

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Kispolitika, nagypolitika, nemzetközi politika, önkormányzatok

Small and big politics, paradiplomacy and the local governments

•
SZERZŐ:

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, kutató professzor, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 7621 Pécs, Papnövelde u. 22., palne.kovacs.ilona@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0003-2286-6326

JEL kód: Z00

Kulcsszavak: helyi politika • helyi választások • többszintű kormányzás
• önkormányzati nemzetközi kapcsolatok

Absztrakt: A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy az önkormányzati választásokat összekösse a kormányzati és nemzetközi politika dimenzióival, egyben áttekintse a magyar helyi politikai és önkormányzati rendszer főbb fejlődési irányait, elsősorban nem közjogi, hanem politikatudományi megközelítéssel. A rövid tanulmány nem bocsátkozik alapos elemzésekbe, inkább a problémákat veszi sorba: milyen következményekkel jár az önkormányzatok fokozatos pozícióvesztése, a lopakodó, majd nyílt centralizáció során hogyan veszi át a helyi kapcsolatok helyét a központtól való függés. A szerkezeti, szabályozási, finanszírozási gondok erodálják a helyi demokráciához fűződő kezdeti ambíciókat, a szereplők és döntési mechanizmusok a vertikálisban működnek. A tanulmány a többszintű kormányzás és a másodrangú választások koncepcióját alkalmazza a hazai viszonyok elemzésére, azzal érvelve, hogy a választási magatartást a kormányzás többszintű kontextusában lehet értelmezni. Konklúzióként a szerző felveti, hogy az önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai kitorési pontot jelenthetnek, ha nem is a teljes önkormányzati rendszer, hanem a nagyobb városok számára.

AUTHOR:

ILONA PÁLNÉ KOVÁCS, Research Professor, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary, palne.kovacs.ilona@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0003-2286-6326

JEL code: Z00

*Keywords: local politics • local elections • multi-level governance
• international relations of local government*

***Abstract:** The article attempts to link the local elections with the national and international political dimensions. It provides an overview the main trends of the Hungarian local political and governmental system focusing on political science perspectives instead of public law. The short writing is not a deep analysis rather a mapping of problems: what are the consequences of the gradual lost in power position, how does the dependency on the centre occupies the local link-ages during the hidden and open centralization later. The structural, legal and financial problems erode the ambitions towards local democracy, the actors and mechanisms are functioning according to the vertical channels. The article applies the conceptions of multilevel governance and second order elections for analysing of domestic relations arguing that the behaviour of local voters can be explained in the multilayered context of governance. As a conclusion the author points to the international relations of local governments, to the role of paradiplomacy which can be the outbreak points for, at least, the larger city governments.*

BEVEZETÉS

Az önkormányzást szokásos „depolitizálni”, mondván a helyi ügyekről nem ideológiák, nem pártérdekek mentén kell dönten. Abban már eltérőek az érvelések, hogy a helyi döntések milyen szempontokat kövessenek: a választók, a helyi társadalom érdekeit, véleményét, tehát szociális (populáris) szempontokat vagy hatékonyságra, minőségre kell törekedni a szakracionális, pénzügyi hatékonyság (liberális) determinánsai mentén. A dilemmát feloldja a vélemény, miszerint a helyi politika pragmatikus, a helyi sajátosságokkal átszöve különböző szempontok, értékek együttesen érvényesülnek. A helyi politika „helyfüggő”, de hatnak rá az általános közjogi, alkotmányos keretek, a kormányzati, politikai kontextus.

Magyarországon a helyi politika, az önkormányzatok kutatása nem tartozik a divatos témák közé, még a helyi választások sem törik át a politikatudomány művelőinek ingerküszöbét, az önkormányzati szakirodalom is erősen közjogi, illetve szakpolitikai megközelítésű. A helyi választásokkal, politikával foglalkozók közül néhányat említek, akik az elmúlt évtizedekben hozzájárultak ahhoz, hogy értelmezni tudjuk a jelenlegi folyamatokat. Egy ideig folytatódtak a rendszerváltás előtt elindult helyi politika kutatások, különösen az önkormányzati választások feldolgozására koncentrálna (Bóhm – Szoboszlai, 1996), a pártok és a civil társadalom helyi sajátosságainak szentelte pályáját Kákai (2004). Ágh Attila

egy időszakban fókuszált a regionális dimenzióra, amikor a regionális reformot a politikai, kormányzási rendszer megújulása eszközeként tartotta (2007).

Az önkormányzatiság iránti érdeklődést növeli, ha a helyi politika túllépi a települések, megyék határait, ha a helyi választások nem „másodrendűek”, ha tétjük van nagy/országos politikai szempontból is. Erre utalnak az utóbbi két önkormányzati választás fejleményei Magyarországon is, amelyek szoros összefüggésben vannak a központi és helyi (vertikális) kapcsolatrendszer változásaival, a helyi autonómia, a helyi döntéshozók mozgásterének viszszafejlésével. A politikai, kormányzási rendszer autonómiaellenes, autoriter lépései (Bos – Lorenz, 2023) nem kímélik az önkormányzatokat sem, folyamatosan érzékelhetőek a politikai konfliktusok. A nagypolitika és az önkormányzatok közötti viszony aszimmetrikus, az önkormányzás politikai, közjogi keretei, beleértve a választási rendszert is, erős, mégsem kizárólagos determinációt jelentenek. Az önkormányzatok befolyása hatalmi értelemben azonban túlszordulhat a hatásköri és földrajzi illetékességi korlátokon, a hatalom térbelisége a vertikális konfliktusok hatására felértékelődik.

