

SZEGVÁRI PÉTER

**Budapest főváros a választások után***Budapest capital city after the local election*

SZERZŐ:

SZEGVÁRI PÉTER, címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, city.consultbt@gmail.com, ORCID:0000-0001-5645-9505

JEL kód: H11, P25, P48, R58

**Kulcsszavak:** választási rendszerek • helyi választások • pártosodott önkormányzatok • központi és helyi hatalom viszonya • metropolisz kormányzás

**Absztrakt:** A tanulmány értékeli a 2024-től bevezetett, együttesen lebonyolított európai uniós és helyi önkormányzati választási rendszer hatásait, valamint a fővárosi arányos listás választási szisztéma eredményének alapján létrejött, a „konszenzuális városkormányzási modell” feltételeit biztosító fővárosi önkormányzati rendszer működését. Egyúttal a tanulmány áttekinti a 2024-ben elfogadott új területfejlesztési törvényben elfogadott célkitűzések jegyében a budapesti agglomerációs kiemelt térségben megvalósuló területpolitikai intézmények működési tapasztalatait, figyelemmel a metropolisz-kormányzás lehetőségeire. A tanulmány javaslatokat fogalmaz meg a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével a „metropolisz kormányzás” lehetséges intézményesítésére, valamint a „többszintű kormányzás” jegyében a fővárosi önkormányzatok és a központi kormányzat közötti hatékonyabb együttműködési formák kialakítására.

AUTHOR:

*Péter Szegvári, Associate Professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, city.consultbt@gmail.com, ORCID:0000-0001-5645-9505*

*JEL code: H11, P25, P48,R58*

**Keywords:** *systems of elections • local elections • parties and local authorities  
• central and local power • metropolitan governance*

**Abstract:** *The study evaluates the effects of the results of local and European election in Hungary into the metropolitan governance, regarding the principles of ‘consensual democracy’. The study analyse the opportunities of potential metropolitan governance in Budapest-region too, regarding to the objectives of the new territorial policy of Hungary. The study explains some proposals for the institutionalisation of metropolitan governance regarding the international experiences, and the better co-operation between the local and central governments regarding the principles of multi-level and partnership governance.*

## „KELL EGY RENDSZER, AMI NEM MOZOG”<sup>1</sup>

A rendszerváltás óta számos esetben változott a fővárosi választási rendszer, figyelemmel a tanácsrendszertől örökölt „kétszintű önkormányzati rendszer” sajátosságaira, valamint a parlamenti és a fővárosi választások eredményeként kialakult politikai viszonyokra, s azok hatásaként a fővárosi önkormányzat és a központi kormány együttműködésére. Az 1990–1994 között kialakult fővárosi önkormányzati és közigazgatási rendszerben a 66 tagú listán megválasztott képviselő mellett a fővárosi kerületek 22 delegáltja közvetett választási elvek mentén szintén tagjává vált a Fővárosi Közgyűlésnek, s ekkor még a „többségi elvű városkormányzási modell” jegyében a kerületi polgármestereket és a fővárosi főpolgármestert is a tagjaik közül közvetett módon választották meg a testületek a kialakult politikai erőviszonyok figyelembe vételével. Az 1994–2010 közötti időszakban a választási rendszer átalakításával a 66 tagú testület létszámát felváltva a 33 listán megválasztott képviselő vált tagjává a Fővárosi Közgyűlésnek, megszüntetve a kerületi delegáltak testületi tagságát. A kerületi polgármesterek és a főpolgármester esetében a közvetlen választásra való áttérés miatt egy „konszenzuális” városkormányzási modell alakult ki Budapesten.

A 2010–2024 közötti időszakban egyértelműen érvényesült a konkrét politikai helyzethez igazodó, a központi kormányzat hatalomtechnikai eszközeként használt választási rendszert érintő szabályozás. Figyelemmel a várható fővárosi pártpolitikai struktúrára, a 2014-től bevezetett választási szisztéma megszüntette az arányos listás választási rendszert, és a 23 kerületi polgármester mellett 9 kompenzációs listán bekerülő kerületi polgármesterjelöltnek és a közvetlenül megválasztott főpolgármesternek biztosított mandátumot a Fővárosi Közgyűlésben, létrehozva egy „többszintű városkormányzási modell” feltételeit, egyúttal korlátozott mértékben „erős jogosítványokat” adva a főpolgármesternek a hatékony városüzemeltetés és az egységes fővárosi érdekek érvényesítése érdekében. A 2024-től bevezetett, együttesen lebonyolított európai uniós és helyi önkormányzati választási rendszer módosításával a fővárosi arányos listás választási szisztéma eredményének alapján még jobban érvényesül a „konszenzuális” városkormányzási modell feltételeit biztosító fővárosi önkormányzati rendszer.

Mivel 2010 után a parlamenti kétharmad birtokában „összecsúszott” az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom a kormányzó pártok kezében, innentől kezdve a központi hatalom koncentrációjának semmilyen jogállami akadálya nincs. Ehelyett – mint minden más területen – a „joggal való uralom” / 'rule by law' logikája (Tamanaha, 2004) érvényesült az önkormányzatokra vonatkozó szabályozásban is, beleértve a választási rendszerre vonatkozó sarkalatos törvényi jogalkotást is. Vagyis a jobbiztonságot megtestesítő kiszámítható kormányzati jogalkotás helyett a politikai helyzetre reagáló eseti jogalkotás vált rendszeressé, amely az érvényességét a formális legalitásra és a választáson elért legitimitásra alapozza. Ennek egyik kirívó példája a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi választásának összekapcsolása az európai parlamenti választások időpontjával, amely érintette a 2019-ben megválasztott önkormányzatok működését, s egy korábban, 2019-ben létrejött jogviszonyba utólag épített be fontos változtatásokat. Az Alaptörvény 2022. július 19-én történt módosítása<sup>2</sup> teremtette meg a lehetőséget a két választás 2024-ben történő összekapcsolására, ami tulajdonképpen arra való reakcióként is értelmezhető, hogy az országgyűlési választások eredményének feldolgozását követően a kormányzó pártok ezzel szerették volna az ellenzéki összefogást ellehetetleníteni a jövőbeni önkormányzati választásokon. A két választás összekapcsolásának még lenne is elméleti alapja, mivel a magyarországi önkormányzati és az európai parlamenti közvetlen választás címzettjei az EU polgárai. Ugyanakkor erre már lehetett volna előre kiszámítható, a jogállamiság kritériumainak megfelelő szabályokat hozni 2010-ben, amikor az ötévenkénti választást 2014-től elrendelték, vagy még a 2019-ben történt választásokat megelőzően. A 2022-ben elfogadott szabályozással azonban olyan helyzet állt elő, hogy a regnáló önkormányzati képviselőknek és polgármestereknek/főpolgármesternek a mandátuma ugyan 2024. október 1-ig tartott, de a 2024. június 9-én megválasztott, nem azonos politikai körhöz tartozó szereplők már konfliktusos helyzetbe kerülhettek az önkormányzatok működtetésében. Sőt az önkormányzatok vezetői már sok helyen döntöttek úgy, hogy a választási kampány időszakában, vagy a választások után kialakult kaotikus helyzetben nem hoznak hosszú távú döntéseket, illetve nem hívják össze a képviselő-testületeket annak ellenére, hogy ez a megoldás az önkormányzatok működőképességét is veszélyeztette (Szegevári, 2024a:263–264.).

