

Pálné Kovács, I. (2024): Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen? CITY.HU Város-tudományi Szemle. 4(1), 7–25.

Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen?

Pálné Kovács Ilona¹

Absztrakt

Általános vélekedés, hogy a városi kormányzás minőségének javításával elő lehet segíteni a gazdasági, szociális, oktatási, kulturális, környezeti közpolitikai célokat. A városok kormányzásának megújulása akkor eredményezhet pozitív elmozdulást, ha a többszintű kormányzás rendszerében adekvát hely, státusz, eszköz- és intézményrendszer jelölhető ki a számukra. A tanulmány áttekinti a városi fejlesztési politikák és a városi kormányzás nemzetközi trendjeit és hazai helyzetét, rámutatva, hogy a szűkülő városi mozgástér negatív hatással van a magyar városok harmonikus fejlődésére és helyben is demokratikus deficitet eredményez. Az utóbbi években az ellenzéki vezetésű magyar városok nem csak a centralizáció és forrásmegvonás minden önkormányzatot érintő hátrányait szenvedik el, hanem az egyedi diszkriminatív forráselosztási döntéseket is. Az ún. szabad város mozgalom keretében megjelenő nyílt konfliktusok sajnálatos módon nem abba az irányba mutatnak, hogy a városok fejlesztése és a városi kormányzási teljesítmény között szinergia lehessen.

Kulcsszavak: városfejlesztés, EU várospolitika, helyi kormányzás, magyar városok

Abstract

Upgrading the quality of city governance is commonly seen as an efficient means to the realisation of social, educational, cultural, and environmental objectives. The renewal of city governance can trigger positive changes if cities are granted a suitable position, status and institutional system in the system of multilevel government. The article overviews the international and domestic trends in urban policies and governance, pointing to the fact that the narrowing space of movement has a negative impact on Hungarian urban development and leads to democratic deficit as well. In the recent

¹ akadémikus, kutató professzor, HUN-REN KRTK, Pécsi Tudományegyetem

years, the opposition-led cities have suffered not only from the overall effects of centralization and budgetary cuts, but individual discrimination in resource allocation as well. As indicated by the open conflicts within the so-called „free cities movement”, we are still far from a situation where favorable synergies can arise between urban development and the good performance of city governments.

Keywords: urban development, EU urban policy, local governance, Hungarian cities

Bevezetés

A városi kormányzás a társadalomtudományi kutatások régóta kitüntetett témaköre. A városokhoz közelítést hosszú ideig inkább pesszimizmus jellemezte, a városi növekedésnek tulajdonítva a súlyosbodó társadalmi, környezeti problémákat: „A város többé nem az a tér, amelyik a megoldást kínálja, sokkal inkább olyan aréna, amelyre megoldásokat kell találni.” (Kearns-Paddison 2000: 849). Az urbanizáció folyamata nem zárult le, az emberek többsége városokban él, életminőségük, elégedettségük pedig függ a városi kormányzatok teljesítményétől. Általános volt a vélekedés, hogy a városi kormányzás minőségének javításával, a városi ’jó’ kormányzással lehet elősegíteni a közpolitikai célokat, különösen a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegénység felszámolásában (UN Habitat 2004; Taylor 2016). A városi kormányzás nem csak pragmatikus, közpolitikai okokból kap figyelmet, hanem azért is a tudományos érdeklődés tárgya, mert gyakran ezen a szinten indulnak intézményi innovációk, a városok alkalmas terepek a nemzeti és globális kormányzási kihívásokhoz való alkalmazkodás elemzésére. A városi kormányzatokhoz közelítésben változik a nézőpont. Ahogy a New Urban Agenda fogalmaz, a városokat már nem ’a’ problémának kell tekinteni, hanem a problémák megoldóinak (UN Habitat 2017). A korparancs nyomán egyre markánsabban kapcsolódik össze a közpolitikai hatékonyság és a városi kormányzatok teljesítménye, felismerve, hogy a közpolitikákat ’urbanizálni’ kellene, a városok nézőpontját érvényesíteni a nemzeti és globális közpolitikák formálásában (Kaufmann, Sidney 2019).

A városi dimenzió felértékelődése és a városok kormányzásának újragondolása lényegében a városok irányítási környezetének új logikájú szabályozását igényelné, amelyben a városok nem a szabályozás tárgyai, hanem aktív formálói. Az urbánus terek kormányzása számára sem létezik egyetlen alkalmas működési, szervezeti modell. Az intézményi modellezést megelőzően azonban a politikai szándékot kellene erősíteni a városokkal való együttműködésre, ugyanis csak a decentralizált közigazgatás keretei között képzelhető el partneri elvű városi kormányzási modell kialakítása. A legújabb kihívásokra válaszoló városi reneszánsz akkor eredményezhet pozitív elmozdulást, ha a

többszintű kormányzás rendszerében adekvát hely, státusz, eszköz- és intézményrendszer jelölhető ki a számára.

Jelen tanulmány a magyar városfejlesztési politika és a városi kormányzás közötti összefüggésekre fókuszál. Azt törekszik bizonyítani, elsősorban a szakirodalom és szakpolitikai dokumentumok elemzése alapján, hogy a magyar városfejlesztési politika az uniós kihívások és lehetőségek ellenére nem tudott a nemzeti szintű fejlesztéspolitika szerves részévé válni. A városfejlesztés ellentmondásai, következetlenségei hátrányos következményekkel járnak a helyi kormányzás demokratizmusa és hatékonysága szempontjából is, és nem ad optimális keretet a kormányzás központi és városi szintjének együttműködéséhez.

A városi kormányzás globális, európai uniós dimenziói

Miután a területi vagy kohéziós politika az Európai Unió egyik kitüntetett szakpolitikai szektora, azt feltételezhetjük, hogy az uniós városfejlesztési törekvések közvetlen hatást gyakorolnak a tagállamok politikáira. A városi hálózatokra alapozott regionális fejlesztés modellje nem új Európában. Egyes urbanizált fejlett nyugat-európai országok, különösen Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Hollandia fejlesztéspolitikája már a hetvenes évtizedben ezt a modellt követte. A kilencvenes évektől, követve a városfejlesztésben elterjedt globális irányelveket, több uniós fejlesztéspolitikai dokumentum (ESDP, ESPON, Territorial Agenda 2020) hangsúlyozta a városi hálózatok szerepét a gazdaság fejlesztésben és a közszolgáltatások szervezésében is. Ennek ellenére a városok fejlesztési támogatása a kohéziós forrásokból nem kapott a jelentőségükkel arányos hangsúlyt. Noha felismerték, hogy a vidéki térségek érdeke is az, hogy a városok képesek legyenek a régiójukat ellátó központ szerepét ellátni, de a kohéziós politika uralkodó narratívája a fejletlen, vidéki térségek felzárkóztatása. Ugyanakkor az EU határozott törekvése volt, hogy a városok közvetlen címzettjei és felhasználói lehessenek a fejlesztési forrásoknak. Már a harmadik kohéziós jelentés is kiemelte a városi kormányzatok szerepét, és közpolitikai dokumentumok sora fogalmazott meg javaslatokat a városi dimenzió beépítésére (Pálné 2008).