Nem könnyű megválaszolni, „ki kormányoz” helyben. A múlt század hatvanas éveiben tudományos iskolák alakultak a helyi politikai viszonyok elemzésére (Pálné, 1990). Azóta is új elméleti irányok mentén kerül a helyi, regionális autonómia a tudományos érdeklődés fókuszába (Hooghe et al., 2016). A térben, időben, nemzeti kontextusokat tekintve is differenciált területi kormányzás helyzete, jellege visszatükröződik a választási eredményekben. A választással legitimitációhoz és formális hatalomhoz jutó vezetés bonyolult összefüggésrendszerben működik. A hatalmi viszonyokban élvezett relevanciájukat igazolja, hogy a helyi önkormányzatok iránt megszakítás nélkül nagyobb a bizalom a nemzeti kormányokhoz képest (OECD, 2024).

A HELYI POLITIKA ÉS A VÁLASZTÁSOK NÉHÁNY POLITIKAELEMLETI ÖSSZEFÜGGÉSE

A helyi/regionális politikát természetesen nem lehet elszakítani a demokrácia általános állapotától. A politikatudomány az ún. jó kormányzás modellből kiindulva, fejlett módszertan és nemzetközi adatbázisok birtokában hasonlítja össze a makroszintű kormányzási, politikai változásokat (Pálné, 2014). Hasonlóan standard alakult ki a helyi és területi kormányzás összehasonlításában is, a decentralizációt és az önkormányzati autonómia érvényesülését tekintve ideálisnak (Ladner et al., 2019; Heinelt et al., 2016). A makró- és mikroszintű összehasonlító elemzéseket azonban nem kapcsolták össze, nem kezelve az önkormányzati szektort a hatalmi viszonyokat átfogóan befolyásoló dimenzióknak, kivéve azokat az országokat, ahol az etnoregionalista mozgalmak, regionális pártok megjelennek az országos választásokon és kormányzásban is.

A különböző szektorok, szereplők, a közvetlen és részvételi elemek időbeni, térbeni változásai nyomán egyre diffúzabbá váló hatalmi modellek (Peters, 2018) megítélésében nem elegendő csak azt vizsgálni, hogy a fair politikai verseny (választás) feltételei mennyiben adottak. Az utóbbi évtizedekben a demokrácia eljárási, intézményi, szabályozási kereteit formálisan fenntartva korábban demokratikusnak tartott országok politikai berendezkedése is populistá, autoriter vonásokat vesz fel. Az erős állam képe a közigazgatásban is

sajátos kontúrokat eredményez, megjelenik az ún. neoweberi kormányzási modell (Bauer et al., 2021; Bouckaert – Im, 2024; Kuhlmann, 2024). A kelet-európai rendszerváltó demokráciák esetében a magyarázatot a korábbi birodalmi keretekből való szabadulásban keresik (Bernard, 2021), felismerve, hogy az Európai Unióhoz csatlakozás csak átmenetileg tudott pozitív változásokat generálni ebben a régióban. A változások nyomán új demokrácia variánsokat, illetve autokrácia típusokat vezettek be (Coppedge et al., 2020; Körösenyi, 2015), a Covid járvány hatására arra keresik a választ, hogy a demokrácia válsága mennyiben függ össze a válságkezelő, centralizációs trendekkel (Bouckaert et al., 2020).

A kormányzás központi és területi szintjei közötti erőviszonyok is folyamatosan változnak (Tatham – Bauer, 2020). Még mindig kevés olyan politikatudományi, empirikus jellegű kutatás van, amelyik elemezné a demokrácia és a decentralizáció közötti összefüggéseket (Faguet – Pöschl, 2015). Bár számokkal is bizonyított tény, hogy a „jól” kormányzott országok többnyire decentralizáltak (Ladner et al., 2023), mégis a decentralizációt a demokrácia feltételeként inkább normatív politikai narratívák, meggyőződések, nemzetközi szervezetek által megfogalmazott közpolitikai törekvések kapcsolják közvetlenül össze (Savy et al., 2017).

A választási magatartás értelmezésekor tudni kell, hogy a helyi autonómia nem zárható földrajzi határok közé és nem jelent hatalmi vákuum helyzetet, az önkormányzatok két irányban kötődnek (Ladner et al., 2019). A horizontális/helyi köteleket a helyi társadalom jelenti, amelynek értékrendje, magatartása a konkrét helyen túlmutató tényezők mentén formálódik még akkor is, ha a lokális identitás, kohézió esetleg erős. A vertikális köteleket az alkotmányos szabályozás, a közjogi pozíció dönti el, hangsúlyozva, hogy a makrogazdasági, pénzügyi, pártpolitikai nem formalizált kötelek hatása sokszor erősebb. Az ún. kettős elszámoltathatóság elmélete szerint (Rodden – Wibbels, 2010) a választó képes elkülöníteni a különböző szintek kompetenciáit, és külön-külön felelősségre vonni a központi és helyi kormányzatokat a teljesítményükért. Nemzetközi összehasonlító elemzés segítségével csoportosították az egyes országok önkormányzati rendszereit, megállapítva, hogy időben, térben változatos sorrendek alakulnak ki az elszámoltathatóság és helyi elvárásokra való reagálás erőssége szerint. Az autonómiát erősítő közjogi reformok a helyhez jobban kötődő, rezponzív önkormányzati modellt követő országok csoportját növelték (Ladner et al., 2019), felértékelve a helyi választások jelentőségét.

