



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 3/2023

WYBORY SAMORZĄDOWE W BUDAPESZCIE W EPOCE AUTORYTARNEJ

dr Balázs Szabó

Wstęp

Artykuł koncentruje się na omówieniu wyborów lokalnych w Budapeszcie pod rządami autorytarnymi, w okresie od 2010 roku. Autor wskazuje na główne zmiany polityczne i administracyjne w obrębie samorządności lokalnej, w tym zmniejszającą się rolę władz miejskich w polityce edukacyjnej i społecznej, uzależnienie samorządu od rządu centralnego, szczególnie w obszarze polityki gospodarczej, czy też skandale w sferze kultury. Autor analizuje konflikty samorządu z organizacjami pozarządowymi i różnymi grupami społecznymi oraz wyjaśnia, dlaczego stolica Węgier stała się miejscem większości antyrządowych protestów ulicznych. Jak wynika z analizy, już w pierwszych latach po 2010 roku zmieniły się zasady wyborów samorządowych, dlatego też autor skupia się na kolejnych dwóch procesach wyborczych. Analizuje to, jak nowe reguły wyborcze i stara struktura opozycji przyczyniły się do zwycięstwa Fideszu w 2014 roku i jak sojusz partii opozycyjnych mógł wygrać rywalizację w 2019 roku. Pochyliła się też nad szczegółową analizą głównych działań, które doprowadziły do tego sukcesu (jedynego w ciągu ostatnich 12 lat). W tym kontekście wskazuje na prawyborcy oraz formowanie sojuszu i planowanie głównych elementów kampanii. Zwraca również uwagę na przestrzenną charakterystykę elektoratu sił politycznych.

Pierwsza prawicowa gmina w Budapeszcie

Rządy Orbána rozpoczęły się w kwietniu 2010 r., kiedy to Fidesz wygrał wybory parlamentarne. Partia uzyskała 52% głosów i ponad dwie trzecie mandatów, a więc zdobyła większość konstytucyjną. Opozycja (praktycznie partia socjalistyczna) wygrała tylko w dwóch ze 186 pojedynczych okręgów wyborczych, oba należały do XIII dzielnicy Budapesztu. Fidesz zdobył 46,3% głosów w stolicy, niższe wskaźniki osiągnął tylko w dwóch północno-wschodnich okręgach. Nie było to zaskoczeniem, Budapeszt był twierdzą partii lewicowych i liberalnych w dekadach postsocjalistycznych (Kovács 1999), a nawet wcześniej, w okresie międzywojennym (Ignácz 2006).

Fidesz powtórzył to zwycięstwo w jesiennych wyborach lokalnych. Jego kandydaci zdobyli fotel burmistrza w Budapeszcie (53,3%) i niemal w każdej stołecznej dzielnicy. Zyskali też większość w zgromadzeniach dzielnicowych, wyjątkiem była ponownie XIII dzielnica.

To podobieństwo wyników tłumaczy się krótkim czasem między wyborami parlamentarnymi i samorządowymi. Lato to okres nieaktywny politycznie, debaty budżetowe rozpoczęły się dopiero jesienią (po wyborach), nic więc dziwnego, że popularność partii rządowej nie spadła.

Symbolicznie zdobycie fotela burmistrza Budapesztu było najważniejsze, bo po raz pierwszy po zmianie ustroju w 1989 r. przypadło partii prawicowej. Rządy Fideszu w dzielnicach miały jednak bardziej praktyczne znaczenie. Ze względu na dwustopniowy system[1] w Budapeszcie odpowiedzialność dzielnic jest większa w rozwoju miasta.

Pierwsza kadencja samorządu rządzonego przez Fidesz, 2010–2014

Wczesne lata drugiej dekady XXI w. należały do okresu kryzysu. W związku z tym nie było nowych dużych projektów, władze miasta skupiły się na ukończeniu IV linii metra (jej budowa rozpoczęła się w 2004 r.), ostatecznie zrobili to w 2014 r., na miesiąc przed kolejnymi wyborami krajowymi. Tylko jeden duży projekt rozpoczął się w 2011 r.: renowacja starego budynku (Várkert bazár), która była częścią odnowy dzielnicy Castle. 75% pierwotnych kosztów renowacji Várkerta zostało sfinansowane ze środków unijnych (koszt podwoił się do końca projektu). Podobnie jak w przypadku metra, pierwsza uroczystość zakończenia projektu odbyła się na kilka dni przed wyborami parlamentarnymi w 2014 r. (W rzeczywistości ukończenie renowacji wymagało jeszcze dwóch lat i odbyły się jeszcze dwie ceremonie otwarcia)[2].

Samorządność lokalna stanęła w obliczu zasadniczych zmian na Węgrzech na początku 2010 r. Nowoutworzona instytucja centralna (KLIK) przejęła w 2013 r. wszystkie szkoły publiczne w kraju; gminy straciły swoją rolę w edukacji[3]. Podobnie stało się z lokalnymi szpitalami w 2011 r., więc główne funkcje gmin niemal zniknęły. Straciły one część swojego budżetu[1]. Zarówno dzielnice, jak i Budapeszt mają wybierane zgromadzenie i burmistrza (od 1994 r. burmistrzowie są wybierani bezpośrednio) i ten sam stopień autonomii – podobnie jak Warszawa. Ratusz Budapesztu nie ma prawa kontrolować działalności dzielnic (wyburzanie i wznoszenie budynków, utrzymanie dróg, parków itp.), jego odpowiedzialność ogranicza się do spraw dotyczących całego miasta (jak np. transport publiczny) oraz do utrzymania niektórych podstawowych obszarów (mosty, główne drogi itp.), związanych z edukacją, a także prawo do mianowania dyrektorów, decydowania o rozbudowie lub zamykaniu szkół, co było bardzo ważne w miastach, a w Budapeszcie, gdzie pierwotnie dzielnice miały taką możliwość, odbierane boleśnie.