Az ENSZ New Urban Agenda programjához illeszkedve a 2016-ban Amszterdamban elfogadott paktum (Urban Agenda for the EU) a többszintű kormányzás modelljére alapozva deklarálta a városok kulcsfontosságú részvételét a nemzeti és uniós politikákban. Nagy lendületet kaptak uniós és városi kezdeményezések, innovációk különböző tematikus célokra fókuszáló partnerségek és jogalkotási lépések formájában. Az Európai Bizottság a végrehajtásban követni akarja a jól ismert európai uniós alapelveket, célokat, értékeket (EC 2019) a fenntarthatóság, jó kormányzás, társadalmi igazságosság

köre csoportosítható kulcsszavakkal, mint partnerség, integratív, place-based megközelítés a szektorális politikák helyett integrált területi politikák, igyekezve becsempészni a 'városi dimenziót' valamennyi közpolitikai ágazatba, aktivitásba. Ami újdonság a korábbi várospolitikához képest, hogy az irányítási rendszerben kiemelkedő szerepet szán a városi térségeknek. Az európai területfejlesztési politika informális „terve”, az ún. Territorial Agenda 2030 és a megújított Lipcsei Charta megfogalmazásai ebben a szellemen születtek, bár a kezdeti ambíciókhoz képest lényegesen óvatosabbak (Brenner 2021). Ugyan természetesen az uniós kohéziós források nagy tömege a városokban végrehajtott beruházásokat és aktivitásokat finanszírozza, ettől meg kell különböztetni azt, hogy milyen szereplők irányítása mellett.

A városi agenda befolyásának köszönhetően fokozatosan ugyan növekszik a közvetlenül a városi kormánzatoknak címzett támogatások aránya, a jelenlegi periódusban a strukturális alapokból származó források minimum 8%-át előírva integrált városi stratégiai végrehajtása számára a korábbi 5%-os előíráshoz képest. Ez még mindig nem magas arány, ha számításba vesszük, hogy a közösségi források több mint a felét városokban használják fel.

Az uniós fejlesztési irányelvekben nem csak az integrált megközelítés prioritás, hanem a városhálózatok formálta ún. funkcionális térségi lépték is, függetlenül a közigazgatási határoktól, ami kétségtelenül közigazgatás szervezési kihívást is jelent, s a nemzeti kormányzatok hozzájárulását igényli. E modell elterjedése érdekében 2021–2027 között például pilot programok indultak a Világbank és az Európai Bizottság megállapodásának keretében, elsősorban a zöld átállás, fenntarthatóság témájában. Az eddig 12 kiválasztott projektből 11 a posztkommunista országokból került ki, egy görög régió mellett (összesen 50 régió pályázott nyolc országból). Magyarországról a Balaton térsége szerepel egyedül.

Kérdés, hogyan reagáltak a nemzetállami kormányzatok a városi előretörésre? A paradigmaváltás kormányzati következményei azért jelentenek érzékeny kérdést, mert a kohéziós politika logikája szerint alapvetően a tagállamok jogosultak a forrásokat elosztani és az ehhez szükséges döntési mechanizmust kialakítani. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatoknak óriási szerepe van abban, hogy a városok gazdaságfejlesztési aktivitásukkal képesek legyenek részt venni a nemzetközi versenyben, megszervezni a helyi igényeknek megfelelően a helyi közszolgáltatásokat. Ma már sokkal árnyaltabban látják a városok, metropoliszok és a nemzeti kormányzatok viszonyrendszerét, ami korántsem konfliktusmentes. A kozmopolita nagyvárosi kormányzati narratívák és a központi kormányok nemzetépítési törekvései gyakran ellentmondanak egymásnak (Raco 2018). Egyelőre az a törekvés, hogy az egyes kormányzati szintek között szoros együttműködés alakuljon ki (UN Habitat 2017), nem sok sikerrel kecsegtet.

A városokra épülő közpolitika és területi fókuszú fejlesztés politika olyan modell-változás, ami az adminisztratív és hatalmi hierarchiára épülő nemzeti kormányzási modellek keretei között nehezen érvényesülhet. A legtöbb tagállam közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszere elsősorban területi egységekben (kisebb térségekben, nagyobb régióban) illetve ágazati szemléletű közpolitikai, irányítási mechanizmusban gondolkodik. A városok fejlesztési aktivitása, térbeli integráló hatásának növelése viszont hálózatos, horizontális irányítási elemeket, technikákat, eszközöket igényel. A területi közigazgatás szervezés mindenütt a világon küzd ezzel a problémával, speciális intézményekkel kísérletezik (Somlyódyne 2019; Balázs 2021). Át kell hidalni ugyanis azt az intézményes problémát, hogy a területi önkormányzatok nincsenek felruházva hierarchikus jogosítványokkal, s még a kisebb települések is ragaszkodnak az önállóságukhoz. Különösen jellemző ez a régióknak, középszintű önkormányzatoknak kedvező területi reformok idején (Wanström, Persson 2023). A konfliktus még élesebb a megye/régió és városok közötti kapcsolatokban, ahol a városok sokszor jelentősebb eszközökkel rendelkeznek, mint a második vagy középső szint.

A magyar városfejlesztési politika

A városok, illetve a nagyvárosok nem voltak a magyar rendszerváltás utáni fejlesztéspolitika középpontjában, máig nem sikerült az örökölt egyközpontú szerkezeten változtatni. Az uniós csatlakozás idején már érvényesülő városcentrikus tervezés és fejlesztéspolitika azonban potenciálisan kedvezett a változásnak. 2006–2007-ben készült egy olyan országos koncepció, amelyik a városi térségeket helyezte a fejlesztéspolitika középpontjába, de a dokumentum nem jutott el a parlamenti elfogadásig. Az akkori uniós prioritásokkal összhangban készült regionális fejlesztési pólusokra vonatkozó kormányzati elképzelések sem épültek be szisztematikusan sem az első, sem a második ún. Nemzeti Fejlesztési Tervbe, nem kapcsolták össze a városi programokat a régiók városfejlesztési és gazdaságfejlesztési elképzeléseivel, illetve a ROP-okkal, így elmaradt a várt szinergia, valamint az agglomerációs hatás is.