A nemzeti pártrendszer, a parlamenti választások dominanciája általános jelenség, a decentralizáció mértéke és a választások „regionalizáltsága” között nem találtak szisztematikus összefüggést (Schakel, 2017). Az európai parlamenti választások elemzése alapján kidolgozott ún. másodrangú választások koncepciója szerint a helyi/regionális választások során sem mindig követik a szavazók az elsődleges/parlamenti pártpreferenciákat a kormányzattal való elégedetlenség vagy markáns regionális megosztottság esetén. Az utóbbi időben felhívták a figyelmet arra is, hogy a fejlesztéspolitika nagy hatást gyakorolhat az egyes régiók választóinak magatartására, például a fejlettségi csapdába került, leszakadó régiókban különösen terjeszkednek a populista, szélsőséges pártok (Rodríguez-Pose et al., 2023). A pártrendszerek instabilitása (például a kelet-európai országokban) viszont oda vezethet, hogy kevésbé érvényesülnek a regionális fejlettségi vagy etnikai különbségek.

A globalizációt kormányzási oldalról elemző újabb megközelítések az önkormányzatokat már nem rendelik alá a nemzeti külpolitikáknak, hanem a többszintű kormányzás kere-

tei között, önálló partnereként helyezik el. A többszintű kormányzás elmélete és gyakorlata szerint a szintek közötti kapcsolatokat nem pusztán a tradicionális nemzeti, „szuverenista” keretek rendezik, a helyi kormányzatok megjelennek a szupranacionális, nemzetközi arénában (Kerley et al., 2019). A hagyományos kétoldalú nemzetközi kapcsolatok mellett az önkormányzatok nemzetközi szervezetei, egyre aktivizálódó szerepvállalása a globális célkitűzések megvalósításában átrendezi a szintek közötti erőviszonyokat.

Az önkormányzatokkal foglalkozás nem egyszerűen színesíti a demokrácia és kormányzástudományok palettáját, a demokrácia térben is értelmezendő. A helyi kormányzás helyi és nemzeti keretek között, illetve nemzetközi szinten is sajátosságokat mutat. A helyi és regionális választások a politikai, kormányzati rezsimek természetének, működésének és a nemzetközi kapcsolatok elemzésének is fontos tényezői.

A tanulmány nem tér ki minden fenti összefüggésre, csupán néhány olyan problémát, megközelítést emel ki, amelyek különösen az elmúlt másfél évtizedben jelentek meg és háttérrel nyújthatnak a legutóbbi hazai választások értelmezéséhez.

KIS ÖNKORMÁNYZATOK, NAGYOBB DEMOKRÁCIA?

A helyi önkormányzatiság egyik előnyét szokás a polgárközelségben megjelenő, ami egyrészt növeli a részvétel, a transzparencia lehetőségét, másrészt hatékonyabb szolgáltatás szervezési döntéseket eredményez. Lényegében egyik előny sem érvényesül automatikusan és egyidejűleg, különböző méret- és színterkezetet követő önkormányzati rendszerek rációfórnak az ideális modellekre. Azt mutatják empirikus elemzések, hogy önmagában sem a fragmentált, sem az integrált önkormányzati rendszer nem demokratikusabb vagy hatékonyabb, a méret nem kizárólagos determináns (Swianiewicz, 2010; Górecki – Gendzwill, 2020).

A magyar önkormányzatok átlagméretüknel fogva közel vannak a választókhöz. A rendszerváltás idején a helyi közösség „természetadta” jogára hivatkozva minden település önkormányzati jogállást kapott. Kiderült harminc év távlatában, hogy nem a kis vagy nagy méret, hanem a rossz teljesítmény okoz demokrácia deficitet, alacsony választási részvételt, a verseny elmaradását. A hiányzó szervezeti kapacitások mellett a működési és fejlesztési források korlátozottsága okozott hátrányt a helyi társadalmi igényekre való reagálásban. A központosított forráselosztás vezetett a „projektokrácia” kialakulásához (Kovács – Bódi, 2008), a horizontális helyi civilkoalíciók gyengüléséhez. A kistélepüléseken a képviselők és a polgármesterek jellemzően függetlenként indulnak a választásokon, a helyi versenyt generáló kisebb pártok szerepe marginalizálódott a nagyobb településeken is. A civil és az ellenzéki politikai szereplők lemorzsolódása a helyi vezetés vertikális pártfüggését eredményezte, a párt polarizálódás, és központi függés egyre inkább legyűrte a helyi beágyazottság szerepét, bár a polgármesterek személye és helyi ismertsége fontos tényező maradt (Zongor, 2006). Az elitista helyi kormányzás a kistélepüléseken lazuló helyi társadalmi kapcsolatokat, nagyobb településeken konfliktusos döntéshozást eredményezett. A helyi szövetségek rendszere meglazult vagy felbomlott, nem tudott támogatást nyújtani a kormányzati centralizációval szembeni ellenállásban. Az önkormányzati rendszer reformja, a kompetenciák elvonása, a területi szempontok érvényesítését szolgáló mechanizmusok (kettős képviselő, területi listák, önkormányzati szövetségek) felszámolása nem váltott ki jelentős politikai,

vagy civil ellenállást 2010 után. A helyi választások fontossága, a helyi demokratikus verseny, az önkormányzatiság ethosza megrendült (Pálné, 2016).