W zakresie kompetencji władzy gminy Budapeszt pozostała sfera kultury; miasto było właścicielem 10 głównych teatrów, cyrku oraz zoo. W pierwszych latach gmina zamknęła dwa swoje teatry (2011 Merlin, 2012 Budapest Kamaraszínház) i rozpoczęła polityczną okupację instytucji kultury. Zerwała z dotychczasową praktyką pozwalania komitetom zawodowym na głosowanie w sprawie nowego dyrektora teatrów i nominowała aktora na dyrektora teatru Új Színház (nowy dyrektor miał silne powiązania z liderem skrajnie prawicowej partii, ale nie miał żadnych umiejętności w zakresie zarządzania). Decyzja ta wywołała protesty uliczne i dyskusje w środowisku kulturalnym. Nie zakończyły się one sukcesem, ale prawdopodobnie miały pewien wpływ na wynik kolejnej próby nominacji dokonanej przez burmistrza: nominacja nowego dyrektora Domu Sztuki Współczesnej Trafó musiała zostać wycofana właśnie z powodu oporu pracowników instytucji kultury w 2012 r.

[1] Zarówno dzielnice, jak i Budapeszt mają wybierane zgromadzenie i burmistrza (od 1994 r. burmistrzowie są wybierani bezpośrednio) i ten sam stopień autonomii – podobnie jak Warszawa. Ratusz Budapesztu nie ma prawa kontrolować działalności dzielnic (wyburzanie i wznoszenie budynków, utrzymanie dróg, parków itp.), jego odpowiedzialność ogranicza się do spraw dotyczących całego miasta (jak np. transport publiczny) oraz do utrzymania niektórych podstawowych obszarów (mosty, główne drogi itp.).

[2] <https://atlatzo.hu/kozpenz/2016/08/29/tobbszori-atadas-megduplazodo-koltsegek-igy-ujult-meg-a-varkert-bazar-az-unio-penzebol/>.

[3] <https://oktatat.atlatzo.hu/2021/03/31/ut-a-kozoktatat-teljes-centralizacioja-fele-a-klik-rovid-tortenete-2010-tol-napjainkig/>.

Obok ataków na tradycyjne instytucje kultury, politycznie motywowane zmiany dosięgły również kultury alternatywnej, zlokalizowanej głównie w budynkach publicznych. Zamknięcie budynku Sirály w 2012 r. miało bezpośrednie przyczyny polityczne: odbywały się tam spotkania antyrządowych protestujących. W związku z tym władze VI dzielnicy zamknęły budynek pod pozorem zagrożenia bhp. Po zamknięciu instytucji personel i programy przeniosły się do Roham bár, ale po kilku dniach właściciel również zamknął to miejsce (podobno pod naciskiem władz VIII dzielnicy)[4]. Inne alternatywne instytucje także zostały zlikwidowane (Túzraktér w 2011 r.) lub przeniesione (Gödör w 2012 r.), oficjalnie nie z powodów politycznych, ale finansowych.

Główne fronty kulturowej wojny Fideszu zlokalizowane były w Budapeszcie, ale władze miasta odgrywały w nich jedynie marginalną rolę: ratusz wydawał zgodę na nowe pomniki, budynki, na wycinkę drzew i na wszystko, czego żądały władze rządowe.

Znakomitym przykładem polityki symbolicznej Fideszu jest zmiana zagospodarowania głównego placu Budapesztu (Kossuth tér). Jednym z pierwszych etapów jego przebudowy było w 2012 r. przesunięcie posągów, co wpisuje się w deklarowany cel projektu – przywrócenie placu do stanu sprzed 1944 r. (Erőss 2016). Efektem są cztery stare-nowe posągi (kopie oryginalnych) za cenę wycięcia 200 drzew i zmniejszenia powierzchni terenów zielonych w gęsto zabudowanym centrum miasta. Od 2012 r. Parlament stał się organem kontrolnym tego obszaru, więc gmina nie miała nic do powiedzenia w jednym z największych programów przebudowy realizowanych na jej terenie[5]. Kolejnym krokiem w symbolicznym zawłaszczaniu przestrzeni publicznej było postawienie tuż po wyborach parlamentarnych w 2014 r. nowego pomnika: Pomnika Ofiar Okupacji Niemieckiej. Intencją stojącą za nim było rozgrzeszenie Węgier z odpowiedzialności za Holokaust poprzez przedstawienie ich jako ofiar nazistowskich Niemiec. Ten wysoce kontrowersyjny przekaz spowodował serię protestów, których kulminacją było stworzenie kontrpomnika składającego się z osobistych rzeczy pozostałych po ocalałych (Mikecz 2021).

Innym aktem symbolicznym była zmiana nazw 59 ulic i placów w Budapeszcie w 2011 r. [6], oficjalnie w celu dekomunizacji. Zmieniono jednak także kilka niekomunistycznych, neutralnych nazw (jak plac Republiki czy plac Roosevelta). Zmiana nazwy placu Moskwy spowodowała międzynarodowy konflikt: rosyjski ambasador wyraził swoje zdziwienie tą decyzją. Burmistrz natychmiast obiecał, że znajdzie inne miejsce publiczne, które zostanie nazwane imieniem Moskwy[7], ale nastąpiło to dopiero po 5 latach zacieśniania rosyjsko-węgierskiej współpracy finansowej i pogłębiania podobieństw ideologicznych. Wiceburmistrz Budapesztu wraz ze swoim rosyjskim odpowiednikiem otworzył w 2016 r. moskiewską esplanadę[8].

Wiosną 2014 r. Fidesz ponownie zdobył dwie trzecie mandatów, ale tylko z wynikiem 44% głosów. Był to, przynajmniej częściowo, efekt zastosowania nowego systemu wyborczego[9]. Zawiedziona opozycja poniosła także porażkę w czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego (rekordowo niska frekwencja, a Fidesz uzyskał 50% głosów), co utrudniło przygotowania do wyborów samorządowych, które odbyły się w październiku 2014 r.

Miejski system wyborczy w Budapeszcie pozostał mniej więcej taki sam w okresie 1990–2010. Jedyna istotna zmiana nastąpiła w 1994 roku, kiedy wprowadzono bezpośrednio wybory burmistrza Budapesztu (w 1990 roku burmistrza wybierało Zgromadzenie Ogólne). W 2010 r. nowy rząd zmniejszył o połowę liczbę członków Zgromadzenia Ogólnego (GA), ale naprawdę ważne zmiany w systemie wyborów lokalnych weszły w życie w kolejnej kadencji (od 2014 roku): długość kadencji wzrosła do 5 lat, zmienił się także skład Zgromadzenia Ogólnego (ZO) Budapesztu.

[4] http://nol.hu/belfold/rohamtempoban_zartak_be_az_uj_siralyt-1385327.

[5] <https://atlatszo.hu/kozpenz/2013/05/06/kossuth-ter-fakivagas-brfk-ugyesszeg-vedegylet/>.

