képes úgy összehangolni a gazdasági, környezeti és társadalmi célokat, hogy az a település fejlődésének stabil alapját képezze.

A jól átgondolt HÉSZ nemcsak a hatályos jogszabályokkal való összhangot biztosítja, hanem lokális válaszokat ad a település sajátos problémáira és lehetőségeire. Lehetővé teszi a tudatos fejlesztést, megelőzve a térbeli szétterülést, a zsúfoltságot vagy a funkcionális széttagoltságot. Emellett alapvető feltétele annak is, hogy a település részt vehessen különféle fejlesztési programokban, például uniós források lehívására irányuló pályázatokban, amelyek tervezési dokumentumokat igényelnek.

A HÉSZ gyakori vagy ad hoc módosítása azonban gyengíti a szabályozás kiszámíthatóságát és hitelességét. Az állandó változtatás nemcsak a beruházók bizalmát rendíti meg, ha-

nem a hosszú távú fejlesztési irányokat is összehozza, ezzel gyengítve a település fenntartható fejlődésének alapját. A stabil, jól átgondolt HÉSZ tehát nem teher, hanem a tudatos és felelős településirányítás eszköze. A HÉSZ-ek szerepe sok esetben alulértékelt a stratégiai tervezésben, pedig kulcsfontosságúak a fejlesztéspolitikai célok elérésében.

A tanulmány rávilágított a településfejlesztés és a helyi építési szabályzat közötti kapcsolatra, kiemelve szabályozási keretét, az azokat érintő jogszabályi változásokat, valamint a helyi gyakorlatokból eredő különbségeket, kihívásokat és példákat Veszprém vármegye településeinek gyakorlatán keresztül. A tanulmány útmutatóként szolgálhat mindazon települési vezetők számára, akiknek dönteniük kell a HÉSZ alkalmazásáról, azonban gyakran nincsenek felkészülve a jogszabályi rendszer komplexitására.

A helyi építési szabályzattal kapcsolatos ajánlásaink a fejlesztéspolitika számára:

- Rögzített, valós állami alaptámogatás a HÉSZ elkészítésére 1000 lakos alatti települések számára;
- Regionális vagy járási szintű közös településrendezési szolgáltatások (a településtervező személyével kapcsolatban);
- Limitált HÉSZ-módosítási gyakoriság, egy módosításon belül a területegységek limitálása;
- Közérdekalapú szűrés, hogy egyedi kérelmek csak valóban indokolt esetben kerüljenek napirendre;
- Tudatos önkormányzati szerepfelfogás: stratégiai gondolkodás, nyitottság a partnerségre, bátorság az értékválasztásban (nem minden beruházás előrelépés), adatalapú döntéshozás.

IRODALOMJEGYZÉK

- 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (Étv.). <https://njt.hu/jogszabaly/1997-78-00-00>
- 2016. évi LXXIV. törvény a településképvédelméről. <https://njt.hu/jogszabaly/2016-74-00-00>
- 2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről (MáÉrT.). <https://njt.hu/jogszabaly/2018-139-00-00.8>
- 2023. évi C. törvény a magyar építészetéről (MépTv.). <https://njt.hu/jogszabaly/2023-100-00-00>
- 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről (OTÉK) – hatályát vesztesse 2025.06.30-án <https://njt.hu/jogszabaly/1997-253-20-22>
- 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet a településtervek tartalmáról és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről (Településrendezési Kódex). <https://njt.hu/jogszabaly/2021-419-20-22.4>
- Bajmócy Péter: *Változások a magyarországi vármegyék 25 legnépesebb településének listájában és a településhálózatban, 1870–2022*, Területi Statisztika, 2025/3, 367–389. <https://doi.org/10.15196/TS650304>
- Bencsik András: *Új irányok az építésügy igazgatásában*, Miskolci Jogi Szemle, 2021/1, 32–42.
- Európai Bizottság: *Fenntartható Európa 2030-ra, 2019*. Elérhető: https://commission.europa.eu/publications/sustainable-europe-2030_hu (Letöltés ideje: 2025.08.05.)
- Feik Csaba: *A helyi önkormányzatok településfejlesztési, településrendezési feladatai és azok aktuális változásai*, Jegyző és közigazgatás, 2023/2, 1–8.
- Hétfi Kutatóintézet és Elemző Központ: *Veszprém Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája 2021–2027*, 2022. Elérhető: https://veszprem.hu/wp-content/uploads/2023/08/VMJV_Fenntarthato_varosfejlesztési_strat_2021-2027.pdf (Letöltés ideje: 2025.08.05.)