A NAGYVÁROSI KORMÁNYZATOK PARLAMENTARIZÁLÓDÁSA

A városkutatók kikerülhetetlen témája a városi kormányzás, hiszen a helyi fejlesztés és közszolgáltatások minősége jelentős mértékben a városi vezetés, a „leadership” döntésein múlik. A városokat tekintik a demokrácia laboratóriumainak, ahol a kormányzási és társadalomfilozófiai újítások is megjelennek (Jouve – Lefèvre, 2002; Judd, 2000; Taylor, 2000).

Magyarországon a kisönkormányzatok közösségi mítosza mellett a nagyobb önkormányzatok, városok helyi politikája, döntési mechanizmusai sem alakultak az ideálisnak képzelt modell szerint. A városi önkormányzatok ugyan jelentősebb feladatrendszert és forrásrendszert birtokoltak a rendszerváltást követő évtizedekben, és erősebb kapacitásai alapján nagyobb önállóságot élveztek, de ez nem feltétlenül vezetett demokratikusabb belső szervezeti működéshez és tágabb részvételt biztosító demokráciához.

A városi, nagyvárosi politika elitizmusa, a politikusi élethivatás megjelenése nem hungarikum, de a magyar közjogi keretek különösen kedveznek annak, hogy a polgármester a kezébe kapja a testület és a hivatal vezetésének érdemi jogosítványait (Tocqueville, 2004; Lucyna, 2021). Az egyszemélyi vezetés mellett a képviselő-testületi döntéshozás egyre kevésbé transzparens a nagyobb városokban. Ahogy polarizálódott a testületek összetétele és gyengült a korábbi lokalitást támogató színesebb koalíciók esélye, úgy váltak a testületek egyre kevésbé alkalmassá érdemi vitára, konszenzusos döntéshozásra. A teátrális testületi ülések inkább csak üzennek a helyi nyilvánosság új, többnyire digitális platformjain, és a korlátozott mozgástérben formálissá váltak a helyi demokrácia részvételi elemei is (Soós, 2004; Bajmóczy et al., 2016).

A 2010 utáni centralizáció az ellenzéki nagyobb városok mellett, a perifériák, kisebb városok fejlesztési esélyeit is rontotta (Horeczki – Egyed, 2021). A szakirodalomban népszerű városi, fejlesztési rezsim elmélet szerint a városi döntéshozás a helyi erőforrásokra, feltételekre, kondíciókra épít, tartós és szabályozott partnerség keretei között (Stone, 2015). Ez a helyre és a működés kimenetére fókuszáló kormányzási modell nálunk kivételes, a helyi elit sikerességét elsősorban a külső források megszerzésében lehet mérni (Bódi-Bóhm, 2000; Vasvári, 2020; Pálné et al., 2023).

A többszintű kormányzási rendszer átalakítja a városok szerepét, a nemzetközi, nemzeti és helyi/regionális szintek között szoros együttműködést megcélozva (UN Habitat, 2017). A „globalista” nagyvárosi kormányzatok és a központi kormányok, kormányzópartok nemzetépítési törekvései közötti konfliktusok azonban egyre gyakoribbak (Raco, 2018). Nálunk az ellenzéki, ún. „szabad” városok mozgalmát azonban elsősorban 2019 után a kormányzat diszkriminatív döntései is motiválták (Pálné et al., 2023).

A fenti változások azt mutatják, hogy mind a nagyobb városok belső kormányzási mechanizmusai, mind külső kapcsolatrendszere átrendeződik. Nem tapasztalható tényleges változás viszont a térbeli kapcsolatrendszerekben. Nem jellemző a tudatos városi társadalmi

együttműködés, a megyei önkormányzatoktól való elszigeteltség is fennmaradt a forráselosztási, tervezési és területi közigazgatási szabályozásnak egyaránt köszönhetően (Szevári, 2022).

Abban nehéz egyelőre állást foglalni, hogy a járárok fejlesztéspolitikai beüzemelése hoz-e változást, mint ahogy az is alapos elemzést igényel, hogy az országgyűlési egyéni választókerületek földrajza alapján kiépül-e valamilyen területi szövetségi rendszer a városok körül. A helyi választások szempontjából a helyzet változatlan, nincs olyan szabályozási, intézményi tényező, ami a városokat tágabb, térbeli politikai szövetségbe terelné, a polgármestert és a testületet a városlakók választják. A városfalak mellett a városháza kapuja is inkább zár, a városi (civil közösségi, vagy fejlesztési) koalíciók szűkülnek, egyszínűvé válnak.

A (VÁR)MEGYEI HOMOKOZÓ

A cinikus megfogalmazású alcím üzenete, hogy a magyar területi kormányzási rendszer leggyengébb láncszeme a megyei önkormányzat. A problémát sokszor elemezték többek között a Comitatus szerzői is, kormányzati reformprogramok törekedtek megoldásra, nem sok sikerrel. A 2024. évi választások szempontjából is nehéz újszerű elemre rámutatni, inkább a trend felvázolása lehet tanulságos.