[6] https://hungarysgotdata.blog.hu/2015/12/06/a_nagy_atnevezes.

[7] https://hvg.hu/itthon/20161031_tarlos_elmagyarazta_moszkva_fopolgarmesterenek_a_moszkva_ter_atnevezeset.

[8] <https://24.hu/belfold/2017/11/21/atadtak-a-moszkva-setanyt/>.

[9] W nowym systemie połowa mandatów może być zdobyta w pojedynczych okręgach wyborczych, a dawniej dwuturowe wybory zostały przekształcone w jednoturowe. Zatem względna większość partii ma szansę przełżyć się na nieproporcjonalnie dużą liczbę mandatów (Kovács, Vida 2015).

Pierwotnie 66 członków Zgromadzenia Ogólnego było wybieranych bezpośrednio z list partyjnych, od 2014 r. 23 burmistrzów dzielnic automatycznie stało się członkami ZO, a tylko 9 członków otrzymało mandat z list wyrównawczych (przy czym burmistrz miasta był również członkiem ZO). Burmistrzowie dzielnic stanowili więc większość w budapeszteńskim kierownictwie. Wybór burmistrzów dzielnic i członków zgromadzeń dzielnicowych nie zmienił się – byli wybierani bezpośrednio. Granica (i liczba) okręgów wyborczych w dzielnicach zmieniała się w każdych wyborach w ramach taktyki określanej jako *gerrymandering*.

O ile wcześniej burmistrzowie i członkowie Zgromadzenia mogli być również członkami Parlamentu, o tyle od 2014 r. oba stanowiska zaczęły się wzajemnie wykluczać, przez co władza lokalnych przedstawicieli znacząco zmalała.

Wybory samorządowe w 2014 roku

Po porażce w wyborach parlamentarnych lewicowo-liberalne siły polityczne próbowały zachować jedność, ale zieloni i liberałowie nie przyłączyli się do nich. W ten sposób tylko partie lewicowe i centrowe miały wspólnego kandydata, nieznanego lekarza bez żadnego zaplecza politycznego i (jak się okazało) umiejętności. Po bardzo słabej kampanii, słabo relacjonowanej przez media, kandydat wycofał się z wyborów na dwa tygodnie przed wyborami, a blok centrowy poparł Lajosa Bokrosa, lidera niewielkiej partii pozaparlamentarnej (wcześniej ministra finansów koalicji lewicowo-liberalnej w połowie 1990 r., później poosta do PE z partii centroprawicowej).

Tarlós zawdzięcza swoje zwycięstwo zdeintegrowanej opozycji. Ponieważ w wiosennych wyborach parlamentarnych Fidesz i opozycja głównego nurtu cieszyły się równym poparciem, zjednoczona opozycja miałaby pewne szanse w październiku, gdyby przeprowadziła naprawdę skuteczną kampanię. Szansa ta została zaprzepaszczona już latem, gdy niektóre partie opozycyjne wybrały rywalizację, zamiast współpracy i wystawienia wspólnego kandydata przeciwko Tarlóswi. Konsekwencje tej decyzji były natychmiast widoczne w badaniach opinii publicznej[10], a później także w wynikach wyborów (tabela 1).

Tabela 1: Wyniki wyborów na burmistrza w 2014 r.

Kandydat	Strona	Głosy	%
Tarlós I.	Fidesz	290 675	49,1
Bokros L.	MOMA-DK-Együtt-PM-MSZP	213 550	36
Staudt G.	Jobbik	42 093	7,1
Csárdi A.	LMP	33 689	5,7
Bodnár Z.	MLP	12 461	2,1

Źródło: <https://www.valasztas.hu/home>

Wyniki wyborów samorządowych były bardzo podobne do wyników wyborów parlamentarnych, choć frekwencję odnotowano niższą, wyniosła tylko 43%. Kandydaci Fideszu zdobyli najwięcej głosów, ale ich udział wyniósł tylko 43%, sojusz opozycyjny otrzymał 36%. Dwie partie opozycyjne, zieloni (LMP: 7,3%) i skrajna prawica (Jobbik: 8,9%), które nie weszły do sojuszu, miały w tym układzie marginalną rolę, zdobyły jedynie miejsca w Zgromadzeniu na listach wyrównawczych.

Fidesz zdobył 17 z 23 stanowisk burmistrzów dzielnic (wykres 1a). Ze względu na system jednomandatowy mogli wygrać, mając mniej niż 50% głosów. Tak stało się faktycznie w 8 okręgach (w niektórych wygrali z mniej niż 45% głosów).

[10] https://hvg.hu/itthon/20141002_Median_Falus_magasan_verte_volna_Bokrost.

Fideszowi pomogła też niska frekwencja. Były to trzecie wybory w ciągu pół roku; wyborcy opozycji byli rozczarowani, więc w większości przypadków poparcie 25% mieszkańców wystarczyło do zdobycia stanowiska burmistrza. Udział wyborców Fideszu był nieco wyższy (26–28% mieszkańców) jedynie w bastionie partii prawicowych.

Fidesz zdobył 73% mandatów w okręgach przy 43% głosów (wykres 1b). Ta część systemu wyborów lokalnych nie uległa zmianie, wynik był konsekwencją tzw. centralnej areny władzy[11] (Bozóki 2012); oznaczało to, że Fidesz mógł wygrać w obecności lewicowych i radykalnie prawicowych sił politycznych, ponieważ te ostatnie raczej nie współpracowały ze sobą. Fidesz zdobył 217 z 293 mandatów do zgromadzeń okręgowych, ale wygrał z ponad połową głosów w mniej niż 30% pojedynczych okręgach wyborczych. Nawet poparcie poniżej średniej (43%) wystarczyło do zdobycia mandatu w 43 przypadkach ze względu na zdeintegrowaną opozycję. Skrajnie prawicowy Jobbik był w Budapeszcie generalnie słaby, zielona partia LMP straciła dużą część swoich wcześniejszych wyborców. Otrzymały one odpowiednio 9 i 7% głosów, a swoich kandydatów miały niemal w każdym okręgu wyborczym. Nie udało im się wygrać w żadnym z nich, ale uniemożliwiły zwycięstwo innym opozycyjnym kandydatom.

Wykres 1: Wyniki wyborów samorządowych: zwycięzcy wyborów na burmistrzów dzielnic (a) i członków rad dzielnicowych w pojedynczych okręgach wyborczych (b) w 2014 r.



Kolory: żółty: Fidesz, czerwony: opozycja, szary: partie lokalne.

