

## Pálné Kovács Ilona Politika középszinten

### Magyarázkodó bevezetés

A címben a közép szint szó csupán helymegjelölés, nem értékelés. Ugyanis a közép szinten létező (?) politika nem éri el a közepes szintet (sem). Írásom célja, nagyon röviden áttekinteni, vajon a kormányzás közép szintjén (a helyi és a központi szint közötti arénában) hogyan jelent meg, majd tűnt el a politika, s a közép szintű politika hiánya hogyan függ össze a hazai demokrácia állapotával.

Az utóbbi években (évtizedekben) egyre többet írnak a demokrácia válságáról, nem csak azért, mert vannak olyan autokratikus rezsimek, amelyek hosszú ideje képesek a nyugati demokrácia modellnek ellenállni, hanem azért is, mert az eredetileg liberális demokráciákban is vannak olyan változások, amelyek a hagyományos modelltől való távolodást, a demokrácia válságát, visszarendeződését jelzik. Gyakran a „backsliding” kifejezést használják arra a folyamatra, melyben, többnyire populistá eszközökkel, a demokrácia (szabad választások, pluralizmus, jogállam) kereteit látszólag megtartva közelítenek az autokratikus berendezkedésekhez. Évtizedek óta különböző modellek, indexek szolgálnak a demokráciák mérésére. A jó kormányzást mérő komplex modellek (WGI, SGI, stb.) mellett vannak olyanok, amelyek a demokrácia hagyományos elemeire fókuszálnak (Benedek, 2018), vannak speciálisak (pl. transzparencia, korrupció, jogállamiság, szakpolitikák). Az utóbbi időben vált szükségessé, hogy az új (nem nyugati és nem liberális), többnyire populistá rezsimek beazonosítására, új „demokrácia variánsok”, illetve autokrácia típusok (pl. hibrid, vezér, poszt, választási, procedurális demokrácia) bevezetésére kerüljön sor (pl. Varieties of Democracies projekt, Coppedge et al, 2020, Mechkova, et al, 2017, Körösenyi, 2015). A legfrissebb vállalkozások már a populizmus és a demokratikus backsliding közigazgatásra gyakorolt speciális hatását elemzik (Bauer et al, 2021), illetve a Covid járvány demokráciára gyakorolt közvetlen hatását is értékelik (Alizada et al, 2021).

A politikatudomány makro elemzéseinek tehát reagáltak a változásokra. Másik oldalról közelítve a közép szintű politikát, az is tény, hogy nagyon nagy irodalom van a demokrácia „területi aspektusának” is, a decentralizációnak, az önkormányzatiságnak, regionalizmusnak. Szintén jellemzővé vált a nemzetközi és az időbeni összehasonlítás, indexeket dolgoztak ki a trendek követésére (LAI, RAI, Ladner et al, 2019). Vannak olyan munkák, amelyek kifejezetten fókuszálnak a közép szintű kormányzatokban zajló politikára (Heinelt et al, 2016).

A demokrácia, és a decentralizáció sérülékeny, törékeny voltát különösen jól mutatják a rendszerváltó országokban lezajlott folyamatok. Sokan foglalkoznak

a kelet európai, különösen a lengyel és magyar demokrácia „teljesítmény” romlásával (Méstánková, Filipec, 2019). Úgy tűnik, hogy a három évtizede lezajlott rendszerváltás nem teremtett szilárd bázist a nyugati liberális demokráciák fenn tartható működtetésére. Az Európai Unióhoz való csatlakozás is csak átmenetileg, a csatlakozást megelőzően volt hatásos, (Ágh, 2014, Pálné, 2016). A demokrácia, jogállamiság és decentralizáció tekintetében bekövetkezett romló teljesítményre a periférikus helyzet, a kommunista múlt egyre kevésbé szolgál magyarázatul.

A demokrácia új jelenségeire irányuló hatalmas szakmai érdeklődés ellenére megkockáztatható, hogy viszonylag kevés olyan politikatudományi, különösen empirikus jellegű kutatás van, amelyik összekapcsolná a demokráciát és a decentralizációt (Faguet and Pöschl 2015), még kevesebb olyan, amelyik valóságos nagypolitikai szereplőként is kezelné az önkormányzatokat (leszámítva az etnoregionalista mozgalmakat). Az un. másodrangú választások elmélete ugyan politikai kontextusba helyezte a kormányzási szinteket, de eleinte az európai parlamenti választásokra építve. Az elmélet igaznak bizonyult az önkormányzati választásokra is. Kákai Lászlóval írt tanulmányunkban magunk is törekedtünk a középszintű választási eredményeket ennek az elméletnek a keretében értékelni (Kákai, Pálné, 2020). A másodrangúság elvének érvényesüléséről azonban sok kritika is megjelent (Shakel, Jeffery 2012). Összességében keveset tudunk még arról, hogy a demokrácia válsága összefügg-e a centralizációs trendekkel, és arról is, hogy erre a középszintű kormányzatok helyzete milyen hatással van.