A megyei önkormányzatok rendszerváltáskor bevezetett közvetett választása tudatosan tartotta távol a pártpolitikát, a települési autonómia veszélyeztetésétől tartva. A közvetlen választás bevezetése, majd a 2010 utáni választási szabályozás azonban nem növelte a megyei önkormányzatok politikai súlyát, nem járult hozzá a megyei demokratikus nyilvánosság kialakulásához sem. A választók kötődését, megyei identitását a megyei önkormányzatok kiüresítése számolta fel, de tény, hogy a megyei politikusok sem építettek nyilvánosságot, amihez hozzájárult a pártok érdektelensége is. A megyei lista kiiktatása az országgyűlési választásokon megnehezítette a mozgósítást, és jelölt toborzást, nincs szükség program hirdetésére, és kisebb szervezeti kapacitás szükséges a megyei önkormányzati választások lemenedzseléséhez. A megyei választásokra specializálódott néhány civil szervezet 2019-ben már nem szerzett mandátumot. A megyei elnökök közvetett választása is magyarázat a megyei politika személytelenségére, „arctalanságára”.

Tény, hogy nehéz „politizálni” a megyei önkormányzati funkciókat. Általában nincsenek tisztában az emberek azzal, hogy az egyes helyi, területi közfunkciókat, közszolgáltatásokat milyen önkormányzati vagy állami szervek keretében szervezik, azt sem érzékelték, mikor léptek ki a megyei önkormányzatok a szereplők köréből (Kákai, 2019). A területfejlesztési tervező, forráselosztó, program menedzselő hatáskör gyakorlása nem javított a politikai súlytalanságon és társadalmi ismertségen. A megyei önkormányzatok részvételével elosztott források nagyságrendje elenyésző, a megyei szintű fejlesztéspolitika nem generál nyilvánosságot, partnerséget, társadalmi részvételt, amit lehet magyarázni az uniós operatív programok bonyolult szabályozásával is (Pálné, 2019).

Legutóbbi kutatásunk már arra mutatott rá, hogy a megyék helyét hogyan vette át a gyakorlatban az egyéni országgyűlési körzet (Pálné et al., 2023). A megkérdezett szakemberek és politikusok a központi kormányzatot, de különösen az egyéni országgyűlési képviselőket tartják a forráselosztásban befolyásos szereplőknek. Ehhez a megváltozott

földrajzú, vertikális hatalmi, érdekvégyesítési kerethez idomultak a személyes és intézményes kapcsolati hálózatok. A helyi önkormányzati szereplők, intézmények, szervezetek, vállalkozások nem egymással, hanem a központi forráselosztás kulcsszereplőivel keresik a kapcsolatot. A tényleges hatalommal együtt a politikai verseny megszűnt a megyékben. Az európai parlamenti választások árnyékában a 2024. évi önkormányzati választásokon a pártok már alig mutattak megyei szinten aktivitást, a kormánypártok fölényesen győztek, az ellenzéki, független szervezetek még kevesebb mandátumhoz jutottak. Hogy az alcím-ben használt „homokozós” szimbólumhoz visszatérjünk, a választók speciális/alternatív pártpreferenciái platform nélkül maradtak.

Egy-egy területi egység, kormányzati szint politikai jelentőségének megváltozása nem kivételes. Ahol erős régiók vannak, ahol a választó érzékeli az önkormányzati választás tétjét, ott vagy a helyi érdekek, preferenciák mentén, vagy a kormányzó pártokkal szembeni elégedetlenség miatt térnek el a parlamenti és helyi választási eredmények. Francia kutatók a kantonális választásokat elemezve jutottak arra az eredményre, hogy a kantonok nem töltenek be alternatív „másodlagos választási” platformot. Viszont a kettős mandátum lehetővé teszi a területi érdekek érvényesülését a parlamentben, az ötödik köztársaság ideje alatt a parlamenti képviselők 65-95%-a egyben helyi polgármester vagy megyei, regionális tanács tag volt (Jérome – Lewis-Back, 1999).

ÖNKORMÁNYZATOK AZ ORSZÁGOS POLITIKÁBAN

Az eddigi fejtegetések jelzik, hogy a magyar kormányzási és politikai rendszerben a helyi, területi választási verseny jelentősége a döntéshozás centralizációjával párhuzamosan csökken. Különösen a forráselosztásban értékelődnek fel a vertikális kapcsolatok csatornái, intézményei. A paternalista és klientista forráselosztás (Vasvári, 2020) helyi társadalomra, politikai rendszerre gyakorolt hatása hosszabb távon jelentkezik, de érdemes szemügyre venni a területi érdekvégyesítés modelljének átrendeződését az elmúlt évtizedekben.

A vertikális kapcsolatok sajátos jogintézménye volt Magyarországon a polgármesterek kettős mandátuma 1994-től. A parlamenti képviselői és polgármesterei pozíciók összekapcsolása már akkor hangsúlyos volt, amikor a decentralizáció még divatos narratíva volt, bár egyre kevésbé érvényesült a valóságban. 2006–2010 között, a „lopakodó centralizáció” kormányzati ciklusában már népes csoport töltött be polgármesteri, illetve megyei közgyűlési elnöki tisztséget. A lehetőség felszámolása 2010 után konzekvens azzal a kormányzási filozófiával, amelyik nem is tekinti az önkormányzást politikai prioritásnak. A veszteség inkább szimbolikus, hiszen a kettős mandátum segítségével sem tudtak a területi érdekeknek nagyobb befolyást biztosítani a törvényhozásban. Példa erre, hogy még a mandátum-halmozó polgármesterek szavazatával fogadták el 2011-ben az új önkormányzati törvényt, megnyitva az önkormányzatok kiszorítását a hatalmi arénából.