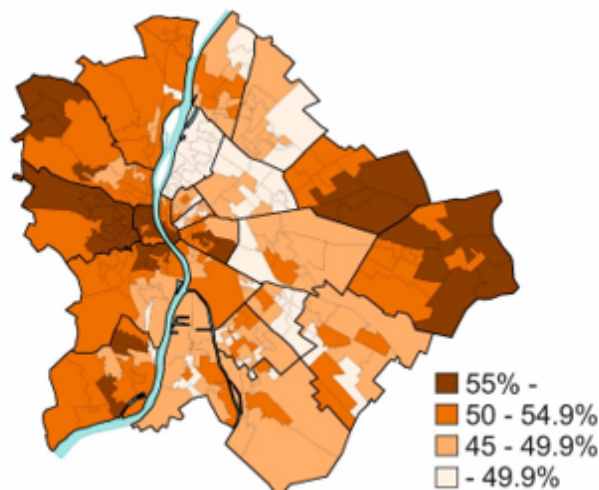
Tylko w jednej dzielnicy doszło do pełnego zwycięstwa opozycji, w XIII dzielnicy, gdzie Fidesz uzyskał zaledwie 18–28% głosów. Ten bastion opozycji miał tego samego burmistrza z 1994 r. (członka partii socjalistycznej), który zarządzał transformacją dzielnicy przemysłowej w postindustrialną. Powstanie centrów biurowych i nowych parków[11].

mieszkalnych zmieniło profil społeczny dzielnicy podzielonej pierwotnie na dwie różne części, śródmiejską dzielnicę modernistyczną, zamieszkiwaną przez liberalną inteligencję, oraz znacznie większą część zwaną Angyalföld, która składa się z przedwojennych obszarów należących do klasy robotniczej i osiedli socjalistycznych. Obie stanowią tradycyjną bazę wyborczą MSZP (Węgierskiej Partii Socjalistycznej). Skład społeczny dzielnicy bardzo się zmienił w ciągu ostatnich dekad, ale, co ciekawe, zachowania polityczne jej mieszkańców pozostały stabilne: niezmiennie głosowali oni na opozycyjny Fidesz.

Tradycyjne obszary prawicowe nie uległy zmianie, wyniki wyborów burmistrza pokazały zwyczajowe różnice przestrzenne: Tarlós uzyskał najwięcej głosów (50–67%) w zachodniej części Budy i CBD (centralna dzielnica biznesowa), obu będących siedzibą wyższej klasy średniej, a także we wschodnich dzielnicach, które zdominowane są przez niską zabudowę podmiejską zamieszkaną przez klasę średnią (wykres 2). W 2014 r. Fidesz (jak to zwykle robią partie populistyczne) przyciągnął jeszcze większą liczbę ludności z klasy niższej, dzięki czemu miał dobre wyniki w VIII dzielnicy.

[11] Termin ten został wymyślony przez Orbána i był często używany w węgierskiej debacie publicznej między 2010 a 2015 r.

Wykres 2: Udział głosów na Tarlós w pojedynczych okręgach wyborczych w 2014 r.



Fidesz mógł rozpocząć swoją II kadencję ze znaczącą większością w Zgromadzeniu Budapesztu i w 15 zgromadzeniach dzielnicowych, podczas gdy w dwóch innych dzielnicach miał tylu przedstawicieli co opozycja.

II kadencja Tarlósa i Fideszu

Po wyborach samorządowych w październiku nasiliły się protesty uliczne. Największy z nich został zorganizowany w listopadzie przeciwko nowemu podatkowi od korzystania z Internetu. Rozmiar marszu przyciągnął międzynarodową uwagę (demonstracja w Budapeszcie znalazła się na okładce „New York Times International”)[12] i pod jego wpływem rząd musiał wycofać się ze swojej decyzji. W tym samym roku rozpoczęły się również nowe protesty. Najważniejszym z nich był ruch zielonych przeciwko nowemu projektowi rządowemu, budowy dzielnicy muzealnej w parku miejskim (Városliget). Projekt zakładał wyburzenie starego budynku i przebudowę innego, budowę czterech nowych, bardzo dużych budynków oraz wycięcie wielu starych drzew[13]. Budapeszt jest gęsto zabudowanym miastem, brakuje terenów zielonych w jego wewnętrznych częściach, ale istnieje szeroka strefa terenów przemysłowych, która mogłaby być idealną lokalizacją dla nowych muzeów. Protestujący, specjaliści i opozycja chcieli zmienić miejsce lokalizacji dzielnicy muzealnej. Grupa protestujących przeniosła się do parku miejskiego, aby chronić drzewa i przez miesiące mieszkała tam w namiotach, jednak bez powodzenia. Choć wydawało się, że to typowo miejski problem, władze miasta nie miały żadnego wpływu na decyzję podjętą przez rząd, gdyż projekt prowadziła państwowa firma.

Po tym jak gmina straciła część swoich podstawowych funkcji, zarządzanie dużymi projektami stało się jej głównym zadaniem. Współpraca z inwestorami nie jest rzadka w postsocjalistycznym zarządzaniu miastem (Enyedi 1998), ale w tym okresie stała się dominująca. Od 2013 r. samorząd nie otrzymywał żadnej części podatków od dochodów osobistych, musiał więc zwrócić się o finansowanie do prywatnych inwestorów. Kluczowa rola kapitału prywatnego w projektach rozwojowych spowodowała konflikty z zielonymi organizacjami pozarządowymi. Gminie przyklejono etykietę miejskiego samorządu wycinającego drzewa, a nowe remonty placów publicznych wzmocniły ten wizerunek: w większości przypadków zmniejszyła się powierzchnia zieleni, coraz większą jej część zastępowała kamienna nawierzchnia[14].

[12] <https://444.hu/2014/10/30/a-new-york-times-nemzetkozi-kiadasanak-oktober-30-i-cimlapja>.

[13] https://hvg.hu/itthon/20160317_varosliget_fakivagas.

[14] <https://24.hu/belfold/2016/09/24/a-fakivagasok-ellen-tuntettek-budapesten/>.