Ugyancsak a „joggal való kormányzás” / 'rule by law' megnyilvánulásként értelmezhető az a jogszabályi rendelkezés<sup>3</sup> is, amely a fővárosi közgyűlés tagjainak választási rendszerét közvetlenül a 2024. évi önkormányzati választásokat megelőzően alakította át arányos, kizárólag listás választási rendszerre. 2014-ben az akkori „politikai barométerek” jelzései alapján változott úgy a korábbi arányos választási rendszer, hogy a 23 kerületi polgármester mellett 9 listás képviselő és a főpolgármester alkotta a közgyűlést, de a 2019-es választási eredmények nem igazolták vissza kormányzó pártok ezzel kapcsolatos választási reményeit. A mostani szabályozás is arra a konkrét politikai helyzetre kívánt megoldást találni a jogi szabályozással, hogy a közvélemény-kutatások szerint a kerületi polgármesterek megválasztásával nem lett volna egyértelműen biztosítható a közgyűlésben a kormányzópárti többség, de a listás választáson valószínűleg igen, ezért a politikai célok eléréséhez a kormányzó politikai erő – mivel megtehetette – a sarkalatos törvényi szabályozást vette igénybe.

Az előzetes „választási matematika” igazolódott, hiszen a 2024. évi önkormányzati választásokon a Fidesz összesen 23-ból 6 kerületben tudta megszerezni a kerületi polgármesterei pozíciót. Viszont ez a szabályozási technika a Fidesz szempontjából annyiban eredményes

lett, hogy a választást követő helyzetben teljesen mindegy, hogy ki a főpolgármester, hiszen a közgyűlés döntésétől függ, hogy „erős vagy gyenge” főpolgármester vezeti a várost Budapesten. Miután a 33 tagú közgyűlésben a főpolgármesterrel együtt a DK-MSZP-Párbeszéd 7 képviselői helyhez jutott, s ebből a csapatból egy 3 fős DK-s frakció is alakult, míg a Fidesz és a Tisza Párt 10-10 fővel, a Vitézy-féle Podmaniczky Mozgalom és a Kutyapárt 3-3 fővel képviselteti magát a testületben, így 1990 után másodjára fordul elő, hogy a főpolgármester „kisebbségi kormányzásra” kell, hogy berendezkedjen. S bár a XVIII. kerületi DK-s, valamint a ferencvárosi és hegyvidéki kutyapártos polgármesterek bejutottak a közgyűlésbe, mégis megszűnik az az elv, hogy a Fővárosi Közgyűlés alapvetően a kerületi polgármesterek képviselőjére épül, hiszen „ahogyan ezt a Fidesz tíz évvel ezelőtt önkényesen bevezette, most ugyanúgy önkényesen kivezette” (Lakner, 2024:167.). Ez pedig újabb kihívás elé állítja a budapesti városvezetést, hogy a városkormányzás eszközeivel hogyan sikerül a városrészi érdekek érvényesülését intézményesen is biztosítani a fővárosi döntésekben (Szegevári, 2011), figyelemmel arra is, hogy ilyen igény még a főpolgármesterrel „szövetséges” kerületi polgármesterek részéről is megfogalmazódik (Tóth, 2024g:135., Tóth, 2024h:143–144.).

A 2024. évi választások arra is alkalmat teremtettek a központi hatalom számára, hogy annak tapasztalatait átültessék a jövő évi országgyűlési képviselői választások előkészítéseként az egyéni országgyűlési képviselői körzetek átalakításának szabályozásába.<sup>4</sup> A módosított szabályozás alapkiindulópontja az, hogy a jogállamiság jegyében az egyéni országgyűlési képviselői körzetek arányos kialakításának érdekében figyelembe kell venni a Budapest és Pest megye népmozgalmát, ami a hatályos szabályozás szerint megköveteli a főváros és térsége választókerületi megváltoztatását.<sup>5</sup> A szabályozás során a fővárosi országgyűlési választókerületek számának és területének meghatározásánál egyértelműen érvényesült a „politikai választási földrajz” logikája.<sup>6</sup> A fentiek alapján kijelenthető, hogy a választási rendszerre vonatkozó szabályozásban is kimutatható, hogy 2010-től a kormányzati jogalkotás során a jogállam alkotmányos követelményétől eltérve miképpen alkalmazható a „színelv joguralom” / „theater of rule of law” (Humphreys, 2010) gyakorlata, amelyben a valódi szándékokat elleplező szabályozás ún. jogállami kritériumokra hivatkozik.

Ennek alapján kijelenthető, hogy a jelenlegi „színelv jogállamban” a jog – megalkotója szándéka szerint – a „joggal való kormányzás” / rule by law’ és a „színelv joguralom” / theater of rule of law’ logikájának megfelelően jól szolgálja a kormányzati politikai célok, elsősorban a hatalom megtartásának az elérését. A választási rendszer példáján keresztül is igazolható, hogy rendszerváltással megvalósuló, jogállamiságra épülő kezdeti közeledés ellenére mára nagyon mesze kerültünk a Nyugattól, hiszen a NER-ben a helyi önkormányzatok és az „állampolgárok nem a jog, hanem a mindenkor parlamenti többség uralma alatt állnak” (Laki, 2021:379.). Így az sem lenne meglepő a mai politikai viszonyok között, ha a regnáló kormány – figyelemmel a közvéleménykutatási felmérésekre (misperint az ellenzék a jelenlegi választási szabályok alapján, ahogyan a Fidesz az elmúlt három országgyűlési választáson, akár relatív többséggel is elérheti a kétharmadot) és a jelenlegi kétharmados parlamenti többségére – a 2026. évi választásokat megelőzően úgy módosítaná az országgyűlési képviselői választások szabályait, hogy a „többségre törekvő” helyett egy „arányosságra törekvő” vegyes választási rendszert alakítana ki. Ebben az esetben a jelenlegi szabályokhoz képest nekezebb lenne biztosítani a parlamenti kétharmados többséget a következő politikai ciklusban. A „színelv joguralom” nevében ez arra is jó ideológiai alapot teremtené, hogy

a jelenlegi választási rendszer kritikusainak érveit átvéve (Kozák, 2021) úgy alakítsák át a parlamenti politikai struktúrát, hogy a jövőbeni győztes párt(ok) az egyszerű többség birtokában ne tudják megváltoztatni a korábban kétharmados szabályozással „bebetonozott” közhatalmi intézményi rendszert. Ebben az esetben annak az esélye is csökkenne, hogy a kétharmados parlamenti többséget igénylő, az önkormányzatokat érintő alkotmányos és sarkalatos törvényi szabályozás a jelenlegi „látszat” önkormányzati autonómia helyett egy „korszerű európai” önkormányzati autonómia lehetőségét teremtsen meg a jövőben.

## „KI KUTYÁJA VAGYOK ÉN?”<sup>7</sup>

A helyi hatalomhoz való hozzáférés egyik lehetséges megvalósulási formája az aktív és a passzív választójog biztosította lehetőségek kihasználása. A helyi hatalom főszereplőinek verbuválása, illetve a helyi közösségek vezetőinek kiválasztása szempontjából a választásoknak kiemelt jelentősége van. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának alapelveit (Council of Europe, 1985) elfogadó magyar önkormányzati rendszer a szabad, általános, egyenlő, közvetlen és titkos választásokon a liberális versengő demokrácia hagyományaira építi a helyi hatalom intézményeinek kialakítását. A magyar önkormányzati rendszer széttagoltságából és az ehhez igazodó differenciált választási szisztémából következően azonban az érdekérvényesítés intézményesítettége, a politizáltság jellege szerint eltérő típusú helyi önkormányzatok megalakításában vesznek részt a választópolgárok közösségei: a kisebb településeken többségében „kommunitás-alapú”, míg a nagyobb településeken és a megyékben, valamint a fővárosban mindenütt „pártosodott” a helyi önkormányzati intézményrendszer (Mellors – Pijenburg, 1989:79., 220., 279., Horváth M., 1996:16–21., 111–152.).