Az országos önkormányzati szövetségek jelentenek a másik csatornát, ahol a központi kormányzati döntéseket befolyásolni lehet, de Magyarországon ez sem sikertörténet (Zongor, 2016). A konszenzuális intézményi, alkotmányos szabályozási garanciák hiánya mellett a kudarchoz az önkormányzati szövetségek megosztottsága is hozzájárult. A különböző települési, önkormányzati típusokat képviselő szövetségek párhuzamos megszerveződése

azonban a kisebb probléma, sőt vannak olyan szövetségek, amelyek már tagságuknál, kapacitásaiknál fogva nagyon értékes tudással és legitimációval járulhatnak hozzá a területiség hatékony és racionális érvényesítéséhez. Az egységes és hatékony fellépést inkább a pártpolitikai befolyás akadályozza. Vannak/voltak ugyan tekintélyes önkormányzati vezetők, polgármesterek, akik pártállástól függetlenül, egyénileg törekszenek a kormányzati szereplőket befolyásolni, és általánosabb önkormányzati, területi érdekeket megjeleníteni, de ez nem változtathat a kormányzás hatalmi viszonyain.

Az utóbbi években a kormány és önkormányzatok közötti dialógusok a média nyilvánossága előtt zajlanak, szükségszerűen átpolitizálódnak. A mediatisált politika az önkormányzatokat érintő szakpolitikai egyeztetést nyilvánvalóan nem helyettesítheti, de jól mutatja a kormányzat és önkormányzatok közötti konfliktusok megváltozott természetét. Az egyes, többnyire ellenzéki önkormányzatok és a kormányzat közötti éles, nyílt konfliktusok az utóbbi években elérték a nyilvánosság ingerküszöbét. Ennek egyik oka nyilvánvalóan a főváros és a nagyobb ellenzéki városok polgármestereinek tudatos, személyes politikai szerepvállalása, ami inkább ideológiai jellegű, a demokrácia, decentralizáció értékeit kommunikálva. De azt is látni, hogy a kormányzat gyakran hoz az utóbbi években egyedi, konkrét ellenzéki önkormányzatokat érintő diszkriminatív, büntető döntéseket vagy éppen a lojális önkormányzatok, települések számára kedvező, különösen forráselosztó döntéseket, ami a konfliktusokat az általános politikai mezőben is felerősíti.

A 2019-ben kezdeményezett, de valóságos mozgalmá, szerveződésé nem vált „szabad városok” mozgalom jó példa arra, hogy az ellenzéki köré szerveződő érdekérvényesítés nem stabil (Tóth, 2024). Az ellenzéki önkormányzati vezetők egy csoportja politikai/pártpolitikai konfrontációvá transzformálta a központi/helyi konfliktust. A mozgalom azonban nem tudta áttörni a nyilvánosság közönyét és arra is utal, hogy az önkormányzatok szisztematikus összefogása nem jellemző, még azok körében sem valósult meg, akik érintettségé, veszélyeztetettségé direkt módon megjelent.

KONKLÚZIÓ HELYETT. ÖNKORMÁNYZATOK NEMZETKÖZI PORONDON

A magyar önkormányzati politika évtizedekig a központi, helyi (nagy és kis) relációjában mozgott. Vannak jelek arra, hogy a magyar önkormányzatok a nemzetközi porondot is felhasználják érdekeik védelmében. A politika területiségéhez közelítő kutatások két sémát követnek, azonban ritkán kapcsolódnak egymáshoz. A nemzetközi kapcsolatokra koncentrááló, többszintű kormányzási megközelítés azt vizsgálja, hogyan oszlik meg a hatalom a szupra, a nacionális és szubnacionális kormányzási szintek között, míg a másik a nacionális és szubnacionális szintek hazai, belső kapcsolatára koncentráál (Giraudy – Niedzwiecki, 2022). Az önkormányzati/városi és regionális diplomácia, vagy paradiplomácia jelenségével a szakirodalom régóta foglalkozik (Aldecoa – Keating, 1999; Kerley et al., 2019), rámutatva, milyen szerepet játszanak az önkormányzatok a globális célok megvalósulásában, milyen nemzetközi hálózatokat hoznak létre. Kevesebb figyelmet fordítottak viszont arra, vajon a nemzetközi önkormányzati együttműködés milyen módon befolyásolhatja az önkormányzatok helyzetét a nemzetben belüli, vertikális hatalmi viszonyokban (Eaton – Schakel,

2022). A magyar folyamatok elemzése elvezethet bennünket a két viszonyrendszer közötti kölcsönhatások értelmezéséhez. Az izgalmas témához csupán ízelítő az egyszerre rendezett önkormányzati és európai parlamenti választások esete, ami annak tesztelésére is alkalmas, hogy a választói magatartásban hozott-e változást. Annnyiban bizonyára, hogy az európai parlamenti választások tökéletesen visszaigazolták a másodrendű választások koncepcióját, a Tisza Párt eredményei a kormánnyal szembeni elégedetlenséggel magyarázhatóak, mint ahogy sok nagyvárosban az ellenzék nyeresége is. Ez a változás egyelőre belpolitikai léptékű.