2014-ben újra készült egy nemzeti fejlesztési koncepció, amit a parlament elfogadott, de ennek a városokra értelmezett végrehajtása elmaradt. A koncepció szinte szöveg szerint követte az uniós irányvonalat, de meglehetősen következetlenül építette be a városokat a nemzeti fejlesztéspolitika rendszerébe, egyáltalán nem tisztázva a végrehajtás feltételeit (Somlyódyne 2019). Tehát nem csak az idő, a forrás, de a tudatosság is hiányzott. Nem vette figyelembe a kormányzat azt sem, hogy az egyes városok nagyon eltérő erőforrásokkal, fejlődési potenciállal rendelkeznek, és azok felhasználásában is eltérő aktivitást mutattak (Rechnitzer 2019). Áttörést jelentett a Modern Városok Program a

megyei jogú városok körére korlátozódva (Fekete 2019), ami viszont nem egységes, országosan összehangolt nagyváros fejlesztési terv, csupán a 23 megyei jogú várossal kötött kétoldalú, majd kormányhatározatokban foglalt megállapodások mozaikja. Rechnitzer 2019-ben még optimizmussal figyelte a Modern Városok Programot, amit az utóbbi száz év legnagyobb városfejlesztési programjának tartott. Már ekkor megfogalmazódott azonban az aggály, hogy a programok meghirdetését nem előzte meg jelentősebb szakmai vagy társadalmi vita, s annak ellenére, hogy már 2018-ban megkezdődött a program végrehajtása, lényegében olyan alapvető kérdések nem voltak tisztázva, hogy hogyan kapcsolódik a program az uniós kohéziós forrásokhoz, milyen intézményi keretek között valósul meg stb. A programok előkészítésének és elfogadásának folyamata, döntési szisztémája ráadásul valószínűsítette, hogy nem a térbeli racionalitás, hanem egyes városok lobbijereje fog a végrehajtás során nagyobb szerepet játszani (Faragó 2019; Szirmai 2020). A politikai nyomásnak köszönhetően hamarosan elindult a Magyar Falu Program is, az 5000 főnél kisebb településeken. Joggal merült fel a kérdés, miért kell a két programot párhuzamosan, egymástól elválasztva kezelni, miközben a tértudatos fejlesztéspolitika lehetőségét az átfogó, integrált kezelés teremtette volna meg a megújításra váró nemzeti fejlesztési terv keretében (Faragó 2019). Ennek nyilvánvalóan akadálya volt egy egyre inkább centralizált tervezési, forrásallokációs modell is. A nagyvárosok és a kistépelülések külön programból támogatását a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége sem tartotta jónak. Ellentmondásos módon ugyanazt a kormányzati logikát követték, amikor külön kisvárosfejlesztési program indítását kezdeményezték már 2021-ben. Ennek a városkategóriának a reflektorfénybe kerülésére lehet következtetni a területfejlesztésért felelős miniszter szavaiból is, aki úgy nyilatkozott, hogy az elmúlt évtized a megyei jogú városoké volt, de az elkövetkező évtizedben a járasszékhely városok szerepe felértékelődik (Gyergyák 2023). A szakma egyetért azzal, hogy a kis- és középvárosok hálózatának tudatos fejlesztése fontos lenne (Szirmai 2020; Horeczki, Egyed 2021), de nyilvánvalóan hálózati, integrált szemlélettel. A magyar városfejlesztés szabályozásában egyébként is inkább a rendezési, építési, műszaki szempontok túlsúlyosak, ebben ugyan követve a nemzetközi, uniós elvárásokat, az integrált és fenntartható megoldásokat. A tervezési eljárás is szabályozott, mint ahogy a különböző tervek tartalmi és a tervezés eljárási rendje is. Mégsem megnyugtató már a szabályozás szintjén sem az egyes szereplők helye, befolyása (Lengyel 2021). A bizonytalan, következtelen irányítási keretek és a csak formálisan érvényesülő gyakorlata okán nehezen valósul meg a partnerség uniós elve (Finta 2022).

A városokat illető fejlesztéspolitikai változásokról egyelőre nehéz érdemben nyilatkozni. A kormányzati ciklusok és a területfejlesztési stratégiák időben nem fedik egymást, ezért egy-egy rezsimváltással változó koncepció nehezen tör utat magának, illetve nagy a tehetetlenségi nyomatéka a korábban indított fejlesztési programoknak (Rechnitzer 2019). Mégis pesszimizmusra ad okot a programok következetlen előkészítése, fragmentáltsága és a városoknak egyáltalán nem kedvező kormányzási környezet.

A városok helye a magyar területi közigazgatásban

A városok szerepvállalása a fejlesztéspolitikában természetesen függ attól, hogy milyen helyet foglalnak el a területi közigazgatásban, milyen hatásköreik, eszközeik vannak, milyen szabályok között építik a kapcsolatrendszereiket. A magyar területi kormányzás krónikus betegségének bizonyult a székhelyek és a térségük szétválasztása, kapcsolatrendszerének korlátozása, sok tekintetben történeti hagyományokra támaszkodva. Az 1990-es önkormányzati modell elvileg kedvező feltételeket teremtett. A helyi önkormányzatok, beleértve természetesen a városokat is, széleskörű felhatalmazással rendelkeztek, autonómiájukat az is védte, hogy a megyei önkormányzat integráló szerepét az önkormányzati törvény lényegében kizárta arra hivatkozva, hogy nem lehet a települések és a megyék között alá-fölérendeltség. A megyei jogú városi jogállás különösen hátrányosnak bizonyult a városi térszervezési funkciók szempontjából. A megyei jogú városi státusz kifejezetten korlátozza, hogy a nagyváros és a környéke/megyéje a körzeti szolgáltatások és a fejlesztéspolitika szempontjából egységet alkosson, mert sokkal inkább az volt a rendeltetése, hogy a nagyváros ne szoruljon a megyei szolgáltatások igénybevételére és a megyei fejlesztéspolitikai gyámságra.