A fővárosi kerületekben a vegyes választási rendszer következtében<sup>8</sup> a „személyekre történő szavazás” helyett inkább a „pártokra történő szavazás” a meghatározó. Ezt a tendenciát erősíti az is, hogy a képviselői helyek egy részét kompenzációs listáról lehet betölteni az egyéni jelöltekre leadott, de mandátumot nem eredményezett szavazatok arányában, viszont listát értelemszerűen csak a pártok, illetve a társadalmi szervezetek állíthatnak. Kimutatható, hogy a fővárosi kerületekben a helyi polgármesterek és önkormányzati képviselők jelölésében és megválasztásában zömében a párthoz vagy valamilyen társadalmi szervezethez (jellemzően választási célra szerveződött, a pártoktól való elhatárolódást megtestesítő lokálpatrióta szervezetekhez) való kötődés a meghatározó (Szegevári, 2001:125.). A 2024. évi önkormányzati választások eredményei is tükrözik ezt, hiszen a IX. és XXI. kerület esetében a korábban párttámogatással megválasztott, de 2024-re a pártjuktól leváló polgármester személye köré szerveződő civil szervezetek jelöltjeként lettek újraválasztva a városvezetők. Megállapítható, hogy a Magyarország népességének közel 60%-át kitevő nagyobb településeken elsősorban a pártok vagy civil szervezetek (vagy azok közös) jelöltjeire történő szavazással sokkal inkább dominál az intézményesített / „pártosodott” politikai struktúra, mint a kisebb önkormányzatoknál, s ez egyértelműen így van a kizárólag listás választási rendszert alkalmazó vármegyei és fővárosi közgyűlések esetében. A 23 fővárosi kerületben a Fidesz önállóan összesen 6 helyen (26,1 %), 2 kerületben pedig független jelöltek mögé állva, míg az ellenzéki pártok önállóan 10 kerületben (43,5 %) és civil szervezetekkel összefogva 3 önkormányzatnál (13 %) tudtak polgármestert eredményesen jelölni, valamint 1 helyen

(a IX. kerületben) a polgármestert támogató civil szervezet támogatásán keresztül. Mind a kormányzó és az ellenzéki országos pártok helyi jelöltjei 1 kerületben (Csepelen) szenvedtek vereséget a korábban Fidesz-ből távozó, 2024-ben civil szervezet jelölésében induló polgármestertől. A 2024. évi területi önkormányzati választások eredményei figyelembe vételével a 33 tagú fővárosi közgyűlésben a Fidesz-KDNP és a Tisza Párt 10-10, a Párbeszéd-Zöldek - DK-MSZP (a főpolgármesterrel együtt) 7, a Vitézy Dáviddal Budapestért-LMP-Zöldek és a MKKP egyaránt 3-3 képviselői mandátumot szerzett a leadott szavazatok arányosságát tükröző listás választások eredményeként.

A 2024. évi ún. felezős, vagyis az országgyűlési képviselői választástól eltérő időben tartott önkormányzati választásokat abból a szempontból is érdemes értékelni, hogy a jelenlegi önkormányzati választások jelentenek-e változást az előző politikai vezetéshez képest, illetve azt is, hogy a helyi választások tekinthetők-e "protest jellegűnek" a fennálló kormányzati többséggel szemben. "Ebben ugyanakkor nemcsak az az érdekes, hogy személyében új polgármester vezet-e a helyi közösséget, hanem az is, hogy a polgármester mögött milyen támogatói összetétel áll most. Mert bevett hatalomtechnikai megoldás, hogy az országosan kedvezőtlen politikai helyzetben lévő szervezetekhez tartozó helyi szereplők az önkormányzati választáson megpróbálnak ellépni a pártjuktól, míg a kedvező helyzetben lévő szervezetekhez elkezdenek már helyi szinten is csatlakozni szereplők." (Vető, 2024:44.)<sup>9</sup> A 2024. évi önkormányzati választások eredményét tekintve látható, hogy összességében a 3177 megválasztott polgármester 67,4 %-át (2140 főt) újraválasztották. Ezek közül a polgármesterek 62,3 %-a (1979 fő) a korábbi támogatói körrel győzött most is, mint 2019-ben.<sup>10</sup> Ebben is a független jelöltként indulók száma a legnagyobb, összességében 1552 (zömében kisebb lakosságú településeken őrizték meg a vezetői helyüket. Sorban őket követik a Fidesz újraválasztott polgármesterei 376 helyen, valamint a 31 helyen újrászavazott civil szervezetek jelöltjei, s végül a 18 településen újraválasztott ellenzéki polgármesterek. Budapesten nemcsak az ellenzéki pártok támogatásával induló főpolgármestert, hanem 11 kerületben az ellenzéki pártok jelöltjeként vagy támogatásával újrainduló, 2019-ben is mandátumot kapott kerületi polgármestert választották újra a választópolgárok.<sup>11</sup> Az országos tendenciával ellentétben kisebb arányban a Fidesz jelöltjeként induló városrészvezetők közül 5 kerületi polgármestert választottak újra 2024-ben is, valamint 2 kerületben a függetlenként induló polgármestert maradt, ők mindketten a kormánypártok támogatását élvezték ezen az önkormányzati választáson is.

A többi 161 esetben ugyanaz a személy, de más politikai támogatással győzött. Ezek között arra is látunk példát az esetek több felében (94 településen), hogy korábban független vagy civil jelölt vállalta fel a Fidesz támogatását szinte kizárólag kistépüléseken, de 41 településen látható ennek az ellenkezője is, hogy korábban párt(ok) támogatásával megválasztott polgármester 2024-ben függetlenként vagy civil szervezet támogatásával győzött újra. "Ezek között a községtől a kerületig szinte minden településméretben találunk példát, de a legnagyobb súlyuk itt is a kistépüléseknek van, vagyis olyan helyeken, ahol nagyon közvetlen módon tud találkozni a helyi politikus a lakossági reakciókkal." (Vető, 2024:44.) A fővárosi kerületek esetében a IX. kerületben a 2019-ben más párt színeiben indult polgármester 2024-ben a személye köré szerveződött civil szervezet ajánlásával, de az ellenzéki pártok támogatásával győzött újra, a XXI. kerületben pedig a Fideszből távozott polgármester úgy tudta megőrizni a posztját, hogy legyőzte a kormánypárti és az ellenzéki kihívóját is.

A 2019-ben megválasztott polgármesterek személyében 2024-ben országosan a települések közel egyharmadában történt váltás. Ezek között 780 településen a személyek változása mögött az őket támogatók szándéka állt, amikor a megválasztott polgármesterek mögött ugyanaz a támogató politikai közösség állt, mint korábban.<sup>12</sup> Teljes váltás, azaz amikor más személy, más támogató körrel nyert a korábbi városvezetővel szemben 239 településen történt. Budapesten az I. kerületben a Fidesz jelöltje lett új polgármester az ellenzki támogatottságú volt polgármesterrel szemben, Újpesten az ellenzéki pártok jelöltje személyében lett változás, míg a XII. kerületben a Magyar Kétfarkú Kutypárt elnöke lett a polgármester. Zuglóban is vezetőváltás történt, a momentumos jelölt vezetheti a kerületet, az eddigi MSZP-s polgármester csak harmadik lett.