W Budapeszcie protesty uliczne stały się częścią codziennego życia, większość z nich to demonstracje antyrządowe. Wzmocniło to wizerunek Budapesztu jako miasta opozycyjnego. Adresatem ruchów protestacyjnych był rząd, głównie dlatego, że władze miasta i dzielnicy nie miały zbyt dużego wpływu na decyzje polityczne, choć należały do tej samej grupy politycznej Fidesz. Burmistrz Budapesztu nie mógł zachować swojego quasi-niezależnego statusu (w swoich dawnych wywiadach często powtarzał, że jest wspierany przez Fidesz, ale nie jest członkiem tej partii). Oczywiście nie było różnicy między przywódcami miejskimi a urzędnikami państwowymi w ich postawie politycznej; zrównoważony rozwój i proekologiczne, postępowe zarządzanie miastem nie należały do ich priorytetów.

Kwestie mieszkaniowe

Udział mieszkań komunalnych w Budapeszcie (podobnie jak w innych miastach postsocjalistycznych) jest bardzo ograniczony – to zaledwie 5% zasobów mieszkaniowych, których masowa prywatyzacja w latach 90. zakończyła się około roku 2000 (Tosics et al 2003). Od tego czasu pozostały sektor mieszkalnictwa publicznego powoli maleje; liczba mieszkań zmniejszyła się do tej pory o połowę. Duża część mieszkań publicznych jest skoncentrowana w dzielnicach śródmiejskich; większość lokali znajduje się w starych budynkach (Kovács et al 2015).

Celem kilku dzielnic była prywatyzacja, a w niektórych przypadkach procesowi temu towarzyszyła korupcja [15]. W latach 2010–2019 10% publicznych zasobów mieszkaniowych zostało sprywatyzowanych, ale w niektórych dzielnicach udział ten osiągnął 19–25%, podczas gdy budowa nowych mieszkań publicznych była rzadkością. Jako powód prywatyzacji deklarowano zapotrzebowanie lokatorów; decydenci powoływali się na badania pokazujące, że „ludzie” woleli być właścicielami mieszkań. Ponieważ w 2014 r. ceny mieszkań zaczęły rosnąć, a w dzielnicach śródmiejskich wzrost ten był ponadprzeciętny, nie dziwi fakt, że lokatorzy (lub inne podmioty stojące za lokatorami) preferowali kupno. Prywatyzacja była szczególnie intensywna w dwóch bardzo różnych dzielnicach śródmiejskich: w V dzielnicy, która jest centralną dzielnicą biznesową Budapesztu o wyjątkowo wysokich cenach mieszkań, oraz w dzielnicy VIII, która tradycyjnie zamieszkiwana jest przez mieszkańców najuboższych, ale uruchomiła duże projekty rekonstrukcyjne (Czirfusz i in. 2015). Poprzednia prywatyzacja stała się symbolem korupcji, gdy media i dziennikarstwo śledcze wydobyły na światło dzienne kulisy tanio sprzedawanych nieruchomości [16]. Prywatyzacja była narzędziem wysiedlania ubogich w VIII dzielnicy, która w związku z tym zmieniła się w miejsce zamieszkania studentów i klasy średniej.

Transport publiczny jako główne zadanie gminy

Rok po zakończeniu budowy IV linii metra rozpoczęły się prace remontowe linii III. Władze miasta postanowiły wyremontować zardzewiałe, przestarzałe radzieckie wagony metra, zamiast kupować nowe. Oficjalnym wytłumaczeniem była niższa cena, ale motywacja polityczna i chęć robienia interesów z oryginalnym producentem były łatwo wyczuwalne. Decyzja ta pasowała do doktryny polityki zagranicznej zwanej wschodnim otwarciem oraz do poprawiających się relacji między rządami Węgier i Rosji [17]. Mimo konieczności przeprowadzenia zamówienia publicznego rosyjski Metrowagonmash z łatwością wygrał, ponieważ konkurenci zostali wykluczeni przez decydentów. Odbłyło się wiele debat na temat projektu, które ujawniły postawę liderów miasta [18]. Brak klimatyzatorów w wyremontowanych wagonach metra wskazywał na ich obojętność rządzących wobec problemów zmian klimatycznych. Burmistrz twierdził też, że instalacja wind dla niepełnosprawnych podczas remontu stacji metra byłaby luksusem [19].

[15] <https://atlatso.hu/kozpenz/2016/05/20/berlakasbiznisz-a-vii-keruletben-szazmillios-kar-erhetten-onkormanyzatot/>.

[16] <https://magyararancs.hu/belpol/kepviselo-urnak-jo-lesz-117465>.

[17] <https://444.hu/2015/05/27/a-fovaros-ramondta-az-ament-a-vilag-viccere-azaz-metrofelujitasra/>.

[18] <https://444.hu/2016/05/15/a-felujitott-3-as-metro-uraim-vettunk-valamit>.

[19] https://index.hu/belfold/budapest/2015/12/08/mozgasserult_akadalymentesites_3-as_metro_kirekesztes/.

Choć transport publiczny pozostał jednym z głównych zadań gminy, przypadek metra sugeruje, że decyzja nie została podjęta przez samych włodarzy miasta. Ograniczenie ich autorytetu jest również dostrzegalne w zmianach w zarządzaniu i strukturze systemu transportu publicznego. W 2010 r. Budapest Transport Company (BKK) i wszystkie wydziały gminy zajmujące się transportem publicznym zostały połączone w nowo utworzonym Centrum Transportu Budapesztu (kierowanym przez krewnego premiera)[20]. W 2016 r. odebrano BKK linie autobusów aglomeracyjnych oraz linie pociągów podmiejskich i przekazano je spółkom państwowym[21], co jednak nie rozwiązało problemu finansowania transportu publicznego.

Stadiony – symbol rozwoju infrastruktury rządowej

W 2017 r. rząd naciskał na ratusz, by ten ubiegał się o organizację igrzysk olimpijskich w 2024 r., ale lokalny ruch przeciwny igrzyskom odniósł niespodziewany sukces. Liczba podpisów pod petycją (266 tys.) niemal osiągnęła liczbę głosów, jakie burmistrz Budapesztu otrzymał w wyborach (290 tys.), więc Budapeszt się wycofał[22]. W tym czasie rząd wydał już 35 mld HUF na realizację wniosku; wykupiono też niektóre tereny. Miasto nie mogło jednak uniknąć inwestycji prestiżowych. Po wycofaniu się rząd wydał miliardy na międzynarodowe imprezy sportowe: Igrzyska Wodne w 2017 r. (przebudowa i rozbudowa basenu), Mistrzostwa w Piłce Ręcznej w 2022 r. (budowa nowej hali sportowej), Mistrzostwa Świata w Lekkiej Atletyce w 2023 r. (aplikacja w 2018 r., nowy stadion w budowie). Stadiony stały się symbolem rządów Fideszu, ponieważ duże obiekty były budowane również w małych miastach, nie tylko w Budapeszcie. W ostatniej dekadzie większość stadionów piłkarskich została przebudowana i powstały nowe kompleksy sportowe. Inwestycje te służyły drużynom zawodowym, a nie mieszkańcom; masowe obiekty sportowe nie zostały zmodernizowane. Inwestycje sportowe były na ogół inicjowane przez rząd, Budapeszt nie odgrywał w tym procesie istotnej roli.