A regionális közigazgatási reform ideiglenes napirendre kerülése 2004–2008 között esélyt adott a modellváltásra, egyszerre megoldást kínálva a középszint versenyképessége, erősebb adminisztratív kapacitása és a városi térbeli funkciók érvényesítése számára. Azonban hiába jelent meg a hivatalos politikai narratívában a regionális szint, ha nem sikerült megbirkózni a regionális székhelyek kijelölésével, valóságos régióközpontok kialakításával. A közigazgatás regionalizálása ugyanis csak akkor hozhatta volna magával a várt előnyöket, ha a regionalizált szervek, intézmények székhelyei is koncentrálnának a centrum városokban.

Nem valósult meg a városok és környékük kistérségi, agglomerációs összekapcsolása sem, miközben megszűnt a korábbi városkörnyék és a járás is, mint államigazgatási egység. A magyar közigazgatási jog egyik komoly szakmai adóssága volt a megyék kiiktatása mellett az is, hogy megoldja a város és közvetlen környéke együttműködésének problémáját, ha már nincs egy köztes, körzeti önkormányzati szint, illetve lépték

egy olyan szétaprózott települési rendszerben, ahol nagyszámban vannak önálló működésre nem alkalmas kistelepülések. A városok lényegében nem kaptak általános közjogi felhatalmazást többlet vagy körzeti feladatok ellátására. Az önkormányzati törvény ugyan a nagyobb népességszámú települési önkormányzatok esetében jelzi a hatásköri differenciálás elvi lehetőségét, de ezzel a későbbi jogalkotás jellemzően nem élt. Az önkéntes, majd kötelező társulási forma átmenetileg sikeresnek bizonyult, amihez hozzájárult a törvényi megerősítés és a kistérségek lehatárolása 2006-ban. A szabályozás azonban nem vette figyelembe a székhely városok eltérő méretét, a kistérségek differenciált településszerkezetét, egységes modellel szabályozva a fővárosi metropolisz régióját, a kisváros központú rurális térségek és a policentrikus agglomerációk együttműködését. Nem adott megoldást a szabályozási modell a városi központ vidékével szembeni szociológiai, hatalmi fölényére vagy a kistérséget alkotó nagyszámú kistelepülés esetén fellépő operativitási, döntéshozási gondokra sem. A kistérségek működőképességét inkább az állami támogatási rendszer tartotta fenn, mintsem a városi kormányzatok tudatos szerepvállalása, amibe nehezen tanultak bele (Somlyódyné 2019). A kistérségek eltűnése 2010 után alapvetően nem a települések együttműködési szándékának hiányával magyarázható, hanem a törvényhozó megváltozott kormányzási elképzeléseivel.

A 2010 után lezajlott területi közigazgatási változások rendezték át gyökeresen a városok és tereik viszonyrendszerét. A totálisan más filozófiát képviselő területi kormányzási modell (Hajnal, Rosta 2014) keretei között a helyi önkormányzatok drámai autonómia és hatáskör veszteséget szenvedtek el, aminek következményei vannak mind a fejlesztéspolitikában, mind a helyi közszolgáltatások megszervezésében (Pálné 2013; Balázs 2021; Finta et al. 2021). Ami a városokra vonatkozóan kiemelendő, hogy a kötelező társulás, a differenciált hatáskörtelepítés közjogi lehetősége és a járási jogú városi státusz bevezetése sem hozott áttörést, legalábbis az önkormányzatok körzeti összekapcsolása terén. Sokkal inkább a járási államigazgatás, illetve a közszolgáltatások ágazati szabályozása nyomán kialakult szervezeti keretek hoztak létre térbeli integrációt. Ennek azonban nem sok köze van a városi térségekben élők igényeihez, akaratahoz, érdekeinek közvetlen képviseletéhez. A magyar területi közigazgatás, az önkormányzati rendszer egésze tehát ellentmondásban volt/van a városhálózati logikájú kormányzással és fejlesztéspolitikával (Szegvári 2022). A térbeli kormányzás gyenge teljesítményéhez hozzájárult a városok és tereik közötti együttműködés elégtelen szabályozása, aminek elsősorban nem a városok a vesztesei, hanem a környéki kisebb települések.

A városi politika szerepe, elmélet és a magyar gyakorlat

A helyi politikát nyilvánvalóan nem lehet bezárni a városfalak közé, az elemzések sem korlátozódhatnak a helyi vezetés helyi döntéseire és kapcsolatrendszerére. Természetesen ez a kijelentés evidencia a többszintű kormányzás évtizedek óta érvényesülő narratívájában, mégsem állítható, hogy sokat tudnánk arról, hogy akár a globalizáció, akár a nemzetállami kormányzatok centralizációs törekvései hogyan alakítják át a helyi döntési mechanizmusokat, a helyi kormányzatok helyi társadalommal való viszonyát (Egner et al. 2022). A modern államok megjelenése óta, már másfél évszázados felismerés, hogy az állam, helyesebben a központi kormányzat szerepe meghatározó helyben is. A helyi autonómia soha nem korlátlan, a külső, felső kormányzási intézményi kör szereplőinek befolyása országonként, korszakonként differenciált mértékben érvényesül (Ladner et al. 2019). A szakirodalom és a szakmai közvélemény jellemzően neoliberais inkább hatékonysági, pragmatikus elvárásokat fogalmaz meg a helyi kormányzással kapcsolatban. Szakmai módszerekkel mérik a helyi autonómia előnyeit, hátrányait, felismerve, hogy a decentralizáció nem csodaszer, érvényesülésének, pozitív hatásának politikai, kulturális, gazdasági, szociológiai feltételei vannak (OECD 2019). Empirikus kutatások igazolják a decentralizáció gazdasági, hatékonysági előnyeit, de ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a helyi/regionális kormányzás minősége döntő tényező, és a helyi kapacitások gyengesége, alkalmatlansága a leggyakoribb oka a decentralizációs reformok sikertelenségének (Rodríguez-Pose, Mustra 2022).

A helyi politika természetének megértéséhez tehát abból célszerű kiindulni, hogy a modern helyi kormányzatok „két urat szolgálnak”, a helyi döntéshozás nem elemezhető kizárólag a decentralizáció és autonómia mértéke mentén. A helyi kormányzatok egyszerre felelősek a helyi választóknak (horizontális dimenzió) és kooperálnak az állami (központi) szereplőkkel (vertikális dimenzió) (Ladner et al. 2019). Nyilvánvalóan a két ellentmondó pozíció és viszonyrendszer különböző minták szerint kapcsolódik össze a városi helyi politikában is.