Összességében a 2024. évi önkormányzati választások nem teljesen igazolják vissza azt a vélekedést, miszerint a kormánypárt(ok) támogatottsága megtört, s ez „protest szavazatokon” is látszik. A függetlenek után ugyanis a Fidesz tudta a legtöbb (550) polgármesteri pozíciót megszerezni önállóan vagy pártszövetségben, s 21 helyen pedig olyan polgármester győzött (ebből 2 fővárosi kerületben független jelöltek is), akik mögött a kormánypárt(ok) támogatása is érvényesült, a vármegyei önkormányzatok pedig mindenütt egyértelmű Fidesz többséggel rendelkeznek, akik saját körükből választottak közgyűlési elnököt. Ezzel szemben az ellenzéki pártok összesen 17 településen tudtak sikerrel indulni a polgármester-választáson, 14 helyen pedig civil szervezettel közösen értek el sikereket. Budapesten egyedül a fővárosi önkormányzat esetében alakult ki patthelyzet a vetélkedő kormánypárt(ok) és ellenzéki párt(ok) között, s itt jelent meg markánsan a Tisza Párt is. Az is látható, hogy a települések döntő többségében ugyanaz a polgármester lett a helyi önkormányzat vezetője (Budapesten a főpolgármester mellett 11 ellenzéki politikus és 5 kormánypárti, valamint 2 független kormánypárti támogatással), ami azt is mutatja, hogy „az önkormányzatok világában stabil hatalmi struktúra működik, beágyazott szereplőkkel, akik érdemi társadalmi támogatottságot tudhatnak maguk mögött. Az elmúlt évtizedek folyamatai többször rámutattak arra, hogy a helyi beágyazottság akár az országos politikával szemben is képes ellensúlyt képezni.” (Vető, 2024:45.) Ez pedig arra is felhívja a figyelmet, hogy egy esetleg 2026-ban történő kormányváltás esetén – 2006-hoz hasonlóan – a Fidesz jelentős helyi hátrországgal bírhat, ami annak kedvezhet, hogy már ellenzékiből támogassa az általa kiépített jelenlegi „látszat” önkormányzati autonómia felváltását egy „korszerű európai” önkormányzati autonómiára épülő közhatalmi rendszerrel.

## „ITT VAN A VÁROS, VAGYUNK LAKÓI”<sup>13</sup>

A helyi kormányzás politikai feltételei körében két tényezőt érdemes figyelembe venni: egyrészt azt az államfilozófiát, ami meghatározza a központi és a helyi kormányzatok egymáshoz való viszonyulását, azaz az önkormányzati autonómiát, másrészt azt a felfogást, amit a településvezetők érvényesítenek a helyi kormányzás keretében, figyelemmel a helyi politikai viszonyokra.

Az önkormányzatok autonómiája történelmi koronként és államonként eltérő formában valósulhat meg, de tartalmi elemeivel kapcsolatban mégis megfogalmazhatók közös alapelvek, amelyek biztosítják az önkormányzatiság politikai, jogi és gazdasági feltételeit.

Európában ezeket az önrendelkezési alapelveket fogalmazza meg az aláíró államok szándéka szerint<sup>14</sup> a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Council of Europe, 1985), amit az Európai Unió tagállamai és intézményei a „közösségi vívmányok” (acquis communautaire) szerves részének tekintenek. Hasonló alapelveket találunk az Önkormányzati Világdeklarációban (IULA, 1985), ami a helyi önkormányzati autonómiát a demokratikus jogállam velejárójaként értelmezi. Annak elbírálása során, hogy egy adott országban a helyi önkormányzatokat szabad-e önálló hatalmi tényezőkként minősíteni, a politikai deklarációktól függetlenül lényeges, hogy a központi kormányhoz képest ténylegesen milyen autonómiával rendelkeznek a helyi önkormányzati szervek (Crook et al., 2000; Fumihiko, 2008). Egy demokratikus jogállamban az önkormányzati autonómia a központi hatalom cselekvési korlátjaként, hatalmi ellensúlyaként is értelmezhető, ami nem jelenti azt, hogy a helyi hatalom letéteményese állami kontroll nélkül akadályozhatja a központi végrehajtó hatalom cselekvését, de nem is kell szükségszerűen függenie tőle. A modern világban az önkormányzati autonómia közigazgatás-szervezési szempontból összekapcsolódik a decentralizációval (Crook et al. 2000; Brezovnik et al., 2021). S mivel a közigazgatás működése a hatalomkoncentrációra épül, ezért a külső „fékek és ellensúlyok” mellett a közigazgatási rendszeren belül is szükséges olyan autonóm alakulatoknak a létrehozása, amelyek fékezik a hatalom központosító törekvéseit, s egyben lehetővé teszik, hogy a demokrácia igényének megfelelően a polgárok közvetlenül is részt vegyenek a közigazgatás tevékenységében és annak ellenőrzésében. A közhatalom korszerű és valódi decentralizálása az alapja egy progresszív európai országban a helyi ügyek intézésében szükséges szabadságnak és az állami ügyek intézésében feltételezett alkotmányosságnak (Szegevári, 2024a:255.).

A helyi önkormányzatok 1990-ben jelentős politikai, jogi és gazdasági autonómiára tettek szert a decentralizáció következtében nemzetközi összehasonlításban is, ami egyfelől lehetővé tette a túlsúlyos állami hatalom lebontását, másfelől nagymértékben hozzájárult a demokratikus társadalmi folyamatok kiteljesedéséhez a helyi közösségek esetében is (Szegevári, 2024a:258–259.). A területi alapon szervezett lakópolgári közösségek önkormányzathoz való jogának alkotmányos érvényesítése megfelelt az európai értelemben vett szubszidiaritás elvének,<sup>15</sup> ami Magyarországon a jogi szabályozás meghatározó alapelve volt 1990–2010 között (Balázs, 1994; Szegevári, 2006). Magyarországon a rendszerváltást követően 2010-ig létezett tényleges helyi hatalom, ami lehetővé tette, hogy az önkormányzatok autonóm módon kormányozzanak a helyi közügyekben, s politikai értelemben ténylegesen érvényesítsék a hatalomkoncentráció megbontását és a horizontális mellett egy vertikális típusú hatalommegosztás, hatalmi konkurencia kialakulását. A helyi hatalom összetevői biztosították a helyi önkormányzati autonómiát, s egyúttal a helyi közösségek mint hatalmi entitások létezését a közhatalmi struktúrában (Szegevári, 2006). 2010 óta látható, hogy az új államrendszer más filozófiai alapokra épül, mint a rendszerváltáskor kialakított. A „forradalmi alkotmányozás” hevében elfogadott Alaptörvény egyértelművé tette, hogy az önkormányzati autonómia más súlypontokkal értelmezendő a NER-ben. Amíg a korábbi alkotmányos szabályozás az „önkormányzati autonómia” érvényre juttatását és védelmét, valamint a „szubszidiaritás” alkotmányos követelményét tekintette egyik fő céljának, addig az Alaptörvény az etatista megközelítés szellemében az önkormányzatokat nem önálló hatalmi entitásként, hanem a közigazgatás sajátos részeként, a végrehajtó hatalom helyi szerveiként értelmezve szabályozza (Szegevári, 2024a; Zongor, 2024). S 2010 után a parlamenti

kétharmad birtokában a kormányzó pártok érvényt is szereztek ennek az államfilozófiának, vagyis a „nyílt centralizációnak”, és jogállami akadályok hiányában kialakították a „látzat” önkormányzati autonómiára épülő közhatalmi rendszert. „A magyar önkormányzatok politikai, jogi, gazdasági és szövetkezési autonómiájának változását figyelemmel kísérve a rendszerváltástól napjainkig kimutatható, hogy rendszerszinten eljutottunk a rendszerváltáskor az önkormányzatokra mint a „szabadság kis köreire” építő konszenzuális demokratikus megközelítéstől a napjainkat jellemző, a tanácsrendszerre emlékeztető centralizált államszervezeti rendszerig, amelyben a magyar települési és területi önkormányzatoknak – néhány kivételtől eltekintve – legfeljebb „önkormányzati és demokratikus jellege” van, de tulajdonképpen az egységes és központosított államhatalom „hajtószíj szerveiként” funkcionálnak. (Szegvári, 2024d:22.) Ebből a szempontból a helyi (ön)kormányzás külső politikai feltételei nem biztosítják az önkormányzatiság autonómiáját, de minimális mozgástér maradt annak ellenére is, hogy „a települések pénzügyi súlya csökken és hiába vontak el tőlük feladatokat, azért az elvárások megmaradtak a települési önkormányzatokkal szemben. Persze, valójában sokkal kisebb ilyen értelemben a települések befolyása, mint 2010 előtt volt, az eredetileg még a rendszerváltók által kigondolt hatalmi szerep szép lassan fölolvad.” (Tóth, 2024b:37.)