Zmiana strategii opozycji po porażce w 2018 r.

Fidesz w wyborach parlamentarnych w 2018 r. ponownie zdobył 50% głosów i dwie trzecie mandatów. Te ostatnie wybory to dla opozycji wielka porażka, której można było uniknąć. Gdyby opozycja oficjalnie podjęła współpracę i wystawiła tylko jednego kandydata w pojedynczych okręgach wyborczych, mogłaby wygrać w niektórych z nich tam, gdzie Fidesz uzyskał tylko 40–43% głosów. Tak było w pięciu z 18 budapeszteńskich okręgów wyborczych. Zwiększyła się też różnica między stolicą a wsią; podczas gdy w Budapeszcie opozycja zdobyła trzy czwarte mandatów, na wsi uzyskała tylko trzy z 88.

Po długich debatach mocno podzielona opozycja uzgodniła nowy mechanizm wyboru wspólnego kandydata na stanowisko burmistrza, były to prawyborcy. Pierwsza tura odbyła się w lutym 2019 r. Po debacie w telewizji między kandydatem partii socjalistycznej (MSZP) a kandydatem małej partii zielonych (PM) wygrał ten drugi z 80% głosów[23]. Liczba głosujących była zaskakująco duża; w okresie apatii 34 tys. głosów można było uznać za dobry wynik. Kolejna tura odbyła się w czerwcu, liczba wyborców wzrosła do 65 tys., a w szranki stanęło jeszcze dwóch kandydatów: popularna osobowość telewizyjna jako reprezentant partii lewicowo-liberalnej (DK) oraz nieznaną członek nowej partii liberalnej (Momentum). Ostatecznie wygrał kandydat zielonych, Karácsony z 49%[24].

Wyniki majowych wyborów do Parlamentu Europejskiego nie zmieniły ogólnej pozycji opozycji (Fidesz ponownie wygrał z wynikiem 52%), ale zmieniły układ sił między partiami opozycyjnymi, co miało wpływ na negocjacje dotyczące wyborów samorządowych.

[20] <https://bkk.hu/en/about-bkk/about-us/who-are-we/>.

[21] <http://nol.hu/belfold/tarlos-visszavagott-orbannak-1584457>.

[22] https://nepszava.hu/1121211_olimpia-menekulne-kifele-a-nemzeti-ugybol-a-kabinet.

[23] <https://merce.hu/2019/02/04/az-elovalasztassal-elegedett-a-masodik-fordulora-keszul-karacsony/>.

[24] https://hvg.hu/itthon/20190626_Elovalasztas_Karacsony_Gergely_Kalman_Olga_DK_MSZP_KerpelFronius_Gabor.

W konsekwencji starcia partii zielonych (2,1%) i niskiego poparcia dla skrajnie prawicowego Jobbiku (6,1%), przesuwał się w stronę centroprawicy, partie te otrzymały bardzo mało stanowisk w wyborach w Budapeszcie (jeden lub dwóch kandydatów do zgromadzeń dzielnicowych, a żaden na stanowisko burmistrza dzielnicy) i ostatecznie je przyjęły. Zjednoczona opozycja starała się uzgodnić wspólnych kandydatów na stanowiska burmistrzów i członków zgromadzeń w każdym okręgu wyborczym (z powodzeniem w 204 z 289), a także zdecydować o poparciu jednego kandydata na burmistrza na poziomie Budapesztu. Było to trudne wyzwanie ze względu na rozdrobnioną opozycję (jedna partia liberalna, jedna prawicowa, dwie lewicowe i dwie zielone), z których wszystkie chciały mieć kandydatów mających szansę na wygraną w 23 okręgach. W tych warunkach dobrym wynikiem było wystawienie 204 wspólnych kandydatów (tylko LMP i Jobbik miały innych kandydatów w 5 dzielnicach).

Oprócz zjednoczonej opozycji i Fideszu, w wyborach kandydowały jeszcze dwie partie. Jedną z nich była MH, odłam Jobbiku, klasyczna rasistowska, antyimigrancka partia skrajnie prawicowa, w rzeczywistości bardziej antyopozycyjna niż antyrządowa (i wspierana przez rządowe media). Drugą była partia-żart (MKKP), bardzo zaangażowana w sprawy lokalne, która spodziewała się dobrych wyników w Budapeszcie, ale nie wygrała w żadnym z okręgów wyborczych. Partie te miały niewielką liczbę kandydatów (MH - 42, MKKP - 53) i tylko w niektórych okręgach wyborczych.

Wybory burmistrza Budapesztu znalazły się w centrum zainteresowania zarówno polityków, jak i wyborców. Oprócz dwóch głównych rywali, Karácsony'ego i Tarlósa, wystartowało jeszcze dwóch innych kandydatów: antyestablishmentowy medioznawca, który najpierw uzyskał, a potem stracił poparcie LMP i Jobbiku, bo krytykował je po porażce w wyborach do PE, oraz celebryta bez politycznej przeszłości i umiejętności, rzekomo popierany przez Fidesz.

Kampania w 2019 r.

Opozycja prowadziła kampanię z programem antyfideszowym połączonym z kwestiami lokalnymi. Jej partie twierdziły, że wybory będą pierwszym krokiem do obalenia systemu Fideszu. Popierały cele ruchów ekologicznych i podkreślały lokalne problemy społeczne, od budowy mieszkań komunalnych po pomoc bezdomnym. Jednym z ich celów było powstrzymanie prestiżowych inwestycji rządowych, takich jak budowa kompleksów sportowych.

Kampania Fideszu opierała się na etykietowaniu Karácsony'ego jako „nieodpowiedniego” w przeciwieństwie do Tarlósa, kompetentnego lidera. Wybory zostały przedstawione jako rywalizacja między urzędującym burmistrzem a „klaunami”, co w zdominowanych przez rząd mediach było częstym epitetem pod adresem trzech pozostałych kandydatów.