A városi kormányzati mozgástér alkotmányos, politikai és pénzügyi, forráselosztási dimenziói egyaránt meghatározóak a helyi politika formálódása szempontjából. A külső forrásoknak erősen kitétt városi politika óhatatlanul korlátozott mozgástérben zajlik, ami rányomja a bélyegét a helyi döntési mechanizmusokra is. A klientizmus egyik rég felismert és egyre szofisztikáltabb módszerekkel elemzett generálója maga a választási rendszer, amely a helyi politikusok körének kiválasztódására döntő hatással van (Gherghina, Volintiru 2023; Shakel et al. 2017). A hazai választási rendszer is erősen korlátozza a helyi versenyt (Bódi 2021; Dobos 2020). A központositott elosztási mechanizmusokat,

a vertikális kapcsolatokat felértékelő közjogi, politikai intézményi berendezkedés létrehozása, a helyi feladatrendszer zsugorodása olyan döntő változások, amelyek tovább növelték a magyar települések és a helyi politika függőségét (Dobos 2020; Medve-Bálint, Bohle 2016; Medve-Bálint 2018; Vasvári 2020).

Elméletileg ellentmondás jellemzi a városi vezetőkkel szembeni helyi elvárásokat, ha úgy tetszik a horizontális viszonyrendszert is. A helyi/városi kormányzás duális értékek, dimenziók mentén működik, párhuzamosan kell biztosítani a demokratikus részvételt, és hatékonyságra törekedve menedzselni a helyi közügyeket, közszolgáltatásokat (Pierre 1999; Hambleton et al. 2003). A demokrácia (részvétel, elszámoltathatóság, transzparencia stb.) és a hatékonyság (költséghatékonyság, minőség, mérrethetőség stb.) eltérő hangsúlyokat kap a különböző korszakokban és kormányzási modellekben. Pierre a városi kormányzatokat funkcionális és intézményi szempontból menedzseri, korporatív, fejlesztő és jóléti „ideál” modelltypusba sorolta (1999). A hangsúlyok a nemzeti, globális kormányzási ciklusok mentén, de alapvetően a városok előtt álló konkrét kihívások hatására váltakoznak, eltérő szereplők, eszközök és eljárások jelennek meg. A témánk szempontjából releváns ún. fejlesztő városi modell szerint működő városok mérlegelő politikai döntéseket hoznak, elegendő mozgásterük van a fejlesztési prioritások, stratégia formálásában, és képesek saját eszközök birtokában szoros szövetségek létrehozására. Pierre azonban hangsúlyozza, hogy az egyes országok nagyon különböző kereteket nyújtanak a növekedés orientált, fejlesztő városok számára, aszerint, hogy milyen mértékben függenek a központi újraelosztástól. Az ún. jóléti városi kormányzási modellben nem a gazdaságfejlesztés, hanem a polgárokról való gondoskodás a fő profil. Ez elsősorban azokban a volt iparvárosokban vált jellemzővé, ahol a helyi gazdaság már nem kínált valódi növekedési lehetőségeket. Ezek a városok szorultak rá leginkább az állam segítségére, ami függőségi attitűdöt, alkalmazkodó helyi politikát eredményez. Ebben a modellben a városi kormányzat számára a helyi gazdasági szereplőknél fontosabb az állammal való szoros kapcsolat. Miközben a városnak hosszú távon a helyi gazdaságot kellene erősítenie, mégis a hosszú távon nem fenntartható, de az egyszerűbb utat választja.

Egy nemzetközi összehasonlító kutatás (Ladner et al. 2019) elemezte a helyi politikai közösségi modelleket az elszámoltathatóság és „reszponzivitás” szempontjai mentén. Önmeghatározó, szolgáltató, hozzájáruló és patronált típusokat különítettek el, aszerint, hogy az önkormányzatok milyen források felett, milyen önállósággal rendelkeznek, s ezek alapján milyen funkciókat teljesítenek a helyi társadalom számára. Nyilvánvalóan minél kisebb az önkormányzatok önállósága és felhatalmazása, annál kevésbé elszámoltathatóak és érzékenyek a helyi társadalom irányában. A magyar helyi politika természetének gyökeres változását az idézett kutatás eredményei is kimutatták.

A szakértők 1990 és 2014 között Magyarországon regisztrálták a legnagyobb csökkenést a helyi elszámoltathatóság terén (Ladner et al. 2019: 296). Miután az önkormányzatok autonómiájának és felhatalmazásának zsugorodása 2014 után tovább folytatódott, joggal feltételezhetjük, hogy a helyi politikában tovább nőtt a távolság az önkormányzatok és a helyi társadalom között, közelítve a korábban csak a Balkán és a Fekete-tenger menti országok alkotta ún. patronált csoporthoz.

Közelítve a városfejlesztési politika és a helyi politika összefüggéséhez, hangsúlyozni kell, hogy a helyi gazdaságfejlesztési funkció a gazdasági szereplőkkel való viszonyrendszert értékelte fel évtizedek óta. Ez a váltás konfliktusokat idézett elő a hagyományos, közhatalmi, közigazgatási logikát követő kormányzati rendszerekben. A konfliktus lényege, hogy a közszektoron kívüli kapcsolatok nem vertikálisak, az egyes szereplők hatalma nem feltétlenül a közjogi felhatalmazás logikája szerint érvényesül, a döntések gyakran nem demokratikus testületek keretében születnek. A probléma kutatásában az ún. városi rezsimek elmélete a hazai tudományos körökben is népszerű (Pálné 2008, Lux 2020; Faragó 2021). Az elmélet nem a tradicionális kérdést teszi fel, hogy kié a hatalom, hanem azt, hogyan lehet az erőforrásokat mozgósítani a helyi érdekek szolgálatában (Stone 1989). A figyelem elsősorban nem a szereplőkre, hanem a koalícióképződés mechanizmusára irányul, a befolyás a társadalmi kapcsolatépítés készségén, a források feletti kontrollon alapul. A városi politika hatékonysága a kormányzó rezsim összetételén, a kapcsolatok minőségén múlik, sikerét nem a demokratikus képviselet, hanem a siker legitimálja (Stone 1993). A városi kormányzó rezsim a helyi kondíciókra és igényekre fókuszáló hosszú távú stratégiát követ, s fokozatosan kialakulhatnak a tartós és szabályozott partnerség feltételei is (Stone 2015). Nyilvánvaló, hogy e modell számára kedvezőbb működési feltételeket nyújtanak az angolszász politikai, állami, civil hagyományok, elsősorban olyan országokban, ahol rendelkezésre állnak helyi fejlesztési, működési erőforrások is. Nálunk ez az eredményorientált helyi közpolitikai modell csak kivételesen jelenik meg, többnyire a külső forrásokra épülő, a központtal erősebb kapcsolatokat építő „rezsimek” a sikeresekek (Horváth M., Kiss 1996; Bódi, Böhm 2000; Brachinger 2008; Csizmadia, Páthy 2010).