Azt viszont még nehéz megjósolni, milyen sikerrel járnak az ellenzéki önkormányzatok a Brüsszellel való közvetlen kapcsolatok kiépítésében. Az első közvetlen EU finanszírozással elnyert projektek nagyságrendje önmagában nem jelentős, a főváros brüsszeli irodájának hosszú távú haszna, vagy a Budapest kezdeményezte Pact of Free Cities mozgalom jövője is bizonytalan. Ezek a fejlemények mindenesetre felmutatják a nemzetállami keretek közé visszahúzó nemzetközi politikai kurzus alternatíváját. A többszintű kormányzás modelljét kikezdő szuverenista kormányzati törekvések átrendezik a kormányzati szintek közötti erőviszonyokat, de felerősíthetik az önkormányzatok nemzetközi aktivitását, befolyását is. A többszintű kormányzás változó geometriája feszegeti a nemzeti keretek közötti aszimmetrikus vertikális kapcsolatok modelljét, az önkormányzatok, különösen a nagyobb városok és régiók nemzetközi partnerségbe ágyazva alternatívát mutathatnak fel sok politikai érték, érdek, mint a társadalmi igazságosság, környezetvédelem, területi méltányosság, részvételi kormányzás védelmében. Ebben a hatalmi, politikai értékrendbeli átrendeződésben az emberek választási magatartása nem hanyagolható el.

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

- Ágh Attila: *A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban*, in: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk): *A régiók Magyarországa I.*, 2007, 7–44.
- Aldecoa, Francisco – Keating, Michael (eds.): *Paradiplomacy in Action*, London–New York, 1999. https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_9972/objava_31354/fajlovi/Paradiplomacy%20in%20Action,%20Foreign%20Relations%20of%20Subnational%20Governments.pdf
- Bajmóczy, Zoltán – Gébert, Judit – Elekes, Zoltán – Páli-Dombi, Judit: *Beszélünk a részvételtől... Megyei jogú városok részvételének aspektusából*, Tér és társadalom, 2016/2, 46–61. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2753>
- Bauer, Michel W. – Peters, B. Guy – Pierre, Jon – Becker, Stefan (eds): *Democratic Backsliding and Public Administration, How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge, 2021. <https://hdl.handle.net/1814/72678>
- Bernard, Michael: *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, *Slavic Review* 2021/3, 585–607. <https://doi.org/10.1017/slr.2021.145>
- Bódi Ferenc – Bóhm Antal: *Sikeres helyi társadalmak Magyarországon*, Budapest, 2000.

- Bos, Ellen – Lorenz, Astrid (eds): *Politics and Society in Hungary, De/Democratization, Orban and the EU*. (eBook) <https://doi.org/10.1007/978-3-658-39826-2>
- Bouckaert, Geert – Galli, David – Reiter, Renate – Kuhlmann, Sabine – Van Hecke, Steven: *European Coronationalism?, A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis*, Public Administration Review, 2020/5., 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Bouckaert, Geert – Im, Tobin: *Neo Weberian State: From Theory to Practice?*, Journal of Policy Studies, 2024/2, 1–3. <https://doi.org/10.52372/jps39201>
- Bóhm Antal: *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*, Budapest, 2002
- Bóhm Antal – Szoboszlai, György (szerk): *Önkormányzati választások 1994*, Budapest, 1996.
- Coppedge, Michael – Gerring, John – Glynn, Adam – Knutsen, Carl Henrik – Lindberg, Staffan – Pemstein, Daniel – Seim, Brigitte – Skanning, Svend-Erik – Teorell, Jan: *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*, Cambridge, 2020.
- Eaton, Kent Howard – Schakel, Arjan H.: *Interconnected multilevel governance: Regional governments in Europe and beyond*, Regional & Federal Studies, 2022. <https://doi.org/10.1080/13597566.2022.2059471>
- Faguet, Jean-Paul – Pöschl, Carolin (eds.): *Is Decentralisation Good for Development?, Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford, 2015, 129–159. https://eprints.lse.ac.uk/63178/1/Faguet_is%20decentralization%20good.pdf
- Giraudy Agustina – Niedzwiecki, Sara: *Multi-level governance and subnational reserach: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics*, Regional and Federal Studies, 2021/3, 393–411. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1941900>
- Górecki, Maciej – Gendzwill, Adam: *Polity size and voter turnout revisited: micro-level evidence from 14 countries of Central and Eastern Europe*, Local Government Studies, 2020/1, 31–53. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1787165>
- Heinelt, Hubert – Bertrana, Xavier – Egner, Björn (eds): *Policy Making at Second Tier of Local Government in Europe, What is happening in Provinces, Counties, Départements, and Landkreise in the ongoing re-scaling of statehood?*, Abingdon – New York, 2016.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary – Schakel, Arjan H. – Niedzwiecki, Sara – Chapman Osterkatz, Sandra – Shair-Rosenfeld, Sarah: *Community, Scale, and Regional Governance, A Postfunctionalist Theory of Governance*, Vol. 2., Oxford, 2016. https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2021/02/Hooghe-Marks_2016_Community-Scale-and-Regional-Governance.pdf
- Horeczki, Réka – Egyed, Ildikó: *Small town development in peripheral areas*, Detoupe, 2021/2, 52–65. <https://doi.org/10.32725/det.2021.013>
- Jérôme, Bruno – Lewis-Beck, Michael S.: *Is local politics local? French evidence*, European Journal of Political Research, 1999/35, 181–197. <https://doi.org/10.1023/A:1006910222585>
- Jouve, Bernard – Lefèvre, Christian (eds.): *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, London, 2002.
- Judd, Dennis: *Strong Leadership*, Urban Studies, 2000/5-6, 951–961.
- Kákai László: *Önkormányzunk értékek, de nélkülöttek*, Budapest, 2004.
- Kákai László: *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*, Budapest, 2019.
- Kerley, Richard – Liddle, Joyce – Dunning, Pamela T. (eds): *The Routledge Handbook of International Local Government*, London–New York, 2019.
- Kovách Imre – Bódi Ferenc: *Önkormányzati hatalom, projektesítés és az új kormányzás*, in: Bódi Ferenc (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*, Budapest, 2008, 113–129.
- Körösi András: *A magyar politikai rendszer-negyedszázad után*, Budapest, 2015.
- Kuhlmann, Sabine: *Back to Bureaucracy?, The Advent of the Neo-Weberian State in Germany*, Journal of Policy Studies, 2024/2. <https://doi.org/10.52372/jps39202>

- Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Bastianen, Alexander: *Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0)*, Regional and Federal Studies, 2023. <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990>
- Ladner, Andrea – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald – Hlepas, Nikos – Swianiewicz, Pawel – Steyvers, Kristof – Navarro, Carmen: *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham, 2019. <https://www.springerprofessional.de/en/patterns-of-local-autonomy-in-europe/16228672>
- Lucyna, Rajca: *The position of mayor within a local authority relations in Hungary and Poland in a comparative perspective*, 2021. <https://doi.org/10.14746/ssp.2021.1.5>
- Méstanková, Petra – Filipec, Ondrej: *Transition to Democracy in Central Europe*, Iuridicium Olomoucense, Olomouc, 2019.
- OECD: *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, Paris, 2024. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi politika*, Budapest, 1990.
- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*, Budapest, 2014.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, 2016.
- Pálné Kovács Ilona: *A középszintű kormányzatok helyzete és perspektívái Magyarországon*, Budapest, 2019.
- Pálné Kovács Ilona: *Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen?*, City.hu 2024. https://www.cityhu.net/_files/ugd/73f03a_704627ce65df4656b4fc50e82ac4fdab.pdf
- Pálné Kovács – Ilona-Finta István – Brucker Balázs – Pénzár Árpád: „Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül, A periférikus térségek kormányzása – empirikus tapasztalatok”, *Tér és Társadalom*, 2023/3, 119–147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>
- Peters, Yvette: *Political participation, diffused governance, and the transformation of democracy, Patterns of change*, Abingdon, UK, 2018. <https://doi.org/10.43241/9781315294490>
- Raco, Mike: *Critical urban cosmopolitanism and governance of urban diversity in European cities*, *European Urban and Regional studies*, 2016/1, 8–24. <https://doi.org/10.1177/0969776416680393>
- Rodden, Jonathan – Wibbels, Erik: *Dual accountability and nationalisation of party competition: Evidence from four federations*, *Party Politics*, 2010/5, 629– 653. <https://doi.org/10.1177/1354068810376182>
- Rodriguez-Pose, Andrés – Dijkstra, Lewis – Poelman, Hugo: *The Geography of EU Discontent and the regional development trap*, EU Commission Working Papers, 2023/3. <https://doi.org/10.1080/00130095.2024.2337657>
- Savy, Robert – Pauliat, Héléne – Senimon, Michel: *The Process of Decentralization in Europe*, in: Ruano, José Manuel – Profiroiu, Marius (eds.): *The Palgrave Handbook of Decentralization in Europe*, 2017. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_1-14
- Schakel, Arjan (ed.): *Regional and national elections in Eastern Europe, Territoriality of the Vote in Ten Countries*, 2017, eBook. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51787-6>
- Soós Gábor: *Helyi demokrácia a megyei jogú városokban*, 2004.
- Stone, Clarence: “Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order”, *Urban Affairs Review*, 2015/1, 101–137.
- Swianiewicz, Pawel (ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, 2010.
- Szegvári, Péter: *A magyar településbálozat-fejlesztés kibívásai és lehetséges fejlesztési irányai*, *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2022/1, 66–77. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Tatham, Michaél – Bauer, Michaél: *Hungry for power?, Regional elites, and architecture of government*, *Governance*, 2021. <https://doi.org/10.1111/gove.12542> 1-22
- Taylor, Marilyn: *Communities in the Lead: Power, Organisational Capacity and Social Capital*, *Urban Studies*, 2000/5-6, 1019–1035. <https://doi.org/10.1080/00420980050011217>
- Tocqueville Research Center: *A magyar polgármesterek: európai összehasonlításban*, 2004. Elérhető: <http://www.helyidemokracia.hu/eupolgi/polgicelok.html>

- Tóth Ákos: *Szabad Városok Szövetsége: az elúszott lebetűség?*, in: Fóti Tamás – Krajczár Gyula – Lakner Zoltán – Oláh Miklós et al.: *Vár állott, most...*, Merre tovább önkormányzatok, Jelen bookazine, 2024/3, 156–159.
- UN Habitat: *New Urban Agenda*, UN. Habitat III Secretariat, 2017. ISBN: 978-92-1-132731-1
- Vasvári, Tamás: *Beneficiaries and cost bearers: Evidence on political clientelism from Hungary*, *Local Government Studies*, 2020/61, 150–177. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1768852>
- Zongor Gábor: *Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben*, in: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest, 2016, 113–127.
- Zongor Gábor: *Hazai pályán pártmezben*, Önkormányzat, 2006/9-10.



Papp György: Vermeer emlékére