## **A középszintű politika eltűnésének okai, fázisai Magyarországon**

Az írás terjedelméhez képest hosszú bevezetés arra szolgált, hogy megmagyarázzam, miért tekintem viszonylag újszerű megközelítésnek a középszintű politika demokráciára gyakorolt hatását, ugyanakkor miért lesznek inkább hipotéziseim, mint állításaim. A Comitatus nagyon sok cikket közölt a megyei politikáról, a megyei választásokról, testületekről, vezetőkről, de adósak vagyunk még valamiféle szintézissel. Ezt a feladatot ez az írás nem tudja teljesíteni. Az alábbiakban csupán röviden megfogalmazom az állításomat (hipotézisemet), majd argumentációként azokat a tényeket, amelyekre alapozok, remélve, hogy lesz még módom részletesebb kifejtésre, illetve empirikus igazolásra.

A 30 éves évforduló alkalmából talán ünneprontásnak tekinthető, de azt feltételezem, hogy *a decentralizáció általános kudarca mellett a demokrácia minőségét is jelentősen rontotta a középszintű politika hiánya.*

A rendszerváltás a demokratikus, önkormányzati *hatalmi modell* értelmében totális változást hozott. A valóságos önkormányzatokkal megteremtette a helyi autonómia feltételeit, s ezzel (területi) ellenpontot is képezett a hatalmi szerkezetben.

Ugyanakkor azonban a *középszintet kiiktatta* a többszintű kormányzás rendszeréből, amivel nem csak a központi szintet ellensúlyozó szerep gyengült, ha-

nem a helyi szint erejének egyik garanciája is.

A hatalmi szerkezet reformjának talán egyetlen nyertese a *megyei jogú város volt*, kikerülve a korábbi megyei gyámkodás alól, de ezzel végletesen meg is osztva a helyi és központi szint közötti erőteret.

Nyilvánvalóan a megyék kivéreztetése már csak azért sem ütközött politikai ellenállásba, mert ezt a sikertelennek bizonyult *regionalizációs* ambíciókkal egy jó évtizedig lehetett palástolni.

A megyei önkormányzatok eleinte közvetett, majd közvetlen *választási modellje*, de különösen a 2010 utáni választási szabályozás erősítette a politikai „másodrangúságot” (Dobos, 2011). Nem csak a választók kötődése hiányzott a megyei szinthez, hanem a pártok érdeke is. A pártok önkormányzati jelöltállítási és kampánytevékenysége a megyékben inkább felszínes volt, mint intenzív. A civil jelölő szervezetek átmenetileg kitöltötték ezt az űrt, de a legutóbbi választásokon már nem volt esélyük mandátumszerzésre (Zongor, 2020). A megyei elnökök közvetett választása szintén hozzájárult a megyei politika „arctalanságához”.

A megyei önkormányzatok teljes kiüresítése, funkció nélkülsége, a lassan kontraszelektálódó megyei elit közömbössége, vagy a média pluralizmus erős korlátozása vezetett-e a *megyei nyilvánosság felszámolásához*, további kutatásokat igényelne (Pálné, 2019).

Hogy alig artikulálható már az un. megyei érdek, azzal is magyarázható, hogy nincsenek olyan szereplők, akik ezt képviselhetnék. A politikai verseny és a hatalmi ellensúlyok létezése szempontjából csapásnak értékelem a *megyei listák megszűnését* az országgyűlési választásokon. A pártok ugyan „kénytelenek” a megyékben, mint földrajzi színterekben „mozogni”, de nem kényszerülnek megyei programokban gondolkodni. A megyék helyét gyakorlatilag teljesen átvette az egyéni országgyűlési körzet.

Ugyancsak jól tükrözi a politikai elit önkormányzati absztinenciáját a *kettős mandátum megszüntetése*. Noha nehéz mérleget vonni abban a kérdésben, hogy az önkormányzati politikusok parlamenti mandátuma elősegítette-e a „területi érzékenyítést”, de az intézmény megszüntetése bizonyosan nem segített.

Mint ahogy az országos politikai porondról szinte *eltűntek az önkormányzati szövetségek* is, ezzel a korporatista jellegű érdekérvényesítés esélyei a minimálisra csökkentek.