- Lőrincz Katalin – Hargitai Judit – Banász Zsuzsanna: *Jásd, ahol jó élni! Gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság értékelése három különböző településtípus esetében*, Comitatus, 2023/245, 53–72. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-245.53>
- Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeletkereső (2025), Önkormányzati HÉSZ-rendeletek. Veszprém vármegye településeinek helyi építési szabályzatai (saját gyűjtés). Elérhető: <https://or.njt.hu/onkorm/> (Utolsó megtekintés: 2025.08.05.)
- Pálné Kovács Ilona: *A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei*, Tér és Társadalom, 2021/4, 215–240. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3372>
- Ritó Evelin: *A településfejlesztés szabályozásának aktuális kérdései*, *A közigazgatási szervek helye és szerepe a településfejlesztésben*, Miskolci Jogi Szemle, 2021/5, 470–481. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1487>
- Speck, Jeff: *101 szabály az élhető városért, A sétálható város kézikönyve*, Budapest, 2020.
- Szalmáné Csete Mária: *A fenntartható térségfejlesztés új dimenziója: a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás a digitalizáció korszakában*, in: Nemes Nagy József – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A regionalizmus: az elméletől a gyakorlatig*; Illés Ivánra emlékezve 80. születésnapja alkalmából, Pécs, 2022, 99–115.
- Tóth Zoltán – Hübner Mátyás – Gömör János: *Településtervezés III. A településtervezés gyakorlati kérdései: A helyi építési szabályzat és a szabályozási terv*, Pécs, 2009.
- Vasárus Gábor László – Boros Tamás: *A lakott külterületek és a városi szétterülés: egy jogi és fejlesztéspolitikai árnýékterület*, Földrajzi Közlemények, 2023/4, 372–385. <https://doi.org/10.32643/fk.147.4.4>
- Veszprém Vármegyei Önkormányzat: *Területfejlesztési Konceptió 2030*, 2021. https://vpvarmegye.hu/images/joomlatoools-files/docman-files/hivatal/teruletfejlesztes/2_VESZPREM_MEGYE_TERULETFEJLESZTESIKONCEPCIO_2030.pdf (letöltés ideje: 2025.08.05.)
- Vigvári András: *Zártkert-Magyarország, Átmeneti terek a nagyvárosok peremén*, Budapest, 2023.



•
Tánczos György: Vízáthatás 3

Szerzői útmutató

(rövid változat)

Author's guide

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

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

KÉZIRAT BENYÚJTÁSA

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

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

LAPZÁRTÁK HATÁRIDEJE

Kéziratok beérkezési határideje:

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

A közlés első lehetséges határideje:

első szám
második szám
harmadik szám
negyedik szám

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

SZAKMAI BÍRÁLAT

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

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

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

Ábrák, grafikonok, táblázatok

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

Szövegközi hivatkozások

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

Irodalomjegyzék

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

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

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

Kéréseink figyelembevételét előre is köszönjük!

A szerkesztőség



Tánczos György: *Energianövény 1*



•
Tánczos György: Vízátbátás 2

„A kutatásunk rávilágít, hogy a kormányzati politika alakulása meghatározó szerepet játszott a helyi önkormányzatok stabilitásának fenntartásában, különösen Magyarországon. A magyar esettanulmány rávilágít, hogy a túlcentralizáló központi államháztartási rendszer, a központi-kormányzati irányítás dominanciája az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaira kedvezőtlen hatásokat is gyakorol.” (Lentner – Lencsés – Hegedűs, 6. o.)

„A tanulmány az önkormányzati diplomácia fogalmi kereteit, típusait és hazai megjelenését vizsgálja. ... A kutatás rávilágít arra, hogy bár a nemzetközi szakirodalom fejlett, Magyarországon e terület még mindig alulkutatott, noha a globalizáció és az európai integráció folyamatai egyre inkább indokolttá teszik a helyi szereplők nemzetközi aktivitásának vizsgálatát.” (Brucker, 23. o.)

„A dolgozat eredményei alapján azzal az ajánlással élek, hogy minden magyar önkormányzat mérje fel a lehetőségeit és vizsgálja meg, milyen eszközökkel, milyen stratégia mentén tud tenni az EUSZ értékeinek megvédése érdekében. Bízom benne, hogy a dolgozat kellő motivációt ad ehhez, az EUSZ 2. cikke pedig kellően szilárd alapot e törekvések megvalósításához.” (Szabó, 60. o.)

„Kijelenthető, hogy a civilek a társadalmi innováció elsődleges generátorai, és ha az önkormányzatok ezt felismerik, az kettős internalizációt eredményezhet: egyrészt a civilek által kidolgozott innovációk, másrészt maguk a civilek kerülhetnek be a hivatali struktúrába. E folyamat azonban feszültségeket is generál...” (Tuza, 77. o.)

„Megállapítást nyert, hogy bár a hazai vidéki nagyvárosok mindegyikének SUMP dokumentuma foglalkozik a fenntartható városi áruszállítással, a nemzetközi szakirodalomban alkalmazott mérce szerint a logisztikai tervezésük érettségi szintje alacsonynak tekinthető.” (Madarász – Smahó, 85. o.)

„A tanulmány a helyi építési szabályzat kialakulásának áttekintő elemzése után, a reguláció ezen formájának viszonyulását mutatja be az operatív programok, a fenntartható fejlődés, illetve a különböző típusú egyéb pályázatok vonatkozásában. A szabályozások és a közöttük fellelhető különbségek egy választott vármegye példáján keresztül kerülnek ismertetésre.” (Szabó – Rácz – Horeczki, 102. o.)