A „látzat” önkormányzati autonómia feltételei között is marad arra lehetőség, hogy a helyi önkormányzati vezetők bizonyítsák (ön)kormányzási képességüket, figyelemmel a helyi érdek és politikai viszonyokra. Persze a mégoly demokratikusan működő helyi önkormányzati intézmények esetében is feltehető a kérdés, hogy a demokratikus hatalmi technikák és módszerek közül döntően melyik modell képezi az alapját a hatalomgyakorlásnak: a többségi vagy a közmegegyezéssel demokrácia önkormányzati modellje érvényesül-e inkább (Lipjhardt, 1984)? A politikai demokrácia többségi modelljének elve gyakorta tetten érhető azokban a döntéshozatali mechanizmusokban, amelyek a „kormányozhatóság”, a „működőképesség” és a „hatékonyság” jelszavára alapozva biztosítják, hogy a választásokon győztes, „többségben” lévő politikai és érdek-csoportok képviselői kisajátítsák a hatalmi intézményeket, kizárva ebből a „kisebbségben” lévőket. A „kizárólag a többség gyakorolja a hatalmat” felfogással szemben a konszenzusos hatalomgyakorlást előnyben részesítőket elsősorban szélesebb legitimációs bázisra törekedve arra figyelmeztetnek, hogy „minél többen vegyenek részt a hatalom gyakorlásában”, és intézményesen is biztosítsák a többségi uralom korlátozását, illetve a döntések által érintett „kisebbség” érdekeinek érvényesítését, részvételét a hatalom gyakorlásában. Ennek keretében nem arra keressük a választ, hogy a helyi politikusok milyen ideológiával (ön)kormányoznak (bár ez sem mellékes), hanem azt vizsgáljuk, hogy milyen intézményes megoldások és módszerek biztosítják az egyik vagy másik modell alkalmazhatóságát, illetve milyen tagoltságú közösségekben és értékrendszerekben funkcionálnak megfelelően ezek a modellek. Anélkül, hogy a helyi társadalmak tagoltságának elemzésébe fognánk, külön bizonyítás nélkül is elfogadhatónak és továbbiakban alkalmazhatónak tűnik az a megközelítés, hogy a többségi demokrácia nagyobb teljesítményt nyújthat a homogén közösségek számára, míg a tagoltabb, plurális helyi társadalmak számára inkább a közmegegyezéssel demokrácia technikái felelnek meg jobban, figyelemmel a „bizalmi elv” minél szélesebb körű érvényre juttatására és a nagyobb „társadalmi tőke” felhalmozására (Lipjhardt, 1981).

A helyi kormányzás esetében arra is gyakorta látunk példát, hogy a „nagypolitika” keretében kialakult intézményes megoldásokat kritikátlanul próbálják átültetni a helyi viszonyokra, olyankor is, amikor ennek kevésbé lenne létjogosultsága a helyi önkormányzat működésében. Ilyen esetekben az országos politikai intézmények „demokrácia deficitjének” a helyi intézmények szintjére történő transzformálása igen könnyen vezethet a helyi politika tekintetében a választópolgárok kiábrándultságához a helyi politikai intézményekkel kapcsolatban is. A parttalan képviselő-testületi csatározások, amelyek leképezik a parlamenti vitákat, gyakran azt az érzést alakítják ki a helyi közügyek iránt érdeklődő választópolgárokban, hogy a helyi képviselők nem a lényeges, őket érintő kérdésekkel foglalkoznak, nem „a lakosság érdekében gyakorolják a közhatalmat”.<sup>16</sup> A pártok jelenléte vagy hiánya önmagában nem minősíti a helyi önkormányzatot, de a helyi hatalom működése szempontjából nem lényegtelen kérdés, mert az érdekérvényesítés intézményesítetttségének is más-más tartalmat és formát ad. Az országos pártok helyi önkormányzatokban való megjelenése óhatatlanul kihathat a központi és a helyi hatalom viszonylatára. A pártok kettős kötődése ugyanis jelentősen befolyásolhatja a „területi érdek” érvényesítésének és megjelenítésének módjait a pártok országos politikájában. Ez nemcsak azzal összefüggő kérdés, hogy az egyes pártok mennyire tartják fontosnak a helyi hatalomba való beágyazódást, a különböző hatalmi szintek elfoglalását, hanem azzal is kapcsolatban van, hogy az egyes pártok saját „karrier-rendszerük” kiépítésében mennyiben támaszkodnak a helyi politikusok országos politikába történő bevonására. A 2024. évi önkormányzati választások egyik érdekes következménye, hogy az ellenzéki pártok támogatásával induló polgármesterek egy része eleve elzárkózik az országos politikába való bekapcsolódástól, s kifejezetten helyi politikai karrierben gondolkodik.<sup>17</sup>

Az országos pártoknak a helyi hatalomban való megjelenése sokszor nem tudja csillapítani a helyi érdekek konfliktusát a pártok országosan megjelenített érdekeivel. Ebből adódóan a pártok néha képtelenek kezelni a helyi érdekeket, illetve sokszor kénytelenek eltérni, hogy a helyi politika más együttműködési terepeket alakít ki a pártok között országos és helyi/regionális szinten. Sokszor hiányzik a koherencia a pártok országos és helyi szintre is alkalmazható politikai válaszai és megoldásai között.<sup>18</sup> Számtalan példát láttunk az elmúlt önkormányzati választáson is arra, hogy a helyi politikusok inkább a helyi közösség érdekeinek következetes képviselőit vállalták fel, sokszor „dezertálva” a korábban őket támogató pártokból. Ilyen esetekként említhetők azok a főként kis- és közép-városi példák, amikor a pártjukkal szembekerült helyi politikai vezetők független jelöltként, vagy saját maguk „választási pártjaként” működő ál-civil szervezetek jelöltjeként sikeresen indultak, nem ritkán a korábbi pártjuk ellenjelöltjével szemben. Csepelen erre is láttunk példát, ahol a Fideszből kilépett polgármester a korábbi pártjának a jelöltjével szemben is sikert aratott.

A kormányozhatóság szempontjából a „pártosodott” önkormányzatokban a helyi kormányzás hatékonyságára tekintettel megkülönböztethetők a különféle testületi modellek: az egypárti többségű, a koalíciós többségű és a kiegyensúlyozott testületek (Mellors – Pijenburg, 1989:68–112.). Az egypárti többségű képviselő-testületek esetében gyakoribbak a többségi elvű demokrácia intézményes megoldásai, mivel a homogén összetételű közösségekben és testületekben ezek a technikák jó hatásokkal alkalmazhatók, és különösebben nincs kényszerítő erő a többség számára, hogy bevonja a politikai kisebbséget is a tényleges hatalomgyakorlásba. Ilyen testületek esetén nincs szükség a „hatalommegosztási” techni-

kák alkalmazására sem, ami általában a helyi regulációs és végrehajtó funkciók összemósódását is eredményezi.<sup>19</sup> A koalíciós többségű és a kiegyensúlyozott képviselő-testületek esetében jobban funkcionálnak a közmegegyezéssel hatalomgyakorlás módszerei és technikái. Részint a politikai közösségek pluralitása miatt ezekkel jobb eredmény érhető el, továbbá a „hatalommegosztás” elvének adaptálását, a hatalmi szerepek jobb elkülönítését és kiegyensúlyozását a politikai szereplők egymással szemben intézményesen is kikényszerítik. 1994-től a választójogi törvény módosítása a korábbi „többségi demokrácia” elvére épülő rendszert a „közmegegyezéssel demokrácia” felé mozdította el, vagyis az ezt követő választási ciklusokban a koalíciós többségű és a kiegyensúlyozott modellek váltak gyakoribbá, főként a budapesti önkormányzatokban.

A koalíciós együttműködéseknek alapvetően két fő típusa különíthető el a „kormányzati koalíciók” és a „parlamenti koalíciók” intézményesültségének analógiájára a helyi önkormányzatok esetében is:<sup>20</sup> a formális és az informális együttműködések rendszere. A formális koalíciós együttműködés feltételezi, hogy a tényleges döntéshozatali és operatív helyi kormányzati funkciók és intézmények mindenki számára átlátható és ellenőrizhető módon biztosítják a közös (ön)kormányzás feltételeit. Ilyennek mondható, ha például a képviselő-testület a koalíciós szabályok szerint a polgármesteri tisztséghez kapcsolódva – a pártok együttműködésére épülően – további tisztségviselőket (alpolgármestereket, tanácsnokokat, bizottsági elnököket) is választ és ezeknek önálló kompetencia- és felelősségi körét is formálisan rögzítik. Ennek formája lehet a Szervezeti és Működési Szabályzat, amely helyi rendelet lévén nyilvános és mindenki számára hozzáférhető, de ezek a megállapodások ún. koalíciós paktumokban, avagy íratlan szokásjogi alapon is lefektethetők.<sup>21</sup> Az informális koalíciós együttműködés formája lehet például, hogy a pártok képviselő-csoportjai, frakciói a képviselő-testületi döntések előtt rendszeresen egyeztetnek a közös vélemény kialakítása érdekében, esetleg azonos, összehangolt véleményt képviselnek a vitákban vagy a nyilvánosság előtt, netán megállapodnak az együttes szavazásban is. Ilyen módon valósult meg például a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlésében 1990–1992 között a Fidesz és az SZDSZ frakcióinak együttműködése anélkül, hogy a Fidesz formálisan is elfoglalta volna az SZDSZ-es főpolgármesteri kabinetben a neki felajánlott székeket. A 2024. évi önkormányzati választások követően a Fővárosi Közgyűlés működésében is érzékelhető volt, hogy a kiegyensúlyozott képviselő-testületi modell kialakulása következtében az ezekutáni feladatokban való koalíciós együttműködés helyett, a legiszlációs funkcióban való „ügyek mentén” történő kooperáció mellett tettek hitvallást a pártok külön formális megállapodás nélkül.<sup>22</sup>

Meg kell azonban jegyezni, hogy a „koalíciós típusú” vagy „plurális demokrácia” elvére épülő együttműködés formáit és technikáit azokban az önkormányzatokban is felfedezhetjük, amelyek többségében nem pártosodtak, hanem inkább a „kommunitás alapú önkormányzatok” kategóriájába tartoznak. A képviselők közötti ideiglenes érdekek mentén vagy egyéb szerveződési szempont szerint létrejött csoportosulások laza együttműködésére mindenütt találhatunk példákat. A fővárosi kerületekben ez olyan esetekben is érvényesül, ahol a pártok városrészi jelenléte annak ellenére markáns, hogy a párt fővárosi vagy országos jelenléte nem tűnik meghatározónak. Az előzetes véleményegyeztetés szinte minden települési önkormányzatnál jellemző, s kellően biztosítja a pártok intézményes jelenléte nélkül is az érdekek egyeztetett érvényre juttatását, az egymással versengő érdek-csoportok (klien-

túrák) konszenzusos vagy kompromisszumos kiegyezését a helyi döntések során (Horváth M. – Péteri, 1993:34–43.).

A fővárosi választási rendszer megváltoztatása következtében a fővárosi közgyűlésben – 3 kerületi polgármester esetlegesen kialakult részvétele ellenére – nem érvényesül a városrészi érdekek intézményesítése. Ezért a fővárosi városvezetés részéről célszerű lenne olyan városvezetői egyeztető fórum létrehozatala, ami lehetővé teszi a „többszintű kormányzás” (Piattoni, 2009) jegyében a kerületi polgármesterekkel való intézményes együttműködést. A „partnerségi kormányzás” jegyében célszerű lenne intézményesíteni a kooperáció formáit a központi kormányzati együttműködés mellett a tudományos-gazdasági-civil szervezetek képviselőivel is (Manchester City Council, 2013, Szegvári, 2024b). Ezzel együtt Budapest és térsége együttes tervezésére és fejlesztésére, illetve a település-üzemeltetés és -igazgatás közös elvek mentén történő agglomerációs térségi menedzselésére indokolt lenne létrehozni a nemzetközi gyakorlatban már létező (Abbott, 2011; OECD, 2014; Rojas et al., 2007; Slack, 2007), az önkormányzati autonómiára épülő együttműködési formákat és intézményeket, valamint biztosítani ehhez a fiskális eszközöket, amelyek lehetővé tennék a budapesti metropolisz térség partnerségen alapuló hatékony működését és fejlesztését (Andersson, 2014; BFVT, 2023; Dodge, 1996; OECD, 2014; Roy et al., 2013; Swianiewicz, 2003; Tatai et al., 2024; Tosics, 2008; TSCA, 2003). Ennek a folyamatnak kedvezhet a NER „önkorrekciójaként” is értelmezhető új területpolitika (Tóth, 2024a), de „látszat” önkormányzati autonómia ellensúlyozásához nem elegendő csak a területfejlesztésben meghonosítani a decentralizációt és a partnerség elveit. Valódi és „korszerű európai” autonómiára alapozó, a szubszidiaritás elve szerint felépülő önkormányzati rendszer nélkül a területi kiegyensúlyozatlanságok nem fordíthatók meg, s a területi versenyképességi célkitűzések nem teljesíthetők (Szegvári, 2024b). A település- és a területfejlesztés elsősorban az önkormányzati feladatok között fogalmazható meg koherensen a település- és területrendezéssel, valamint a közszolgáltatások szubszidiaritási elven történő megszervezésével (Dijkstra et al., 2019; Funck et al. (eds.), 2003; OECD, 2014; Swianiewicz, 2003; Szegvári, 2024c; Zornoza, 2014). Tehát ahhoz, hogy a főváros és térsége versenyképes metropoliszként működjön, az államrendszer reformjának részeként egy „korszerű európai” autonómiára épülő és a regionális demokrácia követelményeit megtestesítő önkormányzati rendszerre van szükség Magyarországon (Szegvári, 2024b:167.).

## JEGYZETEK

- 1 Kispál és a Borz – Húsrágó, hídverő (dalszöveg)
- 2 Alaptörvény tizenegyedik módosítása.
- 3 2023. évi XCV. törvény az igazságosabb és arányosabb önkormányzati választások érdekében egyes választási tárgyú törvények módosításáról.
- 4 Lásd az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXIX. törvényt.
- 5 Lásd az országgyűlési képviselői választásról szóló 2011. évi CCIII. törvény 4. fejezetét.
- 6 Az egyéni országgyűlési választókerületek számát úgy is meg lehetett volna határozni, hogy a budapesti választókerületek számát nem 2, hanem 1 választókerülettel csökkentik, ami az önkormányzati

választások eredményeit nézve nagyobb esélyt ad a vidéki szavazóbázisra építő Fidesz számára, hogy ezzel is erősítse 2026-ra a pozícióit, illetve a választókerületek határainak átrajzolásában is kimutatható ilyen irányú törekvését.

- 7 A címet egy 2022-ben készült magyar filmnek az Erdélyben kisebbségben élő rendezőjétől, Lakatos Róbertől kölcsönöztem, aki politikai és társadalmi irányzatok metaforájaként dokumentarista eszközökkel mutatja be a létező „kutyatenyésztési ideológiákat”.
- 8 A vegyes választási rendszerben az önkormányzati képviselők a „többségi elvű” egyéni választókerületi rendszerben és az „arányosságra épülő” kompenzációs listán szerezhettek mandátumot a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 5. §. (2) bekezdésében meghatározottak szerint.
- 9 Mivel a felívelő politikai pályán lévő Tisza Párt a képviselői választásokba gyakorlatilag nem szállt be, ezért az utóbbi „csatlakozási jelenséget” csak korlátozottan lehet értékelni, viszont a „dezertálási folyamatot” érdemes figyelembe venni mind a Fidesz, mind az ellenzéki pártok tekintetében. A székesfehérvári fideszes és a II. kerületi ellenzéki polgármester esete jól példázza ezt, akik a pártpolitikától való elhatárolódást tekintik sikerük egyik titkának (Ónody-Molnár, 2024a:98.; Tóth, 2024h:143.). Ugyancsak ezt példázza Angyalföld polgármesterének teljesítménye, ami nemcsak a többszöri újraválasztásában lemérhető, hanem abban is, hogy a helyi képviselők elsősorban nem a pártjuk, hanem a polgármester ajánlásával lettek eredményesen megválasztva. A hatvani példa is ezt jelzi, mivel a 2019-ben a Fideszből kizárt polgármestert nagy arányban újraválasztották.
- 10 1990-ben az első szabad önkormányzati választáson a megválasztott polgármesterek több mint egyharmada korábban tanácselnök volt (Szegevári, 2001:135.). A polgármesteri városkormányzási gyakorlat fontosságát jelzi a választók szemében ellenkező előjellel a pápai és a szombathelyi példa, ahol a választók a polgármestert támogató pártokra leadotthoz képest kisebb vagy nagyobb arányú szavazataikkal jelezték ezzel kapcsolatos véleményüket (Tóth, 2024f:87.; Ónody-Molnár, 2024b:111.).
- 11 A III. kerületben a 2019-ben megválasztott polgármestert annak ellenére újraválasztották, hogy ellene a választások idején büntetőeljárás volt folyamatban.
- 12 A túlnyomó többséget itt is a független jelöltek adják (737 önkormányzat), 31 helyen a Fidesz cserélte le a politikusát, míg a civil szervezetek 9 és az ellenzéki pártok 3 településen tették ugyanezt. Budapesten ez egyedül az ellenzéki támogatású újpesti polgármester esetében valósult meg.
- 13 Cseh Tamás – Budapest (dalszöveg).
- 14 A Magyar Köztársaság megerősítéséről szóló okiratának letétbe helyezése az Európa Tanács főtítkáranál 1994. március 21. napján megtörtént, kihirdette az 1997. évi XV. törvény.
- 15 A szubszidiaritás elve szerint közfeladatot elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló helyi önkormányzatnak kell megvalósítania, a feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházását indokolhatja a feladat természete és nagysága, valamint a hatékonysági és gazdaságossági követelmények (Council of Europe, 1985: 4. Cikk (3) bekezdése).
- 16 Ilyenként említhető meg a 2024. évi önkormányzati választásokat követően a Fővárosi Közgyűlés, ahol a megválasztott képviselők döntésben való részvételét elsősorban az határozza meg, hogy a pártjuk országos politikájába miként illeszkedik az adott kérdés eldöntése, akár azon az áron is, hogy a szervezeti és működési kérdésekben való döntésképtelenség a működőképesség rovására mehet. (A Fővárosi Közgyűlés 2025. január 29-i ülése jól példázza ezt, amelynek kapcsán a Tisza Párt és a MKKP egymást vádolták azzal, hogy a városkormányzást lehetetlenítik el az országos politikai viták helybe történő transzformálásával.)

- 17 A II. kerület újraválasztott polgármestere szerint azt, „ha valaki önkormányzati politikai pályán indul, ahonnan országos politikussá szeretne előlépni, én egyfajta árulásnak tartom. (...) a pártpolitikától mindenképp el kell távolodni” (Tóth, 2024h:143.).
- 18 Erre utalt a székesfehérvári polgármester is a 2024. évi újraválasztását követően, amikor kijelentette, hogy „egy önkormányzatot nem lehet országos pártpolitikai alapon működtetni.” (Ónody-Molnár, 2024a:98.) Arra is láttunk példát Pakson, hogy a kormányzó párt a pártfegyelem meglétében bízva nem tartotta szükségesnek a helyi vezetőkkel való érdemi tárgyalást, s a győztes civilek véleménye szerint ez is fontos tényező volt a győzelmük elérésében. Ezért arra hivatkozhattak a választások után, hogy „most legalább komolyan veszik a leendő városvezetést, mert az eddigi fideszessel még csak nem is tárgyaltak, levegőnek nézték őket, kihagyták minden döntésből” (Tóth, 2024d:53.).
- 19 Ez különösen 1990–1994 között vált általánossá, amikor a kétszavazatos választási rendszerben egy politikai csoport kezében könnyebben összpontosulhatott a helyi képviselői mandátumok többsége és a nagyobb településeken és a fővárosban a kerületi polgármestert és a főpolgármestert – valamint a helyetteseiket – a képviselő-testület közvetetten választotta. 1994-től a nagyobb településeken a kompenzációs lista – 2024-től pedig a fővárosban a listás szavazás – arányosította a leadott szavazatok függvényében a testületek összetételét, így ma nagyon ritkán fordul elő az egypárti többségi modell a gyakorlatban. A polgármesterek közvetlen választása néhány településen pedig inkább kizárja a funkciók egybeolvasztását, tekintettel a polgármester és az egypárti többségű testület eltérő politikai hovatartozására (Szegegyvári, 2001).
- 20 A parlamentáris demokrácia fogalomrendszerét alapul véve a helyi önkormányzatok esetében is kétféle módon írható le az együttműködés intézményesültsége: a végrehajtott funkciókban („kormányzati koalíció”) is, illetve csak a szabályozási és koncepcionális, stratégiai döntésekben („parlamentari koalíció”) (Janda et al., 1992:33–61., 375–455.).
- 21 „A szabályokat nem szükséges leírni, de az íratlan szabályokat könnyebb figyelmen kívül hagyni és vita tárgyává tenni.” – fogalmazza meg egy angol párt szabályzata (Horváth M., 1996:109.). Ennek jegyében 1998-ban a Fővárosi Önkormányzat SZDSZ–MSZP koalíciós megállapodását írásban rögzítették, megjelölve ebben az egyes tisztségek megosztását és a felelősségi köröket, s bár ezt a dokumentumot nem hozták nyilvánosságra, mégis a rendelkezéseit a helyi hatalmi rendszer működtetésében érvényesítik. A 2024. évi választásokat követően nem látszik esély a pártok helyi képviselőinek országos mintakövetése miatt hasonló politikai paktumok megkötésére.
- 22 S bár annak egyértelmű rögzítése a pártok képviselői részéről nem történt meg, hogy milyen ügyek mentén képzelik el az együttműködést, a 2025. évi fővárosi költségvetés elfogadása, valamint a „Mini-Dubai” fejlesztés ügyében a budapesti elővásárlási joggal kapcsolatos döntés mégis jelzi azt, hogy a „kisebbségi kormányzás” esetében is lehet a helyi (ön)kormányzás feltételeit biztosítani.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Abbott, John: *Regions of Cities: Metropolitan Governance and Planning in Australia*, in Xu, Jiang – Yeh, Anthony G. O. (eds): *Governance and Planning of Mega-City Regions, An International Comparative Perspective*, Routledge, 2011, 172–190.
- Andersson, Mats: *Metropolitan Governance and Finance*, in: Farvacque-Vitkovic, Catherine D. – Kopányi, Mihály (eds.): *Municipal Finances, A Handbook for Local Governments*, IBRD/THE WORLD BANK, 2014, 41–92. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9830-2>
- Ágh Attila: *A tökéletes autokrácia tündöklése és bukása*, Progress Tanulmánykötetek, Budapest, 2023.

- BFVT: *Budapest és a fővárost körülvevő települések viszonya*, Budapest Főváros Várospítési Tervező Kft., Budapest, 2023.
- Balázs István: *Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében*, Magyar Közigazgatás, 1994/1–2.
- Brezovnik, Boštjan – Hoffman, István – Kostrubiec, Jarosław (eds.): *Local Self-Government in Europe*, Institute for Local Self-Government Maribor, 2021.
- Council of Europe: *European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg, 1985.
- Crook, Richard – Manor, James: *Democratic Decentralisation*, The World Bank, OECD Working Paper Series, Washington D. C., 2000, 11.
- Dijkstra, Lewis – Poelman, Hugo – Veneri, Paolo (eds.): *The EU – OECD Definition of a Functional Urban Area*, OECD, Regional Development Working Papers, 2019/11. <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Dodge, William R.: *Regional Excellence – Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*, National League of Cities, 1996.
- Fóti Tamás: *Pluralizmus – hatalom-megosztás – önkormányzat: a demokrácia pillérei*, in: Tóth Ákos (szerk.): *Vár állott, most... Merre tovább, önkormányzatok?*, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024, 102–107. ISSN 2939 8959
- Fumihiko, Saito: *Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview*, in: Fumihiko, Saito (eds): *Foundations for Local Governance*, Physica-Verlag HD, 2008. [https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2006-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2006-5_1)
- Funck, Bernard – Pizzati, Lodovico (eds.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*, World Bank, 2003.
- Horváth M. Tamás: *Pártok a helyi önkormányzatokban*, Budapest, 1996.
- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor: *Új változatosság*, “Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Budapest, 1993.
- Humphreys, Stephen: *Theatre of the Rule of Law, Transnational Legal Intervention in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511732393>
- IULA: *Worldwide Declaration of Local Self-Government (Önkormányzati Világdeklaráció)*, Elfogadta a IULA – International Union of Local Authorities 1985-ben, Rio de Janeiro-ban, 1985.
- Janda, Kenneth – Berry, Jeffrey M. – Goldman, Jerry: *The Challenge of Democracy. Government in America*, Houghton Mifflin Company, Boston–Toronto, 1992. ISBN 0-395-47287-3
- Kozák Márton: *A rendszerváltás magyar módja: Lebetséges-e demokratikus átmenet túlzottan aránytalan választási rendszerrel?*, in: Szentpéteri Nagy Richárd: *A választás fensége*, Budapest, 2021.
- Laki László: *A történelemnek nincs fantáziája*, in: Békés Zoltán (szerk.): *A „színlelt” szocializmusból a „színlelt” kapitalizmusba*, Belvedere Meridionale, 2021, 281–399.
- Lakner Zoltán: *Lebegő pártok az ostromlott városban*, in: Tóth Ákos (szerk.): *Vár állott, most... Merre tovább, önkormányzatok?*, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024, 164–169. ISSN 2939 8959
- Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Society*, San Diego, 1981.
- Lijphart, Arend: *Democracies, Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries*, Yale University Press, 1984.
- Manchester City Council: *Partnership Governance Framework and Guidance*, Issue 3, 2013.
- Mellors, Colin – Pijnenburg, Pert: *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, London, 1989.
- Nemzeti Együttműködés Programja: *Az Országgyűlés 1/2010. (VI. 16.) OGY Politikai Nyilatkozata a Nemzeti Együttműködésről*, A Politikai Nyilatkozatot az Országgyűlés a 2010. június 14-én megtartott ülésnapján fogadta el.

- OECD: *Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, Policy Briefs, Third Ministerial Meeting of the Territorial Development Policy Committee, Marseille, France, 5–6. December 2013, OECD Publishing, 2014.
- Ónody-Molnár Dóra: *Az én ars poeticám a közösségi erő*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most... Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024a, 96–101. ISSN 2939 8959
- Ónody-Molnár Dóra: *Odajöttek hozzám, és elmondták, hogy rám fognak szavazni...*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024b, 108–115. ISSN 2939 8959
- Piattoni, Simona: *Multi-Level Governance in the EU, Does it work?*, 'Globalization and Politics: A Conference in Honour of Suzanne Berger', MIT, May 8 and 9, 2009.
- Rojas, Eduardo – Cuadrado-Roura, Juan R. – Güell, José Miguel Fernandez (eds.): *Governing the Metropolis – Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, 2007. <http://dx.doi.org/10.18235/0012552>
- Roy, Bahl W. – Linn, Johannes F. – Wetzels, Deborah L. (eds.): *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Elérhető: [https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf)
- Slack, Enid: *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities – The Role of Metropolitan Governance*, Policy Research Working Paper, 2007. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>
- Swianiewicz, Pawel: *Foundations of Fiscal Decentralization – Benchmarking Guide for Countries in Transition*, LGI/OSI, 2003. Elérhető: [http://pdc.ceu.hu/archive/00006929/01/LGI\\_Foundations-of-Fiscal-Decentralization\\_2003.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00006929/01/LGI_Foundations-of-Fiscal-Decentralization_2003.pdf) (Letöltés ideje: 2024.08.26.)
- Szegvári Péter: *Helyi politika – helyi érdekek*, in: Kéri László (szerk.): *Societas Politica*, Fejezetek a politikai szociológia köréből, Miskolc, 2001, 121–140. I SBN 963 9103 79 5
- Szegvári Péter: *Helyi érdekek és helyi képviselet – Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágak minősíteni?*, in: Fűrész Klára – Kukorelli István (szerk.): Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2006, 357–372.
- Szegvári Péter: *Milyen legyen a fővárosi önkormányzati struktúra?*, Comitatus, 2011/július–augusztus.
- Szegvári Péter: *Az önkormányzati autonómia végveszélyben*, in: Ágh Attila (szerk.): *Magyar zásakutca az Európai Unióban*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2024a, 252–298.
- Szegvári Péter: *Ment-e előbbre a világ?*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024b, 22–29. ISSN 2939 8959
- Szegvári Péter: *Csökkenthető-e Magyarországon a "főváros szindróma" a területpolitika új eszközeivel?*, Comitatus, In memoriam Rechnitzer János, 2024c/250, 163–170. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-250.163>
- Szegvári Péter: *Budapest metropolisztársaság területi versenyképességét és fenntartható fejlesztését támogató városkormányzati megoldási javaslatok*, in: Szirmai Viktória (szerk.): *Budapest metropolisz, Egy közép-európai nagyvárostársaság*, L'Harmattan, Budapest, 2024d, 334–343. ISBN 978 963 646 095 2
- Tamanaha, Brian Z.: *On the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2004.
- Tatai Zsombor: *Térszerkezeti folyamatok és kibívások a budapesti agglomerációban, Budapest metropolisz*, in: Szirmai Viktória (szerk.): *Egy közép-európai nagyvárostársaság*, L'Harmattan, Budapest, 2024, 317–333. ISBN 978 963 646 095 2
- TCSA: *Enough Talk, An Action Plan for the Toronto Region*, Toronto City Summit Alliance, Toronto, 2003.
- Tosics Iván: *Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése külföldi példák és hazai relevancia*, Tér és Társadalom, 2008/1., 3–25. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1153>

- Tóth Ákos: *A kormányznak van önkorrrekciós képessége*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 20024a, 30–35. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Ha nincsenek uniós pénzek, nincs se fejlesztés, se berubázás*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024b, 36–41. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Egymás kölcsönös sikerében vagyunk érdekeltek*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024c, 46–51. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Paks és a fehér eperfa*, in: Tóth Ákos (szerk.) Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024d, 52–57. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Eszes Béla: Ez már hibérúrrendszer*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024e, 58–61. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Gröber Attila: A pápaiak nem véleményt mondtak, hanem ítéletet*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024f, 84–89. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Pofapénz helyett kiszámíthatóság*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024g, 130–135. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Tartok tőle, hogy nagy lesz a baj*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024h, 136–145. ISSN 2939 8959
- Tóth Ákos: *Szabad Városok Szövetség: az elűszott lehetőség?*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024i, 156–159. ISSN 2939 8959
- Vető Balázs: *Tartóoszlopok, választás után*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024, 42–45. ISSN 2939 8959
- Zongor Gábor: *A magyar önkormányzatiság végeszélyben*, in: Tóth Ákos (szerk.): Vár állott, most..., Merre tovább, önkormányzatok?, Jelen bookazine – 3. Liberty Press Kft., Budapest, 2024, 58–61. ISSN 2939 8959
- Zornoza, Juan: *New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View*, in: Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe, Foster Europe, 2014, 105–127.



*Papp György: Nyári éjek asszonya*