Nem csoda tehát, hogy *az emberek nem is tudnak semmit a megyei önkormányzásról*, hiszen sem személyes tapasztalatuk, sem „élményük”, sem információjuk nem lehet róluk, erős empátia kell ahhoz, hogy felmérjék, érdemes-e a választásukban részt venni. Bár a választási részvételi adatokból nehéz lenne kiszűrni, hogy a megyei listákat tartalmazó szavazólapokat hányan dobták be az urnákba, de azt kutatások igazolják, hogy fogalmuk sincs arról, hogy mi a tétje a döntésüknek (Kákai, 2019).

## Kinek az érdeke?

Megpróbáltunk egy kutatás keretében nyomába eredni a decentralizáció kudarcának (Pálné, 2016). Arra jutottunk, hogy már 1990-ben sem teremtettük meg a garanciáit a fenntartható decentralizációnak. De nem csak a közjogi modell, nem csak az alul finanszírozás, nemcsak a stabil, támogató társadalmi, kulturális kontextus, hanem a politikai akarat is hiányzott. Itt jutunk el a demokrácia válságához. Ugyan vannak a fejlett demokráciák történetében is centralizációs „viszszaeesések”, a válságok kezelése, erős modernizációs korszakok átmenetileg a decentralizációnak nem kedveznek sok országban. De az önkormányzatiság tudatos korlátozása, az önkormányzatok kiszorítása a közhatalomból és a közfeladatokból a kizárólagosságra törekvés szándékát igazolja.

Magyarországon mára a teljes önkormányzati rendszer a megyék sorsára jutott. A megyék kiszorítását a hatalomból ideig-óráig lehetett indokolni a helyi szint „felszabadításával”, de harminc éves távlatból már látszik, hogy a közép-szint hiánya nem kedvez a helyinek sem. Kedvez viszont a centralizációs törekvéseknek, hiszen eltűnik egy aréna a demokratikus versenyben, eltűnik egy közhatalommal és legitimációval felruházható szereplő, amelyik integrálhatná a gyakran egymásnak ellentmondó helyi érdekeket. S a szakpolitikai, a hatékonysági, a kormányzási hátrányokról nem is beszélünk. Csupán arról, hogy a többszintű kormányzás rendszere hatalommegosztási és persze együttműködési modell. Az egyik szint kiszorítása az egyensúlyt felborítja, a demokráciát pedig olyan eleménél kezdi ki, amelynek jelentőségét az országos politikai harcok közepette nem is ismerünk fel.

## Hivatkozások

Alizada, N.- Cole, R. -Gastaldi, L. Grahn, S.- Hellmeier, S. -Kolvani, P. -Lachapelle, J. -Lührmann, A. -Maerz, S.F, -Pillai S, and Lindberg, S. I. (2021). *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Ágh, A. (2014): Decline of Democracy in East-Central Europe: The Last Decade as the Lost Decade in Democratization= *Journal of Comparative Politics* 7/2 pp. 4-34

Bauer, M., W.- Peters, B. G- Pierre, J., - Becker, S., (eds) (2021): *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge University Press, Cambridge

Benedek I. (2019): De-demokratizáció Magyarországon a demokrácia indexek fényében= *Politikatudományi Szemle*. XXVIII/2. pp. 101-129

Coppedge, M.,- Gerring, J., -Glynn, A., -Knutsen, C., -Lindberg, S., -Pemstein, D., Wang, Y. (2020): Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change. In *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change* (p. Iii). Cambridge: Cambridge University Press.

Dobos G. (2011): Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra= *Politikatudományi Szemle* 4, 61–83.

Faguet, J and Pöschl, C (2015, eds.): *Is Decentralisation Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford: Oxford University Press. 129–159.

- Heinelt, H., Bertrana, X., and Egner, B (eds) (2016). *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, Routledge
- Kákai, L. (2019). *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.,Budapest.
- Körösenyi A. (2015): *A magyar politikai rendszer-negyedszázad után*. Budapest, Osiris-MTA TK
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave, Macmillan.
- Méstanková, P, Filipec, O (2019): *Transition to Democracy in Central Europe*. Iuridicium Olomoucense. Palacky University, Olomouc.
- Pálné Kovács I. (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. MTA. Budapest
- Pálné Kovács I. (2019): *A középszintű kormányzatok helyzete és perspektívái Magyarországon*. Budapest: Dialóg Campus.
- Pálné Kovács I. (szerk, 2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest
- Schakel, A. H., and Jeffery, C. (2012): Are regional elections really ‘second-order’ elections? *Regional Studies*, June,
- Mechkova, V. -Lührmann A., and Lindberg, S.I (2017): How Much Backsliding?= *Journal of Democracy* 28, no. 4 (2017): 162–69.
- Zongor, G. (2020): A kormánypártok biztos bázisai – Összefoglaló a megyei önkormányzati választásokról= *Comitatus*, tavasz, pp.12-28.