Karácsony uzyskał poparcie osób publicznych (aktorów, muzyków), które były ważne dla miejskiej klasy średniej, oraz polityków z zagranicy, jak nowo wybrany burmistrz Stambułu Ekrem Imamoglu, który wysłał do kandydata wiadomość wspierającą.

Po stronie Fideszu zespół prowadzący kampanię popełnił jednak kilka błędów. Przykładowo, rządowe media opublikowały wspierające słowa Scarlett Johansson, która rzekomo życzył wygranej Tarlós.

Zdarzyły się przypadki zakłócania imprez rywali, nie odbyła się też debata między dwoma głównymi kandydatami (ani między kandydatami na stanowisko burmistrza dzielnicy), co wpisuje się w strategię partii rządzącej.

Wyniki wyborów samorządowych w 2019 r.

Frekwencja w wyborach w 2019 r. wyniosła 51%, czyli o 8% więcej niż podczas poprzednich wyborów samorządowych. Pozostała jednak w tyle za 75% osiągniętymi podczas wyborów parlamentarnych w 2018 r. (w Budapeszcie), co nie jest zaskakujące, ponieważ wybory krajowe są najważniejsze w systemach parlamentarnych. Ponadto niższą frekwencję w wyborach samorządowych tłumaczy się zaostrzonymi przepisami (nie mogą głosować ci, którzy przebywają poza miejscem zamieszkania).

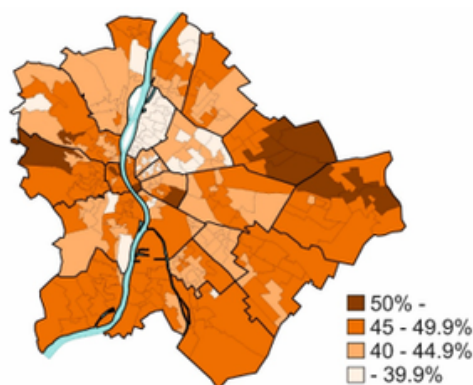
Wyniki trzech części wyborów samorządowych były bardzo podobne. Mało który wyborca dzielił swoje głosy między kandydatów rządowych i opozycyjnych. Ponad 90% tych, którzy głosowali na Tarlósa, głosowało również na kandydatów Fideszu w okręgach i rejonach wyborczych. Tarlós nie potrafił przyciągnąć wielu wyborców opozycyjnych. Porównując wyniki z tymi z wcześniejszych o 5 miesięcy wyborów do PE, gdzie frekwencja była taka sama, widzimy, że suma liczby wyborców Fideszu i MH (odpowiednio 280 i 15 tys.) była prawie taka sama jak liczba tych, którzy jesienią głosowali na Tarlósa (306 tys.) (tabela 2).

Kandydat	Strona	Głosy	%
Karácsony G.	Opozycja	353 593	50,9
Tarlós I.	Fidesz	306 608	44,1
Puzsér R.	niezależny	30 972	4,5
Berki K.	niezależny	4 045	0,6

Źródło: <https://www.valasztas.hu/home>

Baza wyborców Fideszu zmieniła się nieco między 2014 a 2019 r. Partia rządowa straciła klasyczne konserwatywne okręgi w Budzie (wykres 3). Nastąpiła zmiana demograficzna w tym obszarze wyższej klasy średniej, a w konsekwencji w postawie politycznej jej wyborców. Stara klasa średnia po stronie Budy była bastionem partii prawicowych i skrajnie prawicowych od 1990 r. do połowy drugiej dekady XXI w., ale pojawiające się nowe pokolenia nie naśladowały tych zachowań politycznych. Ponieważ Fidesz stał się prawicową partią populistyczną, stracił dominację w tej części miasta. Tylko nieliczne z najbardziej profideszowych obszarów znajdują się na wzgórzach Budy, coraz większa ich część znajduje się w dzielnicach przemysłowych (stara klasa robotnicza) oraz na wschodnich (niższa klasa średnia) przedmieściach. Fidesz ma w Budapeszcie coraz bardziej starzejącą się i niższą klasę wyborców, ale duża część starej klasy średniej nadal ich popiera (Róna et al 2020).

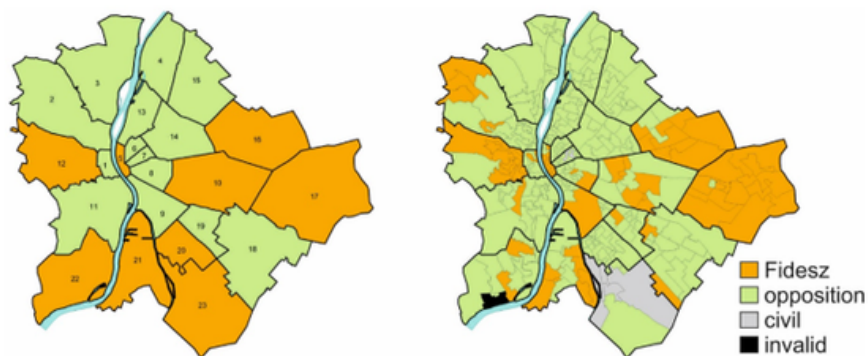
Wykres 3: Udział głosów na Tarlós w pojedynczych okręgach wyborczych w 2019 r.



Karácsony był kandydatem młodych urbanistów, więc miał dobre wyniki w dzielnicach śródmiejskich, ale oczywiście najwięcej głosów zdobył w okręgu XIII. Odniósł też duży sukces w twierdzach Partii Socjalistycznej (MSZP od początku popierała Karácsony'ego). Co ciekawe, niższa klasa średnia na przedmieściach miała podobny profil polityczny jak wyższa klasa średnia na wzgórzach Budy, gdzie Fidesz powoli tracił grunt pod nogami.

Mapy przedstawiające wyniki wyborów burmistrzów i członków zgromadzeń powiatowych w 2019 r. znacznie różnią się od tych przygotowanych 5 lat wcześniej (wykres 4). Fidesz mógł wygrać w 9 okręgach, ale w 2 z nich to zwycięstwo było wywalczone „podstępnie”. W okręgu XX wygrał ten sam burmistrz co poprzednio, był socjalistą przez 20 lat i dołączył do Fideszu dopiero kilka miesięcy przed wyborami. Okręg XXIII miał swoje lokalne partie, a ich kandydat był popierany przez Fidesz. Partia rządowa uzyskała większość tylko w 6 z 9 okręgów.