Bár a jogi felhatalmazás, a szervezeti, intézményi modell, a helyi és központi kapcsolatok jellege komoly hatást gyakorol a városi kormányzat szereplőinek aktivitására, befolyására, kapcsolatrendszerére, mégsem célszerű az intézményi kereteket túldimenzionálni. A helyi szereplők tényleges adottságain, választott stratégiáján is sok múlik (Durose, Lowndes 2021), mint ahogy a politikai elitek hatalmi ambícióin is (Tatham, Bauer 2020). A városi kormányzati szereplők között a polgármesterek pozícióját, különösen személyiségét kulcsfontosságúnak tartják, annak ellenére, hogy státuszuk, vertikális beágyazottságuk és helyi, szervezeti eszközrendszerük különböző (Judd 2000;

Heinelt et al. 2018; Lucyna 2021). A hazai városi politika ugyancsak polgármester központú (Soós 2004), amit a jogi szabályozási modell folyamatos változása is erősített. Ugyanakkor paradox módon, ahogy a helyi döntéshozásban a pozíciójuk erősödött, úgy csökkent a mozgásterük a központi kormányzattal szembeni érdekérvényesítésben. Különösen érdekes folyamatokat indított el a kettős mandátum megszüntetése 2014-et követően. Azzal, hogy a polgármesterség és az országgyűlési képviselői mandátum összeférhetetlen, egy jelentős átrendeződés következett be a területi, városi érdekek központi kormányzattal szembeni érvényesítésében, de a helyi hatalmi szövetben is. Legújabb kutatásaink tapasztalatai szerint (Pálné et al. 2023) a területi hatalmi szintek és szereplők körében az egyéni választókerületben megválasztott országgyűlési képviselők kerültek a központba. A jelenség rámutat arra, hogy a szélsőségesen centralizált és polarizált politikai, hatalmi rendszerben sokkal fontosabbak a központtal összekötő csatornák, mint a helyi fejlesztési koalíciók. Megjegyezzük, a választási körzetek határainak átszabása is roncította a funkcionális összekapcsolódást, belső kohéziót, viszont előnyt biztosított a kormánypártoknak a helyi beépülésre, mozgósításra (Bódi 2021).

A fentiekben említett elméleti szempontok mentén átfogó képet nem tudunk alkotni a rendelkezésre álló kutatási tapasztalatok, elemzések alapján. Annak ellenére, hogy néhány magyar szakértő hosszabb ideje kutat jellemzően városokban, nagyvárosokban (Kákai 2004; Somlyódyiné 2012), nem áll rendelkezésre időbeni és térbeli összehasonlításra és általános összefüggések megállapítására alkalmas kutatási matéria, különösen az utóbbi időszak fejleményeiről. További elemzésekre lenne szükség annak bizonyítására, hogy az inkumbens helyi politikusok, kormánypárti támogatású jelöltek, intézményi kapacitás birtokában milyen formális és informális pozíciókat birtokolnak a városi kormányzati szférában, és a kormányzathoz való lojalitás szükségessége, célszerűsége hogyan gyengíti a versenyt, az átláthatóságot, a helyi sajátosságokra és érdekekre támaszkodó „pártsemleges” együttműködések.

Az általános politikai, közjogi kontextus ellenére a 2019-es önkormányzati választások során sok településen, több nagyobb városban is ellenzéki jelöltek szereztek többségi mandátumot, és/vagy polgármesteri pozíciót. A városokban általában ugyan alacsonyabb a választási részvétel a falvakhoz képest, a verseny viszont erősebb. Országosan magas a helyi választásokon induló függetlenek aránya, a városokban civil szervezetek is indultak, és a falvakhoz képest kormányellenes jelöltek is nagyobb arányban futottak be (1., 2. táblázat).

1. táblázat

A helyi képviselőtestületi választáson indulók megoszlása
támogató szervezet és településtípus szerint, 2010–2019

Indulók	Független jelöltek aránya, %			Civil szervezetek által támogatott jelöltek aránya, %			Kormánypártok által támogatott jelöltek aránya, %			Ellenzéki pártok által támogatott jelöltek aránya, %		
	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019
Fővárosi kerületek	2,8	2,6	5,5	14,0	6,6	16,5	19,9	18,0	28,4	63,3	72,8	49,5
Megyei jogú városok	4,2	5,2	4,4	22,7	12,0	26,9	19,0	18,1	27,1	54,1	64,7	41,6
10 ezer fő feletti városok	13,6	12,8	11,5	26,0	19,1	30,3	19,6	21,1	27,9	40,7	46,9	30,3
10 ezer fő alatti városok	63,3	63,6	69,9	3,6	2,9	5,1	21,9	21,6	20,9	11,2	11,9	4,1
Községek	86,7	89,9	93,6	1,0	0,7	0,8	8,7	6,2	4,5	3,6	3,2	1,0
Egyéni vál. ker. összesen	10,0	9,2	9,0	23,3	15,2	27,2	19,5	19,9	27,8	47,2	55,7	36,0
Egyéni listás összesen	83,9	86,7	91,0	1,3	0,9	1,3	10,3	8,1	6,3	4,5	4,3	1,4

Forrás: <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok>

2. táblázat

A helyi képviselőtestületi mandátumok megoszlása támogató szervezet és településtípus szerint, 2010–2019

Mandátumok	Független jelöltek által megnyert mandátumok aránya, %			Civil szervezetek által megnyert mandátumok aránya, %			Kormánypártok által megnyert mandátumok aránya, %			Ellenzéki pártok által megnyert mandátumok aránya, %		
	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019
Fővárosi kerületek	0,0	0,2	0,5	3,9	1,9	2,6	65,0	57,2	37,3	31,1	40,6	59,6
Megyei jogú városok	0,9	1,1	0,7	3,8	1,6	16,9	66,1	63,4	48,9	29,2	33,9	33,6
10 ezer fő feletti városok	4,7	4,4	3,5	17,0	17,5	30,6	57,4	52,5	51,3	20,9	25,6	14,6
10 ezer fő alatti városok	57,6	58,2	64,0	4,1	2,8	5,7	32,8	33,8	28,8	5,4	5,2	1,5
Községek	89,2	91,2	93,4	0,6	0,6	0,8	8,7	7,1	5,4	1,5	1,2	0,3
EVK összesen	3,1	3,0	2,4	12,0	11,6	22,8	60,5	55,5	48,3	24,4	29,9	26,5
Egyéni listás összesen	86,1	87,9	90,6	1,0	0,8	1,3	11,0	9,7	7,7	1,9	1,6	0,4

Forrás: <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok>

Az ellenzéki vagy független vezetésű önkormányzatok, zömmel városok helyi politikai törekvései 2019 óta konfliktusokhoz vezettek a helyi-központi viszonyrendszerben. Nyilvánvalóan, az ellenzéki főpolgármester jelölt győzelme volt/lett nagypolitikai jelentőségű. A jelenség nem új, hiszen már a korábbi ciklusban, 1998–2002 között is rendszeresek voltak a főváros és a kormány közötti konfliktusok, és akkor is jelentősége volt az ellenzéki nagyvárosok mozgolódásának. A 2019-es választások után mintegy 20 ún. szabad város (vö. I. ábra), és egy országos, független vezetésű önkormányzati szövetség (MOSZ), elsősorban a budapesti főpolgármester aktivitásának köszönhetően mozgalmat indított, deklarációt fogadott el, arra törekedve, hogy a nagypolitika szintjére emelje az önkormányzatok érdekében való fellépést.

modell megteremtése érdekében, például a közösségi költségvetések, közvetlenebb kommunikációs formák használata terjed, de a 2024-es helyi választásokhoz közeledve már kétséges, hogy a szabad városok politikusai képesek voltak/lesznek megfordítani a nyilvánosságot. Nehéz a 2024-es választási esélyeiket megjósolni, nem tapasztalható meggyőző összefogás és helyi támogatottság sem (Telex 2023). Pedig a következő önkormányzati választás nem csak a helyi élitek pozícióját dönti el. Az európai parlamenti választásokkal párhuzamos lebonyolítás okán a helyi kampányok kénytelen-kelletlen beemelik az európai politikai értékeket is, ami akár kedvezhet is a decentralizáció esélyeinek.

Konklúzió

Nehéz állást foglalni egyértelműen abban a tanulmány elején feltett kérdésben, hogy a várospolitika és a városfejlesztési politika között van-e összefüggés. A kérdés relevanciája ugyan nem kétséges, hiszen a városoknak kedvező, kiszámítható és tudatos városfejlesztési politika erőforrásokat jelenthet a helyi törekvések számára, és egyben a városok aktivitása hozzájárul a kormányzati célok teljesüléséhez. Közvetett evidenciák azonban arra utalnak, hogy nincs tartós és segítő együttműködés, szinergikus összefüggés a városfejlesztési politika és a városok kormányzása, politikája között, sőt sok város kifejezetten ellenszélben „fejleszt”. Ennek alapvető oka egyrészt a tudatos és hosszú-távú kormányzati várospolitika, másrészt a kormányzati és önkormányzati szféra közötti együttműködés hiánya, konfliktusa. Van olyan önkormányzati városszövetség, amelyik jó kapcsolatokat ápol a jelenlegi kormánnyal, de ez nem változtat azon a képen, hogy az önkormányzati érdekszövetségek szintjén nincs intézményesített és politikai ciklusoktól független tartós érdekegyeztetés (Zongor 2016). Ez jellemzi az uniós tervezési folyamatot is, az önkormányzatokat nem vonták be érdemben a partnerségi megállapodás előkészítésébe (Brucker, Finta 2023). Hozzá kell tenni, hogy a hazai empirikus kutatások rámutatnak arra is, hogy az alkalmazott, illetve jogszabályban előírt tervezési eljárásrend nem biztosít valódi részvételi lehetőséget a helyi szereplők számára sem (Bajmóczy et al. 2016). A partnerségi kultúra hiányzik fent is, lent is.

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.

Irodalom

- Bajmóczy Z., Gébert, J., Elekes Z., Pálmi-Dombi J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 2., 45–62. doi:10.17649/TET.30.2.2753
- Balázs I. (2021): A helyi önkormányzatiság változásai napjainkban az Európai Unió tagországaiban és Magyarországon. Viginti Quinque Anni In Ministerio Universitatis Et Iurisprudentiae in. Margittay-Mészáros Árpád (szerk.) Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére. Debreceni Egyetem, Debrecen, 178–200.
- Baldersheim, H, Rose, L.E and Sandberg, S (2019): Local and Regional Government in the Nordic Countries, in Oddebjørn Knutsen (ed.), *The Nordic Models in Political Science. Challenged, but still Viable?* Bergen: Fagbokforlaget, 2nd ed.
- Bódi F, Böhm A. (2000): Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. Agroiinform Kiadóház. Budapest.
- Bódi M. (2021): A jelenlét nélküli jelen(lét) – a hazai pártszervezetek fejlettségének különbségei, *Földrajzi Közlemények*, 3., 233–248.
- Böhm A. (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Agroiinform Kiadóház, Budapest.
- Brenner J. (2021): A Területi Agenda 2030 és az Új Lipcsei Karta – az európai terület és településfejlesztési politika új dokumentumairól. *Tér és Társadalom*, 1., 158–166. <https://doi.org/10.17649/TET.35.1.3346>
- Dobos G. (2020): Dekoncentrált válságkezelés? A kormány és az önkormányzatok viszonya a járványhelyzetben. In. Körösnéyi A. Szabó, B. Böcskei (eds.) *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Working Paper Series, 33., 6–28.
- Brachinger T. (2008): A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 1., 93–109.
- Csizmadia Z., Páthy Á. (2010): Győri elit és a városfejlődés – A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése, *Tér és Társadalom*, 2., 63–91.
- Durose, C.; Lowndes, V. (2021): Why are designs for urban governance so often incomplete? A conceptual framework for explaining and harnessing institutional incompleteness. *Environment and Planning C. Politics and space*, 8., 1773–1790. <https://doi.org/10.1177/2399654421990673>
- Egner, B.; Heinelt, H., Lysek, J.; Silva, P., Teles, F. (eds) (2022): *Perspectives on Local Governance Across Europe. Insights on Local State-Society Relations*. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-15000-5> Palgrave-Macmillan.
- European Commission (2019): *Urban Agenda for the EU. Multi-level governance in action. State of play of the Urban Agenda of the EU* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf
- Faragó L. (2019): A Modern Városok Program, mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában. *Tér-Gazdaság-Ember*, 2–3., 181–203.
- Fekete D. (2019): A Modern városok program jelentősége a haza városfejlődésben. *Tér és Társadalom*, 1., 27–43. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3066>
- Finta I., Hoffman I., Pálné Kovács I., Péteri G. (2021): A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. *Pólusok*, 2. <https://doi.org/10.15170/PSK.2021.02.02.01>
- Finta I. (2022): Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–19.
- Gherghina, S.; Volintiru, C (2023): Budgetary Clientelism and Decentralization in Hungary and Romania. *Journal of Developing Societies*, 1–23. DOI: 10.1177/0169796X221148509
- Gyergyák F. (2023): A TÖOSZ 2023. évi küldöttgyűlése. *Önkormányzat*, 2. negyedév 4–12.

- Hajnal, Gy.; Rosta, M. (2014): The illiberal state on the local level. The doctrinal foundations of sub-national governance reform in Hungary 2010–2014. Working Papers in Political Science. 1. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest. DOI:10.13140/RG.2.1.1316.5605
- Heinelt, H.; Hlepas, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P. (2018): Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors. In: Heinelt, H.; Magnier, M.; Cabria, H. Reynaert (ed): Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor, eds. H. Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Horeczki, R.; Egyed, I. (2021): Small town development in peripheral areas. *Deturope*, 2., 52–65.
- Judd, D. (2000): Strong Leadership. *Urban Studies*, 5–6., 951–963.
- Horváth M. T, Kiss J. (szerk.) (1996): Aréna és otthon. Politika Tanulmányok Intézete, Budapest.
- Kákai L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Budapest.
- Kaufman, D.; Sidney, M. (2019): Towards an urban policy analysis. Incorporating Participation, Multilevel Governance and „Seeing like a City”. PS: Political Science & Politics , Volume 53, Issue 1, January 2020. 1–5. doi: <https://doi.org/10.1017/S1049096519001380>
- Kearns, A.; Paddison, R. (2000): New Challenges for Urban Governance: Introduction to the Review Issue. *Urban Studies*, 5–6., 845–851.
- Kovács, B (2021): Helyi politika és populizmus. A Bibó István Szakkollégium kutatócsoportjának tanulmányai. In: Mándi T., Darabos Á. (szerk.): Populizmus változatok. Bibó István Szakkollégium Budapest Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Swianiewicz, P.; Steyvers, K.; Navarro, C. (2019): Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Lengyel I. (2021): *Regionális és városgazdaságtan*. Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged.
- Lipsky, M. (1980/2010): Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: NY: Russell Sage Foundation (30th anniversary expanded edition)
- Lux G. (szerk.)(2020): Ipari közép vállalatok és regionális fejlődés. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Medve-Balint, G.; Bohle, D. (2016): Local government debt and EU funds in the Eastern member states: The cases of Hungary and Poland (MAXCAP Working Paper Series), 33., 6–28.
- Medve-Bálint, G. (2018): The Cohesion Policy on the EU’s Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development*, 2., 218–238.
- OECD (2019): Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-Level Governance Studies. OECD Publications, Paris.
- Pierre, J (1999): Urban governance models. The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 3., 372–396. doi: 10.1177/107808799221839
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A (1973): Implementation. Berkely: University of California Press.
- Publicus Intézet (2020): (https://nepszava.hu/3098788_a-fideszes-szavazok-is-biznak-az-onkormanyzatokban)
- Raco, M. (2018): Critical urban cosmopolitanism and governance of urban diversity in European cities=European urban and regional studies. 1., 8–24.
- Lucyna, R. (2021): The position of mayor within a local authority relations in Hungary and Poland in a comparative perspective. <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2021/07/ssp-2021-01-05.pdf> DOI 10.14746/ssp.2021.1.5
- Rechnitzer J. (2019): Nagyvárosok a magyar területi politikában és területfejlesztésben a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 1., 3–26. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3069>
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B. (2023): Hatalom tér nélkül, tér hatalom nélkül. *Tér és Társadalom*, 3., 119–147.
- Rodríguez-Pose, A.; Mustra, V. (2022): The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of the space. *Environment and Planning A.: Economy and Space*, 8., 1604–1623.

- Shakel, A. (ed.) (2017): *Regional and National Elections in Eastern Europe. Comparative Territorial Politics. Territoriality of the Vote in Ten Countries*. Palgrave Macmillan. DOI 10.1057/978-1-137-51787-6
- Somlyódy Péter E. (szerk.) (2012): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Publikon Kiadó, Pécs.
- Somlyódy Péter E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás szervezésétől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszelektatási Egyetem. Budapest.
- Soós G. (2004): *Helyi demokrácia a megyei jogú városokban*. Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, <http://ekint.org/tanulmanyok/hdmjv/index.html>
- Stone, C. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15., 1–28.
- Stone, C. (2015): “Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order.” *Urban Affairs Review*, 1., 101–137.
- Szegvári P. (2022): A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges fejlesztési irányjai. *Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás*, 1., 66–77. DOI: 10.32575/ppb.2022.1.4
- Szirmai V. (szerk.) (2020): *Középvárosi társadalmak. Egy új, innovatív városfejlesztési modell megalapozása*. Soproni Egyetem Kiadó, Sopron.
- Taylor, Z. (2016): *Good Governance at Local Level. Meaning and Measurement. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*. 26. University of Toronto.
- UN Habitat (2017): *New Urban Agenda*. UN. Habitat III Secretariat ISBN: 978-92-1-132731-1
- Tatham, M.; Bauer, M. W. (2020): Hungary for power? Regional elites and the architecture of government. *Governance*, 3., 621–642. DOI: 10.1111/gove.12542 1-22
- Telex (2023): <https://telex.hu/direkt36/2023/09/18/igy-nez-ki-belulrol-az-ellenzek-vergodese>
- UN Habitat (2004): *Urban governance index. Conceptual foundation and field test report*. Global Campaign on Urban Governance. Global Urban Observatory.
- Vasvári, T. (2020): Beneficiaries and cost bearers: Evidence on political clientelism. *Local Government Studies*, 1., 150–177. DOI: 10.1080/03003930.2020.1768852
- Szabad Városok Szövetsége. <https://budapest.hu/Lapok/2020/szabad-varosok-szovetsege.aspx>
- Wanström, J.; Persson, B. (2023): Local governments on an equal footing? Policy coordination between Swedish regions and municipalities in regional development policy. *Regional & Federal Studies*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2232306>
- Zongor G. (2016): Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus. Budapest. 113–127.