Rysunek 4: Wyniki wyborów samorządowych: zwycięzcy wyborów na burmistrzów dzielnic (a) i członków zgromadzenia dzielnic w pojedynczych okręgach wyborczych (b) w 2019 r.



Kolory: pomarańczowy: Fidesz, zielony: opozycja, szary: komitety obywatelskie, czarne: głosy nieważne.

Zjednoczona opozycja wygrała w 212, podczas gdy Fidesz tylko w 68 pojedynczych okręgach wyborczych. Było to konsekwencją systemu większościowego; faktyczna różnica między liczbą otrzymanych przez nie głosów wyniosła zaledwie 9%. W systemie hybrydowym opozycja rzadko wygrywa wybory, co sprawia, że zwycięstwo w głównych miastach, stolicach jest szczególnie ważne i w pewnym sensie symboliczne. O ile w Rosji czy na Białorusi okazało się to zupełnie niewykonalne, o tyle w Turcji w 2019 r. stało się możliwe.

Choć jest zjawiskiem ogólnoświatowym, że liberalna i antyautorytarna klasa średnia zamieszkuje obszary miejskie, to polityczne konsekwencje tego zjawiska są różne w różnych regionach. W zachodnich demokracjach liberalne i lewicowe siły polityczne mają dużą przewagę w miastach, w nieliberalnych ta przewaga jest niewielka.

Podsumowanie

Tendencje centralizacyjne reżimu Fideszu i osłabienie systemu demokratycznego były szkodliwe dla gmin w drugiej dekadzie XXI w. Budapeszt nie skorzystał na tym, że kierownictwo stolicy i kraju miało od 2010 do 2019 r. ten sam kolor polityczny. Kurczyła się jego władza i funkcje publiczne; miasto stało się areną rządowych inwestycji. Fidesz mógł pozostać u władzy po pierwszej kadencji, ale musiałby bardziej skorzystać z rozpadu opozycji niż z własnej popularności. Wielkie i bardzo kontrowersyjne projekty inwestycyjne, które były w centrum uwagi podczas drugiej kadencji, zrodziły różne ruchy społeczne, skierowane przeciwko rządowi. Po zwycięstwie Fideszu w wyborach parlamentarnych w 2018 r. rozpoczęła się współpraca między partiami opozycyjnymi, która okazała się skuteczna w wyborach lokalnych w Budapeszcie w 2019 r.

Bibliografia

- Bozóki András (2012), *Occupy the State: The Orbán Regime in Hungary*, „Journal of Contemporary Central and Eastern Europe”, 19(3), s. 649–663.
- Büdenbender Mirjam, Zupan Daniela (2017), *The Evolution of Neoliberal Urbanism in Moscow, 1992–2015*, „Antipode”, 49(2), s. 294–313.
- Czírfusz Márton, Horváth Vera, Jelinek Csaba, Pósfai Zsuzsanna, Szabó Linda (2015), *Gentrification and Rescaling Urban Governance in Budapest-Józsefváros*, „Intersections. East European Journal of Society and Politics”, 1(4), s. 55–77.
- Enyedi Gyögy (1998), *Transformacja w środkowoeuropejskich miastach postsocjalistycznych*, w: Enyedi Gy(red.), *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*, Akadémiai Kiadó, Budapest, s. 9–34.
- Erőss Ágnes (2016), „W pamięci ofiar”: Pomnik i kontrapomnik na Placu Wolności, Budapeszt, „Hungarian Geographical Bulletin” 65(3), s. 237–254.
- Ignác Károly (2005), *Power Tools for „Correcting” the Will of the Voters The Principles and Practice of the Municipality Election System in Budapest during the Horthy Era (1920–1944)*, w: István Feitl, Balázs Sipos (red.), *Regimes and Transformations: Hungary in the Twentieth Century*, Napvilág, Budapest, s. 45–70.
- Kovács Zoltán (1999), *Geograficzne wzorce wyborów parlamentarnych na Węgrzech w 1998 roku*, w: Duró Annamária (red.), *Badania przestrzenne na rzecz integracji europejskiej*, Proceedings of the 11th Polish-Hungarian Geographical Seminar, Pécs, Centre for Regional Studies, HAS, s. 97–112.
- Kovács Zoltán, Vida György (2015), *Geografia nowego systemu wyborczego i zmieniające się wzorce głosowania na Węgrzech*, „Acta Geobalcanica”, 1(2), s. 55–64, doi: 10.18509/AGB.2015.06.
- Kovács Zoltán, Wiessner Reinhard, Zischner Romy (2015), *Beyond gentrification: diversified neighbourhood upgrading in the inner city of Budapest*, „Geografie”, 120(2), s. 251–274.
- Mikecz Dániel (2021), *Ruch żywych pomników: Budowanie odporności w oparciu o żałobę*, „Intersections. East European Journal of Society and Politics”, 7(4), s. 70–84.
- Róna Dániel, Galgóczy Eszter, Szeitl Blanka, Pétervári Judit, Túry Márton (2020), *The Fidesz Party Secret to Success: Investigating Economic Voting in Hungary*, Budapest, 21 Research Center, pobrano z: https://21kutatokozpont.hu/wp-content/uploads/2020/08/Main_Secret_Fidesz_Success_final-2.pdf.
- Tosics Iván, Szemző Hanna, Kószeghy Lea, Erdősi Sándor (2003), *New housing and urban policies under privatisation and decentralisation in Hungary*, w: De Decker Pascal, Vranken Jan, Beaumont Justin, Van Nieuwenhuysse Inge (red.), *On the Origins of Urban Development Programmes in Nine European Countries*, Garant, Antwerpen–Apeldoorn, s. 85–99.

o AUTORZE

dr Balázs Szabó - specjalista z Instytutu Geograficznego - Ośrodka Badawczego dla Astronomii i Nauk o Ziemi w Budapeszcie. Tematy badawcze: Geografia miejska, urbanizacja, badania nad mieszkalnictwem, geografia wyborcza. Kwalifikacje: Urban and regional studies, Uniwersytet Eötvös Loránd, Budapeszt, 2002 r. - magister, Nauki polityczne, Uniwersytet Eötvös Loránd, Budapeszt, 2003 - magister, Geosciences Doctorate School, Uniwersytet Eötvös Loránd, 2015 r. - doktorat. Członkostwo i funkcje w węgierskich i międzynarodowych organizacjach naukowych, towarzystwach: Członek Węgierskiego Towarzystwa Geograficznego od 2005 r.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, luty 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa