

Tamás Veronika

POLITIKAI ÉLET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKBAN

A helyi politika szereplői, mozgásterük
és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben



Tamás Veronika

POLITIKAI ÉLET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKBAN

A helyi politika szereplői, mozgásterük
és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben

Kiadja: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
A könyv megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.

Budapest, 2014.

„Nem olyan a dolgok természete, hogy egyetlen ember
hirtelen óriási felfedezést tehet:
a tudomány lépésről - lépésre halad
és mindenki az elődei munkájára támaszkodik.
(...) A tudósok nem egyetlen ember ötletét használják fel,
hanem ugyanazon problémán gondolkodó kutatók
ezreinek együttes bölcsességét,
mindenki hozzáteszi a maga kis hozzájárulását
a tudás nagy épületéhez, amely folyamatosan épül.”

Ernest Rutherford¹

1 (Birks, 1962)

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretném megköszönni témavezetőmnek, Dr. Köröseyi Andrásnak inspiráló tanácsait, kitartó buzdítását és türelmét; köszönöm az általa vezetett disszertációs szeminárium minden tagjának, különösen Horváth Péternek, Sebők Miklósnak, Kiss Katalin Ágnesnek a kitűnő észrevételeket és meglátásokat; Soós Gábornak a nemzetközi véráramba való bekapcsolódáshoz nyújtott segítségét, tanácsait; az ELTE-ÁJK Politikatudományi Intézet Helyi politika szemináriumain részt vett hallgatóknak a kitűnő ötleteket, észrevételeket; az intézeti előadóknak a sok technikai segítséget, és a kitartó buzdítást; s nem utolsósorban köszönöm családomnak, akiknek türelme nélkül ez a kötet soha nem jött volna létre.

TARTALOMJEGYZÉK

I. Bevezetés	11
1. A helyi politika fogalma és kialakulása	11
2. A helyi politika szereplői	13
3. A vizsgálat dimenziói	14
3.1 A település mérete	14
3.2 Az intézményi elrendeződés, mint a helyi hatalmi viszonyokat alakító tényező	17
3.3 A választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok	20
3.4 A politikai szereplők személyisége, karaktere	22
3.5 Helyi törésvonalak	23
3.6 A civil szervezetek	25
3.7 Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége	26
4. A helyi politika alapvető sajátosságai	27
II. A helyi politika kutatás nemzetközi és hazai eredményeinek összefoglalása	31
1. A helyi politika kutatásának gyökerei	31
2. Klasszikus irányzatok: az elitista és a pluralista iskola	32
2.1 Az elitista iskola	32
2.2 A pluralista iskola	32
2.3 A neoelitisták	32
3. A 80-as évek irányzatai	34
3.1. A „lokalista” irányzat	35
3.2. A public choice elmélete	36
3.3. A kettős állam tézise	37
3.4. Társadalmi kapcsolatok és helyi állam	37
4. A „local governance” paradigmája	38
4.1 Az urban regime koncepció	39
4.2 Social capital koncepció	40
4.3 A governance perspektívájának következményei	40
5. Az összehasonlító kutatások	41
6. Helyi politika kutatás Magyarországon	44
6.1. Gyökerei – falukutatók, szociográfiai	44

6.2. Szociológia	44
6. 3. Politikatudományi szempontú kutatások	46
7. Összegzés	48

III. Intézményi elrendeződés: a helyi hatalmi viszonyok jogszabályi háttere, nemzetközi perspektívában

1. A területi hatalommegosztás típusai – A magyar önkormányzati rendszer	50
2. A képviselőtestület	52
2.1. Összetétele	52
2.2 Funkciói	53
2.3 Pártfrakciók a testületben	55
3. A polgármester	55
4. Az alpolgármester és a bizottságok	57
4.1 Alpolgármester	57
4.2 A bizottságok	58
5. A jegyző és a Hivatal	59
5.1 A jegyző politikai szerepe	59
5.2 A Hivatal	60
5.3. További intézmények	60
6. Önkormányzati választási rendszer politikai következményei	62
6.1 A 10 ezernél kevesebb lakosú települések: „kislistás” választás, 2010-től egyéni listás választás.	62
6.2 10 ezernél több lakosú települések	63
6.3 Fővárosi közgyűlés	64
6.4 Megyei közgyűlés	64
6.5 Polgármesterek választása	64

IV. A helyi hatalmi viszonyok

1. Bevezetés	66
2. Helyi hatalmi viszonyok a választási eredmény tükrében: a hatalmi konstellációk	67
3. Helyi hatalmi viszonyok – a kérdőíves adatok tükrében	70
3.1 Döntések befolyásolása	71
3.2. Egyeztetés	74

3.3. Döntéshozatal: szavazások a testületben	76
3.4. Bizottsági munka	78
3.5. Polgármester helye és szerepe a helyi hatalmi viszonyok között – a képviselők véleményének tükrében	78
4. Összegzés	79
V. A polgármesterek politikai karaktere	82
1. Bevezetés	82
1. 1 Elméleti háttér	83
2. A kutatás módszere	85
2. Kormányzási stílus és szociológiai karakter	89
2.1 A kormányzott város nagysága és a polgármester típusa	89
2.2 Nemek szerinti megoszlás	90
2.3 Életkor szerinti megoszlás	91
2.4 Végzettség szerinti megoszlás	91
2.5 Szervezeti tagság és politikai hovatartozás	92
2.6 Tagság civil szervezetben	93
2.7 Politikai hovatartozás	93
3. Kormányzási stílusok a gyakorlatban	94
3.1 Polgármesterek újraválasztása	94
3.2 Gazdasági fejlettség	95
3.3 Kormányzási stílus és politikai preferenciák	98
4. Összefoglalás	99
VI. A helyi törésvonalak	102
1. Bevezetés	102
1.1. A felhasznált törésvonal-fogalom	102
1.2. A kutatás módszere	104
2. Törésvonalak típusai	104
2.1. Településrészek közötti konfliktus	104
2.1.1. A konfliktus tartalma	104
2.1.2. Szembenállók	105
2.1.3. Csoportképző erő – állampolgári részvétel	106

2.1.4. Testületi megjelenés - politikai hatás	106
2.1.5. A konfliktus tartóssága	107
2.1.6. Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal	107
2.2. Személyekhez kötődő törésvonalak	109
2.2.1 A konfliktus tartalma	109
2.2.2 Szembenállók	110
2.2.3 Csoportképző erő, állampolgári részvétel	110
2.2.4 Testületi megjelenés- politikai hatás	111
2.2.5 A konfliktus tartóssága	111
2.2.6 Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal	112
2.3. Etnikai konfliktuson alapuló törésvonalak	112
2.3.1 A konfliktus tartalma	112
2.3.2 Szembenállók	113
2.3.3 Csoportképző erő, állampolgári részvétel	114
2.3.4 Testületi megjelenés- politikai hatás	115
2.3.5 A konfliktus tartóssága	115
2.3.6 Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal	115
2.4. Ipari-infrastrukturális konfliktus	116
2.4.1. A konfliktus tartalma	116
2.4.2 Szembenállók	117
2.4.3 Csoportképző erő, állampolgári részvétel	118
2.4.4 Testületi megjelenés- politikai hatás	119
2.4.5 A konfliktus tartóssága	119
2.4.6 Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal	120
3. Összegzés	120
VII. Civil szféra	123
1. Bevezetés: a civil szféra szerepe a helyi politikában	123
1.1. A civil szervezet fogalma	125
1.2 A civil szféra bekapcsolódási pontjai a helyi politikába	125
2. A helyi politikába bekapcsolódó civil szervezetek	128
2.1. Civil szervezetek típusai, azok elhatárolása	128
2.2. A civil szervezetek területi megoszlása	130

3. Esettanulmányok	131
3.1 A kutatás módszere	131
3.2 A vizsgált települések és szervezetek bemutatása	131
3.3 Civilek az önkormányzatokban	133
3.4. Civilek érdekérvényesítése a képviselőtestületeken kívül	135
4. Összegzés	138
 VIII. Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége	140
1. Bevezetés: az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége	140
1.1 A képviseleti és közvetlen demokrácia konfliktusának megjelenése a helyi népszavazásra vonatkozó szabályok kialakítása során	141
1.2 A helyi népszavazásokról	144
1.3 A kutatás módszere	144
2. A helyi népszavazás folyamata	146
3. A helyi népszavazások tárgya	148
3.1 Területszervezési kérdések	148
3.2 Beruházással kapcsolatos kérdések	149
3.3 Környezetvédelmi ügyek	150
3.4 Szociális ügyek	150
3.5 Politikai-szimbolikus ügyek	151
4. A helyi népszavazás funkciói	151
5. A helyi népszavazás, mint konfliktus	154
6. A helyi népszavazás szervezői	157
7. Az állampolgárok részvétele	159
8. Összegzés: elitista vagy participatórikus helyi demokrácia?	163
 IX. Befejezés	166
1. A kutatási eredmények összegzése	166
2. A helyi politika megkülönböztető sajátosságai	173
3. Kitekintés: a további kutatási kérdésekről	176
 Felhasznált irodalom	178
Ábrák és Táblázatok jegyzéke	190

I. BEVEZETÉS

1. A helyi politika fogalma és kialakulása

A húsz évvel ezelőtti rendszerváltás, a demokratikus berendezkedés kialakítása során jöttek létre az autonóm helyi önkormányzatok Magyarországon. Az azóta eltelt két évtizedben az önkormányzatokat több tudományterület is vizsgálódásai tárgyává tette.

Foglalkozott vele a jogtudomány, a közigazgatástudomány, a földrajztudomány, a szociológia, a közgazdaságtan. Ezek a tudományágak mind-mind a maguk sajátos szemszögéből tekintenek a helyi önkormányzatokra, s annak elsősorban azt a szegmensét vizsgálják, amely az ő szempontjukból érdekes és releváns: a helyi jogalkotást, a hatékony adminisztrációt, a területi különbségeket, a helyi társadalmat, az önkormányzat költségvetését és gazdálkodását. Jelen munka a politikatudomány nézőpontjából vizsgálja a helyi önkormányzatokat: azokat a helyi intézményeket, szervezeteket és más szereplőket a veszi górcső alá, melyek a politikai szférájához kötődnek, s elsősorban azok politikával való kapcsolatára, abban betöltött szerepére koncentrálnak.

A helyi politika kutatások, a politikatudományon belül, önálló, viszonylag fiatal területet képviselnek. A politikatudósok érdeklődésének fókuszában ugyanis elsősorban a nagypolitika áll, a helyi politika leginkább az önkormányzati választások kapcsán kerül a vizsgálatok tárgykörébe, akkor is a leginkább a parlamenti pártok összesített eredménye, kampányuk sikeressége, és néhány prominens város polgármesteri tisztsége az, ami „országos” szempontból említésre méltónak bizonyul.

A helyi önkormányzatok politikai viszonyairól folytatott, politikatudományi szempontú kutatások ugyanakkor országonként változó mértékű, ám egyre jelentősebb tudományterületet jelentenek, melynek általános elnevezése „helyi politika” lett az utóbbi évekre. Az „önkormányzati politika” elnevezéstől az önkormányzat fogalmának értelmezése miatt kell tartózkodnunk. Az „önkormányzat” fogalmi meghatározása: „Valamely testületnek, közösségnek az a joga, hogy ügyeit önállóan intézheti.” (Bóhm, 1999) vonatkozik nemcsak a területi önkormányzatokra, hanem az intézményekre, szervezetekre is (pl. hallgatói önkormányzat, stb.).

A „helyi politika” – az angolszász politikatudományban a „local politics” – a területi önkormányzatok politikai viszonyaival foglalkozik. Ez egyfelől, magában foglalja a települési, köztük a városi, nagyvárosi önkormányzatokat. Másfelől, a „helyi politika” témakörébe sorolják a megyei, illetve a regionális önkormányzatok politikai viszonyainak vizsgálatát is (Pálné, 2008.). Tehát, minden, ami nem országos, az „helyi”. Jelen munkában én a helyi politika fogalmát szűkítve használom: nem vizsgálom a megyei önkormányzatokat, hanem a helyi politika színterének csak a települési önkormányzatokat tekintem: a falut, a várost, a fővárosi kerületet. A megyei önkormányzatok elemzésétől elsősorban terjedelmi okokból tekintek el. A regionális politika esetében – a terjedelmi okok mellett – azért is tekintek el a régiók elemzésétől, mert azok nem

rendelkeznek autonóm, választott testületekkel, azaz, nincsenek önkormányzati alapokra helyezve hazánkban.

A „helyi politika” fogalma ugyanakkor magába foglalja nemcsak az „önkormányzatot”, hanem az intézményes szereplőkön túl, a helyi politikai folyamatokba bekapcsolódó más szereplőket is. Ennél szűkebb értelmű a local government („helyi kormányzat”) fogalma, mely a szűkebben vett önkormányzatot, az intézményes politikai szereplőket jelöli.

Európában a központi állam domináns szerepe miatt csekély jelentősége volt annak, kik és hogyan gyakorolják a helyi hatalmat, mely sokáig nem volt önkormányzati alapokra helyezve: lényegében csak helyi közigazgatás létezett. Helyi politika hiányában pedig helyi politikai kutatásokról sem eshet érdemben szó.

Ezzel szemben, az Egyesült Államokban a kezdetektől fogva választott tisztviselők gyakorolták a helyi hatalmat. A helyi politikai kutatások fejlődéséhez hozzájárult az amerikai politikatudomány azon jellemzője is, hogy előszeretettel végeznek gyakorlatorientált, a politika számára hasznosítható adatokat szolgáltató kutatásokat. A helyi szinten gyakori, illetve nagyszámú tisztviselőt érintő választások, választási kampányok vizsgálata egy sor fontos gyakorlati eredménnyel szolgált. Ehhez hasonlóan, a politikusoknak volt igényük arra, hogy a helyi „politikacsinálás”, a városok között végzett összehasonlító kutatások tudományos eredményeit megismerve, azok tapasztalatait a gyakorlatban kamatoztassák.

Európában – a központi hatalom hangsúlyossága miatt – a helyi szintű hatalomgyakorlást leginkább a közigazgatás-tudomány vizsgálta – lévén, hogy a helyi intézményeket a közigazgatás helyi egységeinek tekintették. A helyi szintű hatalomgyakorlás önkormányzati alapokra helyezése azonban elindította azt a folyamatot, melynek eredményeképpen a politikatudomány felfigyelt a helyi politika jelentőségére, s lezajlott az amerikai kutatási eredmények adaptációja.

A nemzetközi szakirodalomban ismert kutatási irányzatok közül több is meghonosodott hazánkban, számos kérdés azonban másként értelmezhető nálunk. A nemzetközi (elsősorban angolszász) elméletek adoptálhatóságával kapcsolatban jegyzi meg Pálné: „A kutatási tapasztalatok alapján a politológusok arra a felismerésre jutottak, hogy az amerikai megközelítés és módszertan adaptációja azért sikertelen, mert az európai centralizált államok keretei között a helyi hatalom szerepe és mozgástere lényegileg más. (...) Míg az USA-ban a kérdés arra irányult, hogy ki kormányoz, később arra, hogy milyen következményekkel jár az, hogy ki kormányoz, addig Európában a helyi hatalomgyakorlás előfeltételére, a helyi autonómiára, vagy annak hiányára koncentráltak.” (Pálné 2008: 91)

Ez a kötet részben a nemzetközi, de jelentős részben a hazai, politikatudományi, illetve politikai szociológiai szempontú elméleti és gyakorlati háttérre támaszkodik, azokhoz kíván hozzájárulni, néhány témakör körüljárásával. A vezérfonalat a helyi politika, a helyi hatalmi viszonyok sajátosságainak feltárása jelenti.

2. A helyi politika szereplői

A helyi politika sajátosságainak feltárása érdekében, a lokális hatalmi térben mozgó politikai szereplők közötti viszonyok bemutatására teszek kísérletet.

A helyi hatalom megosztott: egyfelől intézményi alapon: a közvetlenül választott polgármester és képviselőtestület, valamint annak bizottságai, a bürokráciát képviselő jegyző és a hivatal képezik a fő csomópontokat. De megosztott a hatalom politikailag is: a kormány/ellenzék megosztottság két értelemben is jelen van. Egyfelől, az országos politikai megosztottság helyi szinten is tetten érhető. Másfelől, ezt néha keresztbemetszve, a helyi szinten kormányzók és ellenzékük között is ellentét feszül. A helyi hatalom nemcsak a hivatalos politikai szereplők kezében összpontosul, abból részt kér a társadalmi- gazdasági-kulturális elit; a pártok, a civil szervezetek. E sokszereplős politikai játékba változó súllyal, de bekapcsolódhatnak olyan külső szereplők is, mint a környező települések vezetői, a központi kormányzat, a megyei/regionális szint képviselői, az adott területhez kötődő országgyűlési képviselők és holdudvaruk. (Lásd: 1. ábra, a fejezet végén) A sokoldalú kapcsolatrendszerre, s ezáltal az összetett politikai viszonyokra utal Pálné is, amikor a polgármester széleskörű kapcsolatrendszerét egy „napraforgóvirág” ábrával mutatja be. (Pálné, 2008: 248)

Kérdés, hogy mi befolyásolja ezeknek a szereplőknek a kapcsolatrendszerét? Mely tényezőkön múlik, hogy egy-egy szereplő kezében mekkora hatalom összpontosul, hogyan, és milyen mértékben befolyásolja a döntéseket? A továbbiakban kiemelem az általam legfontosabbnak tartott tényezőket, és; egyfelől, megkísérlem felvázolni, hogy ezek hogyan, miképpen befolyásolják a helyi hatalmi viszonyokat, másfelől, igyekszem kiemelni azt is, hogy az adott dimenzió vonatkozásában, milyen dilemmák fogalmazódtak meg az eddigi kutatások során.

A vizsgált tényezők:

- a település mérete
- intézményi elrendeződés
- a választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok
- a politikai szereplők karaktere
- civil szféra kiépítettsége, ereje
- Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége
- helyi törésvonalak léte/ hiánya.

E vizsgálati dimenziók kijelölése részben önkényes; a fent felrajzolt, az 1. ábrán megjelölt szereplőknek is csak egy része szerepel közöttük. Ilyen fontos, a helyi hatalmi viszonyokat befolyásoló tényező a központi hatalomhoz, illetve a megyéhez való viszony; jelentős, ám itt nem elemzett szereplők a kisebbségi önkormányzatok, a helyi sajtó és média szerepe. Jelen munkában a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltárásához a fenti tényezők vizsgálatára szorítkozom, a további területek elemzése későbbi kutatás tárgya lehet.

A felsorolt területek nagy részének, ha nem is könyvtárnyi, de jelentős szakirodalma van. Nem célom az, hogy ezeket a területeket teljes egészükben vizsgáljam, csak a politika világában való megjelenésük, a helyi hatalmi viszonyokra gyakorolt hatásuk szempontjából tárgyalom őket.

3. A vizsgálat dimenziói

3.1 A település mérete

Elsőként reflektálni kell a települések eltérő méretéből fakadó különbségekre: nyilvánvalóan teljesen más helyi politika jellemez egy kis falut és egy nagyvárost. A településméretből fakadó eltérések több más dimenzió tekintetében is különbségeket eredményeznek: bizonyos településméret alatt nem jelennek meg a pártok, társadalmi szervezetek, hiányzik a helyi média. Ezekre az eltérésekkel mindig foglalkozom az adott fejezetben, ugyanakkor óhatatlan, hogy külön is megvizsgáljuk a településméret szerepét. Általában mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomban egyetértés mutatkozik a településméret azon helyi politikára gyakorolt hatásával kapcsolatban, mely a közösség alapú, illetve a pártelvű modell közötti különbségtétellel írható le a legpontosabban. Mint azt Mellors és Pijnenburg (Mellors-Pijnenburg, 1989) kimutatták nemzetközi összehasonlító kutatásukban, a két modell alapvetően a települések lakosságszám által meghatározott méretéhez kötődik. A pártok egy bizonyos lakosságszám fölött jelennek meg, mint az érdekek és értékek közvetítői a képviselők és képviseltjeik között. Részben a problémák bonyolultsága, részben a képviselők és a választók közötti távolság növekedése hívja életre a közvetítőket, melyre az alacsonyabb lakosságszám esetében, a közvetlen és mindennapos kapcsolat megléte miatt nincsen szükség.

A felületes szemlélő ezt hajlamos úgy értelmezni, mintha egy bizonyos lakosságszám alatt már nem is létezne politika. Természetesen létezik, csak nem pártpolitika, abban az értelemben, hogy nem az országos pártok által megjelenített politikai viták, nézetek strukturálják a helyi hatalmi viszonyokat. Elképzelhetetlen, hogy ne legyenek érdekellentétek, nézetkülönbségek egy bármilyen kis településen is, azaz ne lennének „politikai” viták. Horváth M. Tamás (Horváth-Péteri 1993) kutatásai kimutatták azt is, hogy egészen kis településeken is megjelenhetnek a pártok, sőt, ha megjelennek, kizárólagosságra tesznek szert a képviselőtestületben.

A pártok helyi szintű szereplésével kapcsolatban kétféle hagyományról kell említést tenni, mely alapvetően a pártpolitika helyi szintű megjelenését értékeli. Az ún. „autonómia” felfogás szerint helyi szinten nincs keresnivalójuk a pártoknak, hiszen „az utcát nem lehet republikánus vagy demokrata módon aszfaltozni, az utcát aszfaltozni kell”; azaz nem kívánatos, sőt, kifejezetten zavaró a nagypolitika helyi szintű megjelenése. „Nem lehet és nem szabad összekeverni az országos és a helyi politika céljait, az egyes településeken ugyanis mások a prioritások, s másként működik a politika is” (Bóhm, 1997:20). Horváth M. Tamás (Horváth, 1996) arra hívja fel a figyelmet, hogy az

autonómia alatt itt a központi és a helyi szint egymástól való függetlensége, valamint a közigazgatás politikától való mentessége is értendő, amellett, hogy a választott intézmények képviselőitől elvárható, hogy pártjuktól függetlenül, csak a helyi érdekeket figyelembe véve végezzék tevékenységüket.

A másik felfogás, az „integrációs modell” ezzel szemben azt vallja, hogy a pártoknak igenis van keresnivalójuk a városházán, sőt, az a politizálás egyik természetes terepe. A pártok, melyek megjelenítik a társadalom politikai tagoltságát, s a választók többségétől bizalmat kaptak a kormányzásra, természetes szereplői e helyi politikának.

Úgy vélem, annak igénye nélkül, hogy ki akarnám jelölni az általam kívánatos állapotot, tényként kell elfogadnunk azt, hogy a pártpolitika jelen van, és a helyi politikai vitákat strukturáló tényezőként van jelen önkormányzatainkban. A pártpolitikai szempontok érvényesülnek a koalícióképzésben (Kákai, 2006), a tisztségek és bizottsági helyek elosztása során. A pártpolitikai hovatartozás befolyásolja a képviselőket a döntéshozatal során; s a nyilvános megszólalások során, valamint a testületi üléseken igyekeznek a képviselők pártjuk irányvonalát követni. Lényegesen nagyobb „rugalmasság” tapasztalható a nyilvánosságtól elzárt fórumokon (például a Frakcióvezetők Tanácsában, erről bővebben: Kákai, 2006). Mivel a pártok alapvető célja a szavazatszerzés, nem kell azt feltételeznünk, hogy a nagypolitika begyűrzése a lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyását vonja magával. Meg kell azt is jegyezni, hogy a pártok jelenléte nemcsak a politikustársak számára teszi kiszámíthatóbbá a viszonyokat, hanem az állampolgárok számára is: körülbelül tudják, mit várhatnak egyik vagy másik párttól, s így annak színeiben politizáló képviselőjüktől. Ugyanígy, a ciklus végeztével, könnyebben „visszakereshető”, elszámoltatható egy-egy párt tevékenysége, mint egy-egy egyszerű képviselőé.

Az értékszempontú vizsgálódás helyett inkább arra szeretnék választ adni, hogy mikor, milyen szituációkban hangsúlyosabb – településmérettől függetlenül – a „nagypolitika”, és mely esetekben a helyi problémák. A pártpolitika jelentősége a politikai erőviszonyoktól függ, vagy esetről-esetre változó erősségű, netán a politikai szereplők habitusán múlik, mekkora lesz a szerepe?

A pártpolitikai szempontok mentén strukturált politikában alapvetően a többségi elv a meghatározó, azaz mind a döntésekben, a tisztségek elosztásában, sőt, a helyi hatalmi viszonyok egészében az aktuálisan többségben lévők dominanciája érvényesül. Ha ettől eltérést tapasztalunk, annak oka a konszenzus-elv előtérbe kerülése. A konszenzus-elv megjelenése természetesen nem utal feltétlenül a szereplők nyitottságára, annak oka lehet egyszerűen a kényszer: a stabil többség hiánya; a polgármester és a tisztségviselők eltérő pártállása, gazdasági vagy egyéb kényszerhelyzet. Ezekben az esetekben nem „ünnepeľhetjük” a pártpolitika háttérbe szorulását, hiszen az jelen van, pusztán, valamilyen objektív cél miatt háttérbe szorul. A konszenzus-elv érvényesülésére mindazonáltal van számos példa, s való igaz, elsősorban kistépülıéseken, aprófalvakban érvényesül elsősorban: a pártok jelenlétének hiánya itt erre lehetőséget teremt, a közösség-modellnek megfelelően nincs is rájuk szükség. A konszenzus-elv ugyanakkor a nagyobb települıéseken is megjelenik: részben a már

említett „kényszer” hatására, de részben olyan, nagy horderejű kérdések kapcsán, melyek egységbe képesek kovácsolni a helyi politikai elitet. Mint azt látni fogjuk, ilyen témakör az európai uniós pályázatok beadása; néhány kirívó kivételtől eltekintve, ezeket nagy egyetértés övezi, jellemzően konszenzussal döntenek róluk az amúgy párt-politikailag megosztott testületekben is. Ebben ragadható meg a helyi politika egyik megkülönböztető sajátossága: a konszenzus-elv sokkal gyakrabban érvényesül, és nem vált ki általános megrökönyödést, mint az országos politikában.

Szegvári Péter arra hívja fel a figyelmet (Szegvári, 2006), hogy a kisebb településeken a közösség-elvű helyi politika inkább a politikáért élő, honorácior típusú politikust termelte ki, míg a nagyobb településeken már a politikából élő politikusokkal kell számolnunk. Ez utóbbiak esetében is érdemes differenciálni, hiszen a nagyvárosok élén egyre inkább professzionális politikusréteg jelenlétével kell számolnunk, akik eredeti szakmájukat elhagyva, kizárólag a politikából élnek (Körösi-Tóth-Török, 2007). A kettő között létezik egy olyan „hivatásos” réteg, mely ugyan a vállalt tisztségéből él, ám a közhivatal vállalása után visszatér, visszatérhet „civil” szakmájába (ha időlegesen is). A helyi politikus társadalom – épp a településméret sokféleségéből adódóan – meglehetősen differenciált.

Összegezve a településméret szerepéről röviden elmondottakat, úgy vélem, nem szabad annak jelentőségét elhanyagolni, de abszolutizálni sem. Általános vélekedés, hogy a települések közötti óriási méretbeli eltérések miatt nem lehet általános érvényű állításokat megfogalmazni a helyi politika egészére vonatkozóan. Jómagam, mint helyi politika – kutató, természetesen nem szívesen értenék egyet ezzel az állítással; úgy vélem, hogy a település méretén kívül sok más tényező (mint a pártok jelenléte vagy hiánya) is óriási eltéréseket teremthet. Amennyiben a települések eltérő mérete által okozott különbségek nem kerülnek ki a vizsgálódó látóteréből, azokra reflektálva, megfogalmazhat a helyi politika egészére érvényes állításokat.

Ennek alapján, disszertációmban nem szentelek külön fejezetet az eltérő településméret problémakörének, ehelyett fejezetről fejezetre, folyamatosan reflektálni fogok a méretbeli eltérés okozta különbségekre.

A másik, nálunk ritkábban megjelenő vitatéma a települések mérete kapcsán a méret és hatékonyság problematikája, mely vissza-vissza térő eleme a helyi önkormányzatokról szóló diskurzusoknak (Összefoglalja Keating, 1995). Arról van szó, hogy minél nagyobb egy település (közigazgatási egység), annál gazdaságosabban képes biztosítani a különböző szolgáltatásokat. A hatékonyabban operáló nagyobb egységekben megszűnik a választókkal való közvetlen kapcsolat, nincs, vagy beszűkülnek a lehetőségek a döntéshozatali folyamatok során minél szélesebb kör bevonására: összességében tehát a demokratikus elv szorul háttérbe. A demokrácia vs. hatékonyság kérdése régi dilemma a politikai filozófiában, s nem mentes tőle a helyi politika kutatás sem. Azt lehet elmondani, hogy hullámonként az egyik vagy a másik felfogás kerül előtérbe, s jelenik meg kormányzati politikaként is. A 60-as 70-es években volt egy nagy hullám, melyet a jóléti állam által rárótt feladatoknak megfelelni képes, szolgáltató önkormányzat életre hívásának szükségessége indokolt. A 80-as évek-

től ismét a fragmentáció, a demokratizálás került előtérbe a 90-es évek közepéig. A horizontális hatalomgyakorlás fontosságát hangsúlyozó elméletek megerősödésével párhuzamosan, a demokratikusság követelménye kerül előtérbe. Többen úgy vélték, az eddigi „governing”-et a lényegesen szoftabb „governance”-nek kell felváltania, melynek egyik sarkköve a minél szélesebb kör bevonása a politikaformálásba. Napjainkra viszont, az önkormányzatok újbóli „konszolidációja”, hatékonyságuk növelése kerül előtérbe. A gazdasági válsággal párhuzamosan erősödnek azok a hangok, melyek gazdaságosabb működést várnak az önkormányzatoktól, s ezt a „méretgazdaságosságban” vélük megtalálni. Kákai László (Kákai, 2009) kimutatta, hogy, Európa-szerte, az új kihívásokra oly módon kísérelnek meg választ adni, hogy a „méretet” növelik: a regionalizáció, a megyei szint, illetve a nagyvárosi szint erősítésével (Később utalok még rá, hogy a másik kiutat nem a méret növelésében, hanem a köz- és magánszféra minél szélesebb körű együttműködésében látják).

A helyi önkormányzatokról folytatott diskurzusokban vissza-visszatérő vitatémát jelent a konszolidáció vagy fragmentáció kérdése, hazánkban éppúgy, mint máshol. A tudományos kutatások egy része a gyakorlati tapasztalatok bemutatására irányul (például: Swianiewicz, 2003); nemzetközi összehasonlítások keretében elemzik a reformok útjára lépett országokban egyik vagy másik elv gyakorlati megvalósulásának eredményeit.

A méretgazdaságosság problémája ugyanakkor a politikai napirenden, a sajtóban megjelenő téma is: iskolák, kórházak összevonása, a mobil postaszolgálat létrehozása is jelzik, hogy a településszerkezet szétdaraboltsága által okozott problémák nálunk is a közélet, illetve a helyi politika aktuális témáját jelentik.

E munkában nem célom, hogy állást foglaljak akár a konszolidáció, akár a fragmentáció mellett, mégis fontosnak tartottam megemlíteni azt, hiszen a helyi politikában, és a helyi politikáról folyó társadalmi diskurzusban fontos vitatémát jelent. Az önkormányzatok működésének hatékonysága (vagy éppen annak hiánya) részben közigazgatás-vezetéstudományi, részben politikai kérdés is.

3.2 Az intézményi elrendeződés, mint a helyi hatalmi viszonyokat alakító tényező

Ha meg akarjuk ismerni, hogy a helyi hatalomból hogyan, s miként részesülnek a különböző szereplők, talán a legegyszerűbb módszer, és a legegértelműbb válaszokat adja, ha megvizsgáljuk a helyi politikai intézményekre vonatkozó szabályokat, melyek kijelölik a szereplők mozgásterét.

Az intézményelvű megközelítésnek óriási irodalma van, hiszen nemcsak a politikatudomány, hanem a jog: az alkotmányjog, a közigazgatási jog művelői is érdeklődnek az önkormányzatok iránt, nem is szólva a különböző közigazgatástudományi művekről.

A különböző önkormányzati rendszerek nemzetközi kutatása során pedig egyértelműen adódó téma az egyes országok intézményi elrendeződésének összevetése, csoportok, típusok kialakítása. Ezek egy része a központi hatalom – önkormányzatok közötti hatalommegosztást veszi alapul; Hesse például az alkotmányos helyzet mellett a pénzügyi önállóságot, és az állami gyámkodás erősségét vizsgálta. (Hesse, 1991). Az általa létrehozott csoportosítás háromféle modellt különít el: francia, napóleoni mintát, az angolszász modellt, és a vegyes kontinentális modellt. Ezzel szemben Loughlin az állami tradíciókat vette alapul, s a decentralizáció foka mellett olyan tényezőket is figyelembe vett, mint az állam és társadalom viszonya, a politikai forma és stílus, így differenciáltabb modellt alakított ki, az angolszász, a német, a francia, és a skandináv önkormányzati modellek elkülönítésével (Loughlin, 2001).

Az önkormányzatok alkotmányos helyzetének vizsgálatából természetesen nem sokat tudunk meg maguknak az önkormányzatoknak a működéséről. Az összehasonlító kutatások más vonulata a különböző helyi politikai intézményeket veti össze a rájuk vonatkozó szabályok, közjogi pozíciójuk alapján. Ilyenek például a polgármesterekre vonatkozó, összehasonlító európai kutatások, melyek a különböző európai országok polgármestereit vetik össze meghatározott szempontok mentén. Elsősorban a horizontális hatalmi viszonyok alapján készítette el tipológiáját Mouritzen és Svara, a következő négy típusba sorolták az európai polgármestereket hatásköreik, megválasztásuk módja, és az adminisztrációhoz való viszonyuk alapján: „erős polgármester” (Olaszország, Franciaország, Görögország, Magyarország); „bizottsági vezető” (Nagy-Britannia, Lettország); „kollektív vezetés” (Belgium, Hollandia, Csehország); „testületi manager” (USA) (Mouritzen-Svara, 2002).

Ehhez hasonló, ám más szempontok alapján alkotott tipológiát Heinelt és Egner, ők ugyanis figyelembe vették a polgármesterek megválasztásának módját is, mint tényezőt Ennek alapján „ceremoniális” (Anglia, Wales); „kollektív” (Belgium, Svédország, Dánia, Csehország); „igazgatói” (Németország, Magyarország, Bulgária), és „politikai” (Franciaország, Olaszország, Szlovákia) polgármester típusokat különítettek el (Heinelt-Egner, 2006).

Ugyanakkor, a pusztá szabályok vizsgálatából nem biztos, hogy hiteles képet kapunk a helyi politika szereplőiről, az intézmények működéséről.

A hetvenes évek közepéig a helyi politika kutatások domináns irányzata a pluralista iskola talaján álló közigazgatás-tudományi iskola volt (public administration). Ennek alapvető jellemzője volt, hogy elsősorban a formális, jogi-törvényi szabályokat vizsgálta a helyi önkormányzatokban, illetve azok működésének bemutatása során kizárólag a törvényi előírások bemutatására szorítkoztak követői. A hetvenes évek elejétől kezdve azonban egyre több kihívás érte e „hagyományos” iskolát: több oldalról is kritikák fogalmazódtak meg. Elsősorban azt bírálták, hogy a helyi kormányzás közigazgatási-jogi szempontú bemutatása azt a képet sugallja a helyi hatalomról, mintha az mindig megfelelően működne, a megfelelő helyre lenne leosztva. A pusztá szabályok vizsgálata nem sokat mond a helyi politika valódi működéséről: szűklátókörűség pusztán csak az intézményekre fókuszálni. Hiányzott annak a szélesebb társadalmi,

gazdasági és politikai kontextusnak a vizsgálata, amelyben a helyi önkormányzatok működtek. (Stoker, 1998)

A local governance paradigmájának megjelenése hozott változást, újabban a helyi politika kutatói arra törekednek, hogy a helyi kormányzás egészét próbálják megérteni. Hazánkban, a fenti változások megjelenésén túlmenően, fontos tényező volt a helyi önkormányzati intézményrendszer újdonsága is. A rendszerváltás időszakában, és a kezdeti időkben még a legmegfelelőbb alkotmányos-jogi konstrukció megtalálása volt a cél. Az új intézmények gyakorlati működésének, a szabályok megvalósulásának vizsgálatára ezután kerülhetett sor. A nem intézményes politikai szereplők vizsgálata pedig az önkormányzati rendszer konszolidációja után, az ezredforduló környékétől került az érdeklődés homlokterébe. (Kákai, 2006)

A hazai politikatudomány, és ezen belül a helyi politika kutatások „fiatalága” eredményezte azt, hogy a helyi politikai viszonyok szakirodalmi meglehetősen hiányos: egy sor intézmény, szereplő politikai szerepére vonatkozóan még nem készültek átfogó elemzések. Az érdeklődés homlokterében leginkább a pártok (Horváth, 1996, Kákai, 2005 Soós, 2005); a választások (Bóhm, 2006), a civil szervezetek (Bóhm, 1999a, 1999b, Kákai, 2005, Soós, 2006) állnak. A polgármestert több szempont alapján vizsgálták: szociológiai karakter (Táll, 1995, Bocz, 1996, 2001), értékválasztások, attitűdök (Táll, 2000; Péteri, 2004), megválasztásuk és újraválasztásuk tényezői (Bocz, 2004, Kákai, 2005 Táll, 2000), önkormányzati szerepkörüket és mozgásterüket a szabályozás alapján (Kákai 2005, Pálné, 2008). A helyi döntéshozatal, a bizottságok elemzését eddig Kákai László (Kákai, 2005) vitte véghez, bár az ő elemzésének fókuszában a pártok és civilek abban való részvétele áll.

Ugyanakkor, elengedhetetlen, hogy a helyi hatalmi viszonyok tanulmányozásánál figyelembe vegyük a jogszabályi környezetet, mert az jelöli ki a mozgásteret, melyben a szereplők működnek. Azt, hogy a törvények által ráruházott hatalmat, jogosítványokat az adott szereplő hogyan, milyen mértékben használja (ki), már más tényezők függvénye. A politikai szereplőkre vonatkozó közjogi szabályozókon túl, a helyi politika alakulását befolyásoló szabályrendszer a választási rendszer, mely részben befolyásolja a pártok stratégiáit, koalíciókötési mintáikat (Kákai, Horváth), de hatást gyakorol például a választási kampányra is.

A jogalkotó hazánkban azzal ismeri el az önkormányzatok sokféleségét, hogy csak rendkívül általános, az önkormányzati működés keretfeltételeit kijelölő szabályokat fogalmaz meg az Önkormányzatokról szóló, 1990. évi LXV. törvényben (Ennek újabb összefoglalása: Pálné, 2009.). A specifikus szabályok megalkotását a képviselőtestületek kezébe utalja: a Szervezeti és működési szabályzatok tartalmazzák azokat.

Ezek egyfelől, kiváló forrást jelentenek a kutató számára: a pártfrakciók, civilek helyi státútumokban való megjelenését vizsgálta Kákai (Kákai, 2006). A zárt ülés tartásának, a nyilvánosság kizárásának szabályai a helyi nyilvánosság természetéről, ezáltal a demokrácia működéséről adhatnak képet (Soós-Bártfai, 2004). A helyi SZMSZ-ek eltérő szabályozásai ugyanakkor vitákra is adtak okot, például a helyi népszavazások esetében (Nagy-Tamás, 2004).

A kisebb településeken SZMSZ-ek sokszor csak formális jelentőségűek, és gyakorlatilag szóról szóra azonosak az „ajánlott” verzióval². Minél nagyobb településről beszélünk, annál nagyobb jelentősége van az ebben meghatározott szabályoknak – és ugyan konszenzussal „szokták” elfogadni a testületek, mégis, rendelkezései politikai vita tárgyát is képezik.

E dokumentumok a helyi hatalmi viszonyokra vonatkozó, további kutatások forrásai lehetnek: érdemes megvizsgálni, hogy változtak ciklusról ciklusra a döntéshozatalra, a politikaformálásra vonatkozó szabályok? Milyen tisztségviselők kerülnek megnevezésre, hogyan alakul a bizottsági szerkezet és a hatáskörök elosztása? A szabályokban megjelenő változások sokszor a hatalmi viszonyokban bekövetkezett változásokra engednek következtetni; és viszont: a szabályok és a hatalmi konstellációk folyamatos kölcsönhatásban állnak egymással.

Célkitűzésem tehát, hogy ne pusztán a helyi politikai szereplők jogszabályok által kijelölt helyét, helyzetét és mozgásterét mutassam be, hanem elsősorban politikai szerepükre, funkcióikra, a helyi hatalmi viszonyok között elfoglalt helyükre szeretnék rávilágítani. Elemzésem tehát politikatudományi szempontú, nem áll szándékomban a vonatkozó jogszabályok tartalmát ismertetni, csak annyiban, amennyiben az az adott szereplő politikai szerepének vonatkozásában érdekes. A szereplőkre vonatkozó jogi szabályozás részben magából a jogforrásból, részben a vonatkozó közigazgatás – tudományi munkákból megismerhető, ezek részletes bemutatására jelen értekezés nem vállalkozik. Ugyanakkor, a különböző intézményeket igyekszem nemzetközi perspektívában bemutatni, elhelyezni a az összehasonlító intézményi kutatások által leírt modellek és típusok között. (II.1 fejezet)

3.3 A választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok

Az, hogy a választási eredmény alapvető befolyást gyakorol arra, hogy az egyes szereplők milyen mértékben részesülnek a hatalomból, nemcsak evidencia, hanem egy demokráciában alapkövetelmény is. Az ideális állapot az lenne, hogyha mindenki pontosan olyan mértékben részesülne a hatalomból, amennyiben ezt a nép ráruházta. Természetesen ez a gyakorlatban nem így működik, több „torzító” tényezővel kell számolni:

- a választási rendszer torzító hatása: az egyéni kerületek esetében a többségi elv, a listákon a választási formula működése jutalmaz vagy büntet jelölteket, pártokat.
- a választások után, a „mérleg nyelve” szerepkörébe került kis pártok, szervezetek kitűnő hatalmi pozícióra tehetnek szert magas zsarolási potenciáljuk miatt
- a helyi hatalomból több, nem választott szereplő is részesül: pl. a bizottságok felét

² A Belügyminisztérium rendelkezésére bocsájt az önkormányzatoknak egy SZMSZ tervezetet, „min-tát”, melyet aztán saját képükre formálhatnak, a jogszabályi kereteken belül.

szakemberekből, civil küldöttekből ajánlja összeállítani az Ötv.; nagy befolyásuk lehet a gazdasági szervezeteknek, pártoknak, civileknek, stb.,

- a pártok közötti ideológiai közelség és távolság, a koalícióra való hajlandóság alapvető befolyással lehet a helyi hatalmi viszonyokra: elég csak az ellentétes színű képviselőtestület és polgármester esetére gondolni, ahol a testülettel való rossz viszony meggyengíti a polgármester pozícióját.

A helyi politikai szereplők egymáshoz való viszonyának megértéséhez tehát alapvetően fontos, hogy megvizsgáljuk, hogyan alakulnak az erőviszonyok egy adott településen a választások után.

Annak igénye nélkül, hogy bemutassam az önkormányzati választási rendszert, most csak utalni szeretnék rá, hogy önkormányzatainkban a polgármesterek és a képviselőtestület tagjai külön csatornán nyerik el megbízatásukat. A polgármesterek egyszerű többségi rendszerben; a képviselőtestületek tagjai 10 ezer fő alatt kislistas, afölött vegyes, az egyéni kerület és az arányos rendszer elemeit ötvöző vegyes rendszerben.

A polgármesterekre nézve, e szisztéma következménye, hogy nem rendelkeznek garantált többséggel a képviselőtestületekben. Azokban az államokban, ahol a testületek választják meg a polgármestert (közvetett választás), a módszer mellett felhozott legfontosabb érvük az volt, hogy így garantált számára (az őt megválasztó) többség a testületben (Hambleton, 2004).

Az országos politikával ellentétben tehát, ahol a többséggel rendelkező párt jelöltje lesz a miniszterelnök, a helyi szinten a képviselőtestület és a polgármester egymástól független, közvetlen választása akár egymással szembenálló politikai erők győzelmét is hozhatja. Hasonlóan fontos különbség, hogy helyi szinten nem minden esetben jön létre állandó többség, illetve többféle koalíciós mintázattal kell számolnunk (Horváth, 1996) (Mellors-Pijnenurg, 1989).

A politikai felépítés szempontjából a képviselőtestületeket három nagy típusba sorolta Horváth M. Tamás (Horváth, 1996). Az egypárti többségű testületekben egy párt (vagy társadalmi szervezet)³ rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A koalíciós többségű testületekben két vagy több párt együttesen rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A kiegyensúlyozott testületekben egyetlen párt vagy szervezet sem rendelkezik a mandátumok többségével, az erőviszonyok kiegyensúlyozottak az egymással koalícióra nem lépett szervezetek között. A képviselőtestületek⁴ döntéseik túlnyomó részét a szavazatok egyszerű többségével hozzák (a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése szükséges a döntés meghozatalához),

3 A továbbiakban, ott is, ahol ezt nem jelzem külön, a „párt” szó alatt a képviselőtestületekben mandátum(ok)al rendelkező társadalmi szervezetekre is gondolok. Úgy vélem, itt fölösleges a megkülönböztetés, hiszen politikai tevékenységük során ezek a szervezetek kvázi pártként viselkednek.

4 A képviselőtestületek azt, hogy a különböző tárgykörökben milyen szavazási többségre van szükség, Szervezeti és Működési Szabályzatukban (SZMSZ) határozzák meg.

a nagyobb horderejű kérdéseknél abszolút, illetve minősített többséget követelnek meg. A pártok közötti együttműködés tehát nélkülözhetetlen a képviselőtestület operativitásának, s ezáltal a település működésének biztosításához. Ahol mégis állandó többség, döntésről-döntésre kell ún. ad hoc koalícióknak összekovácsolódniuk.

A koalíciós többségű testületek esetében érdemes megvizsgálni, hogy minimális, vagy fölös többségű-e az adott koalíció; illetve, hogy a pártok számán túlmenően, az abban résztvevő pártok között mekkora az ideológiai távolság. Mint arra Horváth (Horváth, 1996), és Kákai (Kákai, 2004), felhívják a figyelmet, a helyi koalíciók a választási együttműködésekén túl, működési koalícióként operálnak tovább a ciklus során. Az együttműködés fennmaradásának biztosítása érdekében egyre inkább programorientált koalíciók kötésére törekcszenek a pártok, azaz olyan együttműködéscset hoznak létre, ahol az abban résztvevők között kicsi az ideológiai távolság (Kákai, 2004). A 2006-os választások után gyakran előfordult az is, hogy a „szükségesnél” szélesebb koalíció kormányzott egy települést (különösen a jobboldali pártok esetében).

A koalíciós mintázatok figyelembe vétele azért fontos, mert a helyi politikai szereplők hatalmát gyengítő tényező lehet a koalíciós kormányzás, a többség belső megosztottsága egyfelől konszenzuskényszert teremt, másfelől viszont lelassítja a döntéshozatalt.

A polgármester szemszögéből nézve, hatalmi pozícióját alapvetően befolyásolja, hogy milyen többségű testülettel kell szembenéznie a 4 év során. Az eddigi kutatások tapasztalatai alapján ha, nincs többsége, az gyengíti pozícióját (Szegvári, 2006). Hipotézisem szerint az esetek jelentős részében lemondanak a polgármesterek, vagy jelentős népszerűségvesztéssel kell számolniuk.

A koalíciós együttműködés, és annak következményei (pl. alpolgármesterek száma, súlya) éppúgy erősíthetik, mint gyengíthetik a polgármester hatalmát. Kérdés, hogy ebben inkább a pártok közötti erőviszonyok, vagy esetleg a résztvevők személyisége, politikai karaktere meghatározók-e.

A helyi hatalmi viszonyok alakulásának vizsgálatára, valamint a fenti kérdések megválaszolására teszek kísérletet a III. fejezetben, részben a választási eredmények elemzésén, részben empirikus kutatások eredményeinek felhasználásával.

3.4 A politikai szereplők személyisége, karaktere

Ma egyetértés van afelől, hogy a mediatisált világunkban a politikus karaktere, személyisége fontos, befolyásolja az általa vezetett intézmény, párt megítélését is. (Jankovich, 2008). Nincs ez másként a helyi politikában sem: a nagyobb városokban a mediatisáció éppúgy jelen van, mint az országos politikában; a kisebb településeken pedig éppen a választókkal való, napi szintű személyes kapcsolat emeli ki a személyiség szerepét.

A politika perszonalizációja, azaz az a jelenség, hogy a személyiségek meghatározó jelentőségűvé váltak a politikában, helyi szinten is érzékelhető. Különösen igaz ez a polgármester esetében, akinek kiemelkedő jelentősége már korábban is nyilvánvaló volt a helyi politika kutatói számára (a polgármesterre vonatkozó kutatásokat összefoglalja: Pálné, 2008).

Ilyen értelemben, a személyiség szerepe leginkább a választókhoz való viszony tekintetében fontos. A polgármesteri szerepkör kutatói is azt emelik ki, hogy ő az, aki a helyi testületek munkáját megjeleníti a választók számára, személyében képviseli egyrészt az önkormányzatot, másrészt, saját pártját.

Van egy másik, kevésbé vizsgált dimenzió is, mégpedig a személyiségnek a politikaformálásra, a többi politikai szereplőhöz való viszonyra gyakorolt hatása. A politikai karakter vagy stílus meghatározza a politikai szereplő konszenzusra való képességét, a különböző érdektörekvések becsatornázására való nyitottságát, a partneri kapcsolatokban való részvételi hajlandóságát, hogy csak néhány fontosabb területet említsek.

Kérdésem ugyanakkor, hogy mekkora a személyiség szerepe, mekkora jelentőséget tulajdoníthatunk az egyének karakterének a helyi politikában? Hipotézisem, hogy a személyiség szerepe másodlagos a hatalmi viszonyok diktálta szükségszerűségekhez képest; a párthovatartozás sokkal meghatározóbb, mint a politikus habitusa. Tehát, bármennyire karizmatikus is egy polgármester, a legtöbb esetben nem képes maga mögé felsorakoztatni az ellenzéki párt képviselőit. Ugyanakkor, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait.

A személyiség (helyi) politikára gyakorolt hatásának vizsgálatát egy kiemelkedő helyi politikai szereplőn, a polgármesteren keresztül végzem el. A korábbi, személyiségjegyekre, értékválasztásokra és attitűdökre vonatkozó kutatásokat szeretném néhány új dimenzióval gazdagítani: a kormányzási stílusra vonatkozó empirikus kutatás eredményeivel.

3.5 Helyi törésvonalak

Az önmagában nem kérdés, léteznek-e törésvonalak a helyi politikában. A nagy, makrotársadalmi törésvonalak jelenléte természetesen itt is érezhető és érzékelhető, s hatással van a helyi politikai viszonyokra. Minél nagyobb lakosságszámú településről beszélünk, annál inkább a politikai pártok jelenítik meg a társadalom törésvonalak mentén szerveződő politikai tagoltságát. A kérdés az, hogy léteznek-e olyan helyi szintű konfliktusok, amelyek tartósan megosztják a helyi társadalmat, s a helyi politikában is megjelenik, mint párt (vagy „többség”) képző tényező?

Hipotézisem szerint, léteznek ilyen konfliktusok helyi szinten is, melyek aztán kifejeződésre jutnak a helyi politikában, és tartós törésvonalakká válnak. Mindenekelőtt, szükséges tisztázni, hogy milyen értelemben használom a törésvonal fogalmát, hiszen annak többféle értelmezése létezik (Róna, 2008). Nem a klasszikus értelemben

vett, Rokkan nevéhez kötődő törésvonal fogalmat veszem alapul, melynél alapvető fontosságú a törésvonal szociodemográfiai kötöttsége, hanem az ún. „new politics” képviselőinek törésvonal fogalmát, mely a törésvonalakra úgy tekint, hogy azok nem kötődnek a társadalom-tagjainak csoport-hovatartozásához. Dahl szerint azon kérdések mentén alakulnak ki törésvonalak, amelyek hosszú időn keresztüllosztják meg a választókat és heves, komoly konfliktusokhoz vezetnek (Dahl, 1965). Az újabb definíciók komplex-törésvonal fogalommal operálnak: Whitefield szerint a törésvonal nem más, mint „politikailag releváns szereplők közötti megosztottság, amely erősen struktúrált, tartós és kiemelkedően fontos társadalmi és ideológiai konfliktusban gyökereszik” (Whitefield, 2002: 181, Róna, 2008.). A helyi törésvonalakról szólva, leginkább Dahl törésvonal-fogalmát használom. Talán túlzásnak is tűnhet a törésvonal-fogalom használata, mégis, többről van szó, mint „egyszerű” konfliktusról. A helyi törésvonal fogalma alatt olyan tartós, helyi konfliktusokat értek, melyek megosztják a helyi társadalmat, és melyek a politika szférájában is kifejezésre jutnak; s csoportképző erővel rendelkeznek.

Részben keresztbe metszhetik a nagy, makrotársadalmi törésvonalakat, de akár egybe is eshetnek azokkal. Ez utóbbi esetben – hasonlóan a „nagy” törésvonalakhoz – felerősíthetik egymás hatását, ezzel növelve a társadalom polarizációját (Enyedi-Körösenyi 2004.). A helyi törésvonalak az adott településen érvényesek, az adott „helyi politikai rendszerben”, és máshol nem; ám ez nem zárja ki, hogy gyakorlatilag ugyanazok a konfliktusok hozzanak létre nagyon hasonló törésvonalakat a különböző településeken (ilyenek, sajnos, az egyre több településre jellemző, lassan makropolitikaivá váló etnikai konfliktusok).

A legtipikusabb helyi törésvonalak a következők:

- településrészek közötti konfliktusokon alapuló törésvonalak: ezek mögött nem ritkán egybecsatolt, egybekényszerített települések állnak; vagy a gettósodás következtében leszakadt városrészek és a település többi része közötti ellentét)
- személyiségekhez kötődő ellentétek: megosztó személyiség lehet a polgármester személye (pl. a képviselőtestület megosztottsága a polgármestert támogatásának létén/hiányán alapul), de megosztó személyiség lehet a helyi pap vagy plébános is, ide sorolhatjuk a megosztó „klánokat”, „nagycsaládokat”.
- etnikai konfliktuson alapuló törésvonalak: több településen a romák és a többségi társadalom, nem ritkán településrészi ellentét is egyben (gettósodás). De ide sorolható a nagyobb kisebbséggel rendelkező települések és a kisebbségben maradt magyar lakosság közötti választóvonal (pl. sváb falvak); amely ritkán mélyül törésvonallá, ám jellemző az etnikai csoporton kívül esők kirekesztése a politikai (gazdasági, stb.) elitből.
- projekt alapú konfliktus: valamilyen nagyobb beruházás, területrendezés okán fellépő konfliktus, mely (elhúzódás, problémák esetén) akár tartós konfliktussá, csoportképző tényezővé is válhat). Ide sorolható a (hívhatnánk akár ipari konfliktusnak is) az

egy egy településen jelenlévő nagyvállalat és az ahhoz való kapcsolat csoportképző, helyi hatalmat befolyásoló mechanizmusait is (pl. Paks)

- egyéb törésvonalak: agglomerációs törésvonal: az „újonnan kiköltözők” és az „öslakosok” között.

Természetesen nem mindenhol formálódtak ki ilyen törésvonalak, van, ahol a politika megosztottság teljes mértékben az országos politikai viszonyokon alapul. A helyi törésvonalak, ahol léteznek, ott viszont alapvetően befolyásolják a politikai szereplők viselkedését, magyarázó tényezői lehetnek például a koalíciós mintáknak, a pozíciók elosztásának.

3.6 A civil szervezetek

A civil szféra változó erővel és jelentőséggel, de az országos szintnél jóval nagyobb mértékben kapcsolódik be a helyi politikai folyamatokba. A local governance paradigma megjelenése – azaz annak felismerése, hogy az önkormányzatok nem vizsgálhatóak önmagukban, hanem elválaszthatatlanok attól a társadalmi-politikai környezettől, amelyben működnek, ráirányította a figyelmet a civil szféra helyi politikában játszott szerepére is.

A nemzetközi szakirodalomban számos összehasonlító munka született (Denters-Rose, 2005), mely különböző szempontok alapján a helyi civil szervezetek döntéshozatali folyamatok bevonásának mértékét veszik górcső alá. A kutatást nehezíti, hogy az államok közötti összehasonlításokra jórészt csak a szabályozások szintjén van lehetőség, hiszen az egyes államokon belül településről településre változó mértékű a civilek részvételére való nyitottság.

Hazánkban, sok más szerző mellett Böhm Antal (Böhm, 1999a, 1999b), Kákai László (Kákai 2005, 2006), Bódi Ferenc (Bódi, 2006), Soós (Soós, 2005), Kulcsár-Domokos (1998), Sebestyén (2011) vizsgálta a civilek részvételét a helyi politikában. E kutatások eredményeinek a mérlege, hogy hazánkban az amúgy is gyenge civil szféra részvétele az önkormányzatok politikai életében még gyerekcipőben jár, ha azt a nyugat-európai országokhoz viszonyítjuk. Ennek ellenére, létezik önálló civil szféra, mely kapcsolatban áll a helyi politikával, még ha súlya nem is nagy.

A civil szervezetek és a helyi politikai viszonyok kapcsolatát két szempontból vizsgálom: egyfelől, a szakirodalomra támaszkodva, röviden bemutatom, hogyan befolyásol(hat)ják a döntéseket, milyen mértékű a civilek bevonása a helyi hatalomba. Ezeket az eredményeket egészítem ki egy másik dimenzió vizsgálatával: hogyan vélekednek erről maguk az intézményes hatalom képviselői, mekkora befolyást tulajdonítanak a civil szervezeteknek? Milyen súllyal jelenik meg véleményük a meghozott döntésekben?

Másfelől, hogy hogyan próbálják a civilek magát a helyi hatalmat megragadni: az önkormányzati választásokon való részvételen keresztül nem hatalom befolyásolá-

sára, hanem annak megragadására törekszenek. A képviselőtestületbe, ritkábban a polgármesteri székbe „bejutott” civil szervezetek biztosan rendelkeznek valamiféle befolyással a helyi hatalomra, hiszen annak szereplőivé válnak. Ez a hatalom rájuk is visszahat, s kérdés, hogy „civil” szervezeteknek tekinthetők-e még egyáltalán? Előrebocsátva hipotézisemet, a civilek azon csoportjai, melyek más, a politikától független tevékenységi területtel nem rendelkeznek, céljuk kizárólag a helyi politikában való részvétel, nem annyira civileknek, mint inkább sajátos „helyi pártoknak” tekinthetők. (Ignits, 2006)

A civil szervezetek súlya és jelenléte a helyi politikában, valamint a politikai arculatú civil szervezetek léte, tézisem szerint olyan – ha nem is meglepő, de mindenképp különleges – tényezői a helyi politikának, mely annak egyik megkülönböztető sajátosságát képezi.

3. 7 Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége

A legmarkánsabb különbség az országos szinthez képest, hogy az állampolgári részvétel súlya a helyi politikában sokkal nagyobb, mint az országosban: nem ritka, hogy egy egyén is a döntéseket érdemben befolyásoló szerephez jut. Az állampolgári részvétel helyi politikai viszonyokra, a szereplők közötti erőviszonyokra gyakorolt hatása több tényezővel is összefügg.

Annak igénye nélkül, hogy akár kísérletet tennék az állampolgári részvétel kérdéseivel foglalkozó irodalom ismertetésére, annak csak néhány, a helyi politika kutatás számára releváns dimenzióját emelném ki. A helyi hatalom gyakorlását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1997. évi XV. törvény) alapvetően a nép kezébe teszi le, amikor azt deklarálja, hogy a helyi kormányzás joga az állampolgárok közösségét illeti meg. Annak gyakorlása egyrészt közvetlenül, másrészt közvetetten, az általuk az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választások során megválasztott képviselőkön keresztül valósul meg. A charta tehát a képviseleti és a közvetlen demokrácia számára egyaránt teret enged. A közvetlen demokrácia formái a helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés az állampolgárok közvetlen részvételét igényli, míg a képviseleti demokrácia intézményei ennek csak lehetőségét teremtik meg. Az állampolgári részvétel jelentősége a helyi hatalmi viszonyok szempontjából két dologban nyilvánul meg. Az egyik a részvétel mennyisége, azaz az a kérdés, hogy hányszor, hányan vesznek részt tüntetéseken, lakossági fórumokon, írnak alá petíciót, stb, milyen gyakoriak ezek az események. E területen olyan kérdések vetődnek fel, mint: kik ezeknek a szervezői? Mi az alacsony vagy magas részvétel oka? A részvétel e dimenziója összefügg az állampolgári elégedettséggel, a helyi politikai kultúrával is (Kákai, 2004).

A másik a minőségi dimenzió, az a kérdés, hogy milyen hatékonysággal vesznek részt az állampolgárok, azaz: mekkora a befolyásuk a helyi politika alakulására? Minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy az egyes állampolgár érdemben befolyásolni tudja a döntéseket. Nem lehet ugyanakkor azt sem mondani, hogy egyértelmű megfelelés van a településméret és az állampolgárok érdekérvényesítő

képessége között: a nagyobb településen már jelen vannak a pártok, a társadalmi szervezetek, melyek jórészt ellátják az érdekérvényesítés funkcióját, ám itt is előfordul (az országosnál tapasztaltnál jóval gyakrabban), hogy egy-egy karizmatikus, elszánt személyiség befolyáshoz jut. A kisebb településen pedig elképzelhető, hogy éppen a közvetlen környezet nyomása tartja vissza az állampolgárt érdekei érvényesítésétől (a falusi önkormányzatok demokrácia-deficitjéről bővebben: Bódi, 2005).

Találkozik-e az állampolgárok részvételi igénye az önkormányzat befogadókészségével? Az állampolgárok részvételét kétféleképpen közelítik meg a helyi politikával foglalkozó szakirodalomban (Lowndes, 1995). Az egyik irányzat az állampolgárokra, mint fogyasztókra tekint; az önkormányzat által termelt javak és szolgáltatások igénybevevőire. Úgy vélik, az állampolgárokat a részvétel során elsősorban egyéni érdekeik és céljaik motiválják. A másik megközelítés szerint az állampolgár, mint „egy közösségi tagja” (community member), elsősorban a közös célok érdekében lép fel, valamilyen csoportérdeket képvisel és jelenít meg.

Az önkormányzat oldaláról, „zárt” és „nyitott” önkormányzatokat különíthetünk el. A nyitott önkormányzatok szívesen fogadják az állampolgári kezdeményezéseket: gyakran tartanak lakossági fórumot, rendszeresen készítének visszajelző véleménykutatásokat. „Zárt” önkormányzatoknak azokat tekintem, melyek a törvény adta kötelezően előírt kereteken túl inkább az állampolgári részvétel kizorítására, minimalizálására töreksenek. Érdekes kérdés, hogy az önkormányzat hozzáállása befolyással van-e az állampolgári részvétel mértékére: csökkenti-e, vagy éppen növeli azt, netán nincs is rá befolyással? Még fontosabb számunkra annak tisztázása, hogy az állampolgárok bekapcsolódása befolyásolja-e, s ha igen, hogyan a helyi hatalmi viszonyokat? Hipotézisem, hogy az állampolgárok és részvételük inkább csak eszközök a helyi politikában, mint annak önálló szereplői, e tekintetben tehát az országos viszonyokhoz hasonló a helyzet. A különbség, hogy helyi szinten a lehetőségek jóval szélesebb tárháza áll rendelkezésre, ám az állampolgárok nem képesek élni ezekkel (Kákai, 2004), vagy ha igen, a legtöbb esetben elzárkózó önkormányzatokkal találkoznak.

A VIII. fejezetben, az állampolgári bekapcsolódás egyik kiemelten fontos formája, a helyi népszavazás funkcióinak bemutatásán keresztül próbálom meg a közvetlen részvétel helyi politikában játszott szerepét leírni.

4. A helyi politika alapvető sajátosságai

A fentiekben megfogalmazott kutatási kérdések és hipotézisek mindegyikét még egy kötet keretein belül nehéz lenne megválaszolni, nemcsak a mennyiségi korlátok miatt, hanem azért is, mert azok egy része a tudományos kutatás tárgyává nehezen tehető, „sollen”-típusú kérdés. Ugyanakkor, mégis kísérletet teszek rá, hogy a helyi politikai viszonyokra gyakorolt hatásuk vonatkozásában, részletesebben elemezzem a fent vázolt dimenziókat.

Ennek során az alábbi tézisek alátámasztására teszek kísérletet:

1. A helyi politika egyik sajátossága, hogy olyan intézményi elrendeződés jellemzi, mely egyaránt biztosítja a konszenzus- és a többségi elv érvényesülését, az előbbi sokkal gyakrabban érvényesül, és nem vált ki általános megrökönyödést, mint az országos politikában. Az önkormányzatok intézményi felépítésének sajátossága, hogy konszenzuskényszer van jelen a két közvetlenül választott intézmény: a polgármester és a képviselőtestület között, ugyanakkor ez utóbbi munkájában a többségi elv érvényesül. Jellegzetesség, hogy a választási szisztéma a polgármesternek nem feltétlenül biztosít többséget a testületben. A végrehajtó hatalom „kétfejű”: az azt irányító jegyző, illetve a polgármester mellett abba a bizottságok is bekapcsolódnak.

2. A választási eredmény alapján felálló hatalmi mintázatok: a polgármester pártállása, a képviselőtestület egypárti vagy koalíciós jellege rányomja bélyegét a döntéshozatalra, a helyi hatalom működésére. Mindez a nagyobb települések testületeinek alapvetően pártelvű jellegére utal. Annak ellenére, hogy bizonyos területeken a konszenzus-elv marad érvényben, ezek jellemzően a politikailag „súlytalan” területekhez kapcsolódnak, illetve olyan „osztható” javakhoz, melyekről lehetőség van kompromisszum kötésére. Az intézmények súlyát, befolyását a jogszabályi háttéren túl érdemben befolyásolja a politikai háttértámogatás, valamint személyiségük, politikai karakterük is.

3. A helyi politikában jelentős a személyiség, politikai karakter szerepe; azt, hogy mennyire képes az adott jogszabályi és politikai mozgástérben lavírozni egy polgármester, személyes kvalitásai, karizmája alapvetően befolyásolják. Ugyanakkor, többségi támogatás híján, könnyen szürke eminenciássá válhat a település közvetlenül választott vezetője. A személyiség szerepe másodlagos a hatalmi viszonyok diktálta szükségszerűségekhez képest; a párthovatartozás sokkal meghatározóbb, mint a politikus habitusa. Tehát, bármennyire karizmatikus is egy polgármester, a legtöbb esetben nem képes maga mögé felsorakoztatni az ellenzéki párt képviselőit. Ugyanakkor, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait.

4. A helyi politikában az országosénál nagyobb szerephez jutnak a civil szervezetek, ám törekvéseik nem mindig találkoznak az önkormányzat befogadókészségével. Megjelennek azonban olyan szervezetek is, amelyek politikai jellegűek, céljuk a hatalom megragadása, kvázi „helyi pártok”-ként működnek. Ezek egy része a pártok holdudvarába tartozó, azok helyettesítésére létrejött szervezet, azonban más részük a helyi ügyek iránt elkötelezett állampolgárokat tömöríti. Abból kifolyólag, hogy az Ötv. lehetőséget ad rá, hogy a pártokon kívül társadalmi szervezetek is induljanak az önkormányzati választáson, e szervezetek csak a helyi politikában jelennek meg, így annak sajátosságaként értelmezhetők.

5. A helyi politika szereplőinek egymáshoz való viszonyát nemcsak a pártpolitikai különbségek, illetve kisebb településeken a „kommunitás-elv” határozzák meg, hanem léteznek olyan helyi konfliktusok, melyek tartós, csoportokat generáló megosztott-

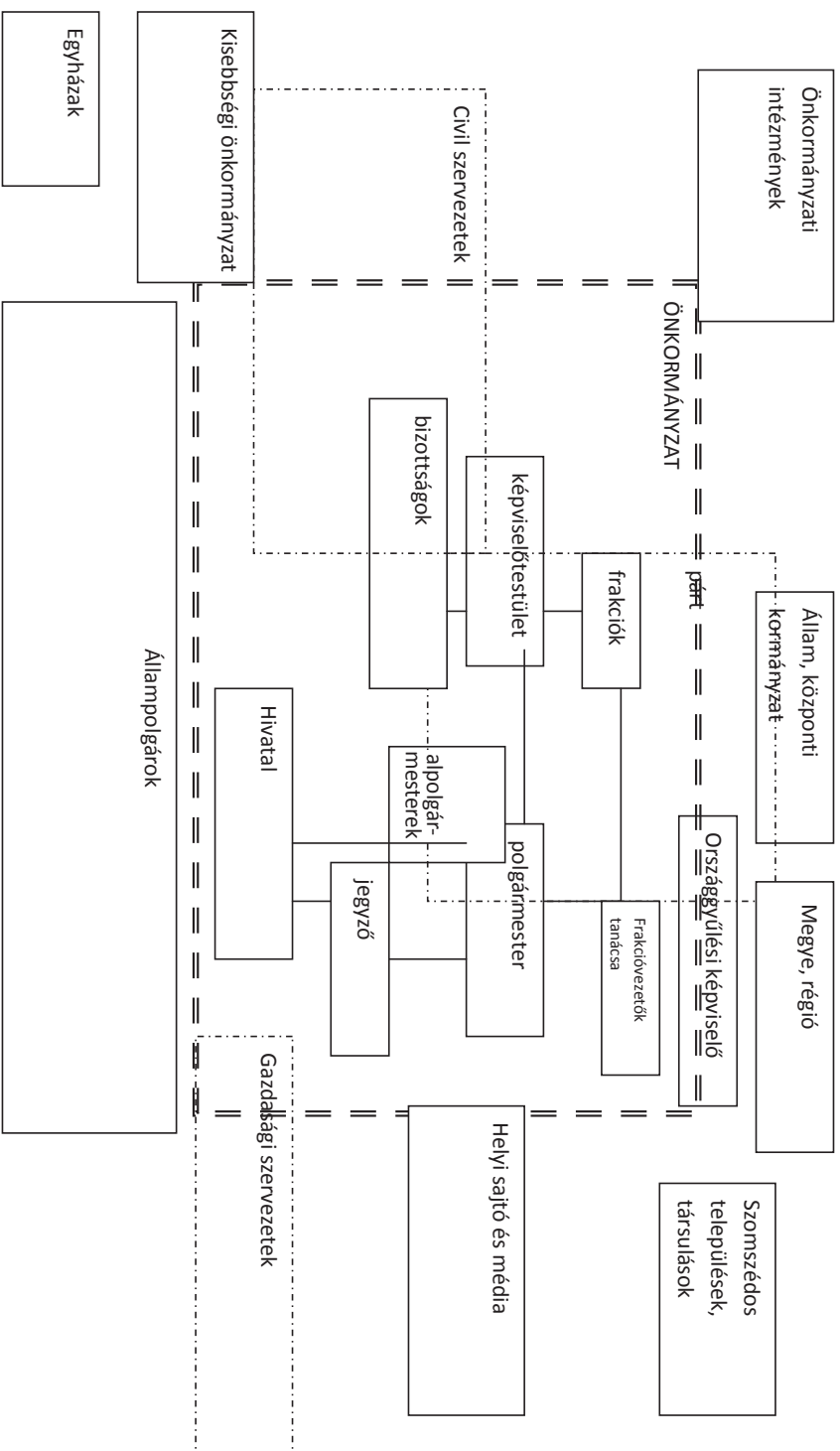
ságot hoznak létre a településeken, nemcsak az elit, hanem a lakosság szintjén is. Ezek sajátos, helyi törésvonalakként értelmezhetők, melyek meghatározzák a helyi politika szereplőinek viselkedését, egymáshoz való viszonyát; valamint a helyi politikai napirendet is.

6. A politika helyi szintjén nagyobb lehetőség nyílik az állampolgárok közvetlen bekapcsolódására: a helyi népszavazásokon keresztül, annak kötelezőerejénél fogva⁵, érdemi befolyást gyakorolhatnak a döntésekre, a képviseleti demokrácia intézményét jelentősen korlátozva.

A helyi hatalmi viszonyok feltérképezésével, a vázolt tényezők elemzésével közelebb juthatunk a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltárásához. Úgy vélem, hogy a helyi politikanak rendelkeznie kell olyan önálló „logikával”, sajátos ismérvekkel, melyek nem egyszerűsíthetők le pusztán a településméretből fakadó különbségekre. A helyi politika világa, mint egy önálló politikai rendszer, sajátos törvényszerűségekkel, működési mechanizmusokkal bír. Ezek sokszor pártpolitikai jegyeket mutatnak, szoros összefüggésben állnak a település méretéből fakadó különbségekkel, de számos dimenziójuk önálló racionalitás jelenlétére utal, ami csak ott és abban a közegben érvényesül.

Célom tehát annak igazolása, hogy létezik „helyi politika”: amely „helyi”: azaz részben az országostól eltérő logika mentén szerveződik; másfelől, hogy azért „politika” is: a politika játékszabályai határozzák meg működését.

5 Ügydöntő népszavazás esetén.



1. ábra: A helyi politika szereplői

II. A HELYI POLITIKA KUTATÁS NEMZETKÖZI ÉS HAZAI EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. A helyi politika kutatásának gyökerei

A helyi politika kutatásának gyökerei tulajdonképpen az ókorba nyúlnak vissza, hiszen ekkor a városállamok – poliszok politikai életéről, ideális berendezkedéséről értekeztek a politikai filozófia atyjai: Platón, Arisztotelész. A demokráciát sokáig csak városállam méretű, kisebb közösségekben tartották elképzelhetőnek (pl. Machiavelli, Rousseau). Ugyanakkor, a modern értelemben vett első helyi politikai kutatásokat az Egyesült Államokban kezdték el végezni: az első úttörőnek Alexis de Tocqueville tekinthető, aki az amerikai demokrácia működésének bemutatásakor lényegében helyi szinten vizsgálta azt; s ehhez hasonlóan klasszikus műnek számít Robert Dahl: *Who governs?* című munkája is, mely egy amerikai kisváros (New Haven) vizsgálatán keresztül mutatja be a hatalom sajátos működését.

Nem véletlen, hogy az első helyi politika kutatások az USA-ban indultak meg. Európában ugyanis, a XX. század elejéig, elsősorban a nemzetállami szint képezte a vizsgálódás tárgyát, a helyi politika jelentős mértékben háttérbe szorult a nagypolitika mögött. A központi állam dominanciája mellett csekély jelentősége volt annak, kik és hogyan gyakorolják a helyi hatalmat, mely sokáig nem volt önkormányzati alapokra helyezve: lényegében csak helyi közigazgatás létezett.

Ezzel szemben, az Egyesült Államokban a kezdetektől fogva választott tisztviselők gyakorolták a helyi hatalmat. A helyi politikai kutatások fejlődéséhez hozzájárult az amerikai politikatudomány azon jellemzője is, hogy előszeretettel végeznek gyakorlatorientált, a politika számára hasznosítható adatokat szolgáltató kutatásokat. A helyi szinten gyakori, illetve nagyszámú tisztviselőt érintő választások, választási kampányok vizsgálata egy sor fontos gyakorlati eredménnyel szolgált. Ehhez hasonlóan, a politikusoknak volt igényük arra, hogy a helyi „politikacsinálás”, a városok között végzett összehasonlító kutatások tudományos eredményeit megismerve, azok tapasztalatait a gyakorlatban kamatoztassák.

A továbbiakban nem vizsgáljuk bővebben ezeket a gyakorlatorientált amerikai helyi politika-kutatásokat, hiszen célunk elsősorban az elméleti irányzatok bemutatása. Előszőr is, az amerikai kutatásokat is megalapozó, két klasszikus elméleti irányzat: az elitista és a pluralista iskoláról kell említést tenni.

2. Klasszikus irányzatok: az elitista és a pluralista iskola⁶

2.1 Az elitista iskola

Először Floyd Hunter (1953) vizsgálta a hatalom megosztását a Georgia államban lévő Atlantában. Vizsgálata végkövetkeztetése az volt, hogy a város irányítása egy szűk csoport kezében összpontosul. Ennek nyomán alkotta meg nagyhatású elitelméletét C. Wright Mills (1956), amelynek lényege, hogy az Egyesült Államok szintjén a politikai döntéshozatal egy, vezető üzletemberekből, magas rangú katonákból és közintézményi vezetőkből álló szűk csoport kezében nyugszik (Jenei, 2008).

2.2 A pluralista iskola

Robert Dahl már egy 1958-ban megjelent tanulmányában vitatta az elitisták állításait - mint írta: „egy uralkodó elit nyilvánvaló léte sem az Egyesült Államok, sem bármiféle közösség szintjén, mindeztidáig meggyőzően nem bizonyított.” (Dahl, 1958:469)

Az 1960-as évek elején azután megjelent Dahl könyve New Havenről (Dahl, 1961), amely alapjaiban kérdőjelezte meg az időközben divatossá vált uralkodó elit elmélet állításait. Dahl igen hosszú időszakban, az 1780-as évektől az 1950-es évekig vizsgálta meg, hogy kik befolyásolták a helyi politikai döntéseket (Jenei, 2008). Nem egyszerűen a résztvevő személyek körét vizsgálta, hanem kiterjesztette a vizsgálatot a hatalmi befolyást gyakorló csoportok körére is.. Ebben a hatalmi szemléletben Dahl három alapvető területen - a városfejlesztésben, a közoktatásban és a politikai kinevezéseknél - vizsgálta a döntéshozatali folyamatokat. Végkövetkeztetése az volt, hogy New Havenben, a vizsgált időszakban az oligarchiától a „poliarchiáig” ívelő tendencia érvényesült. Ez azt jelentette, hogy az elitelméletek csak a kezdeti állapotokra nézve rendelkeztek relevanciával és utána már a hatalom nem egy meghatározott csoport kezében összpontosult, hanem a hatalmi befolyás szétoszlott és széttöredezett a helyi társadalom különböző csoportjai között. Az egyik területen érvényesülő viszonylagos hatalmi előnyöket kiegyenlítette a másik területen egy másik csoport kedvező pozíciója. Vagyis a különböző területeken fennálló előnyök nem kumulálódtak és még a fontos döntések esetében sem érvényesült egy szűk csoport dominanciája. Dahl azt is megfigyelte, hogy a kulcsdöntésekben esetenként kialakuló direkt befolyási túlsúlyt az állampolgárok közvetett módon a 2-3-4 évente megtartott választások irányultságával ellensúlyozták.

2.3 A neoelitisták

Dahl fellépését követően rövidesen megfogalmazódott a neoelitista válasz. Dahl felfogását a hatalom megosztásáról Bachrach és Baratz kritizálta és finomította tovább (Bachrach és Baratz, 1962). Azzal érveltek, hogy a hatalom megosztásáról alkotott

6 Az elitista-pluralista vita részben Jenei György összefoglalása alapján készült, Jenei (2008).

képhez nem elegendő a kulcsdöntések és az aktuális politikai magatartás elemzése. (Jenei, 2008). Továbbá hozzátették, hogy a hatalom megosztásának releváns képe nem alkotható meg csupán a nyílt konfliktusos döntések elemzése alapján. Ennek alapján szerintük a hatalomnak - mint a pénzürmének - két oldala van. Az egyik, a Dahl által feltárt oldal, amelyben a közpolitikai kulcstémákban nyílt konfliktusok megoldása folyik. A másik oldalon - amelyet Bachrach és Baratz nem-döntéshozatali folyamatnak nevez - a konfliktusok elnyomása történik meg annak érdekében, hogy azok ne kerüljenek be a politikai küzdőtérbe.

Tulajdonképpen mit is jelent a nem-döntéshozatali folyamat? Ezt a kérdést a két kutató egy 1963-ban írott tanulmányában válaszolja meg (Bachrach és Baratz, 1963). Eszerint a nem-döntéshozatali folyamat lényegében nem más, mint az aktuális döntéshozatali folyamat korlátozása, mégpedig a domináns közösségi értékek, mítoszok és hiedelmek manipulálásával. Ez a manipulációs törekvés kiterjed a politikai intézményekre és folyamatokra is. (Jenei, 2008)

A neoelitisták új felvetéseit a pluralisták azonnal kritizálni kezdték. Dahl követői (Merelman, 1968; Wolfinger, 1971) azzal bírálták a Bachrach-Baratz szerzőpárost, hogy módszertani lehetetlenség a nem-döntést tanulmányozni, mert ez azt jelentené, hogy a tudományos kutatás tárgyává teszik azt, ami még meg sem történt (Jenei, 2008).

Erre a pluralista kritikára a neoelitista szerzőpáros könyvben válaszolt (Bachrach-Baratz, 1970). Szerintük a nem-döntés nem egyéb, mint olyan korlátozás, amely elnyomást eredményez. Ez vizsgálható a tudományos kutatás eszközeivel, mert a korlátozás, a represszió következtében sérelmek és konfliktusok jönnek létre, amelyek ugyan a politikai rendszer intézményes csatornáiba nem kerülnek be, de léteznek az állami intézményeken kívül. Így azután kutathatók, csak más módszerekkel, mint a nyílt konfliktusok, mégpedig a rejtett sérelmek feltárásával és azon konfliktusok beazonosításával, amelyek ugyan léteznek a közösségben, de nem kerülnek be a politikai küzdőtérbe. A neoelitisták szerint, ha egy közösségben nincsenek sérelmek és konfliktusok, akkor ez konszenzus létezésének bizonyítéka és konszenzus esetén nem alakul ki nem-döntéshozatali alaphelyzet sem a helyi közösségekben. Ha viszont nincs konszenzus a közösségben, akkor a nem-döntéshozatali alaphelyzet számos változata tapintható ki.⁷

A neoelitisták és a pluralisták világában - perdöntő funkcióval - empirikus kutatások eredményei is szerephez jutottak.

Bachrach és Baratz elképzelését Matthew Crenson (1971) tanulmánya kísérte meg empirikusan alátámasztani. Két, acélipari központként ismert várost hasonlított össze, az Indiana államban fekvő Garyt és East Chicagót. Szembetűnő eltérés volt, hogy East Chicago már 1949-ben elfogadott egy levegő-szennyeződéssel kapcsolatos törvényt, ugyanakkor Gary egészen 1962-ig halasztotta a törvény elfogadását.

7 Az elitista-pluralista irányzatok szintézisére is történt kísérlet, bővebben erről Jenei, 2008.

Crenson szerint ennek a késlekedésnek a magyarázata abban rejlett, hogy amíg East Chicagóban sokféle acélipari cég működött és ezért ott nem számítottak szervezett és erős ellenállásra a környezetvédelmi erők, addig Garyban az acéltermelést az US Steel dominálta. Ez pedig olyan magas presztízsű vállalat volt, amelynek represszív jellegű reakciójától - például attól, hogy a vállalatot áttelepíti más városban - joggal tartottak a környezetvédelmi erők. Crenson szerint ilyen közvetett befolyást a közpolitikai döntéshozatalba nemcsak nagy vállalkozások, hanem bankok avagy gazdag családok céltudatos összefogása egyaránt eredményezhet.

3. A 80-as évek irányzatai⁸

A hetvenes évek közepéig a helyi politika kutatások domináns irányzata a pluralista iskola talaján álló közigazgatás-tudományi iskola volt (public administration). Ennek alapvető jellemzője volt, hogy elsősorban a formális, jogi-törvényi szabályokat vizsgálta a helyi önkormányzatokban, illetve azok működésének bemutatása során kizárólag a törvényi előírások bemutatására szorítkoztak követői. A hetvenes évek elejétől kezdve azonban egyre több kihívás érte e „hagyományos” iskolát: több oldalról is kritikák fogalmazódtak meg. Elsősorban azt bírálták, hogy a helyi kormányzás közigazgatási-jogi szempontú bemutatása azt a képet sugallja a helyi hatalomról, mintha az mindig megfelelően működne, a megfelelő helyre lenne leosztva. A pusztá szabályok vizsgálata nem sokat mond a helyi politika valódi működéséről: szűklátókörűség pusztán csak az intézményekre fókuszálni. Hiányzott annak a szélesebb társadalmi, gazdasági és politikai kontextusnak a vizsgálata, amelyben a helyi önkormányzatok működtek.

A közigazgatási irányzat első nagy kritikusa Cockburn volt, aki a local state fogalmának bevezetésével megpróbált túllépni a hagyományos kereteken (Cockburn, 1977). Míg a public administration elmélete a „local government” kifejezéssel írta le a helyi önkormányzatokat, addig Cockburn a „local state” fogalmának bevezetésével azt kívánta kifejezni, hogy a „helyi állam” a kapitalista állam intézményrendszerének része. A helyi állam szerepe, Cockburn marxista megközelítése szerint, hogy fenntartsa a munkásosztályt, mely nélkülözhetetlen a burzsoázia, valamint az egész kapitalizmus fennmaradásához. A helyi szakpolitikák, intézkedések, jóléti intézmények fenntartása mind-mind ezt a célt szolgálják. A helyi állam ezen kívül fenntart és elfogadtat egy olyan ideológiát, mely biztosítja, hogy az állampolgárok elfogadják a fennálló társadalmi rendet és normákat.

E marxista talajon álló kritika természetesen önmagában nem rengette volna meg a hagyományos public administration pozícióit; mindazonáltal rávilágított annak fontos hiányosságaira, és új, a korábbi paradigmát meghaladni kívánó elméletek sorát hozta magával. Meg kell azt is említeni, hogy Cockburn ugyan arra kívánta a helyi állam fogalmát használni, hogy lefedje az összes, helyi szinten működő állami intézményt, melybe beleértette például a helyi egészségügyi szolgáltató intézményeket is, ám e törekvése nem járt sikerrel. Gyakorlati kutatásai során ő maga is elsősorban a

8 Gerry Stoker összefoglalása alapján, (Stoker, 1988)

választott intézményekre fókuszált, kevésbé a helyi állami szervekre, emiatt a local government; illetve a local state fogalma a későbbiekben felcserélhetővé vált.

A 80-as évekre a helyi politika kutatásokban négy új irányzat jelent meg. 1. a „lokalista” megközelítés (localist); 2. a közösségi választás elmélete (public choice); 3. a „kettős állam” elmélete (dual state); és a 4. társadalmi viszonyok elmélete (social relations). A lokalista irányzat a pluralista tradíción alapul, és az 1980-as évek végének uralkodó megközelítése volt. A public choice elmélete az „új jobb” irányzatához kötődik, s számos, a konzervatívok helyi önkormányzatokat korlátozó intézkedéséhez szolgáltatott elméleti megalapozást. E két irányzat kötődik leginkább a „public administration” irányzatához, mely kifejezésre jut abban is, hogy képviselői a „local government” kifejezést részesítik előnyben (Stoker, 1988).

Ezzel szemben a „local state” fogalma bevettebb a másik két irányzat estében. A kettős állam elmélete a pluralista és a korporatista analízis elemeit ötvözi; s az akadémiai körökben volt kedvelt irányzat. A társadalmi viszonyok iskola állt marxista alapokon, s jelentős elméleti háttérrel biztosított a városi baloldal (Urban Left) számára (Stoker, 1995).

3.1. A „lokalista” irányzat

A lokalista irányzat tehát, mint már említettem, áll a legközelebb a public administration irányzatához. Ugyanakkor, elmozdul a hagyományos jogi-törvényi perspektívától; elismeri a változások vizsgálatának szükségességét. Képviselői például Jones és Stewart (Jones és Stewart, 1983). Ez az elméleti irányzat sok szempontból „védekezési” lehetőséget jelentett a hagyományos iskola számára a kritikákkal szemben, s így módon a helyi önkormányzati politika új, „hivatalos” ideológiája lett.

A lokalisták a minél autonómbb, választott önkormányzati testületek mellett foglaltak állást, s élesen szemben álltak a konzervatív párt vezette kormányzat központosító törekvéseivel. Négy fő érvet hoztak fel az önkormányzati autonómia mellett: egyfelől, úgy vélték, minél inkább szét kell „szórni” a hatalmat egy államban: minél több döntéshozót, szereplőt kell bevonni; minél több önkormányzatba. Másodszor, fontosnak tartották a helyi önkormányzatok diverzitását, sokféleségét; a bevont érdekcsoportok pluralitását. Harmadszor, fontos érv volt annak deklarálása, hogy a „helyi önkormányzat helyi” (Stoker, 1988: 234.). Ez alatt azt értették, hogy a helyi önkormányzatok állnak legközelebb az állampolgárok problémáihoz, s ők tudnak a leghatékonyabban reagálni a helyiek felmerülő követeléseire. Negyedszer, ezáltal a helyi önkormányzatok nagyobb támogatást, lojalitást képesek megszerezni a választóktól.

Látható, hogy ez az elmélet egyértelműen pluralista gyökerekkel bír, s nem véletlen, hogy a helyi önkormányzatok támogatásával találkozott. A lokalisták képviselői Nagy-Britanniában igyekeztek elindítani egy önkormányzati reformot is, a minél nagyobb önkormányzati autonómia érdekében.

Ugyanakkor, számos kritika is megfogalmazódott velük szemben. Először is, kritikusok felhívták arra a figyelmet, hogy annak ellenére, hogy fontos a helyi autonómia, szükség van központi hatalomra is; annak gyengítése az egész állam hatékonyságának rovására mehet. (Sharpe, 1982). Kétségbe vonták azt is, hogy a helyi önkormányzatok megfelelően reagálnak az állampolgári követelésekre; valamint a pluralizmus méltatását is; hiszen elkerülhetetlen, hogy bizonyos érdekcsoportok kiemelkedjenek, és aztán az ő érdekeik nagyobb mértékben kerüljenek bevonásra. Egyáltalán, a lokalisták túl rózsás képet festenek a helyi önkormányzatokról (Cochrane, 1985), valamint túlbecsülik a megreformálás lehetőségeit.

3.2. A public choice elmélete

Az új jobboldalhoz kapcsolódik a public choice elmélete, melynek fő képviselői Buchanan és Tullock (1962), Niskanen (1971), valamint különböző libertariánus filozófusok (Dunleavy és O'Leary (1987) voltak.

Az elmélet képviselői számára a javak elosztásának, valamint az ezzel kapcsolatos döntéshozatalnak a legmegfelelőbb mechanizmusa a piac. Úgy vélik, az sokkal hatékonyabb, mint a választott testületek és a bürokrácia. Úgy vélik, „túlkinálat” van bürokratákból (Niskanen, 1973), azaz túl sok hivatalnok, politikus dolgozik az önkormányzatokban, a piaci elemek bevitelével jóval hatékonyabbá lehetne tenni az önkormányzatok működését. A pártok közötti verseny ugyanis folyamatosan növeli az állampolgárok elvárásait: a politikusok egyre többet ígérnek, ezzel megemelik az állampolgári igények szintjét. Hatalomra kerülve aztán szembesülnek azzal, hogy a követelések csak a költségvetések túllépésével teljesíthetőek, így deficitessé teszik a helyi önkormányzatokat. Ráadásul, a hangosabb és erősebb érdekcsoportok nagyobb sikerrel képesek érdekeiket érvényesíteni, ezzel tovább növelve az önkormányzati kiadásokat, ráadásul nem is feltétlenül az állampolgári igények mentén allokálva azokat. A bürokraták érdeke a költségvetés folyamatos növelése, hiszen így jobb pozíciókat, magasabb jövedelmet szerezhetnek. Az elmélet képviselői több fontos reformintézkedést javasolnak a változások elérése érdekében: például a „contracting out” rendszerét, vagyis a magánszféra, a piac minél nagyobb mértékű bevonását az önkormányzati szolgáltatások piacába (Dunleavy, 1986). Ezen kívül számos más, kiegészítő javaslatot is tettek, például független, külső szakértők bevonására. (Stoker, 1988)

Ezt az irányzatot is számos kritika érte: a piac „mindenhatóságába” vetett hitet bírálta Lindblom (Lindblom, 1977), s felhívta a figyelmet arra, hogy annak is vannak „inkompetenciái”, a piacnak való kiszolgáltatottság ráadásul bizonytalanságot kelthet. Mások (Goodin, 1982) arra hívják fel a figyelmet, hogy a bürokraták sem feltétlenül önzőek, a maguk érdekét nézik; hanem léteznek küldetésstudattal rendelkező, elhivatott hivatalnokok is.

3.3. A kettős állam tézise

Elsősorban akadémiai jellegű megközelítés, melyet fő megalkotói, Cawson és Saunders (Cawson-Saunders, 1983) a későbbiekben „kettős politika” tézissé fejlesztettek tovább.

Elméletük szerint az államnak két funkciója van: a társadalmi befektetés (social investment) és a társadalmi fogyasztás (social consumption). A társadalmi befektetés a különböző javak és szolgáltatások termelését jelenti, míg a társadalmi fogyasztásba a különböző csoportok igényei, követelései tartoznak, pl. egészségügyi ellátás, stb. iránt. Ennek alapján meg lehet különböztetni termelés-orientált, illetve fogyasztás-orientált államokat: míg az előbbi esetében a döntéseket főleg hivatalnokok hozzák, a szakszervezetek bevonásával, addig az utóbbi jóval nyitottabb: demokratikus, a versengő szektor előtérbe helyezésével, ahol a közvéleménynek jóval erősebb szerepe van.

A szerzőpáros elmélete szerint Nagy-Britanniában a társadalmi befektetéssel, termeléssel kapcsolatos feladatokat a nemzeti (központi) szinten látja el, a társadalmi fogyasztással kapcsolatos funkcióit viszont helyi szinten, az önkormányzatok révén. Emiatt, a helyi önkormányzatok kiszolgáltatottak a központi szintnek, hiszen a szükséges javak onnan „származnak” (Sotker, 1988).

Az elmélet kritikusai egyfelől bírálták a társadalmi termelés és fogyasztás közötti elválasztást, azok különböző szintekhez kötését. (Dunleavy, 1984.) Kritizálták azért is, mert keveset foglalkozik a helyi önkormányzat belső politikai működésével, elsősorban annak környezetével való viszonyára koncentrálnak. (Stoker, 1988)

3.4. Társadalmi kapcsolatok és helyi állam

Az elmélet képviselője, Cockburn (1977) szerint, a kettős állam két funkciót lát el: a munkaerő fizikai reprodukcióját, s a társadalmi béke fenntartásához szükséges ideológia megteremtését.

Jó néhány szerző véleménye szerint nem az az elsődleges, mit csinál az állam, hanem az, hogyan csinálja, vagyis fontos az állam szervezetén belüli társadalmi viszonyok vizsgálata is. Duncan és Goodwin szerint (1985) helyi állam elmélete azzal foglalkozik, hogyan és miért működik a társadalom úgy, ahogy. A helyi állam feladata szerintük, hogy megjelenítse a helyi érdekeket, de ezzel párhuzamosan megfeleljen a központi állam által leadott feladatok ellátása követelményének is. A gyakorlatban az ún. Urban Left irányzata képviselte ezt a felfogást, s olyan városok vezetésében volt meghatározó szerepük, mint pl. Sheffield. A helyi gazdálkodási stratégiák kidolgozása során hamar szembekerültek a thatcherizmust képviselő központi állammal. A társadalmi igények, követelések menedzselése egyre nehezebbé vált a költségvetés állította korlátok között. (Stoker, 1988)

Az irányzat kritikusai túlzottnak tartották azt a jelentőséget, melyet az elmélet alkotói a helyi államnak tulajdonítanak. Az emberek nemcsak a helyi államtól várnak

dolgokat, és, nemcsak a helyi ügyekről szavaznak az önkormányzati választások során: szavazatukat országos politikai szempontok is befolyásolják. (Husbands és Dunleavy, 1985.) Másfelől, a központi kormányzat nem mindig jelenti a költségvetés korlátozását, a megszorításokat, hiszen számos jóléti intézkedés a központi szintről ered.

Az ebben a fejezetben felvonultatott négy irányzat mindegyike új nézőpontokkal járult hozzá a helyi politika kutatások fejlődéséhez, ugyanakkor, mint azt a kritikusok megmutatták, mindegyiknek megvoltak a maga korlátai is. A kilencvenes évek elejétől kezdve egy új elméleti irányzat jelent meg a helyi politika kutatásban, mely az előzőekből merít, s amely jelenleg a helyi politikai kutatások „uralkodó” irányzatának tekinthető: a „local governance” elmélete.

4. A „local governance” paradigmája

A local governance fogalma, mely napjainkra egyre inkább felváltja a hagyományosan vizsgált local government fogalmát, elsősorban arra a változásra reflektál, ami az elmúlt évtizedekben az önkormányzati politikában bekövetkezett. (Stoker, 2006a)

Mint a bevezetőben már említettem, ezek a változások részben a gazdasági fejlődéshez, a technológia és az információáramlás rohamos növekedéséhez kapcsolódnak, illetve generálja őket az állampolgárok, fogyasztók egyre nagyobb követelése, a társadalom sokféleségének további növekedése. Az új kihívásokra a különböző államok más és más módon reagáltak: a hagyományos „közigazgatással” szemben az 1990-es évektől kezdve, egyrészt egyre nagyobb szerepet juttattak a különböző szervezeteknek, érdekcsoportoknak a helyi politika alakításában. Másfelől, elengedhetetlenné vált az állampolgárok minél nagyobb mértékű bevonása is a helyi döntéshozatalba, hiszen egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az állampolgárok a legalkalmasabbak a helyi problémák felismerésére és azok megoldására. Harmadrészt pedig, egyre nagyobb figyelmet szentelnek a kutatók annak a ténynek is, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzatok, nem „egységes testet” jelentenek, hanem őket magukat is a sokféleség, a fragmentáltság jellemzi. A helyi politika alakítása tehát egyre komplexebb, sokszereplős folyamat, amelyet akként kell a továbbiakban vizsgálni. Míg a hagyományos nézőpontú elméletek „leválasztották” a helyi politika alakításáról a nem intézményes, illetve nem politikai szereplőket, addig a governance elmélete kísérletet tesz arra, hogy a maga teljességében értse meg a helyi kormányzás természetét.

Ennek alapján a governance paradigmája három elméleti pillérre támaszkodik: a hálózatok menedzselésének (network management) vizsgálatára, a delegáció problémájával és a rezsimek létrejöttével foglalkozó elméletekre, valamint a szociális interpretáció elméletére, az érdekartikuláció, valamint az identitások konstituálásának megismerése céljából. (Stoker, 2006a)

A network management elméletének képviselői szerint a kormányzás lényegében egyenlő a hálózatok menedzselésével (Rhodes, 1997). A vizsgálatok tehát főleg arra

fókuszálnak, hogy milyen viszonyban állnak az önkormányzatok a különböző szervezetekkel, milyen kapcsolatokat építettek ki. A kormányzatok kétféle stratégiát folytatnak a hálózatok irányítása során: a „játék-menedzsment” és a hálózat strukturálásának stratégiáját. Az előbbi a már meglévő kapcsolatok menedzselését jelenti, a játékszabályok átalakításával; míg az utóbbi az új hálózati kapcsolatok kiépítését jelenti.

A delegáció elméletének képviselői (Bendor-Glazer-Hammond, 2001) szerint nem annyira a hálózatépítés, mint inkább a delegálás struktúrájának megfelelő kiépítése a jó kormányzás kulcsa. Szerintük a delegálás működésének megértése kulcsfontosságú az önkormányzati politika megértéséhez, ezért az informális elemek vizsgálata helyett a formális tényezők vizsgálatát helyezik előtérbe. Úgy vélik, meghatározható a vezetők és hivatalnokok kiválasztásának olyan módja, mellyel hatékonyan, a választók akaratának megfelelően működhetnek a helyi kormányzatok.

A harmadik, a társadalmi interpretáció elmélete az előbbinél lényegesen összetettebb elméletet állít fel arra nézve, hogy az egyének és csoportok hogyan birkóznak meg a kormányzás nehézségeivel. Míg a delegáció-elmélet képviselői a szereplők racionális cselekvéseit feltételezik, addig ennek az áramlatnak a képviselői figyelembe veszik, hogy a különböző egyének máshogy értelmeik, interpretálják a társadalmi valóságot. (Bevir, 2003). Az emberek cselekvései nem kiszámíthatóak a formális szabályok alapján, hanem különböző normák, értékek, hitek határozzák meg azokat. A kormányzás egy kommunikatív viszony, amelynek komplex világa a viták nyelvezetének vizsgálatával deríthetők fel.

Az említett három, általános elméleti vonulat mellett léteznek olyan megközelítések, melyek a helyi kormányzás konkrét vizsgálatát segítik elő. A governance paradigmáján belül létrejött új koncepciók közül kettőt emelnék ki: az „urban regime” elméletet, valamint a „social capital” teóriáját.

4.1 Az urban regime koncepció

A rezsim analízis (Stoker-Mossberger, 2001) szerint a hatalom fragmentált, s a rezsimen keresztül gyűjtik össze a helyi kormányzáshoz szükséges kapacitásokat a kormányzati és nem-kormányzati szereplők. „A rezsim egy informális, relatíve stabil csoport, amelynek hozzáférése van a különböző intézményi erőforrásokhoz, amelyek lehetővé teszik, hogy meg hozza a kormányzáshoz szükséges döntéseket” (Stone, 1989:4). A szereplők közötti együttműködés egyrészt intézményeken, másrészt hálózatokon keresztül valósul meg. A hatékony városi kormányzás úgy érhető el, hogy minél több, az intézmények határain átívelő kapcsolatot építenek ki, civilekkel, állampolgárokkal, érdekcsoportokkal, vállalkozókkal, stb. A sikerességet olyan tényezők befolyásolják például, mint a helyi politika szereplőinek egymáshoz való viszonya, a helyi koalíciók működőképessége, belső erőviszonyai: az ilyen típusú tényezők vizsgálata segíthet a városi politika erőviszonyainak felderítésében.

A XX. század végi változások jócskán lecsökkentették maguknak az intézményes politikai szereplőknek a hatalmát, mozgásterét. A kérdés tehát az, hogyan tudják az intézményi határokon túlnyúló kapcsolatok kiépítésének segítségével biztosítani a hatalom gyakorlásához szükséges erőforrásokat, hogy ezáltal képesek legyenek kielégíteni a megnövekedett állampolgári igényeket? A cél továbbá, az erőforrások mozgósítása mellett, az is, hogy olyan víziókat fogalmazzanak meg, melyek minden szereplő számára elfogadható célkitűzést jelentsenek.

4.2 Social capital koncepció

A kormányzás megértésének másik fontos koncepciója a social capital koncepció. (Maloney-Smith-Stoker, 2000) Figyelembe kell azonban venni azt, hogy nem átfogóan elemzi az önkormányzatokat, hanem csak azok bizonyos szegmenseiben érvényesül. A social capital jelenléte kapcsán azt kell megvizsgálni, hogy kimutatható-e, vagy sem, bizonyos viszonyokban. A social capital fogalma ugyanis a szereplők közötti viszonyokat jellemzi. Nemcsak az egyének, hanem szervezetek és intézmények közötti viszonyok tanulmányozásáról van itt szó.

A social capital többféle úton jöhet létre. (Maloney-Smith-Stoker, 2004) A social capital elemei a következőket foglalják magukba: 1. a kötelezettségek, elvárások, megbízhatóság kontextusa, amiben a szereplők cselekszenek; 2. a számukra elérhető információk csatornák minősége; 3. normák és hatékony szankciók elérhetősége a viszonyok megregulázására. Nem az egyének vagy intézmények tulajdonsága, hanem a szereplők közötti viszonyokban nyugszik, és egy olyan erőforrás, melyet arra használnak, hogy megkönnyítse az együttműködést. A normák és szankciók, az információáramlás biztosítása, s az ezáltal elősegített együttműködések nem a település egészét jellemzik, hanem annak bizonyos tevékenységeiben lelhetők fel.

4.3 A governance perspektívájának következményei

Az önkormányzatoknak egyre több, és egyre komplexebb problémával kell szembenéznük, melyek nem oldhatóak meg egyszerűen. A governance paradigmájának képviselői, közöttük Gerry Stoker (Stoker, 2004), meghirdették az „Új Lokalizmus” mozgalmát⁹ (New Localism), mivel úgy vélik, a változó világ kihívására helyi szinten lehet a legmegfelelőbb választ adni, mivel ezen a szinten van a legnagyobb lehetőség minél szélesebb körű társadalmi erőforrások bevonására; valamint, az intézmények itt építhetők ki a leghatékonyabban.

A megoldás szerintük, hogy a kormányzati hivatalnokoknak és képviselőknek „közösségi vezetést” (community leadership) kell alkalmazniuk. Ez magában foglalja: 1. a stratégiai partnerségeket, melyekben a partnerek meghatározzák egy-egy terület, mikro-régió fejlődési irányait 2. közösségi kapcsolatok – a közösségi kohézió erősíté-

9 (Stoker, 2004)

se, participáció növelése; 3. a közszolgáltatások felülvizsgálata, nagyobb közösségi bevonás, készségesebb szolgáltatók; 4. a negatív állampolgári viselkedések ellen megelőző, proaktív intézkedések.

Az igazgatási feladatok ellátása is új képességeket követel meg a megváltozott viszonyok között. Ez már átvezet minket a „public value management” fogalmához: a hagyományos „public administration” fokozatosan átalakult „new public management”-é, a governance korában pedig már a „public value management” jelenti az új paradigmát (Stoker: 2006b).

A governance paradigmájának előtérbe kerülése magával hozta az összehasonlító kutatások új „generációját” is, ahol már nem pusztán az intézmények, formális szabályok összevetéséről hanem a szereplők közötti viszonyok megértéséről, elemzéséről van szó. (például: Denters-Rose, 2005)

1. táblázat Irányzatok a helyi politika kutatásban				
50-es évek	pluralista	elitista		
		neoeitista		
70-es évek	public administration			
80-as évek	lokalisták	public choice	kettős állam	társadalmi viszonyok (social relations)
90-es évektől	local governance			
	network management	delegáció elmélet	szociális interpretáció	
	urban regime			
	social capital			

1. sz. táblázat Irányzatok a helyi politika kutatásban

5. Az összehasonlító kutatások

A komparatiztika, nem elsősorban mint önálló elméleti vonulat, hanem, mint egy módszer jelenik meg a helyi politikai kutatások esetében is. Mégis, fontos külön fejezetben szót ejteni róla, hiszen számos, nagy jelentőségű összehasonlító kutatást végeztek a helyi önkormányzatokkal foglalkozók, melyek nem sorolhatóak egyértelműen egyik paradigmába, irányzatba sem.

A helyi kormányzati rendszerek összehasonlító kutatásai elsősorban az intézmény-rendszerre összpontosítanak (John, 2001).

Az elsődleges célkitűzés az volt, hogy megvizsgálják a hatalommegosztás mértékét a

központi (állami), és a helyi szint között, s ezek alapján különböző tipológiákat alkossanak, melyek alapján összehasonlíthatóvá válnak az európai önkormányzati rendszerek. A decentralizáció mértékének vizsgálata mellett, a föderális szerkezetű államokban mindez kiegészült a szövetségi-tagállami-helyi szint közötti hatalommegosztás vizsgálatával, s az összehasonlító kutatások új tárgykörként jelentkezett a 70-80-as évektől a regionális szint ilyen szempontú vizsgálata is. Az első időkben főleg angolszász szerzők foglalkoztak összehasonlító kutatásokkal: a brit helyi önkormányzati rendszerrel Fesler (1965); majd a fejlett európai demokráciákkal Bowman és Hampton (1983), Humes (1991), Humes és Martin (1961); Leemans (1970). Ezeknek a kutatásoknak közös jellemzője volt, hogy a szerzők általában megjelölték az északi demokráciákat, ahol a decentralizáció nagy mértékű volt, mint a „jó” mintát, és ahhoz viszonyították a többit.

Ezen kutatások alapján többféle, az európai önkormányzati rendszereket besoroló tipológia is napvilágot látott, a „klasszikus” felosztások főként a központi és a helyi hatalom közötti hatalommegosztás mértékén alapulnak. Ennek alapján a helyi önkormányzati fejlődés hasonló útjai összesen három fő önkormányzati modell képét rajzolják elénk. Ezek a modellek a következők:

Az északi modell - e fejlődési út a helyi önkormányzatiság markánsabb, hagyományosan több helyi hatáskört telepítő, nagyobb mozgásteret és önállóságot engedő útja (az EU-15 országok közül ide sorolhatók Svédország, Dánia, Finnország, Nagy-Britannia, Írország és Hollandia);

A napóleoni (vagy latin) modell - az e fejlődési utat bejáró európai uniós országok a helyi önkormányzatiságnak egy korlátozottabb mértékű autonómiáját valósították meg (e csoporthoz tartozik Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország és Portugália);

Az ún. köztes modell - amely, miként elnevezése is elárulja, voltaképpen egy átmenetet képez a fentebbi két alapmodell, az északi, illetőleg a napóleoni helyi önkormányzati modellek között, azaz lényegében középerős helyi önkormányzatok jellemzik e modell működését (e csoportot Németország, Ausztria, illetve Belgium alkotják).

Az összehasonlító kutatások, mint már említettem, másik fő témakörét a helyi önkormányzatok egyes intézményeinek összehasonlítása jelenti (pl. Baldersheim, 1996, stb.). Ezek teljes körű bemutatása meghaladná e munka kereteit, így csak a polgármesterekre vonatkozó, összehasonlító európai kutatásokról ejtenék pár szót, annak érdekében, hogy látható legyen, milyen összefüggések vizsgálatára irányulnak. Ezek a tanulmányok a különböző európai országok polgármestereit vetik össze meghatározott szempontok mentén.

Elsősorban a horizontális hatalmi viszonyok alapján készítette el tipológiáját Mauritzen és Svava (2002), négy típusba sorolták az európai polgármestereket: „erős polgármester” (Olaszország, Franciaország, Görögország, Magyarország); „bizottsági vezető” (Nagy-Britannia, Lettország); „kollektív vezetés” (Belgium, Hollandia, Csehország); „testületi manager” (USA).

Az összehasonlító kutatások napjainkra azonban már túlléptek a intézmények pusztá összehasonlításán: egyre több olyan kutatást végeznek, melyek az intézmények, a helyi hatalom működésének összehasonlítására tesznek kísérletet az egyes országokban. Példáknál maradva, ilyen például Peter John kutatása a polgármesteri kormányzás stílusára vonatkozóan: két dimenziót vizsgált meg a vezetési stílus kapcsán: egyfelől, hogy ki határozza meg a politikai célokat (a vezető maga; vagy csak reagál a helyi közösség követeléseire); másfelől, hogy hogyan hajtják végre a döntéseket (csak belső vagy külső erőforrások bevonása). E két dimenzió alapján négyféle kormányzási stílust különített el: „konszenzus-építő”; „vizionárius”; „városi főnök”; és „gondoskodó”. Ezek természetesen ideáltípusok, akár az egyes polgármesterek egymagukban is többféle stílussal rendelkezhetnek (pl. vizionárius a gazdaságpolitika, míg gondoskodó a szociálpolitika területén).

A polgármesterekkel kapcsolatban számos más, összehasonlító kutatás is készült: pl. az európai polgármester felmérés, mely a szociológiai tényezőkön túl növekvő figyelmet szentel a hatalomgyakorlás módjának is (Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier 2006).

A „governance” elméleti keretének megjelenése az összehasonlító kutatások számára is új témát hozott: a '90-es évek végétől egyre nagyobb számban jelentek meg azok az összehasonlító kutatások, melyek azt vizsgálták, hogy a különböző területeken milyen mértékben kerül sor az állampolgárok, civil- és érdekszervezetek bevonására (networking) a helyi hatalom gyakorlása során. A különböző szervezetek, csoportok és a helyi hatalom viszonyának vizsgálata mellett az állampolgári részvétel, helyi politikai kultúra is új területet jelent az összehasonlító kutatások között (Denters és Rose, 2005).

A kelet-európai rendszerváltás után az újonnan kiépülő önkormányzati rendszerek új témát, valamint új vizsgálódási terepet is hoztak az összehasonlító kutatások számára. Egyfelől, újabb lehetőség nyílt intézményi összehasonlításokra (pl. Baldersheim, 1996b). Vizsgálták az átmenetek jellegét, és az azok alapján létrejött új intézményeket, önkormányzati rendszereket; ezek viszonyát a központi, megyei, regionális szintekkel. (Swianiewicz, 2003) (Peteri és Zentai 2002)

Másfelől pedig, új témaként jelent meg a demokratizáció mértékének vizsgálata: azaz, a helyi hatalmi viszonyokat, az önkormányzati rendszereket, intézményeket abból a szempontból vizsgálták, hogy mennyiben járulnak azok hozzá a demokrácia kiépüléséhez. Olyan szempontok vizsgálatára került itt sor, mint „átláthatóság”; „nyilvánosság”; „részvétel”, stb. (Soós-Bártfai, 2004). Ezek alapján, létrehozhatóak voltak különböző rangsorok, melyek segítségével összevethetővé váltak a különböző települések, országok önkormányzatai. Túl azonban e praktikus célokon, ezek a kutatások nagyban hozzájárultak a helyi politikával kapcsolatos tudásunkhoz, hiszen nem elsősorban az intézményi felépítésére, hanem azok működésére koncentrálnak.

6. Helyi politika kutatás Magyarországon

6.1. Gyökerei – falukutatók, szociográfiák

A helyi politika kutatásának gyökereit Eötvös József, munkásságában kereshetjük: híres regényében a politika helyi viszonyait vizsgálta, mint a XIX. századi társadalmi-politikai problémák megjelenésének szintjét¹⁰. A helyi politika, a helyi elit viselt dolgai éppúgy megjelentek Mikszáth Kálmán, Jókai Mór és más írók munkáiban is.

Ezt az irodalmi hagyományt vitték tovább a az 1930-as években a falukutató mozgalom képviselői. Magyarországon nagy korszaka volt ebben az időszakban, amikor a népi írók mozgalma fellendítette a falukutatást. A műfaj kifejesztője Nagy Lajos. A *Kiskunhalom*, 1934 egy Duna menti kis község kerek huszonnég órájának történéseit rögzíti „napirend” formában, tárgyilagos hangon; ennek mintegy folytatása A *falú álarca*, (1938). Ennek a korszaknak másik fontos szociográfiai vállalkozása Illyés Gyula *Puszták népe*, (1936) című munkája.¹¹

Az 1945 utáni időszakban újra indultak a falukutatók, a Valóság, a Futóhomok c. folyóiratok, s még megjelentek olyan fontos művek, melyek szintén a szociográfia hagyományát követik: ilyen például *Darvas József* könyve, a Budapestről szóló Város az ingoványon (Budapest, 1945);

A koalíció ígéretes esztendei után azonban olyan évtized következett, amely nem kedvezett sem a szociológiai kutatásoknak, sem a szűkebben vett irodalmi szociográfiának; a Valóság 1948-ban, a Válasz 1949-ben szűnt meg.¹² A szociográfia a '60-as évek közepén éledt újjá, új fóruma a Kortárs c. folyóirat lett. Számos új, jelentős kötet jelenhetett meg: Féja Géza, Erdei Ferenc, Varga Domokos, és számos más szerző munkái.

6.2. Szociológia

A rendszerváltást megelőző időszakban, hazánkban, részben a szociográfia hagyományaira is támaszkodva, a szociológusok végeztek a helyi politikai viszonyokra irányuló vizsgálatokat. Eleinte főleg a helyi társadalmi viszonyok, majd a különböző szakpolitikák (oktatásügy, stb.) álltak a vizsgálódás előterében, a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban került sor a szűkebben vett politikai szféra, a tanácsrendszer, a tanácsok működésének vizsgálatára. Két irányból érték bírálatok a hagyományos tanácsrendszert: egyrészt a közigazgatás-tudomány, másrészt a szo-

10 Eötvös József: A falu jegyzője; Kemény Zsigmond:

11 Jelentősebbek még: Veres Péter *Az Alföld parasztsága*, 1936; Szabó Zoltán *A tardi helyzet*, 1936; Cifra nyomorúság, 1938; Féja Géza *Viharsarok*, 1937; Erdei Ferenc *Futóhomok*, 1937; Kovács Imre *Néma forradalom*, 1937; Darvas József *A legnagyobb magyar falu*, 1937; *Egy parasztcsalád története*, 1939., Szabó Zoltán: *A tardi helyzet*, 1937., Cifra nyomorúság, 1938.

12 <http://mek.niif.hu/02200/02227/html/03/1022.html>

ciológia irányából. Az előbbi elsősorban a tanácsai igazgatás hatékonyságának hiányát, a rejtett buktatókat bírálta, addig az utóbbi a helyi hatalmi viszonyok, és ebből adódó következmények vizsgálatának nagyobb teret engedett.

Az első önkormányzati választások után jelentek meg az első olyan, a helyi politikai viszonyokat vizsgáló művek, melyek meghatározott szempontok alapján elemezték a helyi politikai intézményeket és szereplőket. Az elsősorban még mindig a szociológia tudományának képviselői által végzett kutatások elsősorban a helyi vezetők jellemzőire, attitűdjeire voltak kíváncsiak. Számos, a helyi vezetők rekrutációját, attitűdjeit, jellemzőit vizsgáló kutatást folytattak szociológusok, a legismertebbek az „Polgármesterek túl az eufórián” (Táll, 1995), a „Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán” (Táll 2000), „A polgármesterek értékorientációi” (Böhm, 1994). Az új vezetők jellemzői mellett, azt is vizsgálták az MTA PTI helyi politikával foglalkozó kutatócsoportjának tagjai, hogy az előző rendszer elitje mennyire maradt meg a helyi hatalomban (Böhm, 1993). A helyi elitre vonatkozó kutatásokat végeztek a KSH-nál is (Bocz János kutatásai: Bocz, 1999, Bocz, 2004, stb.).

A kilencvenes évek elején a tanácsrendszer visszasságainak, problémáinak, valamint az új önkormányzati rendszer politikai-hatalmi viszonyainak bemutatása is fontos kutatási terület volt. (Pálné Kovács Ilona, 1990). Többen vizsgálták a központi kormányzat, valamint a megyék és az önkormányzatok viszonyát (pl. Csefkó 1997.). Az érdeklődés homlokterében állt, érthető módon, az önkormányzati gazdálkodás is (pl. Bódi 1997; Pitti, 1995.)

Az első önkormányzati választások óta fontos kutatási témakör volt az önkormányzati választások eredményeinek, illetve lefolyásának bemutatása. A kötet sorozat formájában megjelenő „Önkormányzati Választások” sorozatban (Szoboszlai-Böhm 1992, 1996; Böhm 2006) egyfelől elemezték általában véve az önkormányzati választások adatait, másrészt, tanulmányok jelentek meg meghatározott szervezettípusok választási részvételéről (pl. civil szervezetek, vállalkozói csoportok, stb). Harmadrészt, esettanulmányok formájában került bemutatásra az önkormányzati választási kampány, jelölések és eredmények néhány megyében, településen.

A kilencvenes évek elejétől jelentős kutatások folytak a megyék, majd a kistérségek, régiók szerepének, működésének tanulmányozása végett, valamint a területfejlesztés témakörében. Ezek a kutatási témák az európai uniós csatlakozás kapcsán váltak aktuálissá, emellett jelentős igény mutatkozott az állami, politikai, gazdasági szereplők részéről az ilyen tárgyú elemzésekre. Emiatt azonban 2000 utáni időszakban a helyi politikai viszonyokra vonatkozó kutatások háttérbe szorultak a kilencvenes évek elejéhez képest.

Az MTA Politikatudományi Intézetében működött a helyi politika kutatócsoport, mely Böhm Antal vezetésével több, a helyi politikáról szóló kutatást is lefolytatott, melyek elsősorban szociológiai megközelítésűek voltak (lásd feljebb). A 2000-es évek végére a kutatások homlokterébe itt is a területfejlesztés, településfejlesztés, a régiók kerültek. A helyi önkormányzati választásokat bemutató, „hagyományos” kötet sorozat

2002-es önkormányzati választásokról szóló kötete (Bóhm, 2006) anyagi okok miatt csak négy éves késéssel jelenhetett meg, s a későbbiekben nem is lett folytatása. A helyi politika kutatás magyarországi hagyományait jelenleg leginkább a Pécsi Tudományegyetemen működő kutatócsoport viszi tovább.

6. 3. Politikatudományi szempontú kutatások

A politikatudomány területén belül kevésbé „színes” képet tudunk megrajzolni, s emiatt nem igazán beszélhetünk „elméleti irányzatokról” sem a hazai helyi politika kutatásban.

Az első, a politikatudomány vizsgálódási területéhez legközelebb álló tanulmányok, kötetek Horváth M. Tamás nevéhez köthetők (például: Horváth 1996, illetve Horváth-Péteri 1993). Horváth M. Tamás, elkülönítve a közösség-elmélet, illetve a pártelmélet modellnek megfelelően működő kis- és nagy településeket, elsősorban az utóbbiakban folytatta vizsgálódásait. Kutatásaiban kiemelte, hogy a 10 ezernél több lakosú településeken már meghatározó a pártok jelenléte, s működésüket a helyi képviselőtestületek szervezeti és működési szabályzatai, saját dokumentumaik szabályozzák. Vizsgálta a pártok közötti, választási és működési koalíciókat; a pártfrakciókra vonatkozó szabályokat, illetve azok belső szabályzatait. A helyi pártosodottság mértékének, illetve jellemzőinek kutatása mellett, a központi és helyi pártszervezetek viszonyának, működésének elemzésére is kísérletet tett. Vizsgálta továbbá a képviselőtestületen, valamint a bizottságokon belüli hatalmi viszonyokat is. Kutatásai elsősorban a 90-es évek elejére vonatkoztak.

A másik vonulatot a Pálné Kovács Ilona (Pálné K. I., 1992, 1994, stb.), illetve újabban Kákai László nevével fémjelzett helyi politikai kutatócsoport képviseli Pécsen, akik rendszeresen jelentetnek meg a helyi önkormányzatokat politológiai szempontból vizsgáló tanulmányokat (pl. Pécsi Politikai Tanulmányok sorozat).

Kákai László sok szempontból a Horváth M. Tamás-féle kutatások továbbvitelét hajtotta végre. Pártok és civil szervezetek az önkormányzatokban c. munkájában (Kákai 2005) egyfelől, a 2002-es választásokkal bezáróan elemezte a pártok és civilek választási részvételét, frissítette a helyi koalíciókra, valamint a pártfrakciókra vonatkozó ismereteket. A governance típusú magyarországi elemzések megjelenését jelzi, hogy Kákai nagy figyelmet szentel a civil szervezetek önkormányzati szerepvállalásának, úgy a választási részvétel, mint az önkormányzati döntéshozatalba általában véve történő bekapcsolódás tekintetében. Megvizsgálta, milyen mértékben kerül sor hazánk településein a civilek bevonására, illetve, hogy milyen formában igyekeztek együttműködések kialakítani. Szintén ide kapcsolható, hogy ebben és más művekben (Kákai 2004) is foglalkozott a helyi politikai kultúra, az állampolgári részvétel vizsgálatával is.

Pálné Kovács Ilona egyfelől, Horváth M. Tamáshoz hasonlóan, a rendszerváltás utáni helyi politikai viszonyokat elemezte, majd a regionális politika témakörével foglalko-

zott (Pálné K. I. 1997; 1999, 2005, stb.). Újabb kutatásaiban a nemzetközi irányzatok hatása is megmutatkozik: az urban regime teóriáján alapuló elemzést végzett Pécs városáról (Pálné 2006) Vizsgálta, hogy a kormányzati és nem kormányzati erők governance típusú együttműködése (választott tisztviselők, üzleti csoportok, civil közösségek) hogyan vezetett el egy sikeres városvezetéshez, illetve, hogy a lokális rezsim környezete miként befolyásolta ezt a folyamatot. 2008 –ban jelentette meg „Helyi kormányzás Magyarországon” című könyvét, melyben összefoglalta a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi elméleteket, fő kutatási eredményeket, s a magyar önkormányzati rendszer bemutatását. (Pálné, 2008)

A harmadik jelentős „csoportot” a Soós Gábor nevével fémjelzett Tocqueville Kutatóközpont által (Soós-Bártfai 2004), valamint a Nyílt Társadalom Intézet keretében végzett, nemzetközi összehasonlító kutatások alkotják (Soós G. – Tóka G. – Wright, G. 2002) illetve (Horváth M. Tamás 2000). Az elsősorban Kelet-Közép Európai, illetve más országokkal összehasonlító kutatásokkal foglalkozó intézet vizsgálta a civilek önkormányzati politikába történő bekapcsolódását is (Soós 2006). A „governance” paradigmájába illeszkedő, nemzetközi összehasonlító kutatási projekteket is folytatnak, melyekben az új demokráciák néhány nagyobb városát vetik össze, egyrészt az intézményes-formális, másrészt a gyakorlati működés kapcsán: a networking, valamint a public management működéséről, jelentőségéről próbálnak képet alkotni.

Meg kell azonban jegyezni, hogy - fiatal tudományterület lévén – a helyi politikával foglalkozó kutatók több tudományterületről érkeznek. A hazai állapotot foglaltam össze az 2. táblázatban.

A helyi politika kutatásának hazai palettáját vizsgálva elmondható, hogy az meglehetősen szétdarabolt. Különböző intézményben, különböző tudományterületek egy-egy lelkes képviselője foglalkozik a helyi önkormányzatok működésének vizsgálatával. A legnagyobb csoportnak a pécsi tekinthető, s az ottani kutatások állnak legközelebb a politikatudományi szempontok képviselőéhez. Természetesen ez a fajta fragmentáltság előny is lehet, azonban hiányoznak azok a fórumok, amelyek rendszeresen „összehoznák” a helyi politika iránt érdeklődő kutatókat. Folyamatosan – nagyjából azonos résztvevőkkel – jelen van a Politikatudományi társaság szokásos éves vándorgyűlésén a területi politika dimenzióival foglalkozó panel. Több intézmény, szervezet ad ki saját folyóiratot is¹³.

13 A témával fő profilként, vagy érintőlegesen foglalkozó folyóiratok: Városi Szemle: közlemények a városi közigazgatás és statisztika köréből; Magyar közigazgatás; Új magyar közigazgatás; Területrendezés; Területfejlesztés és innováció; Tér és társadalom (MTA RKK); Településtudományi közlemények; Településfejlesztés, majd Falu, Város, Régió – VÁTI Nonprofit Kft.; A falu (Agroinform); A jegyző; Ön-kor-kép; Comitatus (Veszprém Megyei önkormányzat); ÖN-kormányzat (TÖOSZ)

Tudományág	Tudományterület	Témakörök	Képviselői	Intézmény
Közigazgatástudomány	u.a	Önkormányzati igazgatás, bürokrácia, helyi szintű döntéshozatal, a régiók, e-government	Horváth M. Tamás	Corvinus – államigazgatási főiskola, Magyar Közigazgatástudományi Intézet
Jogtudomány	Alkotmányjog, Közigazgatási jog	Választási rendszer, helyi intézmények: közjogi berendezkedés, helyi szintű jogalkotás	Szegvári Péter	ELTE ÁJTK, Jogi karok
Közgazdaságtudomány	Közgazdaságtan, településgazdaságtan	Helyi gazdálkodás, helyi költségvetés, gazdasági szervezetek és önkormányzatok kapcsolata	Péteri Gábor; Vigvári András	Corvinus; Állami Számvevőszék Módszertani és Fejlesztési Intézet
Szociológia	Településszociológia, Urbanisztika*, Civilisztika*	Helyi társadalom, helyi elit, civil szervezetek; régiók	Bóhm Antal, Táll Éva	MTA PTI, Pécs
Statisztika	Gazdaságstatisztika, demográfia	Helyi elit, társadalm- és gazdaságstatisztika, választások	Bocz János	KSH
Geográfia	Településföldrajz, gazdaságföldrajz	Társadalom- és gazdaságstatisztika, területi szintű összehasonlítások, régiók	Enyedi György; Csatári Bálint	MTA RKK
Médiatudomány	u.a.	Helyi sajtó és média, önkormányzati kommunikáció	Zöldi László	Médiakutató
Politikatudomány	Helyi politika, összehasonlító politikatudomány	Helyi politikai intézmények, szereplők, hatalmi viszonyok, pártok, választások;	Pálné Kovács Ilona, Kákai László, Horváth M. Tamás, Soós Gábor	LGI, Pécs, Debrecen

*Jórészt szociológiától függetlenedett, önálló tudományág

2. táblázat A helyi politikával foglalkozó tudományok és ezek vizsgálódási területei

7. Összegzés

Mint láthattuk, a helyi politika nemzetközi kutatási trendeknek megfelelő kutatásaiból, szakirodalmából meglehetősen hiány mutatkozik a hazai politikatudományban, s a változás csak lassan indul meg.

Ugyanakkor, a helyi politika széles spektrumát lefedik az eddigi kutatások, ami a lokális politikával kapcsolatos tárgyköröket illeti. Az elméletileg megalapozott, teoretikus háttérrel rendelkező kutatásokból azonban még mindig viszonylag kevés van: a politikatudomány érdeklődésének periférikus területe a helyi politika kutatás.

Eddig nem készült átfogó, a helyi politika intézményeit, formális szabályait, és, ami a legfontosabb, gyakorlati működését szisztematikusan feldolgozó, bemutató kötet; Pálné Kovács Ilona a Helyi kormányzás Magyarországon c. munkáját kivéve. Hiány mutatkozik a helyi politika szereplőinek egymáshoz való viszonyát, a közöttük lévő kapcsolatok bonyolult rendszerének governance - típusú bemutatását célul kitűző kutatások tekintetében is. És, annak ellenére, hogy a nemzetközi szakirodalomban széles körben állnak rendelkezésre elméleti modellek, ideáltípusokat elénk táró összehasonlító kutatások, a helyi politika egyik legfontosabb „intézményének”, a polgármester politikai szerepének, jellemzőinek a bemutatása is hiányzik a hazai kutatásokból. Ez az értekezés részben ezt a hiányt próbálja orvosolni, és néhány terület vizsgálatával hozzájárulni önkormányzataink politikai viszonyainak megismeréséhez.

Úgy vélem, mindazok a változások, amelyek a governance paradigmájának megjelenését eredményezték a nemzetközi szakirodalomban, nálunk is érvényesítik hatásukat, ezért indokolt településeink helyi politikai életének ilyen szempontú vizsgálata. Az összehasonlító kutatásokra vonatkozó szakirodalom széles körben biztosít számunkra olyan potenciális vizsgálódási kategóriákat, már leírt tipológákat, melyet elsősorban nem nemzetközi szintű, hanem a magyarországi települések közötti összehasonlító kutatásban kívánok hasznosítani.

III. INTÉZMÉNYI ELRENDEZŐDÉS: A HELYI HATALMI VISZONYOK JOGSZABÁLYI HÁTTERE, NEMZETKÖZI PERSPEKTÍVÁBAN

A helyi politika sajátosságainak megértésére irányuló kutatások bemutatása előtt elengedhetetlen, hogy egy rövid fejezet erejéig áttekintsük azt az intézményi keretet, mely a magyar önkormányzati rendszert jellemzi. Az első fejezet első részében áttekintem a területi hatalommegosztás magyarországi rendszerét: az önkormányzati rendszert, valamint annak fő intézményeit: a polgármestert, a képviselőtestületet, a bizottságokat, stb. Célkitűzésem, hogy ne pusztán a helyi politikai szereplők jogszabályok által kijelölt helyét, helyzetét és mozgásterét mutassam be, hanem elsősorban politikai szerepükre, funkcióikra, a helyi hatalmi viszonyok között elfoglalt helyükre szeretnék rávilágítani. Elemzésem tehát politikatudományi szempontú, nem áll szándékomban a vonatkozó jogszabályok tartalmát ismertetni, csak annyiban, amennyiben az adott szereplő politikai szerepének vonatkozásában érdekes. A szereplőkre vonatkozó jogi szabályozás részben magából a jogforrásból, részben a vonatkozó közigazgatás-tudományi munkákból megismerhető, ezek részletes bemutatására jelen értekezés nem vállalkozik. Ugyanakkor, a helyi politikai viszonyok jobb megértéséhez szükséges, hogy szót ejtsek olyan, a jogszabályokban sokszor meg sem jelenő intézményekről, mint pl. a pártfrakciók. A pártok szerepe – mivel képviselőik révén szinte folyamatosan bekapcsolódnak a képviselőtestület munkájába, félig meddig intézményesült politikai szereplők azokon a településeken¹⁴, ahol huzamosabb ideje jelen vannak. A pártok folyamatos jelenléte helyi szinten is átítatja a hatalmi, a közigazgatási szerveket. A pártok intézményes formában történő bekapcsolódása leginkább a pártfrakciókon keresztül mutatkozik meg, ezért ezek szerepét a képviselőtestülettel foglalkozó részben tárgyalom.

Úgy vélem, a helyi hatalmi viszonyok, a politikai szereplők egymáshoz való viszonyának megértését gazdagíthatja, ha nemzetközi kitekintéssel, megvizsgáljuk más országok modelljeit is az egyes szereplők kapcsán.

1. A területi hatalommegosztás típusai –

A magyar önkormányzati rendszer

A különböző országok eltérő földrajzi adottságai, történelmi és közigazgatási hagyományai eltérő önkormányzati rendszereket hoztak létre a világ országaiban. Annak igénye nélkül, hogy e rendszerek sokféleségét teljes egészében bemutatnánk, ehelyett csak a fő – és a szakirodalomban a legismertebb önkormányzati modellekre hívnánk fel a figyelmet, elsősorban annak érdekében, hogy azok között elhelyezzük a magyar önkormányzati rendszert, melyre e diszertáció megállapításai vonatkoznak.

14 Elsősorban 10 ezer lakos felett, erről bővebben szövegtünk a bevezető részben. (I.3.1.)

A történelmi, politikai fejlődés, illetve az országok egyedi sajátosságai a területi irányítás, helyi hatalom különböző formáit hozták létre. Annak érdekében, hogy a magyar önkormányzati rendszert, helyi politikai intézményeket elhelyezhessük, úgy vélem, indokolt ezek rövid áttekintése. Az önkormányzati rendszerek csoportosítása általában a hatalommegosztás elméletén alapul: azt vizsgálják, hogyan alakul a hatalom területi megosztása: milyen viszonyban áll a központi és a helyi szint, különös tekintettel arra, hogy az önkormányzat mennyi autonómiát birtokol.

Hesse és Sharpe (Hesse - Sharpe 1991) modellje figyelembe veszi ezen kívül azt is, milyen az önkormányzatok alkotmányos helyzete: rendelkeznek-e önálló alkotmányjogi statussal. Ennek alapján három országcsoporthat alakítottak ki:

1. A francia, napóleoni minta országaiban az önkormányzatok erős alkotmányjogi státust élveznek; ám az önkormányzatok fölött szoros állami ellenőrzés valósul meg. A dekoncentrált közigazgatás szerepe hangsúlyos az igazgatásban, a szolgáltatások szervezésében. Elsősorban a latin államok: Franciaország, Belgium, Portugália, Olaszország tartoznak e csoportba.

2. Az angolszász minta funkcionalista modell, az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státust; ugyanakkor az állami gyámkodás gyengébb, kevésbé hierarchikus kapcsolatok jellemzőek a központi és a helyi szint között. Ezzel együtt, a központi hatalom helyi ügynökségeinek jelentős szerep jut, ez pedig korlátozza a helyi önkormányzatokat. E modell képviselői: az Egyesült Királyság, Írország, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland és részben az USA.

3. A vegyes, kontinentális modell elsősorban Észak- és Közép-Európa országaiban jellemző; ez a legdecentralizáltabb típus, az önkormányzatok jelentős önállósággal, pénzügyi mozgástérrel rendelkeznek, a szintek közötti kapcsolatok erősen szabályozottak. Az önkormányzatok alkotmányos státussal rendelkeznek. Ebbe a csoportba sorolta Hesse és Sharpe Svájcot, Ausztriát, Hollandiát, és Japánt (jogi bázis alapján).

A szerzőpáros elgondolását fejlesztette tovább Loughlin (Loughlin, 2001) aki modellje kialakítása során az állami tradíciókat is figyelembe vette, és a kontinentális modellt szétválasztotta germán, illetve a skandináv tradícióra.

A rendszerváltás után, az első szabadon választott Országgyűlés feladata volt, hogy megteremtse az önkormányzatiság feltételeit. Az 1990. évi LXV. törvényt azzal a szándékkal alkották meg, hogy „bepótolják”, amit korábban elmulasztottak: széles demokratikus alapot teremtsenek az új hatalomnak. Ennek érdekében rendkívül autonóm önkormányzatokat hoztak létre; a nagyfokú decentralizációval széles demokratikus alapot akartak kiépíteni az új intézményeknek. (Bővebben erről Pálné, 2008). Az önkormányzati autonómia, mely a központi gyámkodás alól mentesítette az önkormányzatokat, ugyanakkor hatalmas felelősséget is hárított az újonnan megszerveződött önkormányzatokra: a hatékonyság követelményének több önkormányzat nem tudott eleget tenni. A 2/3-os önkormányzati törvény, illetve az Alkotmány módosítására politikai többség hiányában csak 2010 után kerülhetett sor. A nagy-

számú eladósodott önkormányzat, illetve a gyakori botrányok miatt a törvényhozó az önkormányzatok autonómiájának csökkentésében, a centralizáció erősítésében látta a problémák megoldását.

Megelőlegezhetjük, hogy a rendszerváltáskor kiépített magyar szisztéma – az ország földrajzi elhelyezkedésének megfelelően – Hesse felosztásában a „kontinentális”, Loughlin elméletében pedig, ezen belül, a „germán” tradíciónak felel meg: a magyar önkormányzatok alkotmányjogi statust élveznek, nagy önállósággal bírnak ügyeik intézésében. Ugyanakkor, hatalmukat – és a decentralizáció mértékét korlátozza a számukra biztosított források folyamatos szűkülése (lásd erről bővebben Pálné, 2008.)

A törvény megváltoztatásával azonban a települési önkormányzatok önállósága számos ponton szűkült, a változtatások, az állami gyámkodás erősítésével, a francia „napóleoni” modellhez vitték közelebb a hazai önkormányzati rendszert.

2. A képviselőtestület

A helyi önkormányzat legfontosabb hatalmi-döntéshozó szerve a képviselőtestület (Horváth, 1996). Tagjai a megválasztott képviselők, valamint a polgármester. Létszáma a település lakosságszámától függ, és a törvény határozza meg. A képviselőtestület neve a megyei jogú városokban és a fővárosban közgyűlés, az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a képviselőtestület megnevezést fogom használni értve ez alatt a megyei jogú városok közgyűléseit és fővárosi közgyűlést is.

A képviselőtestület működésével kapcsolatba az önkormányzati törvény csak általános rendelkezéseket tartalmaz, a részletszabályokat a testületek maguk határozzák meg Szervezeti és Működési Szabályzatukban (a továbbiakban SZMSZ). Az SZMSZ-ek tartalmazzák a döntéshozatalra vonatkozó eljárási szabályokat, a tárgyalások rendjét, a frakciókra vonatkozó szabályokat, és más fontos kérdéseket.

A képviselőtestület döntéseit a jelen lévő képviselők szavazatának egyszerű többségével hozza, de bizonyos tárgykörökben a törvény minősített többséget ír elő, melyek körét az SZMSZ-ben a testület kibővítheti. A szavazás során a polgármester is képviselőnek számít. A szavazás nyílt szavazással történik, de bizonyos (pl. személyi) kérdésekről titkos szavazást tartanak.

2.1. Összetétele

A képviselőtestületek tagjai a megválasztott képviselők, akik lehetnek függetlenek, illetve valamilyen pártnak vagy társadalmi szervezetnek a tagjai, jelöltjei. Az, hogy mennyire erős a pártfegyelem, illetve mennyire meghatározó a párthovatartozás, a pártlogika a testületekben, többféle tényezőn múlik: a település mérete meghatározó tényező: bizonyos lakosságszám fölött a helyi kormányzás pártelvű modellje érvényesül (lásd a bevezetőben). Mindazonáltal, a döntések meghozatalához valamilyen

többség összekovácsolására mindenhol szükség van; vagy esetről esetre alakulna ki ad hoc többségek, vagy pedig, létezik valamiféle állandósult „kormányzó” többség a testületben.

A politikai összetételt tekintve, háromféle testületet különböztetünk meg (Horváth, 1996): az egypárti többségű, a koalíciós többségű, valamint a kiegyensúlyozott testületeket.

egypárti	Egy párt vagy szervezet birtokolja a képviselői helyek relatív többségét
koalíciós	Két vagy több párt (szervezet) együttesen birtokolja a képviselői helyek relatív többségét
kiegyensúlyozott	Egyetlen pártnak vagy szervezetnek sincs többsége, kiegyensúlyozott erőviszonyok.

3. táblázat: A képviselőtestület politikai megosztottságának mintázatai (Horváth, 1996 alapján)

Az állandó, stabil többségek léte megkönnyíti a döntéshozatalt, hatékonyabbá teszi a képviselőtestületek működését. Másfelől ahol nincs ilyen többség, mert nincsenek jelen pártok sem, nem szervezett formában, de kialakul valamiféle állandó koalíció, huzamos időn át történő együtt szavazás a képviselők között. (Pártok jelenlétének hiányában, ez elsősorban kisebb településeinken jellemző). Erről a 2. fejezetben még bővebben lesz szó.

Előfordul az is, hogy a polgármesterhez való viszony strukturálja a képviselőtestületet: a polgármestert támogatók jelentik a „kormányzó többséget”, az ellenzéknek pedig az őt nem támogató képviselőket tekintik. (Lásd erről bővebben a Helyi törésvonalakról szóló fejezetet 4.2.2.).

2.2 Funkciói

A képviselőtestület széleskörű tevékenységi körrel rendelkezik, jogosítványai a helyi önkormányzatok életének szinte minden dimenziójára kiterjednek. Horváth M. Tamás (Horváth, 1996) csoportosítását felhasználva és kissé kibővítve, megkíséreltem felsorolni azokat a funkciókat, amiket a képviselőtestület betölt a települések életében, mikor ellátja ezeket a változatos feladatköröket.

Horváth elkülöníti a képviselőtestület legiszlációs és egzekutív funkcióit, ezt kiegészítenénk a társadalmi funkciókkal, melyek lényegében egy-egy nagy területet jelentenek. Ezen nagy funkciókörök keretén belül 3-3 alfunkciót különíthetünk el.

1. célkitűző: az önkormányzat kötelező feladatain kívül egyéb feladatokat is felvállalhat, vállalkozhat, stb. A települési önkormányzat képviselőtestülete rövid és hosszú távú célokat tűz ki a település fejlesztésére, működtetésére vonatkozóan.

2. döntéshozatali funkció: Az alternatívák közötti választás, a település működtetése során felmerülő döntési helyzetekben a döntéshozó szerv a képviselőtestület.
3. rendeletalkotási funkció: A feladatkörébe tartozó, ill. a vállalt ügyekkel kapcsolatban kötelező erejű rendeletet alkot a képviselőtestület, mely jogszabálynak minősül, s nem lehet ellentétes törvénnyel, ill. alkotmánnyal.

II. Egzekutív funkciók

1. ellenőrző funkció: A képviselőtestület tagja felvilágosítást kérhet a polgármestertől, az alpolgármestertől, jegyzőtől, bizottság elnökétől, a Hivataltól. Amellett, hogy tájékoztatást kérhet, intézkedést is kezdeményezhet.
2. személyzeti funkció: A képviselőtestület megválasztja az alpolgármestert, a jegyzőt, a bizottságok elnökeit és alelnökeit, az önkormányzati intézmények vezetőit.
3. végrehajtási funkció: Bizottságokon keresztül valósítja meg, a Hivatal segítségével.

Fontos eltérés az országos politikához képest, hogy a képviselők a bizottsági munka során végrehajtási feladatokkal is rendelkeznek, tehát helyi szinten a törvényhozó és a végrehajtó hatalom nem válik el úgy, ahogy az az országos politikában megszokott.¹⁵

III. Társadalmi funkciók

1. nyilvánosságteremtő funkció: A képviselőtestület ülései nyilvánosak, (a zárt ülés kivételével), ill. a képviselőtestületi ülések jegyzőkönyveibe az állampolgárok szabadon betekinthesnek.
2. kapcsolatépítő funkció: A képviselőtestület joga, hogy más településekkel társulást, együttműködést, körjegyzőséget stb. létesítsen. A képviselőtestületet bármely képviselő, a polgármester, vagy az alpolgármester képviselheti.
3. érdekebecsatornázó funkció: A különböző érdekszervezetek legfontosabb céltáblája, a legtöbb szervezet a képviselőknél lobbizik.

E funkciók ellátása során a képviselőtestület az önkormányzati törvény által nevesített számos feladatkörrel rendelkezik. Mint azt említettem, a feladatok végrehajtására részben a bizottságokon keresztül, részben a képviselőtestület hivatalán keresztül a jegyző segítségével kerül sor. A feladatok egy részét a képviselőtestület a polgármesterre, illetve, ha van ilyen, az alpolgármesterre ruházza át. Lehetőség van arra is, hogy bizonyos feladatköröket társulás segítségével lásson el: ezekben az esetekben a döntéshozatali jogosítványok megoszlanak a másik testülettel, ugyanakkor a felelősség is.

¹⁵ Más kérdés persze, hogy az országos politikában sem teljes az elválasztás, lásd erről: Körösi, 2009.

2.3 Pártfrakciók a testületben

A pártfrakciók magyar helyi politikában betöltött szerepét és működését Kákai László vizsgálta részletesen. (Kákai, 2004). A frakció (képviselőcsoport) összefogja az egy pártba vagy érdekeltségi csoportba tartozókat, így könnyebb őket megszólítani, véleményüket kikérni, tevékenységüket figyelemmel kísérni: kiszámíthatóbb politizálást biztosít. A pártok számára a frakciófegyelem stabil többséget, így hatékonyabb kormányzást biztosíthat.

A frakciókra vonatkozó szabályokkal a képviselőtestületek SZMSZ-eiben, elsősorban a nagyobb településeken találkozhatunk: valamennyi fővárosi kerületben; a megyei jogú városokban; és a városok 25%-ában (76 db-os minta alapján, lásd Kákai, 2004).

Egy, három kelet-európai országot vizsgáló felmérés alapján (Sootla-Grau, 2005) a frakciók elsősorban a magyarországi városokban, nagyvárosokban jellemzőek. A pártok, pártfrakciók közötti formális koalíciókat csak néhány helyen említették, leginkább a nagyvárosokban (27%).

A frakció alakítás célja, hogy az ahhoz csatlakozók közös véleményt alakítsanak ki, s azonosan szavazzanak. Általában minimum 3 képviselő alakíthat frakciót, s jellemző az is, hogy a frakcióhoz való csatlakozás jogát mindenhol biztosítják. be kell jelenteni, tartalmaznia kell: a képviselőcsoport elnevezését, vezető, vezető helyettes nevét, valamint a tagok névsorát. Változó, hogy mit követelnek meg, a cél azonban ugyanaz: mindenki számára látható – és kiszámítható – legyen, ki kivel van, milyen álláspont várható tőle.

Jellemző az is, hogy a frakcióból való kizárás, kilépés után meghatároznak egy időkorlátot, ameddig az illető képviselő nem csatlakozhat új frakcióhoz. Ez a gyakori frakcióváltogatást, s ezáltal a testületi munka során várható szavazat kiszámíthatatlanná válását hivatott megakadályozni.

A frakciók a legtöbb testületben rendelkeznek bizonyos többletjogosítványokkal. Ilyen például a tárgyalási szünet elrendelésének indítványozásához való jog. A tárgyalási szünetben a képviselőknek lehetőségük van álláspontjaik egyeztetésére, ez szintén hatékonyabbá teheti a képviselőtestületi munkát. (Kákai, 2004). Meg kell azonban jegyezni, hogy ugyanúgy alkalmas eszköz lehet a testületi munka lelassítására is.

A frakcióvezetőknek a legtöbb SZMSZ többlet jogosítványokat ad: napirend előtti felszólalás lehetőségét, plusz időt a vitában, stb. (Kákai, 2004). Ahol léteznek képviselőcsoportok, a frakcióvezetői pozíció fontos része a politikai zsákmánynak.

3. A polgármester

A szakirodalomban többféle, a polgármesterek szerepét és pozícióját bemutató elképzelés, modell született. A modellek arra koncentrálnak, hogy a helyi hatalmi viszonyok rendszerében hol helyezkedik el a polgármester: milyen jogosítványokkal bír,

hogyan alakul viszonya a másik hatalmi szervvel (a testülettel), illetve milyen feladatokkal bír a végrehajtás területén.

Elsősorban a horizontális hatalmi viszonyok alapján készítette el tipológiáját Mauritzen és Svava (Mauritzen-Svava 2002), és négy típusba sorolták az európai polgármestereket. Az „erős polgármester” (Olaszország, Franciaország, Görögország, Magyarország) modelljében, melybe a magyar polgármestert is sorolták, a polgármestert közvetlenül választják, s ő rendelkezik a testület többségének támogatásával, egy személyben felelős a végrehajtásért és a Hivatal működéséért. „bizottsági vezető” (Nagy-Britannia, Lettország) modelljében a helyi vezető szerepe gyengébb, elnököl a testület ülésein, s a végrehajtási jogosítványokon valamilyen testülettel osztozik. A „kollektív vezetés” (Belgium, Hollandia, Csehország) modelljében a testület szerepe a domináns, a polgármester ezen belül tehet szert erős pozícióra. Közelebb áll a magyar szisztémához a „testületi manager” Írország, Finnország, Norvégia) modellje, ahol a végrehajtási feladatok egy erős hivatalnok kezében vannak, akit a helyi testület nevez ki (városmenedzser), és aki noha nem politikus, erős politikai pozíciókra tehet szert.

Ezt a tipológiát fejlesztette tovább Heinelt és Hlepas (Heinelt-Hlepas 2006): Mauritzen és Svava modelljét Hesse és Sharpe önkormányzati rendszerekre vonatkozó tipológiájával (Hesse-Sharpe1991) „kombinálták”: úgy vélték, hogy a polgármester szerepe során meghatározó jelentőségű az is, milyen önkormányzati rendszerben végzi tevékenységét. Ennek alapján „ceremoniális” (Anglia, Wales); „kollektív” (Belgium, Svédország, Dánia, Csehország); „végrehajtó” (Németország, Magyarország, Bulgária), és „politikai” (Franciaország, Olaszország, Szlovákia) polgármester típusokat különítettek el. A magyar szisztémában, véleményük szerint, annak ellenére, hogy a polgármester széleskörű felelősséggel rendelkezik; hatalmát korlátozza az önkormányzatok gyengesége, illetve a központnak való alárendeltsége.

A magyar polgármester pozíciójának alapvető jellemzője a közvetlen választás, amely gyakorlatilag a képviselőtestülettel azonos legitimációt ad neki, ezáltal emelkedik az önkormányzat „vezetőjévé”.

Az önkormányzati törvény által meghatározott szabályokat tekintve, a képviselőtestület és a polgármester közötti erőviszonyok ugyanakkor az előbbi javára billennek. A polgármester nem oszthatja fel a képviselőtestületet, sőt, semmilyen eszköze nincs a neki nem tetsző testület megregulázására. Az elképzeléseivel ellentétes önkormányzati rendeletek megvétózására sincs lehetősége, pusztán egy fajta „zsebvétóra” van lehetősége: a rendeletet aláírás előtt egyszeri megfontolásra visszaküldheti a képviselőtestületnek, ily módon elodázhathatja (egy hónapig) annak kihirdetését. A képviselőtestület ezzel szemben – igaz, hogy csak bíróság döntése alapján – megszabadulhat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármestertől. Az önkormányzati törvény kétféle hatáskört ad a polgármester kezébe: az államigazgatási, és az önkormányzati hatásköröket. Ez utóbbi tekintetében a polgármester egyértelműen a képviselőtestület alárendeltje: a hatásköröket a képviselőtestület ruházza a polgármesterre; a képviselők ezekkel kapcsolatban kérdést, interpellációt intézhetnek a polgármesterhez, stb. Az önkormányzat működésének biztosításához szükséges

feladata, hogy a jegyzőn keresztül irányítja az önkormányzat hivatali apparátusát. Ezzel szemben az államigazgatási hatáskörök tekintetében a polgármester független a képviselőtestülettől, köztisztviselőként látja el a feladatköreit. Ezek a hatáskörök azonban nem biztosítanak túl széles mozgásteret a polgármesternek: elsősorban rendkívüli állapot, veszélyhelyzet estére vonatkoznak, s katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat jelentenek számára.

A 2011-es önkormányzati törvény ugyanakkor bizonyos szempontból megerősítette a polgármestert a képviselőtestülettel szemben: halaszthatatlan ügyben, illetve az önkormányzati források meghatározott hányadának erejéig önállóan dönthet.

Az Ötv. rendelkezése alapján, a képviselőtestület üléseit a polgármester vezeti, illetve ő képviseli a testületet. Azaz, a polgármester, mint a képviselőtestület képviselője; illetve „vezetője” jelenik meg a nyilvánosság előtt.

A polgármester pozícióját tehát nem is annyira széles jogkörei, hanem inkább politikai indokok alapozzák meg. A közvetlen választás által adott nagy legitimáció mellett fontos politikai tényező az is, hogy az állampolgárok számára ő jelenik meg, mint az önkormányzat egyszemélyi vezetője, szemben a képviselőtestület sokszor „arctalan” képviselőivel.

Másik fontos tény, hogy annak ellenére, hogy a döntési „hatalom” kizárólagos birtokosa a képviselőtestület, azok végrehajtásában a polgármester által vezetett Hivatalnak van szerepe – a Polgármester tehát nem, vagy csak nehezen megkerülhető szereplő a testület számára.

Hatalmát erősítő politikai tényező az is, hogy a polgármester jelöltek a pártok helyi vezetői, „legerősebb” emberei, akiket nem egy esetben saját pártjukon kívül más szervezetek is támogatnak, kiváló kapcsolatokkal rendelkeznek a helyi társadalomban. A polgármesterek tehát a testületen kívüli politikai tőkével is rendelkeznek.

Ha a magyar polgármestert megpróbáljuk elhelyezni a polgármesteri modellek között, a fentiek alapján látható, hogy nem sorolható be egyértelműen egyik csoportba sem. Közvetlen választása az „erős” polgármester típusához viszi közelebb, míg a testülettel való együttműködés folyamatos „kényszere” a „testületi manager” típusához.

4. Az alpolgármester és a bizottságok

4.1 Alpolgármester

A polgármester kapcsán kell szólnunk a nagyobb településeken egyre inkább megkerülhetetlen szereplőről: az alpolgármesterről. A nagyobb lélekszámú településeken nemcsak egy, hanem több alpolgármester is működhet a polgármester mellett. A szabályozás szerint, az alpolgármestert a képviselőtestület választja, a polgármes-

ter javaslata alapján, titkos szavazással, 4 éves időtartamra, tehát az alpolgármester megbízatása a ciklushoz kötött.

Munkája a során a polgármester irányítja; feladata, hogy helyettesítse, „tehermentesítse” a polgármestert, számos esetben valamilyen kiemelt szakpolitikai terület lesz az alpolgármester „reszortja” (pl. „Településfejlesztésért felelős alpolgármester”, stb.). Az alpolgármester hatalmát és politikai súlyát jól jelzi, hogy milyen ügyet utalnak a kezébe: minél fajsúlyosabb szakpolitikai területről van szó (pl. pénzügyek), annál nagyobb befolyásra tehet szert az alpolgármester. 2012 után lehetőség nyílt arra is, hogy olyan alpolgármestert válasszanak, aki nem tagja a testületnek: ez esetben ez az alpolgármester nem helyettesítheti a polgármestert a testület elnökeként. A törvény előírja azt is, hogy a képviselőtestületnek legalább egy alpolgármestert a saját soraiból kell megválasztania. Egyelőre kérdés, hogy milyen szerepe lesz a külsős alpolgármestereknek: van, ahol a közigazgatás vezető tisztviselőit nevezik ki erre a posztra, míg máshol a tisztség a be nem került helyi politikusok kárpótlására szolgál.

Hasonlóan a bizottsági elnöki tisztséghez, az alpolgármesteri pozíció a politikai zsákmanó része; a képviselőtestületek alakuló ülésén alkuk tárgyát képezi. Jellemző az is, hogy, koalíciós kormányzás esetén, a polgármestert nem adó koalíciós partner vezetője, „erős embere” lesz az alpolgármester.

Ritkábban találkozhatunk olyan esettel, amikor a képviselőtestület és a polgármester ellentétes „színű”, ilyenkor fordul elő, hogy a testület egy olyan alpolgármester nevez ki, aki a polgármester ellensúlya, hatalmának 8as népszerűségének) korlátozója lehet. (például: a jobboldali többségű testülettel rendelkező Kispesztén a 2010-es ciklusban az MSZP-s polgármester mellett két Fidesz-KDNP-s alpolgármester működik). Politikai szerepét tekintve tehát, az alpolgármester a polgármester tehermentesítője, ám riválisa, hatalmának ellensúlya is lehet. (Prelibic V. - Kokovic S. 2013)

4.2 A bizottságok

A Bizottságokat, a helyi önkormányzatokban elfoglalt helyük és szerepük alapján, indokolt lett volna közvetlenül a Képviselőtestület után tárgyalni, hiszen annak szervei, segítői. A Bizottságok a Képviselőtestület felhatalmazása alapján hozhatnak önálló döntéseket. Ugyanakkor, hatalmi központoknak, a helyi politika önálló szereplőjének is tekinthetők. Tagjai felerészben a helyi képviselők, felerészben a meghívott „szakértőkből”, ún. „külsős tagokból” kerülnek ki. Üléseit a Bizottság elnöke vezeti; a bizottsági elnöki pozíciók – különösen a nagyobb településeken – a politikai zsákmanó fontos részét képezik. Kötelező felállítani a pénzügyi, valamint a kisebbségi képviselő kérésére a kisebbségi bizottságot, de ezen kívül a képviselőtestület más bizottságokat is létrehozhat.

Elég jelentős különbségek tapasztalhatóak a különböző méretű településeken a Bizottságok fajtáit, szerepét illetően. A kistelepüléseken, falvakban a polgármes-

ter domináns szerepe jellemző, a plénum ülései formálisak, a döntések egyhangú elfogadása jellemző (Pálné, 2008). Az egyre nagyobb lakosságszámú települések felé haladva azonban megsokasodnak a bizottságok, tematikai sokszínűség jellemzi őket. A képviselőtestületet tehermentesítő funkciójuk egyre jelentősebbé válik a nagyobb településeken, ezzel párhuzamosan egyre nagyobb döntési önállóságra, tisztségviselőik nagyobb befolyásra tesznek szert.

Noha a magyar bizottságok jelentősége nem közelíti meg a brit bizottságok nagy befolyásának, a testületnél is fajsúlyosabb jogosítványainak szintjét, azért elmondható, hogy a döntés előkészítés, valamint az ellenőrzés területén kiemelkedő szerepük van.

E jelentős szerepük áll azon jelenség mögött, hogy a politikusok igyekeznek teljes mértékben a befolyásuk alatt tartani a bizottságokat: Kákai László kutatásai (Kákai, 2004) azt bizonyítják, hogy a bizottságok külsős tagjaivá számos esetben politikusokat, a listáról be nem jutott „pártkatonákat” neveznek ki. Ez természetesen a jogalkotó által szándékolt „szakmaiság” értékét szorítja háttérbe, bár meg kell jegyezni, hogy a képviselőtestületi tagok, a bizottsági helyek elosztása során (ez jellemzően a testület alakuló ülésén történik meg), törekszenek arra, hogy az adott szakterülethez értő, azt ismerő képviselők kerüljenek be a különböző bizottságokba (pl. pedagógusok az oktatási, orvos-képviselők az egészségügyi, vállalkozók a gazdasági bizottságba, stb.).

5. A jegyző és a Hivatal

5.1 A jegyző politikai szerepe

A polgármester pozíciója és szerepe a jegyzőhöz való viszony függvényében is alakul. A magyar megoldás ugyanis, a végrehajtás irányításában és a Hivatal vezetésében az ún. „kétfejű” ill. kettős modellt intézményesítette: az egyszemélyi végrehajtás modelljével szemben (ahol az erős polgármester egyedül irányítja a Hivatalt) itt a testület és a hivatal vezetése elválik egymástól, az adminisztratív vezető erős autonómiával rendelkezik. Az előbbi elsősorban az USA-ban, és bizonyos délnémet tartományokban jellemző, addig az utóbbi a kontinentális Európa nagy részén (Pálné, 2008:57). Magyarországon a polgármester, mint a Hivatal vezetője, e szerepkörön osztozik a jegyzővel, tehát a második modell nem valósul meg tiszta formájában. A polgármester számos jogosítványa azonban korlátozza a jegyző önállóságát a Hivatal irányítása tekintetében, mint például a Hivatal szervezetének, működésének meghatározása, a munkáltatói jogok gyakorlása. A jegyző ugyanakkor számos, államigazgatási hatáskör „független” címzettje; a képviselőtestület választja, köztisztviselőként erősen védett, nehezen eltávolítható pozíciójából.

Az, hogy a jegyző és polgármester hogyan „osztozik”, illetve hogyan képes együttműködni, gyakran e két szereplő személyiségének, karakterének függvénye.

5.2 A Hivatal

Max Weber nyomán, a politika és közigazgatás kapcsolatának két, hagyományos modelljét szokták elkülöníteni: az angolszász országokra jellemző, ún. zsákmány-rendszert, valamint a közigazgatás és politika elválasztásán alapuló bürokratikus apparátust. Helyi szinten, a hivatali működés 3 modellje jött létre:

Az első, amikor a bürokrácia számára erős közjogi, alkotmányjogi védelmet ad a jogalkotó; célja az állandóság biztosítása (például: latin országok, Belgium, Németország). A másik modellben a helyi szabályozás határozza meg, milyen szintű „védeltséget” élveznek a hivatalnokok (pl. Franciaország). A harmadik modellben az erős zsákmányjelleg érvényesül, kisebb a köztisztviselők munkajogi védettsége. (Nagy-Britannia, Skandináv államok).

Magyarországon a személyi állandóság biztosítására törekcsenek, hazánkban, a közjogi hagyományoknak megfelelően, a politikától független, nagyobb munkajogi védelmet élvező, „átörökökíthető” bürokrácia modelljét kívánták biztosítani. A pártsemleges, professzionális hivatalnoki kar hivatott az állandóságot, a szakmai felkészültséget biztosítani a helyi önkormányzatokban.

Ugyanakkor, még nem született arra vonatkozóan tudományos kutatás, hogy mekkora személyi cserélődéssel jár együtt egy-egy nagyobb „hatalomváltás” a helyi önkormányzatokban. A bürokraták közül a kiemelt szereppel bíró jegyző, és a körülötte néha megjelenő politikai konfliktusok¹⁶ léte arra utal, hogy nem teljesen intakt, semleges az adminisztráció több településen, s a politikusréteg nagyobb arányú lecserélődése konfliktusokat, ill. személyi változásokat hozhat magával.

5.3. További intézmények

Frakcióvezetők tanácsa

Néhány településen Polgármesteri Tanácsként, vagy más néven jelent meg ez az intézmény, mely a képviselőtestület ülése előtti politikai egyeztetés fóruma. Kákai László (Kákai, 2004) kutatásai alapján, főleg nagyobb településeken, ill. a fővárosban találkozhatunk a Frakcióvezetők Tanácsával. Tagjai polgármester, frakcióvezetők, pártelnökök, alpolgármesterek, de van olyan település is, ahol bármely képviselő megjelenhet ezen az előzetes egyeztető fórumon. (Kákai, 2004.) A fórum funkciója elsősorban az előzetes konzultáció: egyeztetés, álláspontok felmérése, esetleg kompromisszumok kötése. Előnye, hogy a nyilvánosság nyomásának hiánya mellett kölcsönös engedmények tehetők, így hatékonyabbá teszi a képviselőtestület működését. (Kákai, 2004.) Ugyanakkor, a nyilvánosság kizárása jelentheti azt is, hogy a helyi politikai elit „antidemokratikus” módon, a háttérben megegyezésre jut. Mindenesetre az intézmény politikai értelemben tehermentesíti a testületet; biztosítja a lehetőséget a polgármester számára arra, hogy kiszűrje azokat az ügyeket, melyekről

16 A jegyző és a politika viszonyát újabban vizsgálta Péter Zsolt (Péter, 2011).

további előzetes egyeztetésre van szükség; hogy a parttalan vita ne vegye el az időt azoktól a kérdésektől, melyekről a testület már képes döntést hozni.

Általános Bizottság; Bizottsági Elnöki Értekezlet

A nagyobb települések jellemzője, hogy a nagyszámú bizottság munkájának összehangolására van szükség. E feladat betöltésére jöttek létre azok az egyeztető fórumok, melyek a döntéselőkészítés során „közigazgatási” egyeztetést valósítanak meg. Európában jellemző, hogy a képviselőtestület állandó bizottságai között, általában van egy általános hatáskörű, koordináló bizottság (Pálné, 2008).

E bizottság feladata a különböző, több bizottság által tárgyalt ügy sorsának a koordinációja, az álláspontok, problémák összegzése; az információáramlás segítése. E tevékenységével gyakorlatilag a testületet tehermentesíti, hiszen így nem is kerül napirendre egy ügy, mielőtt minden illetékes bizottság megtárgyalta, és valamiféle eredményre jutott volna

Nálunk ilyen bizottság nem alakult ki; az önkormányzatokban kerülték az efajta „testületet helyettesítő” megoldásokat. Pálné szerint ennek oka, hogy „rossz emlékként” él még a tanácsrendszer végrehajtó bizottságának ténykedése; mely nagyhatalmú testületként gyakorlatilag a plénumot helyettesítette (Pálné, 2008).

Polgármesteri Kabinet

A Polgármesteri Kabinet a polgármester munkaszervezete; a „személyes stáb”, mely a nagyobb településeken segíti a város vezetőjének munkáját.

Feladatai sokszínűek, elsősorban általános koordinációs feladatokat látnak el; a kommunikáció és sajtómenedzsment, valamint a külkapcsolatok építése és kezelése is a kabinetirodához tartozik. A teljesség igénye nélkül, az alábbi területeken tevékenykedik: településfejlesztés, pályázatírás, informatikai feladatok, városmarketing, titkársági feladatok.

Célja, hogy adminisztratív háttérrel nyújtson a polgármester tevékenységéhez, az ő személyes stábjaként funkcionál, a Hivatal részeként. Ugyanakkor, a Kabinetiroda – stáb jellegéből adódóan – a polgármester hűséges embereiből tevődik össze, e körben tehát kevésbé érvényesül a „lefejezhető” közigazgatás; a polgármesterrel többnyire távozik stábjá is.¹⁷

Meg kell jegyezni, hogy a fenti egyeztető intézmények sokféle formában léteznek a településeken, van ahol mindegyik megtalálható; van, ahol „egymásba csúsznak” az itt külön tárgyalt fórumok. Például, Martonvásáron a Polgármesteri Kabinet tagjai a

17 10 település kabinetirodájának jellemzőit összegeztem, a Polgármesteri Kabinetirodák szerepének és működésének vizsgálata további, szisztematikus kutatást igényel. A települések: II. kerület, XIX. Kerület, Dunakeszi, Hajdúhadház, Kisvárd, Mezőtúr, Nyírbátor, Szeged, Szigetvár, Várpalota.

bizottsági elnökök (és az alpolgármester); feladatai részben a Bizottsági Elnöki Értekezlethez, részben a Frakcióvezetők Tanácsáéhoz hasonlatosak.

6. Önkormányzati választási rendszer politikai következményei

Az alábbiakban, nagyon röviden összefoglalom az önkormányzati választási rendszer szabályait. Nem célom azok részletes bemutatása, inkább csak arra törekszem, hogy azokat az elemeket kiemeljem, melyeknek politikai következményei vannak.

Az önkormányzati választásokon, illetve a helyi népszavazáson a 18 év feletti, választójogból nem kizárt magyar állampolgárok vehetnek részt, akárcsak az országgyűlési választásokon, ám itt választójoggal rendelkeznek a Magyarországon élő külföldi állampolgárok is.

Az országos választásoktól eltérést jelent az ajánlás módja is: a kopogtatócédulák gyűjtése mellett lehetőség van ajánlólistákon történő jelölésre (az önkormányzat által hitelesített ajánlóíveken történik a jelöléshez szükséges aláírások gyűjtése); valamint az ún. titkos ajánlásra is (a polgármesteri hivatalban elhelyezett urnába lehet bedobni az ajánlást: így nem derülhet ki, ki kit ajánlott).

A harmadik eltérés, hogy az önkormányzati választásokon nemcsak pártok, hanem azok a társadalmi szervezetek is indulhatnak, melyek bírósági bejegyzéssel rendelkeznek.

Az önkormányzati választásokra differenciált választási rendszert építettek ki. Eltérő választási rendszer vonatkozik a 10 ezernél kevesebb, illetve a 10 ezernél több lakosú településekre, a fővárosi, ill. a megyei közgyűlések tagjainak megválasztására.

6.1 A 10 ezernél kevesebb lakosú települések: „kislistás” választás, 2010-től egyéni listás választás.

A képviselőtestület létszámát lakosságarányosan az Önkormányzati törvény határozza meg. Minden választópolgárnak annyi szavazata van, ahány tagú a testület.¹⁸ A relatív többséggel rendelkező jelöltekből lesz képviselő (akik a legtöbb szavazatot kapták), az esetleges szavazategyenlőség esetén az előzetes sorsolás eredménye dönt. E szisztéma lehetőséget ad arra, hogy személyek között választhassanak a szavazók, maguk állíthatnak össze koalíciókat, tehát figyelembe veszi azt a tényt, hogy a kisebb településeken nagy valószínűséggel az emberek személyesen is ismerik a jelölteket.

18 100-nál kevesebb lakos esetén 3; 100-600 lakos esetén 5; 5000-nél több lakos esetén 13 képviselő, stb. 2010-től: 3-13 helyett 2-8 tagú testületeket választanak.

6.2 10 ezernél több lakosú települések

A választási rendszer itt már számol a pártok jelenlétével is: vegyes választási rendszert hoztak létre a fővárosi kerületekben, ill. a 10 ezer főnél több lakosú településeken. Az egyéni választókerületi jelöltekre leadott szavazatok egyben jelölőszervezetekre leadott szavazatnak is minősülnek, mivel a vesztes szavazatokat egy kompenzációs listán figyelembe veszik. A képviselőtestület létszáma a lakosságszámtól függ, ezt az Ötv. határozza meg.¹⁹

A jelölés egyéni kerületben 3% ajánlásával, kompenzációs listát pedig az a párt vagy szervezet állíthat, mely az egyéni kerületek legalább egynegyedében, 2010-től a felében jelöltet tudott állítani.

Az egyéni kerületekben az nyer, aki a legtöbb szavazatot érte el (relatív többségi rendszer; a kompenzációs listáról az egyéni kerületekből összesített szavazatok alapján lehet mandátumot szerezni)²⁰

E szisztéma következménye, hogy a pártok, szervezetek előtérbe kerülhetnek, a kompenzációs lista előnyeiből azok részesülhetnek, akik valamilyen szervezet tagjai (Ez motiválhatta a független jelöltek összefogását pl. Szeghalmon, ahol „10 független” néven indultak önálló szervezetként. Másik fontos következménye a kompenzációs lista létének, hogy eléggé valószínűtlen, hogy „egyszínű” képviselőtestület jön létre. Hacsak egy párt nagyon nagy arányú győzelmet nem arat (mint pl. 2010-ben), jellemzőbb, hogy a politikai megosztottság hatására a testületben koalíciós kényszer alakul ki.

A 2010-es módosítás után különösen, de ezt megelőzően is, az egyéni kerületek léte ugyanakkor biztosította a személyekre való szavazás lehetőségét, független, illetve civil jelöltek bejutását. A választási rendszer a képviselők motivációira is hatást gyakorol: a kompenzációs listán bejutott képviselők számára a párt (ill. szervezeti-) érdek lesz fontosabb, míg az egyéni kerületi képviselők (emellett) területi érdekeket is megjelenítenek.

2010-től összességében csökkent a megszerezhető mandátumok száma a vegyes választási rendszerben is, s megváltozott a két csatornán megszerezhető mandátumok aránya: az egyéni választókerületi mandátumok száma nagyobb, mint a listásé. Ennek eredménye, hogy a kisebb pártok, civil szervezetek nehezebben juthatnak képviselői helyekhez. Kérdés, hogy az egyéni kerületi helyek számának növekedése a függetlenek számának növekedésével jár-e majd a testületekben, erről a következő önkormányzati választás eredménye biztosabb adatokkal szolgálhatnak majd.

19 25 ezer lakosig 17 tag, 10 egyéni választókerületi és 7 kompenzációs mandátum; 70 ezer lakosig 27 tag, 16 egyéni és 11 kompenzációs mandátum; minden további 10 ezer lakos után eggyel nő az egyéni, minden 15 ezer lakos után eggyel nő a kompenzációs mandátumok száma.

20 A kompenzációs listán a szavazatokat a Sainte-Lague formula alapján, illetve 2010-től a Saint-Lague módszer alapján osztják el.

6. 3 Fővárosi közgyűlés

A Fővárosi közgyűlés tagjainak²¹ megválasztása során a választópolgárok közvetlenül a listák közül választhatnak. Az a szervezet állíthat listát, amely legalább 6 kerületben kompenzációs listát tudott állítani. A listás mandátumokból való részesedéshez 2010-ig 4, majd 5%-os „küszöb” elérését követelik meg a szervezetektől, megelőzendő a közgyűlés „szétaprózódását”.

A szisztéma az országos választás területi listájához hasonló, így gyakorlatilag ugyanazon pártok (és csak pártok) kerülnek be, a fővárosi közgyűlés szinte teljes egészében a „nagypolitikai” viszonyoknak megfelelően épül fel, és működik.

6.4 Megyei közgyűlés

A megyei közgyűlés tagjainak²² megválasztása során a megye területén élők, kivéve a megyei jogú város lakói szavazhatnak. A megyében két választókerületet hoztak létre: a 10 ezernél nagyobb lakosú települések, illetve a 10 ezernél kevesebb lakosú települések számára külön listát állíthattak a jelölő szervezetek. 2010-től során megszűnt a megyék területének 10 000 alatti és 10 000 feletti települések szerinti két választókerületre tagolása: a megye területe egyetlen választókerületet alkot, amelynek továbbra sem része a megyei jogú város (ám annak lakosságszámát figyelembe kell venni a közgyűlés létszámának meghatározásához).²³

A szisztéma következménye lényegében nem változott: továbbra is főleg pártok, illetve néhány társadalmi szervezet jelöltjei jutnak be; illetve a megyei jogú város lakossága „nem érzi magáénak” a megyei közgyűlést. (A további következményekről lásd: Dobos, 2011)

6. 5 Polgármesterek választása

A polgármesterek választása 1994 óta²⁴ minden településen közvetlenül, egyszerű, egyfordulós, relatív többségű rendszerrel történik (a legtöbb szavazatot kapott jelölt nyer, szavazategyenlőség esetén a választást meg kell ismételni). A jelöléshez lakosságszám szerint eltérő arányú választópolgár ajánlása szükséges²⁵ A rendszer következménye, hogy a polgármester nagy legitimitációra tesz szert, hiszen közvetle-

21 2010-ig 66 fő, 2010-től 35 fő, majd lakosságarányosan kerül meghatározásra minden ciklusban. A mandátumkiosztás a D'Hondt módszerrel történik.

22 2010-től a megyei közgyűlések létszámát a törvény a lakosságszámhoz viszonyítva határozza meg, így az választásról választásra változó lehet, a népességmozgás függvényében.

23 A megyei közgyűlések megválasztására vonatkozó 2010-es változtatások, a két választókerület egyesítésének hatását részletesen elemzi Dobos Gábor (Dobos, 2011).

24 1994-ig a 10 ezernél több lakosú településeken a képviselőtestület (közgyűlés) választotta meg a polgármestert).

25 10 ezernél kevesebb lakos 5%; 100 ezernél kevesebb lakos 3%; 100 ezernél több lakos 2%; főpolgármester jelöltséghez 1%.

nül a választóktól nyeri el megbízását. Ugyanakkor, mivel a testület és a polgármester választása két, egymástól független csatornán történik, a rendszer nem biztosítja a település vezetője számára a többséget a képviselőtestületben, sőt, néha semmilyen kormányzóképes többséget sem.

A 2010-es önkormányzati választás előtt került sor az önkormányzati választások szabályainak módosítására. (2010. évi L. törvény az önkormányzati képviselők és polgármester választásáról). A változás során egyfelől csökkentették a képviselőtestületek létszámát; így az elnyerhető mandátumok száma csökkent. A 10 ezernél több lakosú településeken a kompenzációs listáról elnyerhető mandátumok számát csökkentették. Szigorodtak a jelölt- és listaállítási feltételei is. A változások az arányosság csökkenésének irányába hatottak; melynek leginkább a kisebb pártok, civil szervezetek lettek a kárvallottjai (lásd erről bővebben a velük foglalkozó fejezetet).

IV. A HELYI HATALMI VISZONYOK

1. Bevezetés

A magyarországi kis- és nagyvárosokban a pártok, illetve a különböző szervezetek jelöltjei szereznek mandátumot az önkormányzati választás során. A polgármestereknek pártelven szerveződött képviselőtestületekkel kell szembenéznük, ahol a politikai racionalitás követelményei a meghatározóak. A helyi politika sok szempontból más, mint az országos, mint azt látni fogjuk, a politikusok sokkal inkább hajlanak a kompromisszumra, a helyi érdekek, szakmai érvek előtérbe helyezésére. Ugyanakkor, az ezredforduló óta a nagypolitikában tapasztalható polarizálódás, a pártok közötti távolság növekedése rányomja bélyegét a helyi testületek működésére is. Minél nagyobb településről van szó, annál nagyobb a pártok szerepe, s annál inkább a politikai racionalitás szabályai érvényesülnek.

Célom a fentiek alapján a helyi hatalmi viszonyok felvázolása, különös tekintettel a polgármester helyzetére. Természetesnek tekintjük ugyanis a nagypolitikában, hogy a Parlament összetétele, a pártok közötti hatalmi konstellációk, a miniszterelnök, a társasági elnök politikai hovatartozása alapvetően befolyásolja a döntéshozatal folyamatait, s általában véve, az országos politikai viszonyokat. Úgy vélem, nincs ez másként helyi szinten sem: megpróbálom felvázolni, hogy a helyi hatalmi viszonyok, a polgármester és a képviselők eltérő vagy épp azonos pártállása hogyan hat a polgármester szerepére, a döntések meghozatalára, a különböző politikai szereplők döntésbefolyásoló képességére, a politikai egyeztetésre, a bizottsági munkára.

Az intézményi elrendeződésről szóló fejezetben láthattuk, hogy a hatalmi viszonyok közjogi elrendeződése hogyan alakul: a fennálló szabályozás alapján, milyen viszonyban állnak a helyi politika szereplők egymással. Fontos kérdés volt annak tisztázása is, hogy a választások során milyen erőviszonyok alakultak ki a különböző településeken, hiszen, az országos politikával ellentétben, ahol a többséggel rendelkező párt jelöltje lesz a miniszterelnök, a helyi szinten a képviselőtestület és a polgármester egymástól független, közvetlen választása akár egymással szembenálló politikai erők győzelmét is hozhatja. Hasonlóan fontos különbség, hogy helyi szinten nem minden esetben jön létre állandó többség, illetve többféle koalíciós mintázattal kell számolnunk.

A politikai erőviszonyok kutatása a helyi önkormányzatok vonatkozásában viszonylag kevés előzménnyel rendelkezik Magyarországon, de ilyen például Kunszt Márta kutatása Kaposvárról és Szekszárdról (Kunszt, 2005), melyben a hatalmi viszonyokat a választási eredmény tükrében vizsgálta. Dobos Gábor és Várnagy Réka kutatása során e sorok szerzőjéhez hasonló kérdésekre kívánt választ kapni: a különböző politikai szereplők mekkora befolyással bírnak a helyi önkormányzatokban (Dobos-Várnagy, 2001)

A helyi politikai intézmények közötti hatalmi egyensúlyt vizsgálta Georg Sootla és Kristina Grau (Sootla-Grau, 2005); három kelet-európai országban vetették össze a szereplők közötti viszonyokat, az intézményi elrendeződésre és a döntéshozatalra koncentrálva.

A helyi képviselők körében végzett kérdőíves felmérés²⁶ adatai alapján mutatom be, milyen hatást gyakorolnak a különböző hatalmi konstellációk a képviselőtestületek működésére, a politikai szereplők befolyásolási képességére.

2. Helyi hatalmi viszonyok a választási eredmény tükrében: a hatalmi konstellációk

Az önkormányzati választási rendszer korábban tárgyalt szabályai alapján az állampolgárok közvetlenül választhatják meg a képviselőtestület tagjait, valamint a polgármestert. Ez a szisztéma elősegíti az állampolgárok számára a személyek közötti választást, akár a pártszimpátiájuktól eltérő, ám számukra ismerős jelölt megválasztását. Emellett, együttműködésre, összefogásra készíti a szervezeteket, pártokat – jellemző, hogy az azonos nézeteket valló szervezetek felsorakoznak egy-egy jelölt mögött, nem indítanak „ellenjelöltet”, hogy a szavazóbázis ne „darabolódjon szét”.²⁷ Ennek természetesen következménye van a polgármester későbbi munkájára nézve: egyfelől, az őt támogató szervezetek valószínű szövetségesei lesznek a testületben, ugyanakkor, korlátozzák is önállóságát.

A képviselőtestületek részben listás, részben egyéni kerületi képviselőkből állnak össze, s elég valószínűtlen az „egyszínű” képviselőtestületek létrejötte: a vesztes szavazatok hasznosulása révén több szervezet is bejuthat. A képviselőtestület többpárti²⁸ összetétele pedig a koalíciókötés kényszerét hozza magával, a kompromisszumok, a megegyezés kényszerét a különböző politikai erők között. 2010 óta, a többségi elem erősödésével ez a koalíciós kényszer enyhült: a választásokon népszerűbb párt nagyobb eséllyel szerzi meg a testületi helyek relatív, ill. kétharmados többségét. Ugyanakkor, mivel a kompenzációs lista továbbra is jelen van, az egyszínű testületek létrejötte továbbra is valószínűtlen a 10 ezernél több lakosú településeken.

26 A kérdőíves felmérést a 10 ezernél több lakosú települések helyi önkormányzati képviselői körében végeztem 2007 tavaszán. A települések kiválasztása során arra törekedtem, hogy többféle településtípus legyen képviselve, illetve, hogy regionális elhelyezkedés szempontjából, mind a 7 régió képviselve legyen. A kérdőívet elektronikus formában küldtem ki a települések honlapján szereplő, nyilvános egyéni képviselői e-mail címekre. A mintába véletlenszerűen kerültek be az egyes, e-mail címmel rendelkező képviselők. Azokon a településeken, ahol nem szerepeltek a hivatalos honlapon a képviselői e-mail címek, a polgármesteri hivatalnak küldtem el a kérdőívet, azzal a kéréssel, hogy továbbítsák a helyi képviselőkhöz. Az ily módon kiküldött 406 kérdőívből 135 érkezett vissza, így visszaküldés aránya 33,2 %. Egy településről maximum három visszaérkezett kérdőívet vettem figyelembe az adatok összesítése során, így 66 településről érkeztek vissza válaszok.

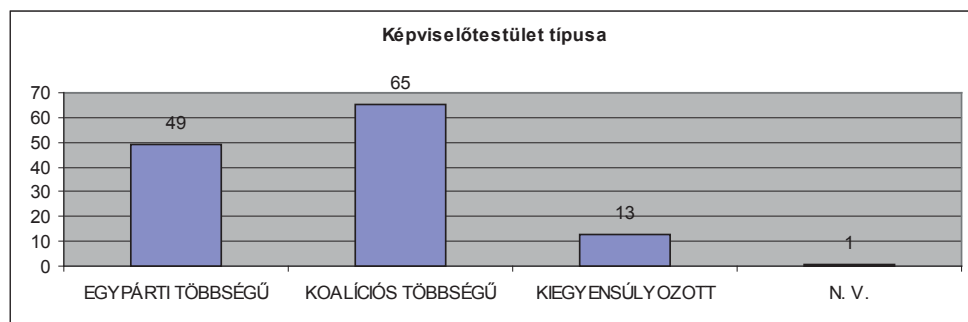
27 Természetesen, előfordul az is, hogy, főként önállóságuk hangsúlyozása végett, önálló jelölteket állítanak az azonos ideológiai oldalt képviselő szervezetek.

28 ill. társadalmi szervezetek, független képviselők

Az intézményi elrendeződésről szóló fejezetben láthattuk, hogy a testületekben önkormányzati választás eredményeként többféle „mintázat” jöhet létre (Horváth, 1996). Mivel a kutatásban a mintázatok jellemzőinek kulcsfontosságú szerepe van, érdemes ezeket röviden feleleveníteni:

Az egypárti többségű testületekben egy párt (vagy társadalmi szervezet)²⁹ rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A koalíciós többségű testületekben két vagy több párt együttesen rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A kiegyensúlyozott testületekben egyetlen párt vagy szervezet sem rendelkezik a mandátumok többségével, az erőviszonyok kiegyensúlyozottak az egymással koalícióra nem lépett szervezetek között. A képviselőtestületek³⁰ döntéseik túlnyomó részét a szavazatok egyszerű többségével hozzák (a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése szükséges a döntés meghozatalához), a nagyobb horderejű kérdéseknél abszolút, illetve minősített többséget követelnek meg. A pártok közötti együttműködés tehát nélkülözhetetlen a képviselőtestület operativitásának, s ezáltal a település működésének biztosításához. Ahol mégisincs állandó többség, döntésről-döntésre kell ún. ad hoc koalícióknak összekovácsolódniuk.

A vizsgált települések megoszlása a 2. ábra szerint alakult:



2. ábra: A vizsgált települések megoszlása a képviselőtestületi többség alapján; saját számítások

A polgármester, aki közvetlenül a választóktól nyeri el mandátumát, többféle viszonyban állhat a képviselőtestülettel:

- többségi
- ellenzéki
- független polgármester

29 A továbbiakban, ott is, ahol ezt nem jelzem külön, a „párt” szó alatt a képviselőtestületekben mandátum(ok)al rendelkező társadalmi szervezetekre is gondolok. Úgy vélem, itt főleg a megkülönböztetés, hiszem politikai tevékenységük során ezek a szervezetek kvázi pártként viselkednek.

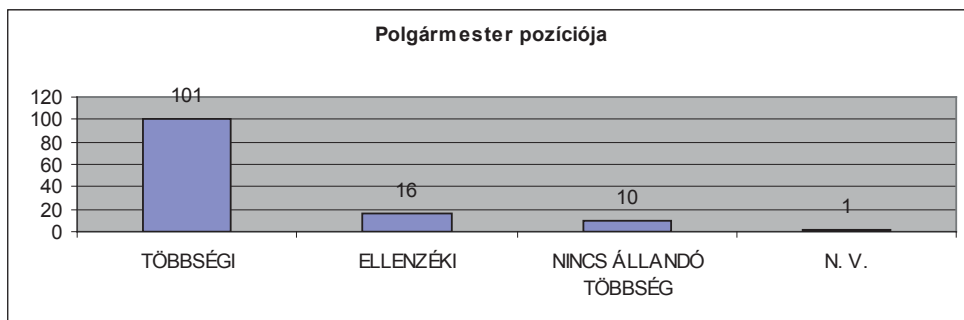
30 A képviselőtestületek azt, hogy a különböző tárgykörökben milyen szavazási többségre van szükség, Szervezeti és Működési Szabályzatukban (SZMSZ) határozzák meg.

Többségi az a polgármester, aki a képviselőtestületben abszolút vagy koalíciós többséggel³¹ rendelkező párt tagja (vagy az által támogatott). Ellenzéki az a polgármester, aki a képviselőtestületben abszolút vagy koalíciós többséget birtokló pártok körén kívül eső, ám mandátum(ok)al rendelkező párt tagja (vagy az által támogatott). Független az a polgármester, aki nem tagja egyik pártnak sem, és a választások során sem támogatták pártok (vagy szervezetek). Gyakori eset, és a távolról vizsgálódó kutató számára nagy nehezen észrevehető az a szituáció, amikor a polgármester független, ám a testületben egy vagy több párt folyamatosan támogatja a négy év alatt. A kiküldött kérdőívben rákérdeztem, hogy mely pártok támogatják a polgármestert, s azokat a független polgármestereket, akik valamely szervezet folyamatos támogatását bírták, a többségi/ellenzéki polgármesterek közé soroltam be.

Ily módon, a képviselőtestülethez való viszony szempontjából a kutatás során háromféle polgármesterrel számoltam:

- többségi (egypárti vagy koalíciós többség támogatja)
- ellenzéki (a támogató párt(ok) nem rendelkeznek többséggel)
- nincs állandó többsége (független)

A vizsgált települések polgármestereinek a megoszlása a 3. ábra szerint alakult:



3. ábra: A vizsgált települések megoszlása a polgármester pozíciója szerint, saját számítások

A képviselőtestület politikai összetételét, valamint a polgármester helyzetét alapul véve, felrajzolhatóak a helyi hatalmi viszonyok mintázatai (4. sz. táblázat):

	többségi polgármester	ellenzéki polgármester
egypárti többség	A	C
koalíciós többség	B	D
nincs állandó többség	E	F

4. táblázat: A polgármester helyzete és a képviselőtestület politikai felépítése

31 vagyis az abszolút többséggel rendelkező koalícióban részt vevő párt

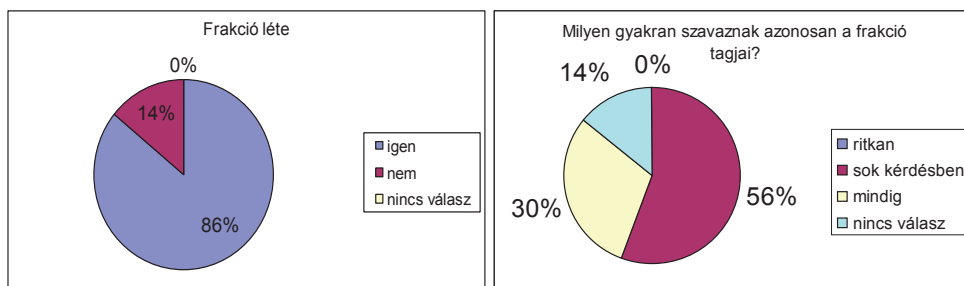
- A. Egy párt (szervezet) abszolút többséggel bír, és a polgármester e párt tagja vagy támogatója;
- B. Egy párt abszolút vagy egyszerű többséggel bír, – és a polgármester nem rendelkezik a többséggel rendelkező párt támogatásával;
- C. Két vagy több pártnak koalíciós többsége van,– és a polgármester e pártok valamelyikének tagja vagy támogatója
- D. Két vagy több pártnak tág vagy szűk koalíciós többsége van – és a polgármester egyiknek sem tagja vagy támogatója
- E. Nincs állandó kormányzó többség, ám néhány párt (képviselő) folyamatosan támogatja a polgármestert, de nincsenek egymással koalíciós kapcsolatban
- F. Nincs állandó kormányzó többség, és nincsenek a polgármestert folyamatosan támogató képviselői csoportok sem, csak ad hoc koalíciók jönnek létre.

Első pillantásra úgy tűnik, hogy a döntéshozatal szempontjából nincs túl nagy jelentősége annak, ellenzéki-e a polgármester van sem, hiszen a többséggel döntő képviselőtestületben ő pusztán egy képviselőnek számít a szavazások során. Sokkal fontosabbnak tűnik tehát, hogy legyen állandó, stabil többség a testületben. Ilyen értelemben az A és C eset, valamint a B és D eset között minimális különbségekkel kellene találkozunk.

Ugyanakkor, igaz lehet az a feltételezés is, hogy amikor a politikai erők blokkosodása (Körösenyi-Tóth-Török, 2007) ment végbe, minimális volt annak a jelentősége, hogy egypárti, vagy koalíciós-e a többség egy testületben. A koalícióban résztvevők, mint ha egy párt lennének, fegyelmezetten egységesen szavaztak a döntéshozatal során, olyan mértékű az egyet nem értés, szembenállás a másik oldallal. Tehát, politológiai szempontból nincs jelentősége, hogy egy „tisztá” Fideszes városvezetéssel, vagy egy Fidesz-KDNP-MKDSZ –es koalícióval állunk-e szemben. Ebben az értelemben, az A és B, valamint a C és D esetek között kellene majd minimális eltéréseket tapasztalunk.

3. Helyi hatalmi viszonyok – a kérdőíves adatok tükrében

Azt, hogy milyen mértékű a testületek pártosodottsága, jól mutatja, hogy léteznek-e frakciók – állandósult képviselőcsoportok, melyek többnyire azonosan szavaznak – a képviselőtestületben. A vizsgálatban résztvevő képviselők túlnyomó része tagja valamilyen frakciónak (4. ábra):



4. ábra: Frakciók megjelenése és az azonos szavazás gyakorisága; saját számítások

A kutatás során az volt tapasztalható, hogy képviselőcsoportok még ott is léteznek, ahol nincsen állandó többség:

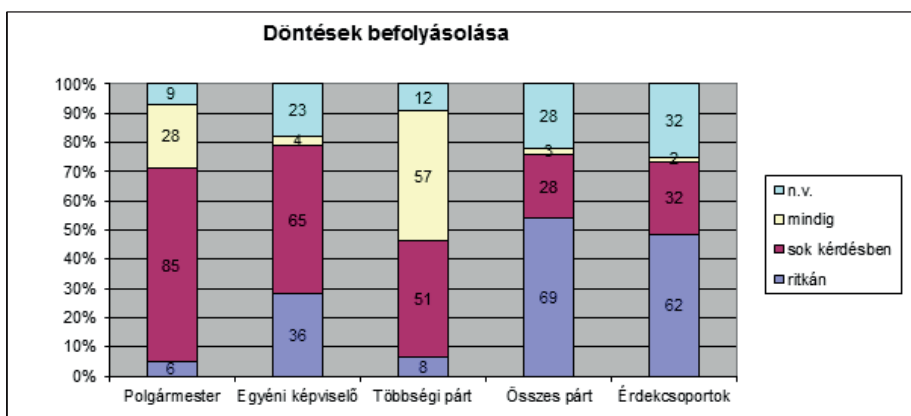
A továbbiakban szeretném megvizsgálni, hogy a kérdőíves felmérés adatai alapján, hogyan alakul a képviselőtestületek működése, a döntés-előkészítés, befolyásolás és döntéshozatal a különböző hatalmi mintázatok esetében. Külön kitérek arra, hogyan alakul a bizottsági munka, illetve, hogy mit gondolnak a képviselők a polgármester szerepéről a fenti folyamatok során. Természetesen, a képviselők válaszai nem feltétlenül a valóságos állapotokat tükrözik, hiszen ők maguk, mint a helyi politika működtetői, nyilvánvalóan nem objektíven látják saját munkájukat. Ugyanakkor úgy vélem, hogy annak megítélésében, milyen hatást gyakorolnak a politikai hatalmi viszonyok a helyi döntéshozatalra, épp a képviselők szubjektív véleménye jelentheti a legjobb forrást, hiszen predispozícióikkal ők maguk alakítják azt. Például, ha megkérdezzük, hogy „Mekkora az egyes képviselők befolyása a döntésekre?” A képviselők a saját, szubjektív érzetük alapján válaszolnak majd, ami nem feltétlenül tükrözi tényleges szerepüket, ám azt, hogy mekkorának érzik saját jelentőségüket, igen, s ebből már levonhatóak bizonyos következtetések.

A döntéselőkészítés, a döntések befolyásolásának folyamatai az informalitás homályába burkolóznak, legfeljebb sajtóforrások alapján lennének megismerhetőek. Ezek esetében, úgy vélem, a képviselők szubjektív válaszai nélkülözhetetlenek.

A helyi hatalmi viszonyokat a helyi képviselők véleményének tükrében mutatom be tehát, igyekezvén figyelni a módszer által nyerhető információk korlátaira.

3.1 Döntések befolyásolása

Arra a kérdésre, hogy „Véleménye szerint, a döntéshozatal során kinek/kiknek az elképzelései érvényesülnek leginkább a meghozott döntések tartalmában?” többféle helyi politikai szereplő befolyásának mértékét adhatták meg a helyi képviselők:



5. ábra: Döntések befolyásolása a különböző politikai szereplők által, forrás: saját számítások

A legnagyobb befolyásolási képességet a többségi pártnak, illetve a polgármesternek tulajdonítják, míg a legkisebbet az összes pártnak, valamint a különböző érdekcsoportoknak. érdemes megfigyelni, hogy a legtöbben még a polgármesternél is nagyobb befolyást tulajdonítanak a többségi pártnak. Számomra meglepő volt, a válaszmegtagadás magas aránya az érdekcsoportok befolyása esetében: sok képviselő volt, aki válaszolt a többi kérdésre, és csak az érdekcsoportokra vonatkozó sort hagyta megválaszolatlanul. Elképzelhető, hogy nem tartották relevánsnak az érdekcsoportok szerepeltetését, de az is, hogy nem volt számukra egyértelmű, mit ért a kérdőív a fogalom alatt³²

Ha megvizsgáljuk, hogy a különböző hatalmi mintázatokba tartozók mit gondolnak az egyes politikai szereplők befolyásolási képességéről, fontos eltéréseket tapasztalhatunk:

5. táblázat Politikai szereplők befolyásolási képessége	ritkán	sok kérdésben	mindig	n.v.
Polgármester	6	85	28	9
egyéni képviselő	36	65	4	23
Többségi párt	8	51	57	12
Összes párt	69	28	3	28
Érdekcsoportok	62	32	2	32

5. táblázat Politikai szereplők befolyásolási képessége

A polgármesterek befolyásoló képességét mindegyik típus esetén említésre méltónak találták a képviselők; a „sok kérdésben” választ jelölték a legtöbben. Ez azért is érdekes, mert, mint azt a bevezetőben említettem, a döntéshozatal szempontjából, ha csak a pusztá szabályokat tekintjük, a polgármester egyszerű képviselőnek tekinthető, nem rendelkezik plusz jogosultságokkal. Ugyanakkor, több tényező mégis kiemeli szerepét: egyrészt, az előterjesztések jelentős részét ő terjeszti a testület elé; egyebek mellett azokat, amelyek a Hivatalból érkeznek; ezek pedig a tárgyalások jelentős hányadát adják (Kákai 2006). Másrészt, kiemeli az a formális szerep, hogy ő vezeti az üléseket, melynek során összefoglalja az elhangzottakat, szavazásra szólít fel – így több lehetősége van befolyásolni a megszülető döntés (szónoki képességek, szavazás időzítése). Harmadrészt, nem szabad elfelejteni az sem, hogy a pártok, politikai szereplők közötti kompromisszum kialakítása, megfogalmazása az ő feladata az előzetes egyeztetések során. Ennek ellentmond, hogy a polgármester döntés befolyásoló képességének egypárti és a koalíciós többségű testületekben tulajdonítanak a legnagyobb jelentőséget; melynek magyarázata valószínűleg az, hogy a polgármesterek legtöbbször a pártok helyi vezetői, erős emberei, akik a képviselőtestületi munka során is tovább „vezetik” a pártjukat. Nem meglepő, hogy a legkisebb

32 A politikusok számára az „érdekcsoport” kifejezés sokszor háttérben meghúzódó klientúrát jelent, ilyen értelemben negatív értéktartalommal telített fogalom, melynek befolyásáról „jobb hallgatni”. A kérdőív készítésekor természetesen lobbicsoportokra, érdek- és civil szervezetekre, stb. gondoltam.

befolyást a D típusban tulajdonítanak neki, ahol a koalíciós többség mellett ellenzéki polgármester működik. Annál inkább az viszont, hogy az E és F esetekben, amikor nincs stabil többség, nem emelik ki a polgármester szerepét – ennek alapján úgy tűnik, hogy kompromisszum-kikovácsoló szerepe mégsem olyan jelentős...

A képviselők, összességében, viszonylag csekélynek érzik saját befolyásoló képességüket. A B és a D esetben, talán a koalíciós többség miatt, kis mértékben nagyobbak érzik jelentőségüket. Érdekes, hogy az E és F esetben, ahol az ad hoc koalíciók létrehozásának kényszere, azt várnánk, felértékeli az egyes képviselőket; a válaszadók szerint nem bírnak a képviselők jelentős befolyásoló erővel. Érdekes, hogy többnyire azok a képviselők érezték csekélynek az egyéni befolyásoló képességet, akik nagy jelentőséget tulajdonítottak a többségi párt befolyásának, mely szintén a pártosodottság³³ jele.

A legnagyobb befolyásolási képességet a többségi pártnak tulajdonítják a képviselők az esetek nagy részében. Érdekes, hogy azok a képviselők is nagy befolyást tulajdonítanak a többségben lévő párt(ok)nak, akinek a településén nincs is állandó többség: valószínűleg vagy általánosságban értelmezték a kérdést, vagy pedig az ad hoc többségben lévőkre gondoltak. Mindazonáltal a kérdőíves felmérés e hiányossága nem változtat azon az összképen, hogy a többségi pártot tartják a legbefolyásosabb szereplőnek.

Az „összes párt” mellett az érdekszervezeteknek tulajdonítják a legkisebb befolyást a képviselők. Megfigyelhető viszont, hogy a kiegyensúlyozott testületekben nagyobb jelentőségűnek tartják, valószínűleg itt az ingatag erőegyensúly miatt felerősödik az érdekérvényesítés lehetősége és jelentősége.

Összességében, a legnagyobb befolyást a többségi pártnak, illetve a polgármesternek tulajdonítják a különböző típusok, a legkisebbet az összes pártnak valamint az érdekszervezeteknek. Érdekes, hogy a polgármester befolyásának megítélése független volt attól, hogy milyen többség volt az adott testületben, ám az, hogy a polgármester bírja-e a képviselőtestület támogatását, már fontosabbnak bizonyult. Összességében, a hatalmon lévő pártok elképzeléseit tartják a legmeghatározóbbnak, ez a pártelvűség erősségének bizonyítéka: úgy tűnik, hogy a pártok felett átívelő, az egyének kezdeményezéseit is tükröző helyi politikacsinálás nyomát kevéssé látják a képviselők. Ugyanakkor, volt, aki egyszerűen úgy látta: „Mindig a képviselők álláspontja alakítja a döntést, mert csak a képviselők többsége tud határozni.”³⁴

33 Értve ezalatt, hogy a képviselőtestületekben a pártok álláspontja az uralkodó az egyéni képviselői vélemények helyett, a képviselők a leginkább mint a pártok tagja nyilvánulhatnak meg.

34 Az egyik kérdőívet kitöltő képviselő megjegyzése.

3.2. Egyeztetés

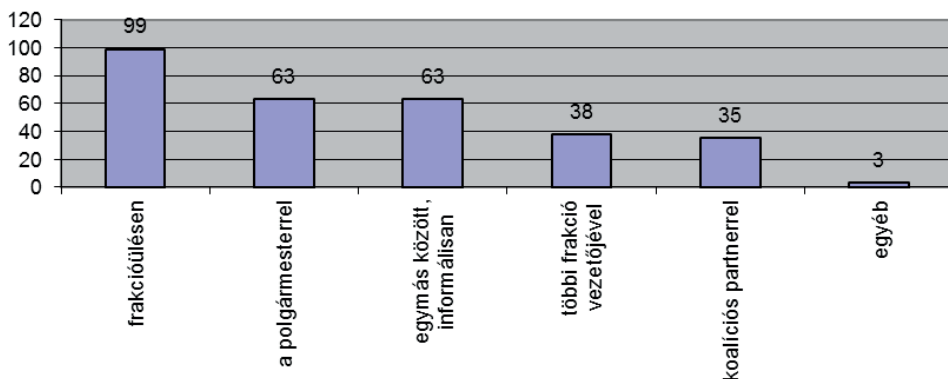
A képviselőtestületi munkát megkönnyíti, ha a képviselők valamilyen formában egyeztetik álláspontjaikat az ülések előtt. Ennek az előzetes egyeztetésnek két típusa lehet: az első, amikor az egy pártba tartozó képviselők egyeztetik elképzeléseiket, kialakítják közös álláspontjukat, például egy frakcióülésen. A másik, amikor a különböző pártba tartozó képviselők, frakciók egyeztetnek egymással, a polgármesterrel, más tisztségviselőkkel. Ennek legintézményesültebb formája a frakcióvezetők tanácsának intézménye (Kákai 2006). Az egyeztetés célja itt, hogy tehermentesítse a testületi munkát, a nyilvánosság nyomása nélkül elősegítse a kompromisszumok megszületését (természetesen ez lehet antidemokratikus is: háttéralkuk a nyilvánosság kizárásával).

Tény, hogy a válaszoló képviselők szinte mindegyike valamilyen formájú egyeztetésen részt vesz.



6. ábra: Egyeztetés a testületi ülések előtt, saját számítások

A 7. ábra adataiból látható, hogy melyek a leginkább „kedvelt” egyeztetési formák. A képviselők több választ is megjelölhettek, mivel jelentős részük többféle egyeztetési formán is részt vesz a képviselőtestületi ülések előtt.



7. ábra: Egyeztetés formái: kivel egyeztetnek? Saját számítások

Érdekes, hogy az egyeztetések témaköréhez számos megjegyzést fűztek a képviselők (a legtöbb megjegyzést a polgármester szerepét firtató kérdés kapta, de erről később).

Az egyik képviselő megjegyzi, hogy „Az, hogy a frakció tagjai többnyire együtt szavaznak, az előzetes megbeszélések során kialakult álláspontból következik. Rendkívül ritka volt az elmúlt években a frakciófegyelemből adódó együttszavazás.”³⁵

Egy másik képviselő szerint: „A képviselői munka nem látványos része, az egyeztetések, folyosói beszélgetések, bizottsági munka stb. alakítja ki a szinte végleges szavazási szándékot. A közgyűlési felszólalások, tiltakozások a nyilvánosságnak (a következő választásnak, a másnapi sajtónak, stb.) szólnak, hisz előtte már tudni a többség szavazási álláspontját. Kormányzók: „igen”; ellenzék alapból: „nem” vagy tartózkodás. Egy-egy személyes vagy csoport érdek felbukkanása üdítő kivételt jelent.”³⁶

Egyeztetnek az ülések előtt?	nem	igen	
Polgármesterrel	65	63	
Frakcióülésen	29	99	
Többi frakcióval	90	38	
Egymás között, informálisan	65	63	
Elősegítik ezek a megbeszélések?	ritkán	sok kérdésben	mindig
	10	68	44

6. táblázat: Az előzetes egyeztetés és annak szerepe a képviselők szerint

A polgármesterrel való előzetes egyeztetés szinte mindenhol előfordul, akár ellenzéki, akár többségi a polgármester. A kiegyensúlyozott testületek esetében, illetve ellenzéki polgármester esetén egy kicsit gyakrabban, stabil többség megléte esetén egy kicsit ritkábban egyeztetnek a polgármesterrel az átlagnál a döntéshozatalt megelőzően a képviselők.

A frakcióülés szinte mindenhol a legfontosabb, leggyakoribb egyeztetési fórum, az E és F esetben kisebb az aránya, bár, hozzá kell tenni, hogy ezek esetében nem mindenhol volt frakció, amely tagjaként egyeztethetnének a képviselők. ezekben az esetekben a képviselők nagyobb döntési szabadságot élvezhetnek. A frakcióülésen kialakított álláspont jellemzően kötelezi a képviselőket, s hasonlóan az országos politikához, itt sem „népszerűek” a gyakorta kiszavazó képviselők társaik körében.

Az informális egyeztetés – jellegéből fakadóan – kevésbé megismerhető a kutató számára, s ennek az ábrának az adatai a képviselők önbevallásán alapulnak, azaz nem feltétlenül a valós állapotokat tükrözik. Mindazonáltal, úgy tűnik, hogy a stabil többséggel rendelkező testületekben az a forma kevésbé jellemző, míg az instabillabb, kiegyensúlyozott testületekben sokkal gyakoribb.

35 Az egyik kérdőívet kitöltő képviselő megjegyzése.

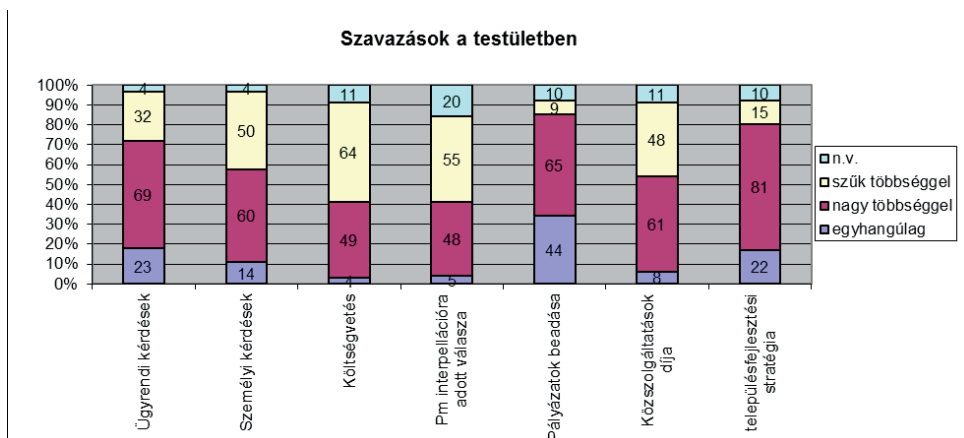
36 Az egyik kérdőívet kitöltő képviselő megjegyzése.

A helyi képviselők zöme hatékonynak tartja az előzetes egyeztetéseket. Érdekes, hogy viszonylag sok képviselő választotta a mindig lehetőséget, olyanok is, akik koalíciós többségű, vagy/és ellenzéki polgármesterrel együtt dolgozó testületnek a tagjai, ahol nyilvánvalóan sok konfliktus, érdekütközés árán születnek a meg egyezések – szinte hihetetlen, hogy minden esetben hatékonynak, a meg egyezést elősegítőnek bizonyulnak az előzetes egyeztetések. Lehetséges, hogy ezek a képviselők inkább a „kíváncsi” állapotot írták le válaszukkal a valóság helyett. Ugyanakkor elképzelhető az is, hogy valóban úgy érzik: az előzetes egyeztetések minden esetben előremozdították a későbbi meg egyezést. Volt, aki megjegyezte: „ennek hiányában nem is jönne létre meg egyezés”. Többen megjegyezték itt azt is, hogy a képviselőtestületi ülések előtt a meg egyezés leggyakrabban a döntés-előkészítést végző bizottságokban jön létre. Mivel a bizottsági munka szerepét egy másik kérdés vizsgálta, itt sajnos nem szerepelt válaszlehetőségként. Nagyságrendileg így nem tudjuk felmérni jelentőségét, de meg kell már itt jegyezni, hogy a bizottságokban folyó munka során részben szakmai döntés előkészítés zajlik, de részben egy előzetes egyeztetési fórum is, ahol a politikai kompromisszum kikovácsolása is megtörténhet (gyakran meg is történik). A bizottságok tehát nemcsak szakmai, hanem politikai értelemben is tehermentesítik a képviselőtestületet.

Pálné Kovács Ilona ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a testület széles körű kizárólagos döntéshozatali kompetenciája a valóságban formális döntéshozatalt jelent: a plénum nyilvános ülései elvileg a demokrácia egyik minimumát, a nyilvánosság követelményét igyekszik kielégíteni, de a gyakorlati előnyök nehezen érvényesülnek. A nagyobb településeken a testület struktúráját a pártok frakciói jelenítik meg, így akár az országgyűlésben, így itt is a plénum inkább a konfrontáció, mintsem valós kompromisszum kialakításának színhelye. Itt a testület parlamentarizációjáról beszélhetünk. Ha mégis születik bizonyos ügyekben kompromisszum, az jellemzően más – akár informális – fórumon, a nyilvánosság kizárásával történik. (Pálné, 2008)

3.3. Döntéshozatal: szavazások a testületben

Az alábbiakban megvizsgálom, hogy milyen témaköröket, döntéshozatali tárgyakat éreznek a leginkább konfliktusosnak a képviselők, illetve, melyekről vélik úgy, hogy azok mögé széles konszenzust lehet kovácsolni az ő testületükben. A kérdés az volt, hogy általában milyen többséggel döntenek a különböző témakörök esetében: szűk többséggel (a kormányzó pártok), nagy többséggel, netán egyhangúlag?



8. ábra: Szavazások a testületben, saját számítások

Látható, hogy legnagyobb konszenzust a pályázatok beadásával kapcsolatos ügyek során képesek megteremteni a testületben, ezt az ügyrendi kérdések, illetve a településfejlesztési stratégia meghatározása követi. Nyilvánvalóan, az ügyrendi kérdések pusztán formálisak, ezek körül csak a nagyon éles politikai konfliktusok esetén alakul ki egyet nem értés, vita. A pártok, polgármesterek a legtöbbször a napirend befolyásolásával próbálják meg a maguk számára kedvező irányba terelni a testület munkáját. Például a számukra kedvezőtlen témák esetén a napirendi pontok növelésével, „felduzzasztásával”, vagy azok elhalasztásával. Ügyrendi vita fordulhat elő még a testületi ülés nyilvánossága kapcsán: a zárt ülés elrendelését többnyire az ellenzék szokta kifogásolni.

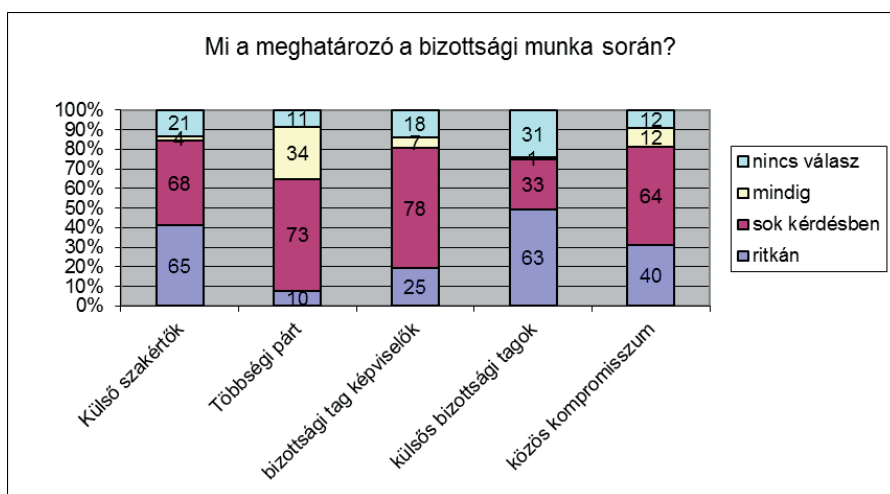
A pályázatok beadása körüli széles konszenzus részben a települések anyagi kiszolgáltatottságával, a források szerzésének folyamatos igényével magyarázható, másfelől pedig, politikailag kevésbé kifizetődő, nehezen védhető lenne bármely pályázat beadásának vitatása, ugyanakkor erre is találhatunk példákat (2008-ban Püspökkladányban aláírásgyűjtés is indult az új egészségcentrum építéséhez szükséges pályázat beadása ellen: igaz, hogy itt a szervezők leginkább a létesítmény városzéli elhelyezésének tervét kifogásolták). A pályázatok „megfúrása”, s ezáltal a hatalmon lévők sikerektől történő megfosztása nem jellemző stratégia a hazai helyi politikában.

Némi meglepetés a városfejlesztési stratégia körüli, viszonylag gyakori egyetértés. A politikai logika azt diktálná, hogy a pártok eltérő elképzelésekkel rendelkezzenek a települések jövőjéről, és inkább ezek hangsúlyozására törekedjenek. A településfejlesztési stratégiák közelebbi vizsgálata³⁷ azt mutatja, hogy ezek a „tervezetek” nagyon általános jellegűek, kevés konkrétumot tartalmaznak. Az olyan általános elvek, célok mögé, mint pl. „a lakosság számára színvonalas szolgáltatások biztosítása” könnyen fel lehet sorakozni, sőt, az egyet nem értés elmaradása ez esetben is támadási felületként szolgál a pártok számára.

37 Mondovics, 2010.

A legkisebb egyetértés a költségvetés elfogadása kapcsán jellemzi a testületek döntéshozatalát a képviselők szerint. A fentiek alapján, ez nem meglepő, hiszen ez konkrétumokat, pontos számokat tartalmaz. De egyébként is, a költségvetés az a terület, ahol a „politikai” különbségek a leginkább megnyilvánulnak, ez képezi nemcsak a helyi, de az országos politikában is a legtöbb vita tárgyát.

3.4. Bizottsági munka



9. ábra: Kinek az álláspontja meghatározó a bizottsági munka során? Saját számítások

A bizottságok munkája során, hasonlóan a képviselőtestületi munkához, a többségi párt álláspontját tartják a leginkább meghatározónak. A szakértők, külsősök véleménye kevésbé tűnik jelentősnek a képviselők számára. E kép alapján azt mondhatjuk, hogy a városokban a bizottságok mint „mini” képviselőtestületek működnek: lehet, hogy ott több szakmai érv, információ hangzik el a tárgyalások során, de a meghozott állásfoglalás itt is politikai természetű. A szakmaiság viszonylagos háttérbe szorulását jelzik Kákai kutatásai is (Kákai 2008), amelyekben arra figyel fel, hogy a külsős bizottsági helyek jelentős részét a testületben mandátumhoz nem jutott politikusokkal töltik fel. Ugyanakkor, mint azt a bizottságokról szóló résznél már jeleztem, törekednek arra, hogy a bizottságokban az adott területhez értő személyek foglaljanak helyet.

3.5. Polgármester helye és szerepe a helyi hatalmi viszonyok között – a képviselők véleményének tükrében

A képviselők az alábbi, a polgármester szerepére vonatkozó állítások közül jelölhettek meg többet is:

1	jelentősége csekély, mert az érdemi döntéseket úgyis a képviselőtestület hozza	9
2	jelentősége csekély, mert nem képes élni jogköreivel, befolyásolni a döntéseket	3
3	jelentős szerepe van a kompromisszumok kikovácsolásában, a döntések megszületésében	65
4	jelentős szerepe van, mert meghatározza a település fejlesztésének irányvonalát	44
5	jelentős szerepe van, mert az állampolgárok felé közvetíti, megjeleníti a képviselőtestület munkáját	52
6	egyéb	16
9	n.v.	4

7. táblázat: A polgármester szerepére vonatkozó állításokkal való egyetértés megoszlása.

Mint látható, a legtöbb esetben a kompromisszumteremtő szerepkört hangsúlyozták a képviselők. Ez azért is érdekes, mert a kompromisszumos döntéshozatal kevésbé jellemző formaként szerepel a többi kérdésre adott válasz során, de természetesen lehetséges, hogy ez alatt a többségen belüli kompromisszumos álláspont kialakítására (is) gondoltak a képviselők.

Az állampolgári kapcsolatok tekintetében emelkedik ki még a polgármester szerepe, ez illeszkedik a politika perszonalizációjának folyamatába: a képviselőtestület sokszor „arctalan”, a polgármester emblematikus figuraként jeleníti meg annak tevékenységét.

Érdekesség, hogy a polgármesternek leginkább azok a képviselők tulajdonítanak kisebb jelentőséget, akiknek képviselőcsoportja nem támogatja a polgármestert. Ők tették a legtöbb „egyéb” megjegyzést is, mint pl. „...jelentősége csekély, de ügyesen képviseli sajátjaként a pártja véleményét, így ettől erősnek látszik” vagy: „Jelentős szerepe van, mert a 3. ciklusát kezdte, és jelentős médiatámogatással el tudja adni magát”³⁸

4. Összegzés

A helyi képviselők véleménye alapján a testületi munka pártpolitikai elvű működése rajzolódik ki elénk, melyben a legnagyobb befolyást a döntésekre a többségben lévő pártnak tulajdonítják a képviselők, a polgármester – aki egyébként a legtöbb esetben a döntéshozatal kezdeményezője (Kákai 2004) – a második helyre szorul. A többi párt, az egyéni képviselők mellett a legkisebb hatalmat az érdekszervezeteknek tulajdonították a válaszadók.

Minimális eltérés mutatható ki a tekintetben, hogy koalíciós vagy egypárti többségű-e a testület: a lényeg a stabil többség megléte. Ez a koalíciós partnerek közötti jó együttműködésre utal, valamint arra is, hogy a vizsgált időszakban az ellenzék és a kormányzó többség között éles szembenállás volt jellemző; a képviselőcsoportok „zárják soraikat”. Ugyanakkor eltérő befolyást tulajdonítottak a polgármesternek: úgy tűnik, e tekintetben nemcsak az számít, hogy ellenzéki vagy többségi polgármester-

38 A kérdőívet kitöltő képviselők megjegyzései.

ről beszélünk-e (az előbbinek nyilvánvalóan kisebb a befolyása), hanem az is, hogy koalíciós vagy egypárti többségű-e a testület. Meglepő módon, az egypárti többségű testületekben tulajdonítanak neki nagyobb befolyást, holott előzetesen azt vártuk, hogy a koalíciós többség esetében lesz nagyobb szerepe – a partnerek közötti együttműködés biztosításában. A válaszok alapján úgy tűnik, hogy a koalíciós többség esetén a pártfrakció, és a frakciók közötti egyeztetés nagyobb hangsúlyt kap.

Az egyeztetés formáinak vizsgálata is ezt támasztja alá, hiszen a legtöbben a frakcióülést jelölték meg, mint egyeztetési fórumot, a polgármester itt is csak második helyen szerepel. Az ellenzéki polgármesterek esetén már nagyobbak a különbségek: a koalíciós többség fel-, az egypárti leértékeli a polgármester szerepét.

A kiegyensúlyozott testületekben a polgármesterrel való egyeztetés egy kicsit gyakoribb, befolyása is nagyobb. Itt ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kap az egymás közötti, informális egyeztetés, valamint az érdekszervezetek is nagyobb befolyáshoz jutnak.

Az előzetes egyeztetések összességében mindenhol hangsúlyosnak, fontosnak bizonyultak, függetlenül a polgármester hovatartozásától vagy a testületi többségtől. Ennek alapján úgy tűnik, a politikai viták, a testületi munka konfliktusos része már a testületi ülés előtt lezajlik; ezt megerősíti az a kép, hogy a jegyzőkönyvekben egy sokszor mechanikus, a döntéseket egyhangúlag, illetve nagy többséggel jóváhagyó döntéshozatal képe rajzolódik ki előttünk. Az előzetes egyeztetés kiemelkedő szerepe arra utal, hogy nem arról van szó, hogy ezekben a testületekben egyetértés, pártok felett átívelő konszenzus van, hanem arról, hogy ezek a nyilvánosság előtt kevésbé jelennek meg.

Ugyanakkor, kirajzolódtak azok a területek is, amelyek kapcsán a helyi politikusok hangsúlyozzák saját álláspontjukat, eltérő véleményüket: a polgármester interpellációra adott válasza, a költségvetés elfogadása azok a kérdések, amelyekben a „legsúlyosabb” többséggel döntenek. Egyhangúlag, vagy nagy többséggel születnek döntések a pályázatok beadásáról településfejlesztési stratégiáról; ezek kapcsán a pártok kevésbé fogalmaznak meg eltérő álláspontokat.

A bizottsági munka vizsgálata során is a pártelvűség képét erősíti az a tény, hogy elsősorban a többségi pártnak, annak képviselőinek tulajdonítanak befolyást. A külsős tagok, a szakértők az esetek nagy részében csekély szerephez jutnak. Érdekes, hogy azon testületek bizottságaiban a legnagyobb a szakértők szerepe, ahol nagyarányú, stabil többség van jelen, itt megengedhetik a szakértők bevonásának „luxusát”.

A vártnál kisebb szerepet tulajdonítanak a képviselők a közösen kikovácsolt kompromisszumnak a bizottsági munka során.

Ugyanakkor, a polgármester szerepére vonatkozó kérdés kapcsán a kompromisszumok kikovácsolásában tulajdonítottak neki legnagyobb szerepet. Másfelől, a képviselők jelentős része látta úgy, hogy a polgármester elsősorban a választópolgárok felé képviseli, megjeleníti a testület munkáját.

A szakértők, külsős bizottsági tagok, érdekszervezeteknek a döntéshozatal különböző fázisaiban tulajdonított csekély szerep egyfelől a pártpolitikai dimenzió fontosságára, a szakmai elemek (általában deklaráltnál) kevésbé jelentős voltára utalnak. Ennek alapján, a governance elmélet alapján leírt, „sokszereplős”, „nyitott” kormányzás egyelőre csak elvi lehetőségként van jelen hazánkban, a valóságban háttérbe szorulnak a politikai szereplők mögött, legalábbis ami a tízezernél több lakosú településeket illeti.

Az egyes típusok jellemzőit az 8. táblázatban foglaltam össze.

	A	B	C	D	E	F
Képviselőtestületi többség	egypárti többségű	egypárti többségű	koalíciós többségű	koalíciós többségű	kiegyensúlyozott (nincs állandó többség)	kiegyensúlyozott (nincs állandó többség)
Polgármester támogatottsága	többségi	ellenzéki	többségi	ellenzéki	állandó támogatás	ad hoc koalíciók
1. Döntések befolyásolása	polgármester, többségi párt	többségi párt, képviselők	polgármester, többségi párt	képviselők	képviselők	képviselők, érdekcsoportok
2. Egyeztetés						
Egyeztetés formái	polgármester	frakcióülés	polgármester, frakcióülés	frakcióülés	polgármester, informális	polgármester, informális
Egyeztetés hatékonysága	csekély	nagy	átlagos	nagy	átlagos	csekély
3. Döntéshozatal	széles többség; egyhangú döntés	széles többség; egyhangú döntés	szűk többség	szűk többség	széles és szűk többség	széles és szűk többség
4. Bizottsági munka	kompromisszum, többségi párt	kompromisszum, többségi párt, külsős tagok	többségi párt	külsős tagok	szakértők	szakértők, külsős tagok
5. Polgármester szerepe	átlagos, közvélemény felé jelentősebb	átlagos közvélemény felé jelentősebb	kompromisszum	vegyes válaszok	kompromisszum	kompromisszum, közvetítő
6. Érdekcsoportok szerepe	csekély	csekély	átlagos	átlagos	jelentős	jelentős

8. táblázat: A helyi hatalmi viszonyok – összefoglaló táblázat

V. A POLGÁRMESTEREK POLITIKAI KARAKTERE

1. Bevezetés

A politika perszonalizációjának jelensége, hogy a személyiségek meghatározó jelentőségűvé váltak a politikában, helyi szinten is érzékelhető. Különösen igaz ez a polgármester esetében, akinek kiemelkedő jelentősége már korábban is nyilvánvaló volt a helyi politika kutatói számára (Pálné, 2008). A személyiség szerepe részben a választókhoz való viszony tekintetében fontos. A polgármesteri szerepkör kutatói is azt emelik ki, hogy ő az, aki a helyi testületek munkáját megjeleníti a választók számára, személyében képviseli egyrészt az önkormányzatot, másrészt, saját pártját. A polgármesteri hatalom, kormányzás már többféle társadalomtudományi kutatás tárgya volt az elmúlt másfél évtizedben Magyarországon: a teljesség igénye nélkül, górcső alá került például a polgármesterek szociológiai karaktere (Bocz, 1994), az újraválasztásukat befolyásoló tényezők (Bocz, 2004); vizsgálták elképzeléseiket (Táll, 2000), értékorientációikat (Böhm, 1994).

Van egy másik, kevésbé vizsgált dimenzió is, mégpedig a személyiségnek a politikaformálásra, a többi politikai szereplőhöz való viszonyra gyakorolt hatása. A politikai karakter vagy stílus meghatározza a politikai szereplő konszenzusra való képességét, a különböző érdektörékvések becsatornázására való nyitottságát, a partneri kapcsolatokban való részvételi hajlandóságát, hogy csak néhány fontosabb területet említsek.

Kérdéses ugyanakkor, hogy mekkora a személyiség szerepe, mekkora jelentőséget tulajdoníthatunk az egyének karakterének a helyi politikában? Hipotézisem, hogy a személyiség szerepe másodlagos a hatalmi viszonyok diktálta szükségszerűségekhez képest; a párthovatartozás sokkal meghatározóbb, mint a politikus habitusa. Tehát, bármennyire karizmatikus is egy polgármester, a legtöbb esetben nem képes maga mögé felsorakoztatni az ellenzéki párt képviselőit. Ugyanakkor, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait.

A magyar polgármester nem véletlenül áll a kutatói érdeklődés homlokterében: kiemelkedő szerepét erősíti nemcsak a közvetlen választása, hanem más, intézményi-jogi tényezők is. Ő vezeti a testület üléseit, annak elnöke; ő a Hivatal vezetője, a munkáltatói jogok gyakorlója; államigazgatási hatáskörei gyakorlása során független a képviselőtestülettől. Politikai szempontból pedig erőssé teszi, hogy a legtöbb esetben ő a helyi párt vezetője, „erős embere”, aki számíthat a pártjához tartozó képviselők lojalitására. Ugyanakkor, számos tényező gyengíti is a szerepét: a képviselőtestületnek felelős önkormányzati hatáskörei tekintetében, hozzá kérdés, interpelláció intézhető. (Horváth, 1996). Mivel a képviselőtestület a döntéshozó szerv, a költségvetés, a rendeletalkotás tekintetében a polgármester kiszolgáltatott, egy „ellenséges” testület megbéníthatja a polgármester munkáját.

Az, hogy egy polgármester hogyan használja ki ezt a mozgásteret, függ személyes attitűdjétől, habitusától: azaz, a polgármester „stílusától”. Annak vizsgálatára, hogy milyen a polgármester személyes politikai karaktere, többféle út is kínálkozik: az állampolgárok róla alkotott véleményének megismerése alapján, a politikustársak megkérdezésével; a polgármester tevékenységének elemzésén keresztül. Az általam felhasznált megközelítés elsősorban a polgármesterek értékválasztásait, attitűdjét veszi alapul, melynek megismerésére egyrészt az önkitöltős kérdőív, illetve a személyes interjú készítése alkalmas, én a jobb összehasonlíthatóság érdekében a kérdőíves módszert választottam.³⁹

A kutatás eredményeként, több, fontos kérdésre is választ kaphatunk: együttműködnek-e, s ha igen, milyen mértékben, polgármestereink a politika szféráján kívüli szervezetekkel? Saját elképzeléseiket helyezik-e előtérbe, vagy inkább az állampolgári követelésekre reagálnak? Melyik a hazánk polgármestereire leginkább jellemző kormányzási stílus?

1. 1 Elméleti háttér

Kutatásom elméleti hátterét Peter John a polgármesteri kormányzás eltérő stílusait bemutató tipológiája jelenti (John, 2004). John két dimenziót vizsgált meg a vezetési stílus kapcsán: egyfelől, hogy ki határozza meg a politikai célokat (a vezető víziói; vagy csak reagál a helyi közösség követeléseire); másfelől, hogy hogyan hajtják végre a döntéseket (csak belső vagy külső erőforrások bevonása révén). A politikai célok tekintetében, két végletet különített el: az egyik, amikor a vezető megfogalmazza saját elképzeléseit, vízióit, és azokat próbálja megvalósítani; a másik véglet, amikor a vezető a helyi közösség követeléseire reagál, azaz csak olyan programokat valósít meg, amelyekre igény mutatkozott. A döntések végrehajtásával kapcsolatban az egyik oldalon a belső, a másikon a külső erőforrásokat felhasználó polgármester áll: belső erőforrás alatt a polgármester saját politikai erőforrásait, kapcsolatrendszerét, az önkormányzat döntési kompetenciáját értjük. Külső erőforrások igénybevételéről akkor beszélünk, ha a polgármester a döntések megvalósításába más szervezeteket, intézményeket, szereplőket is bevon. E két dimenzió alapján négyféle kormányzási stílust különített el:

1. A „konszenzus-építő” a követelésekre reagál, és azokat úgy valósítja meg, hogy azokban minél több szereplő részt vegyen. Célja a lehető legszélesebb támogatás elnyerése és biztosítása: igyekszik megfelelni az állampolgárok igényeinek, politikáját a helyi közösség követeléseihez igazítja. A döntések megvalósítása érdekében mozgósítja a külső erőforrásokat, kapcsolatokat ápol a civilekkel, gazdasági szereplőkkel, a központi kormányzattal, más politikai szervezetekkel is képes együttműködni.

2. A „vizionárius” vezető elsősorban karizmatikus egyéniségének segítségével mozgósít külső erőforrásokat; széles bázist épít, kapcsolatrendszert alakít ki annak érde-

39 A kutatás során néhány polgármesterrel interjú is készült.

kében, hogy az általa megfogalmazott célokat elérje. Elképzelése, víziója van települése jövőjéről, s emögé minél szélesebb támogatói kört próbál felsorakoztatni.

3. A „gondoskodó” típusba tartozó vezető jelszava: „mondjátok meg, mit akartok, és én megadom nektek”, vagyis a polgármester elsősorban az állampolgárok követeléseire reagálva alakítja politikáját. Céljai megvalósítását „egyedül” viszi véghez, pusztán saját, politikai erőforrásaira támaszkodva.

4. A „városi főnök” szintén autoriter módon kormányoz, ám ő a célokat is maga tűzi ki. Jelszava: „én tudom, mit akartok, és meg is adom nektek” egy határozott, karakteres kormányzási stílusú vezetőre utal, aki a maga megfogalmazta elképzeléseket minél kevesebb szereplő bevonásával próbálja megvalósítani.

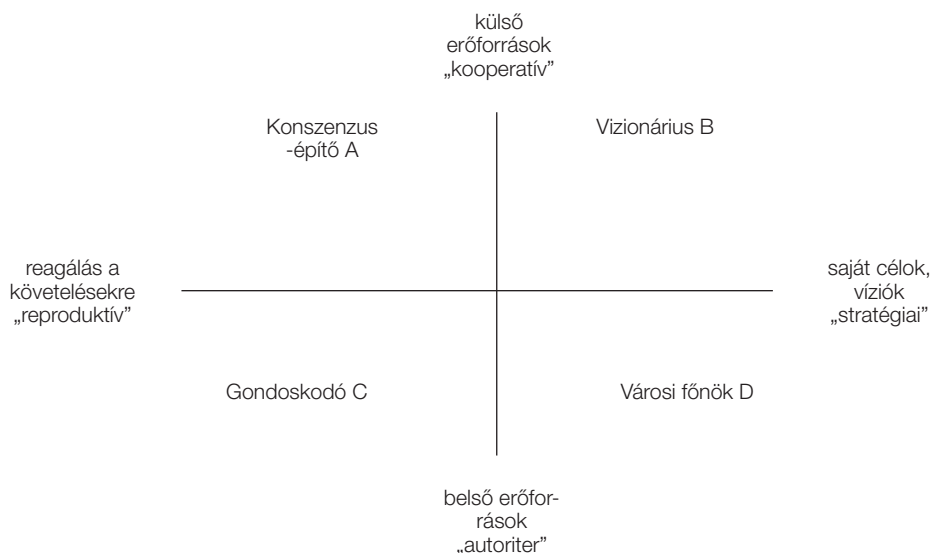
Ezek természetesen ideáltípusok, akár az egyes polgármesterek egymagukban is többféle stílussal rendelkezhetnek (pl. vizionárius a gazdaságpolitika, míg gondoskodó a szociálpolitika területén). (John, 2004)

A John elméletét többen is felhasználták, illetve továbbfejlesztették (Getimis-Hlepas 2006); elsősorban a polgármesteri kormányzás dimenzióit próbálták meg leírni más fogalmakkal, így kitágítva az elemzés lehetőségét.

A követelésekre történő reagálás a „reproduktív”, a célok, víziók követése a „stratégiai” fogalmaival írhatók le pontosabban. A stratégiai polgármester hosszú távú célokat fogalmaz meg települése számára, programokat alakít ki, s ehhez próbál meg a későbbiekben támogatást szerezni, működése „proaktív”. Ezzel szemben, a reproduktív polgármesterek célja egyfelől a status quo fenntartása, az állampolgári igények teljesítésével. Véleményük szerint, az újítás, változtatás csak további megoldandó problémákat generál, működésük „reaktív”.

Azt, hogy hogyan valósítja meg a döntéseket egy polgármester, John elméletéhez hasonlóan, a kormányzás módja mutatja meg: amennyiben egyedül, saját belső, politikai erőforrásra támaszkodva valósítja meg a célokat, autoriter hatalomgyakorlásról⁴⁰; ha külső erőforrások mozgósításával, a döntések nyilvános megvitatásával, nyitottan gyakorolja a hatalmat, kooperatív kormányzási módról beszélhetünk. A cselekvések koordinálását az autoriter polgármester a polgármesteri autoritáson, az utasítás és ellenőrzés eszközeivel hajtja végre; míg a kooperatív polgármester konszenzus-teremtésre, deliberációra törekszik. Ezek figyelembevételével a koordináta rendszer az alábbiak szerint módosul:

40 Fontos hangsúlyozni, hogy az „autoriter” jelzőt a tanulmányban a fenti értelemben használok, minden értéktartalom nélkül. Tehát, az autoriter polgármester nem valósít meg diktatórikus kormányzást, nem „autokrata”, pusztán a saját politikai erőforrásaira, az önkormányzat hivatali-adminisztrációs hátterére támaszkodva kormányoz..



10. ábra: A kormányzási stílus dimenziói és típusai (Getimis-Hlepas 2006 alapján)

Most szeretném hangsúlyozni, hogy az „autoriter” jelzőt a tanulmányban a fenti értelemben használom, mindennemű értéktartalom nélkül. Tehát, az autoriter polgármester nem valósít meg diktatórikus kormányzást, nem „rossz”, aki autoriter módon kormányoz; sőt, elképzelhető, hogy épp a kevesebb szereplőt bevonó polgármester vezeti települését hatékonyabban.

Hipotézisem szerint a Magyarországon leginkább jellemző vezetési stílus a „gondoskodó” típus, mely igyekszik az állampolgári követelésekre reagálva, önállóan, a társadalmi szervezetek bevonása nélkül kormányozni. Mindazonáltal, számos polgármester igyekszik nyitottabb kormányzást megvalósítani; illetve saját víziókat megfogalmazni a települések jövőjéről: tehát hazánkban a többi típus is jelen van. Előzetes feltételezésem az is, hogy a nyitott kormányzást megvalósító polgármesterek sikeresebbek a többiekénél. Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy épp a kevesebb szereplő bevonásával véghezvitt „helyi politika” bizonyul sikeresnek; s a sokszereplős helyi kormányzás nehézkessé, ezáltal eredménytelenné válik.

2. A kutatás módszere

A kutatás során a magyarországi 7 ezernél több lakosú városok polgármesterei képezték a 218 elemet tartalmazó alapsokaságot. Jelen kutatás városi polgármesterekre történő szűkítése azért tűnt indokoltnak, mert úgy véltem, mivel a 3200 település polgármesterének rendkívül különböző módon kell kormányoznia, nem lenne célszerű a merőben más „logika” alapján kormányzó polgármesterek ilyen szempontú összevetése. A közel 2000, 7000 fő alatti települések között is hatalmasak a különbségek, de alapvető és közös jellemző a pártok egyre csökkenő jelenléte, a helyi politikaformálás közösség alapú modellje (Horváth, 1996). Természetesen nagyok

az eltérések egy 7000 fős kisváros, és egy 40 ezres nagyváros között is, de a pártok jelenléte, a helyi kormányzás pártelvű modellje közös vonást jelent. Talán célszerű lett volna 10 ezer főnél meghúzni a határt, de a pártok erőteljes jelenléte már 7 ezer fő fölötti lakosságszámú városokban kimutatható: amellet, hogy képviselőik jelen vannak a testületekben, a polgármesterek több, mint fele pártjelölt volt a legutóbbi választáson.⁴¹ Mindez nem azt jelenti, hogy az elmélet alkalmazhatatlan lenne a falvak, aprófalvak polgármesterei esetében, sőt, épp ellenkezőleg, nagyon érdekes kérdés, hogy milyen stílusok jellemzőek ezeken a településeken.⁴²

A városok lakosságszámán, regionális elhelyezkedésén és jövedelmi viszonyain (SZJA) alapuló egyszerű rétegzett mintavételi eljárással alakítottam ki az 52 várost tartalmazó mintát. A mintában szereplő polgármesterek részére e-mailben, valamint postai úton küldtem ki a kérdőíveket. Azokat a polgármestereket, akik nem reagáltak megkeresésemre, egy másodlagos, majd egy harmadlagos minta azonos jellemzőkkel bíró városának polgármesterével helyettesítettem. Végző soron 132 kérdőív került kiküldésre. A kutatást 2008. áprilisában folytattam, május végéig összesen 60 kérdőív érkezett vissza a tervezett 52-höz képest (az eredeti mintában szereplő polgármester válasza később érkezett, mint a helyettesítőé⁴³). A visszaküldési arány így 45%-os volt, ami a polgármesterek pozitív hozzáállására utal.

Az, hogy az eredetileg tervezett mintához képest további 8 visszaküldött kérdőívet figyelembe vettem az adatok feldolgozásakor, azt a torzulást eredményezte, hogy a nagyvárosok felülreprezentáltak lettek. Mivel a kutatás célkitűzése alapvetően a városi polgármesterek kormányzási stílusának vizsgálata volt, úgy véltem, ez nem okoz az eredményeket érdemben megmásító torzulást. Ugyanakkor, mivel ezzel együtt is az elemszám alapvetően alacsony (60 eset, az alapsokaság 27,5%-a), az itt megfigalmazott következtetések csak korlátozottan tekinthetők érvényesnek városaink összességére.

A kérdőív, valamint a kérdésekre adott válaszok besorolása, részben saját, részben pedig az Európai Polgármester Felmérés⁴⁴ során kiküldött kérdőív kérdéseire és kategorizálásán alapult. Az első kérdések a polgármester feladatköreiből, célkitűzéseire vonatkoztak, azt is vizsgálva, hogy mekkora jelentőséget tulajdonít a válaszadó ezeknek⁴⁵. A kérdőív második felében a döntéshozatal módjára, az egyeztetésre való

41 7-10 ezer lakosságszámú településeken a polgármesterek 60%-a pártjelöltként indult a 2006-os választáson a www.valasztas.hu adatai alapján.

42 Ennek a kutatásához azonban másféle kérdőívre lenne szükség, hiszen számos kérdés (pártháttér és támogatás, szakpolitikai területek) nem releváns kistelepülések esetén, ez tehát egy későbbi kutatás tárgya lehet.

43 A kérdőívek kiküldési „hullámai”: 2008. április 20-21., 2008. április 28. 2008. május 15.

44 A felmérés eredményei és az eredeti kérdőív: Back - Heinelt - Magnier, 2006. A kategorizálásról: Getimis-Hlepas, 2006.

45 Bizonyos területeket úgy véltem, inkább a stratégiai (pl. városközpont újjáépítése), míg másokat inkább a reprodukív (pl. „az emberek jólétének biztosítása”) támogatnak.

hajlandóságra⁴⁶, valamint az „ideálisnak” tartott vezető tulajdonságaira⁴⁷ kérdeztem rá. A polgármestereknek feltett kérdések egyik fele a célok kijelölésére, a cselekvés során a vezető predispozícióira vonatkozott, azaz annak vizsgálatára, hogy a polgármester hol helyezkedik el az X tengelyen - a „reproduktív” és „stratégiai” között hol foglal helyet egy képzeletbeli skálán.

A kérdések másik fele – elsősorban zárt kérdések – a hatalom gyakorlásának, a döntések végrehajtásának módjára vonatkozott, az ezekre adott válaszok alapján a polgármestert az Y tengely „autoriter” – „kooperatív” skálájának valamely pontján helyeztem el. A zárt kérdések válaszlehetőségei úgy lettek összeállítva, hogy a stratégiai vagy reproduktív (illetve autoriter – kooperatív) oldalhoz kötődjenek. A válaszok pontszámot kaptak, melynek összesítéséből megkaptam a polgármester helyét a két dimenzió mentén felrajzolt koordináta rendszerben⁴⁸.

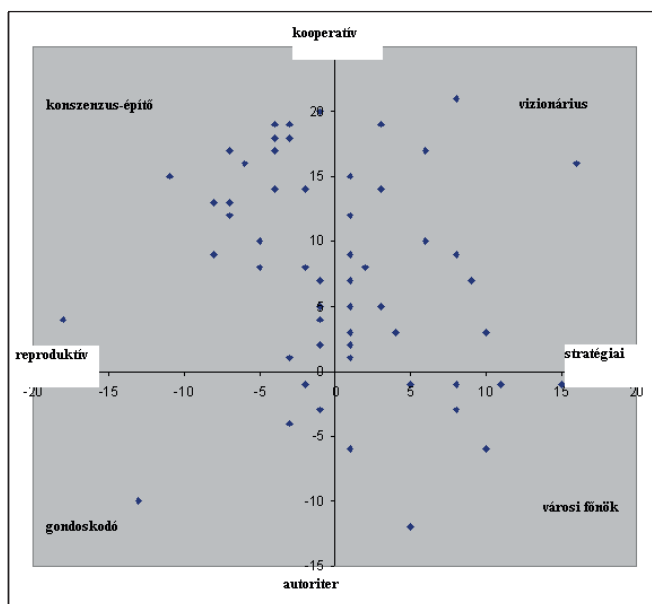
A két tengelyen való elhelyezkedés koordinátái alapján a négy mező valamelyikébe bekerült a polgármester. Fontos megjegyezni, hogy, mivel ez a „tipizálás” a kérdőívre adott válaszok alapján történt, a polgármesterek adott időpillanatban rögzített véleményét, hozzáállását tükrözi – tehát nem biztos, hogy munkássága egészének jellemzője.

46 „Ha a napi munkája során többféle megfontolás ütközik, az alábbiak közül mit igyekszik a leginkább szem előtt tartani?” „A feladatok gyors és hatékony végrehajtását” úgy véltem, inkább az autoriter, míg a „...minél szélesebb kör részvételével és megelégedésére történjen” inkább a kooperatív polgármesterek helyezik előtérbe.

47 „Mit gondol, hogyan biztosítható leginkább egy vezető számára, hogy alárendeltjei elfogadják?” „Véleménye szerint, milyen személyes adottságokkal kell rendelkeznie egy polgármesternek?”

48 A kooperatív (y tengely), illetve a stratégiai (x tengely) válaszok pozitív pontot, míg a reproduktív (x tengely) és az autoriter (y tengely) válaszok negatív pontot kaptak, végül ezeket összesítettem. Így, ha egy polgármester a célok kitűzésére vonatkozó kérdésekre összesen 8 pontot kapott, míg a döntések végrehajtása vonatkozó kérdésekre összesen -4-et, a koordinátája (8; -4) lett, tehát a „városi főnök” mezőbe került.

Amennyiben a fenti koordináták alapján besoroljuk⁴⁹ polgármestereinket a négy különböző típusba, az alábbi megoszlást kapjuk.



11. ábra: A vizgált polgármesterek megoszlása a korrekció után; saját számítás alapján

9. táblázat	Konszenzus- építő	Vizionárius	Gondoskodó	"Városi főnök"	Összesen
Érték	25	23	4	8	60
Arány	42%	38%	7%	13%	100%

9. táblázat: A vizgált polgármesterek megoszlása a kormányzás stílusa szerint

Polgármestereink túlnyomórészt tehát, akár saját programjának, céljainak megvalósítására, akár az állampolgári igények kielégítésére törekszik, azt mindenképpen kooperatív módon, a lehető legtöbb szereplőt bevonva igyekszik megvalósítani. Jóval kevesebben vannak azok a polgármesterek, akik „belső” erőforrásait kihasználva igyekeznek megvalósítani elképzeléseiket. Egyszerűen fogalmazva, azt is mondhatjuk, hogy polgármestereink kormányzási stílusa nagyrészt kooperatív, autoriter polgármestereket csak elvétve találunk. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kooperáció magas aránya, az együttműködésre való hajlandóság fakadhat abból is, hogy polgármestereinket közjogi pozíciójuk eleve kényszeríti a képviselőtestülettel való együttműködésre. Döntést ugyanis csak a képviselőtestület hozhat, önálló döntési jogosítványok híján a polgármester programja

49 Természetesen volt olyan polgármester, akinek összesített pontszáma 0 lett, így valamelyik tengelyen helyezkedett el. Úgy állapítottam meg, hogy melyik típushoz áll közelebb, hogy, a polgármester személyes tulajdonságaira vonatkozó kérdésre adott válasza alapján, összesített pontszámát +/- 1 –re alakítottam át.

megvalósítása érdekében arra kényszerül, hogy a többség támogatását megszerezze. Ehhez pedig az esetek nagy részében nemcsak saját pártjának, hanem az ellenzék, a függetlenek támogatása is szükséges, illetve a különböző érdekszervezetek, érdekcsoportok támogatása is erősítheti a polgármester (akár testülettel szembeni) pozícióját.

A kooperatív polgármesterek magas arányát magyarázhatja az is, hogy a minél nyitottabb, sokszereplős kormányzás „eszméje” hazánkban is egyre inkább érezteti hatását, s rányomja bélyegét polgármestereink munkájára. Ugyanakkor, kérdéses, hogy vajon nemcsak egy „igény”, „elvárás” ez jelenleg, s a polgármesterek válaszaikban nem a valós helyzetet, hanem a kívánatosnak tartott állapotot írták le? Ennek megállapításához a kutatás kiterjesztésére, az érdekszervezetek gyakorlatban történő bevonásának vizsgálatára lenne szükség⁵⁰.

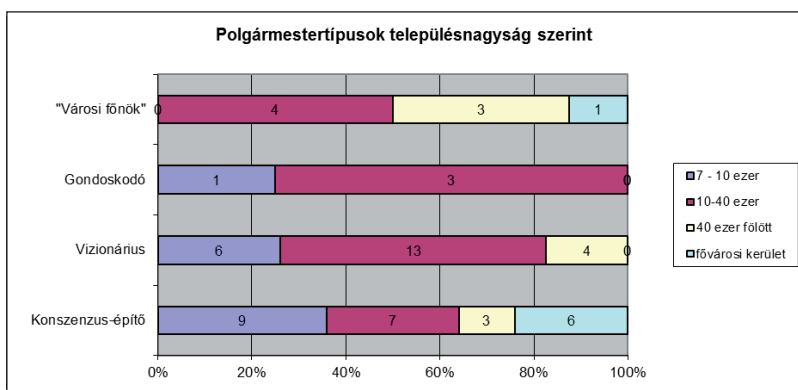
2. Kormányzási stílus és szociológiai karakter

Az alábbiakban összevetem a vizsgált polgármesterek néhány fontos szociodemográfiai jellemzőjét a kormányzás stílusával, annak érdekében, hogy megtudjam, kötődnek –e a vezetés eltérő stílusai a személy közvetlen jellemzőihez (lakóhely, nem, kor, végzettség, szervezeti tagság és politikai hovatartozás).

2.1 A kormányzott város nagysága és a polgármester típusa

A vizsgált városok, méretüket tekintve, megfelelnek a 7 ezernél több lakosú települések magyarországi arányának. bár a mintában a 40 ezernél több lakosú települések kis mértékben felül-, míg a 10 és 40 ezer közötti lélekszám alulreprezentáltak.

A típusonkénti vizsgálat az alábbiak szerint alakul:

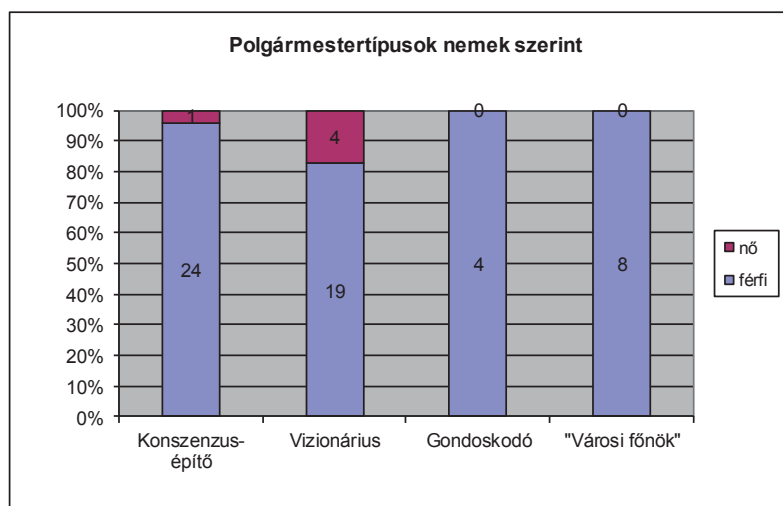


12. ábra: Polgármestertípusok megoszlása a település mérete szerint, saját számítás alapján

50 Kákai László kutatásai során kimutatta, hogy a civil szervezeteket csak kis mértékben, esetlegesen vonják be a döntéshozatalba, befolyásuk a döntésekre csekély. (Kákai, 2004)

A város mérete szerinti vizsgálat alapján elmondható, hogy egyiket sem lehet egyértelműen hozzárendelni az egyes polgármesteri típusokhoz, a kép változatosságot mutat. Látható, hogy a fővárosi kerületekben túlnyomóan konszenzus-építő polgármestereket találunk, amit valószínűleg a sokszereplős fővárosi politika indokol: egyfelől, folyamatos együttműködési kényszer áll fenn a többi kerülettel, illetve a fővárossal, másfelől pedig Budapesten vannak jelen a legnagyobb számú, legnagyobb médiafigyelmet élvező, széles bázissal rendelkező civil szervezetek, legerősebb gazdasági szereplők. A vizionárius típusba tartozó polgármesterek túlnyomó része a kisvárosokban végzi munkáját. A városi főnök, és a gondoskodó típus alacsony elemszám nem enged meg következtetéseket, mindenestre szembetűnő, hogy az utóbbival csak a kisvárosokban találkozunk, ahol a helyi vezető kapcsolata közvetlenebb az állampolgári igényekkel.

2.2 Nemek szerinti megoszlás

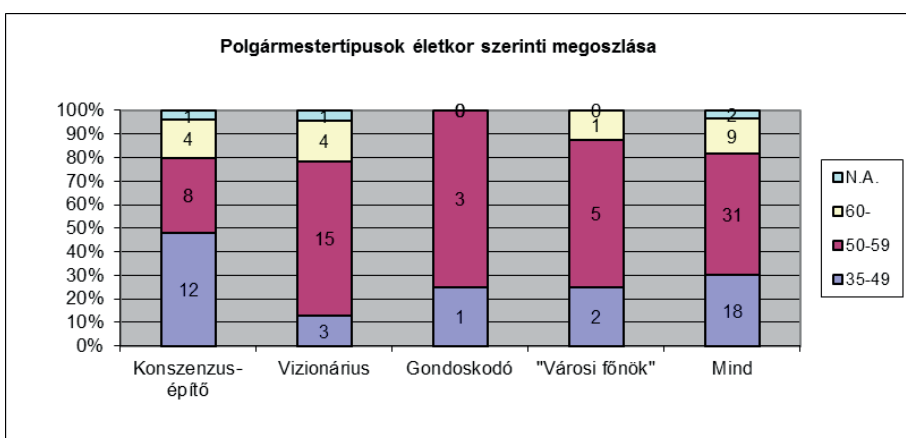


13. ábra: Polgármestertípusok megoszlása nemek szerint, saját számítás alapján

A mintában sajnos csak csekély számú (összesen öt) polgármester-asszony szerepel, ez azonban körülbelül megfelel a magyarországi polgármesterek közötti arányuknak (ez 10,4%, a mintában 8,3%). (Lévai-Kiss, 2008). Mindazonáltal, ilyen alacsony elemszám mellett nem lehet kijelenteni, hogy a nőnemű polgármesterek általában a vizionárius, illetve a konszenzus-építő típusba tartoznak, az mindenestre feltűnő, hogy a hölgyek mindegyikére a kooperatív kormányzás módja jellemző.

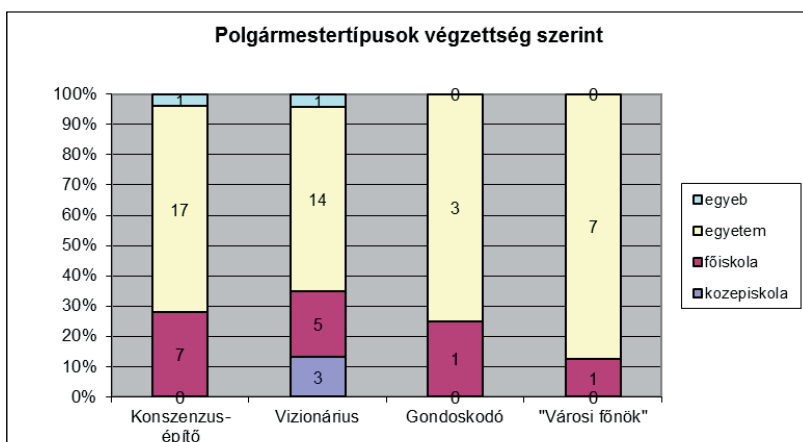
2.3 Életkor szerinti megoszlás

A polgármesterek életkor szerinti megoszlását vizsgálva, látható, hogy a különböző életkori sávok nagyjából egyenletesen oszlanak meg a különböző típusok között. Megfigyelhető azonban, hogy a fiatal polgármesterek nagy többsége a konszenzus-építők közé tartozik. Az idősebbek legnagyobb arányban a vizionárius polgármesterek között találhatók. Ez a megoszlás első pillantásra elég meglepő, hiszen az újtásra való hajlamot hagyományosan a fiatalabb, míg a megőrzésre, gondoskodásra való igényt az idősebb generáció jellemzőjének tulajdonítják. Az, hogy a polgármesterek esetében ez épp fordítva van, valószínűleg a hatalom gyakorlásának természetéből fakad: a fiatal, „kezdő”, „tapasztalatlan” polgármester még bizonytalan, inkább igyekszik megfelelni az elvárásoknak, teljesíteni a követelményeket. Az idősebb polgármesterek már több ideje dolgoznak a helyi hatalomban (ha nem is minden esetben polgármesterként), ismerik annak természetét, bátrabban foglalkoznak meg, korábbi tapasztalataikra építve, önálló elképzeléseket, célokat.



14. ábra: Polgármestertípusok megoszlása életkor szerint, saját számítás alapján

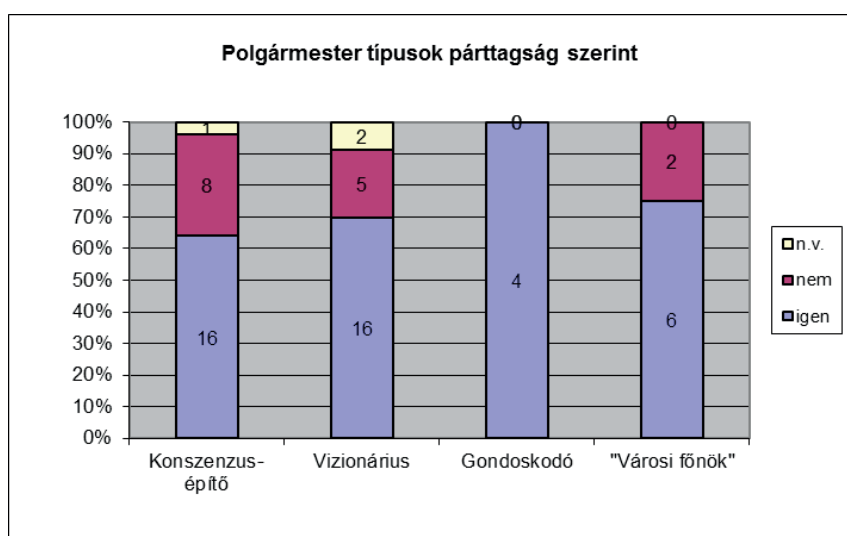
2.4 Végzettség szerinti megoszlás



15. ábra: Polgármestertípusok megoszlása végzettség szerint, saját számítás alapján

Iskola végzettségüket tekintve, polgármestereink túlnyomó többsége egyetemi végzettséggel rendelkezik, ezek aránya egyenletesen oszlik meg a különböző típusok között. Érdekes viszont, hogy a „csak” középfokú végzettségű polgármesterek mindegyike a vizionárius típusba tartozik. Az ebbe a típusba tartozó polgármesterek jellemzően elég karizmatikus egyéniségek, akik személyes adottságaikra építve igyekeznek széles konszenzust összekovácsolni elképzeléseik megvalósításához. (Getimis-Hlepas, 2006). Mint ilyen egyéniségek, valószínűleg megválasztásukkor nem merül föl szempontként a választók számára az, hogy rendelkeznek-e diplomával, hiszen meggyőző erejük, karizmájuk pótolja annak hiányát.

2.5 Szervezeti tagság és politikai hovatartozás

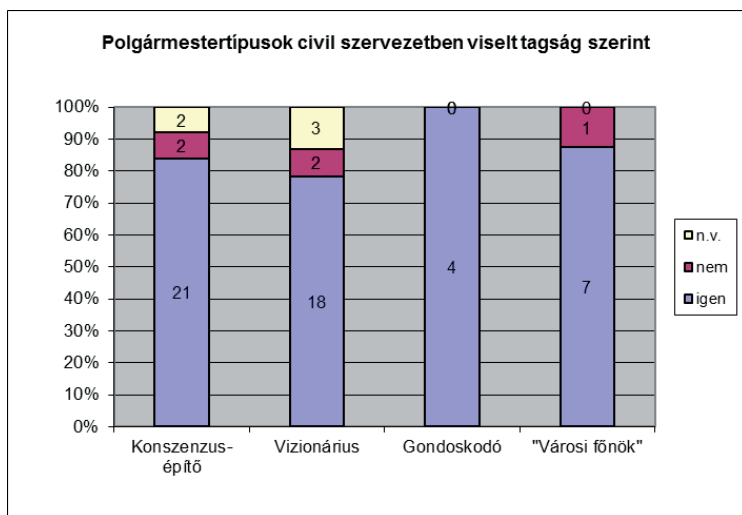


16. ábra: Polgármestertípusok megoszlása párttagság szerint, saját számítás alapján

A pártok városi beágyazottságának megfelelően, a mintába került polgármesterek túlnyomó része tagja valamelyik pártnak. A legtöbb független a konszenzus-építő és a vizionárius kategóriában szerepel. Az alacsony elemszám ellenére is szembetűnő, hogy a „gondoskodó” típusba tartozók mindegyike párttag, ez nem korrelál a lakosságszámmal, hiszen épp a legkisebb városokban találtuk a több „gondoskodó” polgármestert.

Mint az ábrából is kitűnik, minden gondoskodó típusba tartozó polgármester párttag, s a többi típusba tartozó polgármesterek túlnyomó többsége is. A párttagsággal nem rendelkezők legnagyobb arányban a konszenzus-építők között találhatók meg, de különösen az feltűnő, hogy a párttagsággal nem rendelkezők a kooperatív oldalon foglalnak helyet. A párttagságból eredő politikai tőke hiánya nyilvánvalóan a nyitottság, a kooperáció felé „tolja” a polgármestert, aki, visszaigazolván előzetes feltételezésünket, nem annyira „belső” erőforrásokra épít, mint az autoriter oldalhoz közel eső kollégája.

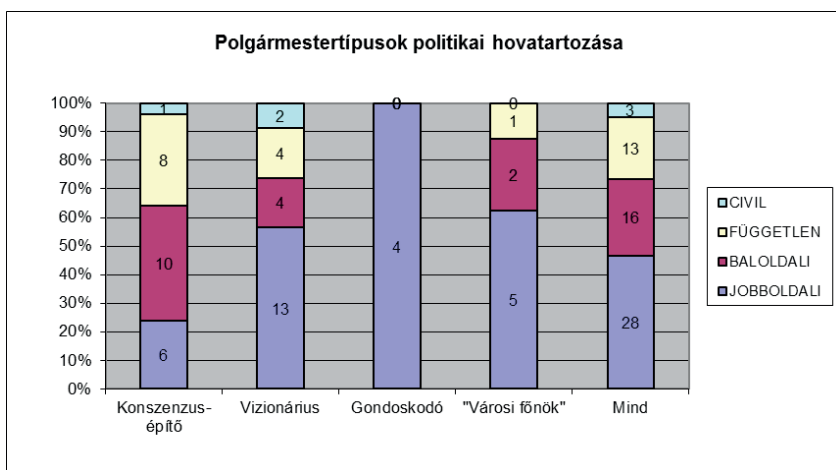
2.6 Tagság civil szervezetben



17. ábra: Polgármestertípusok megoszlása civil szervezetben viselt tagság szerint, saját számítás alapján

Mint látható, a mintába került polgármesterek szinte mindegyike tagja valamilyen civil szervezetnek, ami megfelel az országos átlagnak (Bocz, 2004). A tagság magas aránya valószínűleg abból is fakad, hogy számos, civil szervezetben viselt tagság a polgármesteri tisztség folyománya.

2.7 Politikai hovatartozás⁵¹



18. ábra: Polgármestertípusok megoszlása politikai hovatartozás alapján, saját számítás alapján

⁵¹ Jobboldali: Fidesz, MDF, KDNP, Jobbik, MDNP, KPE által támogatott jelöltek; baloldali: MSZP, SZDSZ jelöltjei. Civil jelöltnek azt a polgármestert tekintetem, akit egy párt sem támogatott, hanem csak civil szervezet.

A legtöbb független a konszenzus-építők között, jobboldaliak leginkább a gondoskodó, illetve a másik két típusban. A konszenzus-építő polgármesterek túlnyomó része a független, illetve a baloldali polgármesterek közül kerül ki. A független és civil polgármesterek jellemzően vagy a vizionárius, vagy a konszenzus-építő típusába tartoznak, tehát túlnyomó részük a kooperatív oldalon foglal helyet: a pártból eredő politikai tőke hiányában „külső” erőforrásokat mozgósítanak. Érdekes, hogy várakozásunkkal ellentétben, a gondoskodó típusba tartozó polgármesterek nem a baloldal, hanem a jobboldal képviselői. Valószínűleg nem annyira a követeléseknek való megfelelés igénye, mint inkább a megőrzés, a status quo fenntartásának fontossága ajánlja őket ebbe a típusba. Ezzel együtt, a reprodukтивitás helyett inkább a stratégiai oldal jellemzi a jobboldali polgármestereket. Összességében, az autoriter „oldalon” inkább jobboldali városvezetőket találunk, az alacsony elemszám miatt azonban nem mondhatjuk, hogy ez általánosan jellemző lenne. Meg kell jegyezni, hogy a saját politikai erőforrásokra támaszkodó, határozott, önálló vezetés hagyományosan a jobboldalhoz társított kormányzási módok.

A polgármester munkája sikerességének vizsgálatakor figyelembe kell vennünk, hogy rendelkezik-e többséggel a testületben, hiszen az ilyennel nem rendelkező polgármesternek nyilvánvalóan sokkal nagyobb erőfeszítéseket kell tennie a „sikeres” kormányzás érdekében, mint a testület támogatását bíró kollégájának. A továbbiakban, a polgármesterek sikerességének vizsgálatakor, figyelembe vesszük, hogy a polgármester rendelkezik-e többséggel a testületben.

3. Kormányzási stílusok a gyakorlatban

E fejezetben három dimenzió alapján vizsgálom a polgármesterek kormányzási stílusait. Egyfelől, hogy „népszerűbb” –e egyik stílusú polgármester a másikinál, amennyiben a sikeresség fokmérőjének az újraválasztást tekintjük. Másfelől, hogy van-e kapcsolat a városok gazdasági fejlettsége, anyagi lehetőségei, és a polgármesteri kormányzás stílusa között. Harmadrészt, a kérdőív kitöltése során adott válaszok alapján vizsgálom, eltérnek-e városainkban a polgármesterek szakpolitikai preferenciái, mely területek állnak a különböző stílusú polgármesterek érdeklődésének homlokterében.

3.1 Polgármesterek újraválasztása

Azt, hogy egy polgármester kormányzása mennyire elégíti ki az állampolgári „igényeket”, a leginkább az állampolgárok elégedettsége mutatja meg: ennek mutatója – a helyi közvéleménykutatások alacsony száma miatt – a választási eredmény, azaz annak vizsgálata, hogy újraválasztották-e az adott polgármestert. Melyik polgármester-típus a „legnépszerűbb”, melyiket választják nagyobb arányban újjá a választópolgárok? Mivel a kutatás a 2006-2010-es ciklusban regnáló polgármesterekre vonatkozott, az újraválasztás tekintetében csak azokkal a városvezetőkkel számoltam, akik az ezt megelőző ciklus(ok)ban is polgármesterek voltak. A polgármesterek újraválasztásával kapcsolatos információk forrását az országos választási adatbázis biztosította⁵².

A polgármesterek túlnyomó többségét újraválasztották. Az állampolgárok szemében a „reproduktív” végponthoz közelebb eső polgármesterek: a konszenzus-építő, és a gondoskodó típusok bizonyultak népszerűbbnek. A legkisebb arányban a „városi főnök” polgármestereket választották újra.

Azok közül a polgármesterek közül, akik már 2002 előtt is polgármesterek voltak, szintén a konszenzus-építők és a gondoskodók vannak többségben. A városi főnök kategóriába tartozókat a 2006-osnál is kisebb arányban választották újra.

Első pillantásra tehát, újraválasztás adatai alapján, azok a polgármesterek tekinthetők a „legsikeresebbnek”, akik az állampolgári igények teljesítését, a jólét fenntartását tűzik ki célul.

Ha azonban figyelembe vesszük, hogy a polgármester rendelkezik-e állandó többséggel a testületben, érdekes módon megfordul az arány: mind a 2006-os, mind a 2002-es választáson nagyobb arányban választották újra a városi főnök, és a vizionárius polgármestereket. Az állampolgárok tehát díjazták az önálló elképzeléseket; ám csak abban az esetben, ha rendelkezésre áll az azok megvalósításához szükséges többség.⁵³

3.2 Gazdasági fejlettség

A város helyi gazdaságának fejlettségét egy, több elemből összetevődő mutatóval jellemeznénk. A mutatók kialakítása során a KSH honlapján elérhető adatokat használtam fel.

Egyfelől, az egy főre jutó SZJA adatai a lakosság jövedelmi viszonyairól adnak tájékoztatást. A helyben működő vállalkozások száma olyan fokmérő, melyre a helyi vezetés, a polgármester – a földrajzi adottságok tekintetbe vétele mellett – képes befolyást gyakorolni: adókedvezménnyel, kedvező infrastrukturális és szabályozási környezet teremtésével..

A munkahelyteremtést, a munkanélküliek számának csökkentését szinte minden polgármester kiemelt feladatának tartja. A regisztrált munkanélküliek aránya a településen a gazdasági fejlettséget leíró mutató harmadik eleme. Meg kell jegyezni, hogy torzító tényező lehet, hogy több településen a nem regisztrált munkanélküliek aránya is magas, ám e mutatóban ez nem jelenik meg.

A városi önkormányzat bevételei és kiadásai nagy eltéréseket mutatnak azok méretétől függően. A költségvetési hiány mértéke viszont egy összehasonlítható mutató; amely megmutatja, hogy a feladatok ellátásához képes-e forrásokat rendelni az önkormányzat, hogyan gazdálkodik a rá bízott vagyonnal. Az önkormányzatok bevételei természetesen függenek a központi támogatásoktól is, mely a helyi vezetőkön kívül álló tényező. Sok olyan település van ma Magyarországon, mely annyi bevétellel sem

53 Lásd erről bővebben (Tamás, 2009).

rendelkezik, hogy a kötelező önkormányzati feladatokat ellássa. Ugyanakkor, e kutatás a 7 ezernél több lakosú városokra vonatkozik, melyek anyagi helyzete kedvezőbb, méretüknél és jelentőségüknél fogva képesek lehetnek hatékony gazdálkodásra; minél alacsonyabb költségvetési hiány elérésére. Nem elhanyagolható az sem, hogy bizonyos esetekben a költségvetési hiány mértéke megtévesztő lehet: egy-egy nagyobb horderejű és költségű beruházás egy-egy gazdagabb város mérlegét „leronthatja”⁵⁴.

A vizsgált városok gazdasági fejlettségi mutatóját a fenti adatok összességének figyelembevételével alakítottam ki, így úgy vélem, az egyes tényezőknél fellelhető esetleges félrevezető tényezők hatása csökken. Látható az is, hogy a tényezők önmagukban nem adnának pontos képet a helyi vezetés munkájának hatékonyságáról, ám összesítve azokat, felmérhető a város gazdaságának állapota, legalábbis a fent vázolt tényezők tekintetében.

A város gazdasági helyzetének elemzése során óhatatlanul adódik a kérdés, hogy melyik polgármester vezeti ebből a szempontból „hatékonyabban” települését. Mivel a fenti tényezőkre a polgármester legfeljebb csak közvetett úton gyakorolhat hatást, s a költségvetés mérlegére is csak a testülettel közösen, a gazdasági fejlettség és kormányzási stílus összefüggéseit csak leíró, és nem normatív értelemben vizsgálom.

Az egyes alcsoportokban elfoglalt hely alapján +/- pontokat kaptak⁵⁵ a települések,

54 A települések gazdasági sikerességének, hatékonyságának fontos mutatója lehetne az infrastrukturális fejlettség, ennek figyelembevételétől azonban, az értékek közel azonos volta miatt, el kellett tekintenem. Mivel a kutatás kis- és nagyvárosokra vonatkozott, napjainkra még a kisebb városokban is kiépült csatornahálózat, telefonhálózat, óvoda, iskola, stb. működik – az alap infrastrukturális ellátottság tekintetében nem találtunk különbségeket, az árnyaltabb elemzéshez (pl. internet-előfizetések száma) nem találtam hozzáférhető adatot.

55 Az egyes tényezőket végül az alábbiak szerint vettem figyelembe:

1. SZJA Személyi jövedelem-adó alapot képező jövedelem egy állandó lakosra 2005 – ennek alapján a lakosság jövedelmi helyzetét ismerhettük meg.

1. 42030-300000 – 1 pont

2. 300001-500000 – 2 pont

3. 500001-600000 – 3 pont

4. 600001-700000 – 4 pont

5. 700001-1438086 – 5 pont

2. Működő vállalkozások száma ezer lakosra, 2004

1. 30-51 – 1 pont

2. 51-60 – 2 pont

3. 61-80 – 3 pont

4. 81-100 – 4 pont

5. 100- 253,3 – 5 pont

3. Regisztrált munkanélküliek aránya, 2005.

1. 0 - 2% – -1 pont

2. 2,1%- 4,0% – -2 pont

3. 4,1 – 6,0% – -3 pont

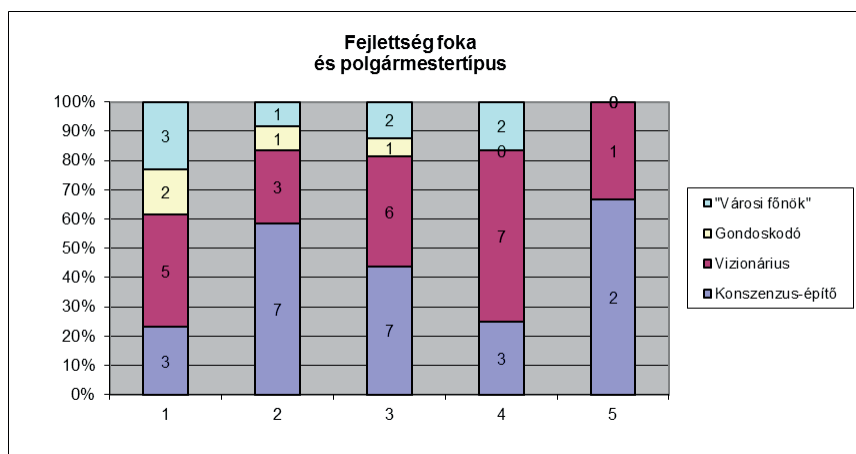
4. 6,0 – 9,0 – -4 pont

5. 9,1 felett – -5 pont

gazdasági erejük mutatója az összesített pontszám. A vizsgált települések megoszlása az alábbiak szerint alakul:

Látható, hogy a mintában szereplő települések fejlettség alapján meglehetősen különböznek egymástól. Itt kell megjegyezni, hogy az eredeti minta kialakítása során figyelembe vett SZJA adatok alapján a települések egyenletesen oszlottak meg, sőt, kis mértékben felülreprezentáltak voltak a gazdagabb települések.⁵⁶ Az összesített fejlettségi mutató alapján a legfejlettebbtől (5) a legkevésbé fejlettig (1) minden kategóriának akad képviselője, bár a települések nagy része a „középmezőnyt” képviseli (2-3-4).

Látható, hogy a konszenzus-építő és a vizionárius típusok esetében, ahol a legmagasabb az elemszám, mindegyik típus megtalálható. Ebből adódik a következtetés, hogy nincs egyértelmű összefüggés a város gazdasági fejlettsége, és a polgármester kormányzási stílusa között. Érdekes viszont megfigyelni, az alacsony elemszám ellenére, hogy különösen a gondoskodó, illetve a városi főnök típusa inkább a kevésbé fejlett településeken jellemző; míg a „leggazdagabb” városokban csak a „kooperatív oldalhoz” tartozó polgármesterek fordulnak elő.



19. ábra: A vizsgált települések megoszlása a polgármester típusa szerint, saját számítás alapján

4. Az önkormányzat költségvetésének mérlege, 2008. A hiány mértéke, %

1. 0 v. felett – -1 pont
2. 0,1 – 5% – -2 pont
3. 5,1-10% – -3 pont
4. 10,1 – 20,1% – -4 pont
5. 10,1% felett – -5 pont

56 A torzulás oka az volt, hogy a tervezetten felül visszaérkezett kérdőívek (8 kérdőív) általában a jobb anyagi helyzetben lévő településekről (főként nagyvárosokból) érkeztek. Úgy vélem, a torzulás csak minimális mértékű, sokkal nagyobb hozadéka van, ha magasabb elemszámmal készül el a kutatás.

Mint azt említettem, itt is fontos figyelembe vennünk az ún. „politikai támogatás faktort”, azaz azt a tényezőt, hogy az adott polgármester rendelkezik-e többséggel a testületben. Ha e tényezőt figyelembe véve vizsgáljuk meg a különböző fejlettségű városokat, már sokkal karakteresebb kép rajzolódik ki elénk. A mintában 41 városban rendelkezik a polgármester többséggel a testületben. Ezek közül látható, hogy a legfejlettebb városaink jellemző polgármester-típusa a vizionárius kormányzási stílusú vezető. Tulajdonképpen ez nem meglepő, hiszen a közösségi követeléseken túllépő, messzelátó elképzelések alapján történő kormányzás csak biztos anyagi háttér esetén valósítható meg. Szintén a várakozásoknak felel meg, hogy a gondoskodó kormányzási stílussal az alacsonyabb fejlettségi szegmensbe tartozó városokban találkozhatunk. Ahol szűkös bevételekkel, munkanélküliséggel, szűkös költségvetési forrásokkal kell küszködni, a polgármester elsősorban a legégetőbb állampolgári igények kielégítésére törekszik. A konszenzus-építő polgármesterek is az alacsonyabb szegmens jellemzői (1, 2, 3), míg a városi főnök típusú polgármesterek a közepes fejlettségű városainkban találhatók (2,3,4), de ez az alacsony elemszám miatt kevésbé értékelhető adat.

Összességében úgy tűnik, hogy a jobb anyagi helyzet a vizionárius, míg a rosszabb a gondoskodó polgármester típusát „termelte ki” városainkban. Nem lehet azt mondani, hogy az egyik hatékonyabb lenne a másiknál, egyszerűen csak arról van szó, hogy a biztos anyagi háttér lehetővé teszi új elképzelések („víziók”) megfogalmazását.

3.3 Kormányzási stílus és politikai preferenciák

Az alábbiakban, a kérdőív néhány kiemelt kérdésére adott válasz alapján, megkíséreljük felvázolni, milyen kormányzást valósítanak meg a különböző típusok? Mely szakpolitikai területeket részesítenek előnyben? Mit tartanak a döntéshozatal ideális módjának?

A különböző szakpolitikai területeket⁵⁷ vizsgálva, elmondható, hogy volt néhány olyan terület, amit, kormányzási stílustól függetlenül, minden polgármester kiemelt feladatának tekintett: *a külső erőforrások önkormányzatba vonzása (európai, állami, megyei források, pályázatok, stb.); helyi szolgáltatások jó minőségének biztosítása; célok, távlati stratégiák megfogalmazása a település számára* (1. kérdés), valamint *a helyi gazdaság erősítése, vállalkozások becsalogatása; a városközpont újjáépítése, felújítása; az infrastruktúra és a közlekedés javítása* (2. kérdés). Úgy tűnik, hogy hazánk polgármesterei számára a település gazdasági-infrastrukturális fejlődésének biztosítása jelenti a legfontosabb feladatot.

A konszenzus-építő polgármesterek a fentiekén kívül kiemelték még *a szabadidős és kulturális tevékenységek fejlesztését, az önkormányzat képviselőtét a külvilág számára*, de túlnyomó részük a fenti területeket hangsúlyozta.

57 Nem a közpolitikai értelemben vett szakpolitikai területekről van szó, mint oktatáspolitikai, mezőgazdaság, stb., hanem inkább politikai preferenciákról: feladatkörökről, célkitűzésekről, arról, hogy mely területeket tartja kiemelkedően fontosnak a polgármester.

A vizionárius polgármesterek kiemelték saját *programjuk megvalósításának* fontosságát, a *célok, távlati stratégiák megfogalmazását*. valamint a *város külső megjelenésének megváltoztatását* is szakpolitikai preferenciáik között.

A gondoskodók az általában is jellemző *szolgáltatások és jólét színvonalának fenntartása* mellett a legtöbb esetben a *helyi polgárok segítése az önkormányzattal kapcsolatos ügyeik, panaszaik megoldásában* tartották kiemelt feladatuknak, de említették a *helyi társadalom összetartásának védelmét* is.

A városi főnökök saját programjuk megvalósításának fontosságát hangsúlyozták, az általánosan jellemző szakpolitikai területek mellett ők említették a *szabadidős és kulturális tevékenységek fejlesztését*, valamint a *város pozíciójának védelmét és erősítését az önkormányzati és politikai rendszerben is*.

A kormányzás, a döntések végrehajtásának módjára vonatkozó kérdések alapján azt tapasztaltuk, hogy a konszenzus-építő, valamint a vizionárius típusba tartozó (tehát a koordináta rendszerben a kooperatív oldalhoz közelebb álló polgármesterek alapvetően ennek megfelelően kormányoznak. Jellemző rájuk, hogy a döntéseket széles körben megvitatják, még akkor is, ha ez lelassítja a döntéshozatali folyamatot. A polgármester kiemelkedő szereppel bír a konszenzus építésben, együttműködő készség és széleskörű társadalmi kapcsolatrendszer jellemzi.

A *gondoskodó* és a *városi főnök*, noha az autoriter oldalon helyezkedik el, sok vonásukban a kooperatív polgármesterekhez hasonlóak: a polgármester konszenzus-építő szerepét például ők is fontosnak tartották. A széles körű együttműködést, a civil és egyéb szervezetekkel folytatott egyeztetéseket azonban ők kevésbé hatékonyak tekintik, mivel az lelassítja a döntéshozatalt. Számukra elsődleges az, hogy a döntések gyorsan és hatékonyan szülessenek meg. Sajnos, az alacsony elemszám miatt a gondoskodó és városi főnök stílusáról nem rajzolódott ki pontosabb kép, ám annak ellenére, hogy ők inkább az utóbbi állítással értettek egyet, a kompromisszumoknak ők is nagy fontosságot tulajdonítottak.

4. Összefoglalás

A fejezet végén táblázatban foglaltam össze (9 sz. táblázat) a kormányzási stílusra vonatkozó elmélet magyar városi polgármestereken végrehajtott „tesztjének” eredményeit. Annak ellenére, hogy az elemszám viszonylag alacsony, és a kérdőíves módszer önmagában csak korlátozott mértékben engedi meg következtetések levonását, úgy vélem, hogy a tanulmányban bemutatott információk a személyes tulajdonságok, a politikai karakter szerepének tekintetében új szempontokkal gazdagítják a polgármesterekre vonatkozó ismereteinket.

A magyarországi polgármesterek eltérő kormányzási stílussal rendelkeznek, a kérdőíves felmérés segítségével kirajzolódtak a leginkább jellemző polgármester-típusok. Hazánkban mind a négy stílus megtalálható, de a legjellemzőbb a konszenzus-építő,

és a vizionárius polgármester típus, a gondoskodó és városi főnök típusába tartozó polgármesterek kisebb arányban vannak jelen. Az összefoglaló táblázat adatai alapján kirajzolódik előttünk, hogy mi jellemzi a különböző stílussal bíró polgármestereket.

A tipikus *konszenzus-építő* fiatalabb, felsőfokú végzettséggel bír, ha párttag, akkor inkább baloldali, de gyakorta független vagy valamely civil szervezet képviselője. A külvilág felé való nyitottság jellemzi, érdeklődése homlokterében a gazdasági-infrastrukturális fejlődés, és biztonság állnak. A város mérete alapján nem rajzolódott ki előttünk karakteres kép: jellemzően a közepes vagy kevésbé jó anyagi helyzetű városokban „regnál”, de a fővárosi kerületek nagy részében is „konszenzus-építő” a polgármester (talán a többi kerülettel és a fővárosi szinttel való folyamatos egyeztetés kényszere a „nyitott” attitűdöt erősíti).

A *vizionárius* kormányzási stílus a jobb anyagi helyzetben lévő, kisvárosok idősebb, inkább jobboldali polgármestereinek jellemzője, akik felsőfokú vagy alacsonyabb végzettséggel bírnak, fő célkitűzésüknek tekintik a városközpont újjáépítését. Egy igazi konzervatív polgármester képe jelenik meg előttünk, s érdekes, hogy a női polgármesterekre is ez a stílus a legjellemzőbb; igaz lenne tehát, hogy a nők konzervatívabbak?

A *gondoskodó* kormányzási stílusú polgármesterek, kisvárosokat irányító, középkorú férfiak, akik jellemzően valamilyen jobboldali párt tagjai. Fő céljuknak a gazdaság erősítése mellett a szolgáltatások színvonalának fenntartását, az állampolgárok jólétének növelését tekintik, talán ezért is választják őket nagy arányban újjá.

A *városi főnök* kormányzási stílusról, mely a legritkábban előforduló típus városainkban, elsősorban az alacsony elemszám miatt, csak keveset tudunk elmondani. Nem köthető egy várostípushoz sem, kifejezett szociológiai karaktert sem tudunk a 4 elem alapján felrajzolni. Egyedül azt jegyezném meg, hogy újraválasztásuk arányaiban alacsonynak mondható, de a csekély elemszám miatt ebből sem vonhatunk le következtetéseket.

A polgármesterek újraválasztása tekintetében – noha egyik típus sem sokkal sikeresebb a másiknál, összességében úgy találtuk, hogy a választók jobban díjazták az állampolgári igényekre reagáló, azok kielégítésére törekvő vezetőket, mint azokat, akik valamilyen stratégia” „vízió” mentén politizálnak. Ugyanakkor, nem lehet azt mondani, hogy a „nyitottabb” polgármesterek népszerűbben társaiknál, hiszen a gondoskodó stílusú polgármestereket választották a legnagyobb arányban újra. Viszont megfelelt várakozásunknak, hogy ez a stílus főleg szegényebb (és, ezzel összefüggésben) kisebb lakosságszámú városaink polgármestereinek jellemzője, míg gazdaságilag fejlettebb nagyvárosainkban inkább az önálló célkitűzéseket megfogalmazó polgármesterekkel találkozhattunk.

Az előzetes feltételezésemmel ellentétben, a „kádári reflexek” kevésbé nyilvánulnak meg napjaink városi polgármestereinek kormányzási stílusában; hiszen hipotézisemmel ellentétben a „gondoskodó” stílus csak kevés polgármester jellemzője. Sőt, azt tapasztaltam, hogy a (nemcsak anyagi értelemben vett) külső erőforrások

megmozgatására való törekvés összességében jellemzi városi vezetőinket; kevesen vannak, akik inkább saját politikai tőkéjükre támaszkodva vezetik településüket. Az a tény viszont, hogy városi vezetőink túlnyomó többsége elsődleges politikai feladatának a forrásszerzést jelenti, arra utal, hogy nyitottságuk nem annyira demokratikus gondolkodásmódjuknak, mint inkább annak a kényszerítő erőnek köszönhető, hogy az önkormányzatok erőforrásai folyamatosan szűkülnek, nyitni kénytelenek a többi (és elsősorban a gazdasági) szféra felé.

A különbségek ellenére, mindenképpen tanulságos, hogy hétköznapi munkájuk során a polgármesterek gyakorlatilag ugyanazokat a feladatokat tartják a legfontosabbnak. Azok megvalósítására pedig, a kormányzás stílusától függetlenül, mindannyian a konszenzus megteremtését tartják a polgármesteri kormányzás leghatékonyabb módjának. Összességében, a városi polgármestereink attitűdje, kormányzási stílusa inkább a konszenzus-orientált, nyitott kormányzást erősíti hazánkban. Városi vezetőink nyitottsága arra, hogy a politika szféráján kívül eső, más szereplőkkel együttműködve valósítsák meg törekvéseiket fontos lépcsőfok a „governing”-től a „governance” felé vezető úton.

10. sz. táblázat	KONSZENZUS-ÉPÍTŐ	VIZIONÁRIUS	GONDOSKODÓ	VÁROSI FŐNÖK
TELEPÜLÉSMÉRET	fővárosi kerület, mindenhol	kisváros	kisváros	mindenhol
NEM	nő/férfi	nő/férfi	férfi	férfi
KOR	fiatal	idősebb	középkorú	középkorú
Végzettség	felsőfokú	középfokú, felsőfokú	felsőfokú	felsőfokú
Párttagság	jellemzően párttag, legtöbb nem párttag ebben a csoportban	jellemzően párttag	párttag	jellemzően párttag
Civil szervezeti tagság	igen	igen	igen	igen
Politikai hovatartozás	Baloldali, független	Civil, jobboldali	jobboldali	Baloldal, jobboldal
Újraválasztás aránya	magas	alacsony	magas	alacsony
Gazdasági hatékonyság	Közepes, alacsonyabb fejlettségű települések	Gazdagabb települések	Szegényebb települések	Közepesen fejlett települések
Kiemelt szakpolitika	Gazdasági – infrastrukturális, „küikapcsolatok”	Gazdasági – infrastrukturális, városközpont rehabilitációja	Gazdasági – infrastrukturális, szolgáltatások	Gazdasági – infrastrukturális, pozíciók erősítése
Aránya	42%	38%	13%	7%

10. táblázat: A polgármesterek kormányzási stílusa, összefoglaló táblázat

VI. A HELYI TÖRÉSVONALAK

1. Bevezetés

1.1. A felhasznált törésvonal-fogalom

Az önmagában nem kérdés, léteznek-e törésvonalak a helyi politikában. A nagy, makrotársadalmi törésvonalak jelenléte természetesen itt is érezhető és érzékelhető, s hatással van a helyi politikai viszonyokra. Minél nagyobb lakosságszámú településről beszélünk, annál inkább a politikai pártok jelenítik meg a társadalom törésvonalak mentén szerveződő politikai tagoltságát. (Körösényi-Tóth-Török, 2007) A kérdés az, hogy léteznek-e olyan helyi szintű konfliktusok, amelyek tartósan megosztják a helyi társadalmat, s a helyi politikában is megjelenik, mint párt (vagy „többség”) képző tényező? A törésvonal-elmélet helyi szintre történő alkalmazásának relevanciáját mutatja az is, hogy Kunszt Márta, Kaposvárt és Szekszárdot elemző munkájában (Kunszt, 2005) vizsgálta azt is, hogy milyen törésvonalak voltak jelen a választási kampányban, s ezek között számolt egy ún. „lokális” törésvonallal is, mely alatt azokat a helyi ügyeket értette, melyeknek megjelentek a kampány során.

Hipotézisem szerint tehát, léteznek olyan konfliktusok helyi szinten, melyek aztán kifejeződésre jutnak a helyi politikában, és tartós törésvonalakká válnak. Mindenekelőtt, szükséges tisztázni, hogy milyen értelemben használok a törésvonal fogalmát, hiszen annak többféle értelmezése létezik (Róna, 2008). Nem a klasszikus értelemben vett, Rokkan nevéhez kötődő törésvonal fogalmat veszem alapul, melynél alapvető fontosságú a törésvonal szociodemográfiai kötöttsége, hanem az ún. „new politics” képviselőinek törésvonal fogalmát, mely a törésvonalakra úgy tekint, hogy azok nem kötődnek a társadalom-tagjainak csoport-hovatartozásához. Dahl szerint azon kérdések mentén alakulnak ki törésvonalak, amelyek hosszú időn keresztül megosztják a választókat és heves, komoly konfliktusokhoz vezetnek (Dahl, 1965). Az újabb definíciók komplex-törésvonal fogalommal operálnak: Whitefield szerint a törésvonal nem más, mint „politikailag releváns szereplők közötti megosztottság, amely erősen strukturált, tartós és kiemelkedően fontos társadalmi és ideológiai konfliktusban gyökerezik” (Whitefield, 2002: 181). A helyi törésvonalakról szólva, leginkább Dahl törésvonal-fogalmát használok. Talán túlzásnak is tűnhet a törésvonal-fogalom használata, mégis, többről van szó, mint „egyszerű” konfliktusról. A helyi törésvonal fogalma alatt olyan tartós, helyi konfliktusokat értek, melyek megosztják a helyi társadalmat, és melyek a politika szférájában is kifejezésre jutnak; s csoport-képző erővel rendelkeznek.

Részben keresztbe metszhetik a nagy, makrotársadalmi törésvonalakat, de akár egybe is eshetnek azokkal. Ez utóbbi esetben – hasonlóan a „nagy” törésvonalakhoz – felerősíthetik egymás hatását, ezzel növelve a társadalom polarizációját (Enyedi-Körösényi 2004.). A helyi törésvonalak az adott településen érvényesek, az adott „helyi politikai rendszerben”, és máshol nem; ám ez nem zárja ki, hogy gyakorlati-

lag ugyanazok a konfliktusok hozzanak létre nagyon hasonló törésvonalakat a különböző településeken (ilyenek, sajnos, az egyre több településre jellemző, lassan makropolitikaivá váló etnikai konfliktusok).

Ilyen, gyakran megjelenő helyi törésvonalak a következők:

- településrészek közötti konfliktusokon alapuló törésvonalak: egy településen belül létrejövő területi konfliktus; a társadalom tagjai területi hovatartozásuk alapján foglalnak állást;

(ezek mögött nem ritkán egybecsatolt, egybekényszerített települések állnak; vagy a gettósodás következtében leszakadt városrészek és a település többi része közötti ellentét)

- személyiségekhez kötődő ellentétek: megosztó személyiség lehet a polgármester személye (pl. a képviselőtestület megosztottsága a polgármestert támogatásának létén/hiányán alapul), de megosztó személyiség lehet egy helyi pap vagy egy befolyásos vállalkozó is, ide sorolhatjuk a megosztó „klánokat”, „nagycsaládokat” is.
- etnikai konfliktuson alapuló törésvonalak: több településen a romák és a többségi társadalom, nem ritkán településrészi ellentét is egyben (gettósodás). De ide sorolható a nagyobb kisebbséggel rendelkező települések és a magyar lakosság közötti választóvonal (pl. sváb falvak); amely ritkán mélyül törésvonallá, ám jellemző az etnikai csoporton kívül esők kirekesztése a politikai elitből.
- ipari-infrastrukturális alapú konfliktus: valamilyen nagyobb beruházás, területrendezés okán fellépő konfliktus, mely (elhúzóadás, problémák esetén) akár tartós konfliktussá, csoportképző tényezővé is válhat). Ide sorolhatjuk a (és hívhatnánk akár ipari konfliktusnak is) az egy településen jelenlévő nagyvállalat és az ahhoz való kapcsolat csoportképző jellegét, helyi hatalmat befolyásoló mechanizmusait is (pl. Paks - atomerőmű)
- egyéb törésvonalak: például az „agglomerációs törésvonal”: az „újonnan kiköltözők” és az „öslakosok” között.

Természetesen nem mindenhol formálódtak ki ilyen törésvonalak, van, ahol a politikai megosztottság teljes mértékben az országos politikai viszonyokon alapul. A helyi törésvonalak, ahol léteznek, ott viszont alapvetően befolyásolják a politikai szereplők viselkedését, magyarázó tényezők lehetnek például a koalíciós mintáknak, a pozíciók elosztásának.

Céлом jelen tanulmányban, hogy néhány, általam tipikusnak vélt eset szisztematikus elemzésével bemutassam e helyi törésvonalak gyakorlati működését. A helyi politikai törésvonalakat, a tartalmi dimenziókon túl, vizsgálom abból a szempontból is, hogy milyen hatással vannak a helyi politikára: rendelkeznek-e csoportképző erővel, befolyásolják-e a területi döntéshozatalt.

1.2. A kutatás módszere

Az általam esettanulmányok segítségével vizsgált konfliktusok a fentebb vázolt témakörök körül összpontosulnak, ám ez nem jelenti azt, hogy ne létezhetnének más tárgykörök, melyek mentén helyi törésvonalak jönnek létre. Az elemzés ilyen értelemben tehát nem törekszik teljességre, célom csupán a törésvonalak helyi szintű működésének, helyi politikára gyakorolt hatásának a bemutatására. Ehhez azokat a témákat emeltem ki, melyeket én a leggyakoribbaknak, a leginkább tipikusnak tartok, ám célom nem az általánosítás, hanem az egyes típusok modellezése.

Az egyes törésvonalakat esettanulmányok segítségével elemeztem. Az esetek kiválasztásakor elsősorban arra törekedtem, hogy az adott törésvonal jellemzői jól érthetőek legyenek. Néhány törésvonal esetében több esetet is kiválasztottam, hogy ezáltal a törésvonalak megjelenése jobban érthetővé váljon, s a helyi politikai konfliktusok több következménye és hatása érzékelhető legyen.

Az esettanulmányokat elsősorban a helyi sajtó segítségével, illetve a települések honlapjainak információi alapján mutatom be. Néhány esetben az ügygel érintett civil szervezetek információi is rendelkezésre álltak. (Például a pátyi golfpálya építését ellenző civil szervezet több honlapot is létrehozott). A püspökladányi Tesco építése esetében nemcsak a helyi sajtóforrásokra, hanem az internetes fórumokon megjelent személyes véleményekre, az érintettek személyes beszámolóira is hagyatkoztam.

2. Törésvonalak típusai

2.1. Településrészek közötti konfliktus

2.1.1. A konfliktus tartalma

A településrészek közötti konfliktusok valószínűleg minden településen jelen vannak, ám eltérő intenzitással. Van ahol ez „kimerül” egy enyhe fokú lokálpatriotizmusban, kis „irigykedésben” egy-egy fejlesztés után, ám – a másik végponton – akár odáig is mérgesedhetnek az ellentétek, hogy egy-egy településrész a leszakadás mellett foglal állást.

A településrészek közötti konfliktusok sokféle töről fakadhatnak, én két, általam tipikusnak tartott okra utalnék.

Az egyik a korábban „egybekényszerített” településrészek közötti konfliktusokon alapul. Az 1970-es évek településrendezési folyamata során több önálló települést egyesítettek (pl. Hajdúhadház-Téglás), vagy valamelyik nagyvároshoz csatolták (pl. Miskolc-Tapolca), a racionalizálás jegyében. Ezek a változtatások nem voltak tekintettel a települések hagyományaira, a közöttük lévő különbségekre; így nem csoda, ha a rendszerváltás után, amint azt az önkormányzati törvény lehetővé tette, sorra szétváltak ezek a települések (lásd bővebben a helyi népszavazásokról szóló feje-

zetet). Az indokok a legtöbb esetben hasonlóak: részben az önálló hagyományokra való hivatkozás szerepel ezek között, részben pedig a fejlesztési és egyéb források elosztásával kapcsolatos elégedetlenség. Noha az ilyen eredetű konfliktusok a legtöbb településen a szétválással rendeződtek, maga a jelenség újra-meg újra visszatér – például a társult képviselő testülettel rendelkező települések esetében.

A másik „alapeset” a leszakadó, „gettósodó” településrészek és a település egésze közötti konfliktus. ez természetesen a legtöbbször etnikai ellentétekkel is párosul: a leszakadó részeket jellemzően roma lakosság lakja. A konfliktus részét képezi egyik oldalon a leszakadás elleni tiltakozás, a fejlesztések elmaradása miatti elkeseredés, a másik oldalon a többségi oldal sérelme amiatt, hogy el kell tartaniuk a lecsúszó városrészt, ahol a munkanélküliség az átlagosnál magasabb a lakosság körében. Ez a rendkívül sokrétű probléma számos településen jelen van, s a 2000-es évek elejétől tematizálódott igazán. A cigánytelepek, bódésorok, putrik felszámolása az előző rendszerben a legtöbb településen megtörtént, a rendszerváltás folyamatai (munkanélküliség, társadalmi különbségek növekedése) azonban újragenerálták ezt a folyamatot: a rossz környékekről elvándorol a középosztály, s a legszegényebbek ott rekednek. A gettósodás „legjobb” példája Ózd Hétes településrésze⁵⁸.

Mivel ez a fajta településrészek közötti ellentét és az etnikai konfliktusok a legtöbbször egybeesnek (s így, sajnos, erősítik egymást), a településrészek közötti konfliktusokon alapuló törésvonalakat inkább az előbbi, etnikai problémáktól mentes példán keresztül szeretném bemutatni. Miskolctapolca (Tapolcafürdő) esete a kezdetektől viszonylag jól dokumentált, annak turisztikai jelentőségénél fogva.

2.1.2. Szembenállók

Miskolctapolcán⁵⁹ a konfliktus alapja a Miskolc város vezetésével szembeni elégedetlenség volt: az itt élők úgy érezték, problémáikat nem orvosolják, nem összpontosul kellő fejlesztési forrás a városrészsre. Az ellentétek megosztották a városrész lakosságát és a helyi politikusokat is: azonban meg kell jegyezni, hogy a Miskolc városi oldalon a lakosság – egészen az elszakadást kezdeményező népszavazásról szóló hírek megjelenéséig – nem is érzékelte a problémát. Így ebben az esetben „törésvonalról” legfeljebb a politikai elit szintjén beszélhetünk. Ugyanakkor, már-már klasszikussá vált eset Szántód és Zamárdi története, ahol a megosztottság a lakosság szintjén is érzékelhető volt: Szántód település önállóvá válásának megakadályozása céljából az erről tartott egyik helyi népszavazás előtt nagyszámú Zamárdi lakos jelentkezett át Szántódra, hogy így módosítsanak a szavazati arányokon (Nagy-Tamás, 2004).

Tapolcafürdő település leválása (és új nagyközség alakulása) ügyében két népszavazást is tartottak: 2005-ben és 2008-ban; ez utóbbi eredményeként végül önálló település lett a városrészből.

58 http://index.hu/belfold/2009/06/10/meg_nincs/

59 <http://www.jegyzo.hu/tapolca-levalasi-szandekarol-miskolcon-2005-4>

2.1.3. Csoportképző erő – állampolgári részvétel

A tapolcai városrész önálló fejlődését, Miskolcon belüli erősítését több szervezet is a zászlajára tűzte: a Miskolctapolcáért Egyesület, a *Miskolctapolca* Idegenforgalmáért Alapítvány, a Tapolcaiak Kulturális Egyesülete elnöke.⁶⁰ Ezeket a szervezeteket részben a városrész fejlődése iránt érzett elkötelezettségérzés – és aggodalom – hívta életre, ilyen értelemben tehát szervezett csoportok alakultak ki a konfliktus mentén.

Feith Károly, aki az elszakadást pártolók élén állt, előbb önkormányzati képviselőként, majd a *Miskolctapolca* Idegenforgalmáért Alapítvány vezetőjeként foglalkozott a településrész problémáival, majd az önállósodás előkészítésével.

A lakosság véleménye a vizsgált sajtóforrásokban⁶¹ kevésbé jelent meg, e tekintetben a helyi vállalkozók álláspontja került a sajtó érdeklődésének homlokterébe. Eszerint, az állampolgárok (vállalkozók) egy része lát ugyan problémákat, ám azokat nem tartja súlyosnak, míg mások neheztelnek a városvezetésre az elmaradt fejlesztések miatt. „Soha nem volt ilyen szép Tapolca, mint most – hangzott el azon a fórumon, ahol az üdülőtelep vendéglátósai gyűltek össze, hogy nem tetszésüket fejezzék ki a lapunkban (Észak-Magyarország) megjelent tapolcai kritikákkal szemben.”⁶²

Nemcsak az elégedetlenkedő oldal generál tartósan létrejövő szerveződések; a konfliktus másik oldalán állók – a „többségi településrész” esetében is van példa erre: Kazincbarcikán például a településrészek leválását ellenzők hozták létre az Együtt a várossal egyesületet, melynek célja a város egybentartása, a leválás megakadályozása volt. Az egyesület a későbbiekben lokálpatrióta jellegű civil szervezetként működött tovább.

2.1.4. Testületi megjelenés - politikai hatás

A törésvonal politikai értelemben is éreztette hatását, elsősorban akkor érte el Miskolc város közgyűlésének „ingerküszöbét”, amikor a helyi népszavazás (ok) kezdeményezésére sor került. Tapolca városrész képviselői nyilvánvalóan jócskán kisebbségben voltak a 40 tagú testületben, mely leginkább pártpolitikai szempontból volt strukturált mind a 2002-2006-os, mind a 2006-2010-es ciklusban. Míg 2004-ben a koalíciós partnerek (az MSZP és az SZDSZ) között okozott konfliktust, addig 2008-ban a Tapolca-ügy azonban nem pártos reakciókat váltott ki: a képviselőtestület és a Polgármester egyaránt elleneztek Tapolca leválását. Ez megmutatkozott abban is, hogy a korábban SZDSZ-es színekben politizáló Feith Károllyal megszüntették az együttműködést, a 2006-os választáson már nem indult SZDSZ-es színekben⁶³.

60 <http://www.boon.hu/hirek/BORSOD-ABAUJ-ZEMPLEN/cikk/tapolcakoncepcio-hogy-is-van/cn/news-20080520-06403527>

61 Megyei online hírportálok, boon.hu (borsodonline); Észak-Magyarország

62 <http://www.palkata.hu/Miskolctapolca.htm>

63 <http://www.demokrata.hu/heti-hir/szetcsuszva>

Ugyanakkor, a népszavazási kampány során már pártpolitikai témává is vált a városrész ügye: „Szomorú, hogy a városvezetés sikertelen Tapolca-politikája miatt az elkeseredett tapolcai polgárok a Miskolctól való elszakadás mellett döntöttek, Miskolc, és mi, miskolciak szegényebbek lettünk, hiszen idegenforgalmi zászlóshajónkat, a város egyik ékkövét veszítettük el” – fogalmaztak közleményükben az ellenzéki politikusok. Véleményük szerint óriási felelősség terheli a szocialista városvezetést, amely a helyi polgárok véleményét éveken keresztül cinikusan lesöpörte az asztalról.”⁶⁴

2.1.5. A konfliktus tartóssága

Fontos kérdés, hogy mennyire tartós az adott konfliktus, hiszen elképzelhetőek olyan nagyobb horderejű ügyek, amelyek megosztják a helyi lakosságot és a politikai elitet, éles ellentéteket okozva, melyek akár keresztbe is metszik a „hagyományos” pártpolitikai megosztottságot, ám hamar elmúlnak, s visszatér minden a „régli” kerékvágásba. Ahhoz, hogy törésvonalról beszélhessünk, fontos, hogy az adott probléma tartósan megossa a helyi társadalmat és a politika szintjén is leképeződjön. Lipset és Rokkan több évtizedes távlatokban vizsgálta a makrotársadalmi törésvonalakat, én úgy vélem, hogy a helyi törésvonalak esetében a legalább 2-3 választási cikluson – tehát 8-12 éven keresztül – létező megosztottságok tekinthetők „helyi törésvonalnak”.

A miskolc-tapolcai problémák gyökere a rendszerváltás időszakára nyúlik vissza – noha Tapolca '45 előtt volt önálló település (tehát nem a szocializmus időszakában kényszerítették Miskolchoz) – ekkor, az országosan tapasztalható önállósodási hullám hatására – jelentek meg elsőként azok a hangok, melyek felvetették a településrész Miskolctól való függetlenedésének lehetőségét⁶⁵. A 2002-2006, illetve a 2006-2010 közötti ciklusokra vált élesebbé a konfliktus „miután sorozatosan csalódtak” a városvezetés Tapolca-politikájában.

Az említett Szántód-Zamárdi konfliktus lezárására is közel 10 év huzavona után került sor.

2.1.6. Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal

Tapolca esetében az önállóság mellett illetve ellen állást foglalók pártok felett átívelő koalíciót alkottak.

2004-ben e leválást kezdeményező a koalíciós partner, Feith Károly (SZDSZ) vezetésével Miskolc-Tapolcán megalakult az a hattagú bizottság, amely az üdülőközpont Miskolcra való leválását készítette elő. Az elszakadás kezdeményezője Feith Károly, aki SZDSZ-es listán jutott be Borsod megye székhelyének képviselő-testületébe. Vele

64 <http://www.demokrata.hu/heti-hir/szetcsuszva>

65 http://www.hirszerto.hu/cikk.dontottek_miskolctapolca_levalik_miskolcrol.89875.html

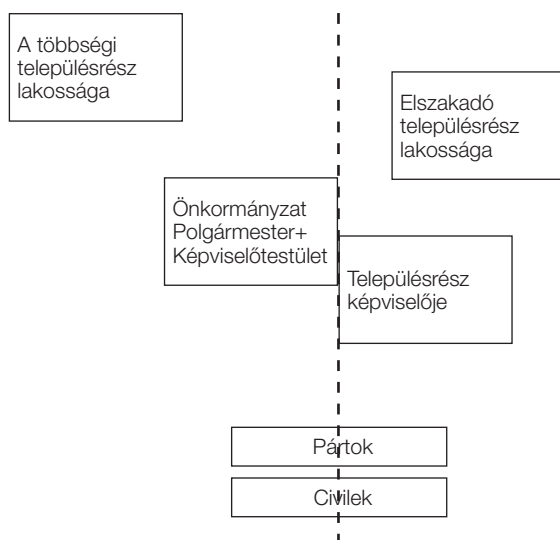
szemben a városrész területi képviselője, az MSZP-s Borkúti László érthetetlennek tartja e törekvést. Mindketten a várost vezető koalíció tagjai.⁶⁶

A 2008-as népszavazásra változott a helyzet: „Minden közgyűlési frakció ellenzi Tapolca leválását” – nyilatkozta a miskolci polgármester, aki közleményt is adott ki az eredményes – és leválást támogató – népszavazás után.

Ahogy korábban említettem, a 2008-as népszavazási kampányban már pártpolitikai szempontok is helyet kaptak: noha a leválást egységesen ellenezték, a jobboldali pártok a szocialista városvezetést okolták a kialakult helyzetért. 2010 tavaszán, az országgyűlési választási kampányban Tapolca ügye már, mint pártpolitikai viták tárgya került elő: Nagy Kálmán, a Fidesz–KDNP országgyűlési képviselőjelöltje bírálta az MSZP-s Káli Sándort a városrész rendezetlen helyzete miatt.⁶⁷ A polgármester sajtóközleményben fejtette ki ellenérveit.⁶⁸

A településrészi konfliktusokon alapuló törésvonalak a bevezetőben meghatározott definíción túlmenően – rendelkeznek azzal a tulajdonsággal is, hogy jellemzően kötődnek egy szociodemográfiai változóhoz: a lakóhelyhez is.

Településrészek közötti törésvonal



20. ábra: A településrészek közötti törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.

66 <http://belfold.ma.hu/tart/rcikk/a/0/91851/1>

67 http://www.magyarhirlap.hu/belfold/elegtelen_a_szocialista_varosvezetesnek.html

68 <http://minap.hu/news.php?extend.22845>.

2.2. Személyekhez kötődő törésvonalak

2.2.1 A konfliktus tartalma

A személyiségekhez kötődő ellentétek, konfliktusok nem ritkák a helyi politikában, ám az országosban sem: közismert jelenség, hogy a pártok vezető politikusai iránti szimpátia, az általuk képviselt politikával szembeni lojalitás vagy éppen ellenérzés csoportképző, a politikát strukturáló tényező lehet (klasszikus példája ennek a Deák párt a XIX.- szd. második felében). A személyiségek meghatározó szerepét írják le a perszonalizáció fogalmával, melyre már utaltam a dolgozat polgármesteri stílusokkal foglalkozó fejezetében.

A helyi politikában is gyakorta előforduló jelenség, hogy egy-egy nagyobb formátumú személyiség (polgármester, pap, vállalkozó, jegyző) és tevékenysége megosztó tényezővé válik, mely a helyi politikában is leképeződik, tartósan megosztja a helyi társadalmat és politikai elitet, esetleg csoportok létrejöttének alapja lesz a hozzájuk való viszony. Ide sorolhatóak – véleményem szerint – azok a települések is, ahol nem kifejezetten egy személy, hanem egy család, „klán” a meghatározó a helyi elitben, és a hozzá fűződő viszony osztja meg a lakosságot, és a helyi politikát. Erre az esetre példa a Szabolcs Szatmár Bereg megyei Tuzsér község, ahol a helyi orvos három lánya (mint a mesében) a polgármesternek, illetve helyi elit befolyásos személyiségeinek a felesége lett: „Valamennyi Török lány a falu egy-egy kiemelkedő személyéhez ment férjhez, és ezzel kialakult a helyi elit egy viszonylag zárt köre, amelynek tagjaira részben mintha öröklődött volna a tekintély, részben azonban maguk is sokat tettek azért, hogy tiszteljük őket, hiszen valamennyien diplomás emberek, és igyekeznek a település érdekeit szolgálva dolgozni.” (Szabó, 2010:3) Ehhez a nagycsaládhoz fűződő kapcsolat meghatározó a településen, a polgármesternek a rendszerváltás óta csak két választáson akadt kihívója.

Más eset, amikor magának a személynek a ténykedése, elképzelései, stílusa osztja meg a településen élőket, illetve a helyi képviselőtestületet. Az alábbiakban ezt az esetet tárgyalom részletesebben.

Természetesen mondhatnánk, hogy mindenhol meghatározó a település első embe-réhez való viszony – én abban az esetben tekintem ezt „törésvonal”-nak: ha a bevezetőben vázolt alapfeltételeknek megfelel: tartós megosztottság, mely a politikai elitben és a lakosságban egyaránt megtalálható, csoportképző erővel bír, s képes felülírni a pártpolitikai megosztottságot, ill. más törésvonalakat (bár egybe is eshet azokkal).

Két esetet tárgyalok röviden a személyekhez fűződő törésvonalak kapcsán: egyikőjük egy ismert helyi politikus: Palovics Lajos, Biatorbágy volt polgármestere, aki a leg-többször megválasztott polgármester rekordjával is büszkélkedhetett⁶⁹. Több cikluson

69 1990-2010 között ő volt Biatorbágy polgármestere, és egy időközi választáson is legyőzte riválisait, így összesen hatszor szavaztak neki a településen élők bizalmat. <http://index.hu/belfold/polgmester5e/>, 2010. június 25.

keresztül a település vezetője volt, ezalatt civilként és pártszínekben egyaránt kormányzott⁷⁰, tevékenységére rányomta sajátos stílusa.

A másik Kecskés János, Rákócziújfalú polgármestere, aki 1994 és 2008 között viselte ezt a tisztséget. A településen kifejezetten a polgármester személyéhez fűződő viszony határozta meg a helyi politika alakulását ebben az időszakban.

A két eset vizsgálatát az indokolja, hogy míg az előbbi eset a tartós megosztottságot, addig az utóbbi az éles konfliktust illusztrálja kiválóan.

2.2.2 Szembenállók

A biatorbágyi polgármester esetében, sokáig nem volt egyértelmű a szembenállók köre: a választóvonal a polgármester támogatói, és tevékenységének kritikus szemlélői között húzódott (lásd alább, a testületi megjelenést vizsgáló részben). A 2003-ban tartott időközi választásra kristályosodott ki legegyszerűbben a polgármester körüli megosztottság, melyet ekkorra már a pártok helyi szervezetei is megjelenítettek: az időközi választáson Palovics Lajost támogatta a KDNP és az MKDSZ, míg az ellenjelöltet, Győri Gábort, pedig az MDF, a Fidesz, a Fidelitas és a Biatorbágyi Polgári Együttműködés Egyesület által létrehozott választási szövetség. Ez utóbbi célja egyértelműen a polgármester megbuktatása volt.

2.2.3 Csoportképző erő, állampolgári részvétel

Palovics Lajos esetében alapvetően a politikai elit szintjén jelenik meg a konfliktus, a lakosság túlnyomó része támogatta a polgármestert – amit a sikeres választási szereplés is bizonyít. Ugyanakkor, a polgármester „ellen” fellépők is jelentős támogatottsággal bírnak – és bírtak – így feltételeznünk kell, hogy valamilyen szinten a lakosság szintjén is jelen van az a törésvonal, ami a politikai elit tagjai között is húzódik. Ezt bizonyítják azok a fórum hozzászólások, melyekben az „egyszerű” állampolgárok bírálják a polgármestert.

Ha a társadalmi megjelenés szintjét vizsgáljuk, sokkal egyértelműbb a helyzet Rákócziújfalva esetében: „Megosztott a falu: az egyik fele képes lett volna egy kanál vízben megfojtani a településvezetőt, a másik viszont a végsőkig kiállt mellette.”⁷¹

70 1990: KDNP, 1994: KDNP+FKGP; 1998: MKDSZ+Fidesz; 2002: MKDSZ; 2003: MKDSZ; 2006: Szövetség Biatorbágyért, 2010-es polgármester választáson nem indult!

71 <http://www.szoljon.hu/jasz-nagykun-szolnok/kozelet/onkent-tavozott-a-megosztopolgarmester-115901> 2010. június 28.

2.2.4 Testületi megjelenés- politikai hatás

Azt, hogy a hagyományos pártpolitikai megosztottságon átívelő ellentétéről van szó, mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy Biatorbágyon a jobboldali többségű testületen belül eredményezett szakadást a polgármester tevékenységének megítélése: „Egyértelműen a pozícióért folyt a harc, csak az a szomorú ebben, hogy különböző pártok jelvényei mögött követték el. A mostani helyzetben azt gondolom, hogy méltatlan a két fő erő, jobboldali fő erő, szintén azt jelzi, hogy itt nem a pártok értékei között van a vita, hanem személyek között.”⁷² A testületben a jobboldali szervezetek egy része nem tartotta megfelelőnek a polgármester vezetését: „A dinamikus döntéshozatal nem párosult a végrehajtás addig megszokott és kényelmes, korábbi ritmusban működő ritmusával és sajnos egyre nagyobb szakadék tátongott a kettő között”⁷³

1996-ban az oktatási „reform” miatt került sor „kenyértörésre”, melynek következményeként 2007. februárjában a testület 8-akra és 6-okra szakadt. A települést 8 helyi képviselő irányította 1998-ig, s a polgármester a 6-ok tagjaként „ellenzékben” volt, még a bizottsági munkákban sem vettek részt. A megrendült polgármesteri hatalmat az állította helyre, hogy a választópolgárok 1998-ban ismét Palovics Lajosnak szavaztak bizalmat.⁷⁴

Rákócziújfalu esetében szinte teljességgel megbénította a testületi munkát a polgármester személye körüli megosztottság. 2007. márciusában néhány képviselő kezdeményezte a polgármester „menesztését”, válaszul a polgármester a költségvetés elfogadása előtt berekesztette a testület ülését. Máskor a testület tagjai távollmaradásukkal tiltakoztak, így határozatképtelenség miatt nem lehetett az üléseket megtartani. A 2006-2010 –es ciklusban még alpolgármestert sem sikerült választani, s a 2007-2008-as időszakban gyakorlatilag a testület néhány tagja irányította a falut. A döntéshozatal paralízise a település fejlődésének megakadását hozta magával.

2.2.5 A konfliktus tartóssága

Palovics Lajos, Biatorbágy polgármestere, ahogy azt említettem, a legrégebben „regnáló” polgármesterek egyike volt. Természetes, hogy hosszú idő óta tartó kormányzásának megítélése tartós megosztottságot eredményezett a településen.

A rákócziújfalusi polgármester, Kecskés János, 1994 óta viseli tisztségét, s a személye körüli konfliktusok kezdete is ekkorra tehető; először 1996-ban tartottak a településen időközi választást a testület önfelosztása miatt. 2008-ban mondott le – egészségügyi okokra hivatkozva – tisztségéről. A hatalomban töltött 14 év időszaka után munkásságának megítélése körül még folynak ugyan viták, ám távozásával a személye

⁷² Varga Péter, önkormányzati képviselő, MKDSZ, Biatorbágy <http://www.mno.hu/portal/182968> 2011. július 31.

⁷³ Kecskés László, önkormányzati képviselő, Biatorbágyi Polgári Együttműködés Egyesület, <http://www.mno.hu/portal/182968> 2011. július 31.

⁷⁴ <http://www.bluehost.net/~fuzes/kep/jobbosszefogas.pdf> 2011. július 31.

körüli ellentétek elsimultak. Az új polgármester, Papp János a korábbi „második helyezett” lett, míg Kecskés támogatótja nem kapta meg a szükséges támogatást.

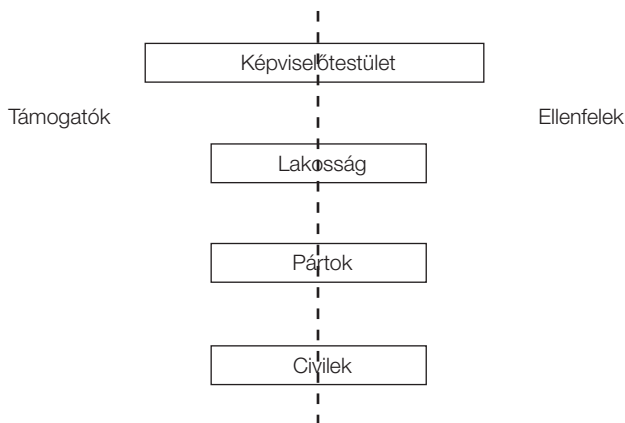
2.2.6 Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal

Azt, hogy a makrotársadalmi törésvonalak megjelentek-e, nem könnyű részletes empirikus adatfelvétel nélkül megállapítani. A pártok, és a pártrendszer azonban leképezte azokat, így fokmérőként használhatjuk a pártpolitikai megosztottság meglétét, vagy annak hiányát.

Ahogy korábban említettem, Palovics Lajos tevékenységének megítélése átívelt a pártok felett, független volt a nagy, makrotársadalmi törésvonalaktól. Biatorbágy település „hagyományosan” jobboldali, a választásokon a jobboldal erői győzedelmeskedtek.

Rákócziújfaluban mind a megosztó polgármester, mind az ellene induló jelöltek függetlenül indultak a választásokon, s a képviselőtestület tagjai is, pár kivétellel, függetlenek voltak.

Személyekhez kötődő törésvonal



21. ábra: A személyekhez kötődő törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.

2.3. Etnikai konfliktuson alapuló törésvonalak

2.3.1 A konfliktus tartalma

Több településen a romák és a többségi társadalom között feszülő ellentétről van szó, amely nem ritkán településrészi ellentét is egyben, amennyiben az adott kisebbség egy meghatározott területen él (gettósodás folyamata). Két jól ismert példája ennek: Ózd Hétes városrésze, ahol teljesen végbement a gettósodás folyamata, és Miskolc Avas lakótelepe, ahol (még) nem.

Ide sorolható a nagyobb kisebbséggel rendelkező települések és a kisebbségben maradt magyar lakosság közötti választóvonal (pl. sváb falvak); amely ritkán mélyül törésvonallá, ám jellemző az etnikai csoporton kívül esők kirekesztése a politikai (gazdasági, stb.) elitből. Ennek hátterében azonban nem etnikai konfliktus áll, hanem érvényesül az a tendencia, hogy az emberek szívesen választják meg a helyi kötődésű, születésű jelölteket, a több generáció óta itt élő családok sarjait; akik ráadásul nagyobb mértékben rendelkeznek a sikeres választási kampány lefolytatásához szükséges kapcsolati (és anyagi) tőkével is. Az elmúlt évtizedben ugyanakkor megjelent egy olyan folyamat, ami konfliktusos helyzetet idézett elő: a fővárosból az agglomerációs településekre való kiköltözés mintegy felhígította ezeknek a településeknek a lakosságát, latensen megjelent egy ellentét az „öslakosok” és a „jöttmentek” között. Ez a konfliktus csak részben etnikai színezetű, hiszen a fő problémát nem a kiköltözők etnikai hovatartozása jelenti a helyiek számára, hanem egyszerűen a helyi kötődés hiánya. (Váradi, 1999.) Példaként több sváb települést is meg lehet említeni: Pilisvörösváron például, ha vetünk egy pillantást a helyi képviselők névsorára, a családnevek túlnyomó része sváb eredetű.⁷⁵

Az alábbiakban Érpatak esetét vizsgálom. Ezen a kistelepülésen a polgármester sajátos modellt vezetett a helyi roma kisebbséggel kapcsolatos folyamatos problémák megoldására: „Az érpataki modellnek három pillére van, vázolta alapvetéseit Orosz Mihály Zoltán. „A rend a kulcsfogalom.”⁷⁶ A rendőrséggel való szorosabb együttműködés, hatékonyabb rendőri munka; az érintett hivatali szervek folyamatos együttműködése: „Orosz a polgármester, a jegyző, a rendőrkapitány, az adóügyi előadó, a jogi előadó, a gyámügyi előadó, a mezőőr, a védőnő és egyéb kulcspozíciók betöltőinek szoros együttműködését várja el.” Valamint, „Mindenkinek segítenie kell a rendőrség munkáját. Ha a jegyző, az ügyész és az egész önkormányzat szinergiában dolgozik a rendőrséggel, a szervezet hatékonyan tud működni. Tekintélye helyreáll, és képes érvényt szerezni a törvényeknek”⁷⁷.

Túl az országos sajtóvisszhangon, a helyi lakosok és politikusok is eltérően ítélték meg a polgármester ténykedését.

2.3.2 Szembenállók

Az etnikai konfliktusok jellemzője, hogy – egészen a legutóbbi időkig – a politika „tabu” témájának számítottak, különösen a cigánysággal kapcsolatos attitűdök. A probléma szélsőjobboldali politikai erők, illetve szervezetek által történő tematizálását megelőzően kevés „állásfoglalás” áll rendelkezésünkre, ami megnehezíti a szereplők azonosítását. Jellemző, hogy a többségi, „magyar” lakosság áll az egyik oldalon, különösen annak jobb módú, polgárosultabb része, míg vele szemben a roma kisebbség, kiegé-

75 http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html

76 http://index.hu/belfold/2011/07/18/fejbe_verik_a_rendet_erpatakon/

77 Orosz Mihály polgármester nyilatkozata az Indexnek, http://index.hu/belfold/2011/07/18/fejbe_verik_a_rendet_erpatakon/

szülve azokkal az elszegényedett, gyakran hasonló szociális problémákkal küszködő magyar lakossággal, akik részben családi kapcsolataik, részben lakóhelyük miatt közelebb állnak a roma lakossághoz. Érdekes, hogy e körben éppúgy tapasztalható az azonosulás a kisebbségi csoporttal, mint az attól való elzárkózás, illetve a lecsúszott statusért annak bűnbakként való megjelölése. (Lázár 1996). Tehát több településen nem is annyira „etnikai kisebbség”, hanem „szociális kisebbség” jelenik meg, utóbbi esetében természetesen egy etnikum (a roma kisebbség) tagjai felülreprezentáltak (etnikai háttérű szociális kisebbség lásd: Örkény-Vári, 2009.)

A szereplők azonosítása a társadalom szintjén – a fentiektől eltekintve – könnyű, hiszen egy meghatározott kisebbséghez való tartozás mentén húzódnak a választóvonalak.

Az érpataki esetben a polgármester és a település magyar lakossága áll szemben a roma lakossággal. A polgármester ezt ugyan úgy fogalmazza meg, hogy „az ellenség, aki ellen a háború folyik, „a romboló”. „Aki rombol, azt ellenségnek tekintjük, és kőkeményen felvesszük a harcot ellene. Amíg meg nem változik, el nem költözik, vagy börtönbe nem tesszük.”. Annak ellenére, hogy nem faji alapon tesznek különbséget, elismeri, hogy javarészt a romákkal vannak problémák. „Szerinte a cigányság négy csoportból áll: „Van egy szűk bűnözőréteg, egy szűk együttműködő, beilleszkedni vágyó réteg, egy szűk megélhetési szaporodásból élő réteg. A többség pedig ingadozik.” Orosz Mihály Zoltán elmélete szerint a három szűk csoport, kiegészítve a jogászok, a cigányokat hergelő értelmiségiekkel, befolyásolja a többséget. Ha sikerült visszafogni a bűnözőket, és lecsitítani a jogászokat, a pozitívabb példát mutató alkalmazkodók lesznek a hangadók.”⁷⁸

A polgármester módszerével elsősorban a helyi értelmiség és holdudvaruk, valamint a kisebbségi önkormányzati vezetők szálltak szembe.

2.3.3 Csoportképző erő, állampolgári részvétel

Érpatakon a polgármester áll szemben a helyi tanító, Szöllősi Gábor körül csoportosuló ellenzékkel. „A polgármester tevékenysége miatt törésvonal alakult ki a faluban. Vannak akik támogatják, vannak, akik ellene vannak. Van neki az a szlogenje, hogy aki nem áll be a sorba, az ellenség. Ezzel a semlegeseket is maga ellen fordítja. Most ha falunap van, csak az ő emberei jönnek, a többiek otthon maradnak. Ugyanígy van minden mással is. Kettészakadt a falu”⁷⁹A falu megosztottságát szemlélteti a 2010-es választás eredménye: Orosz Mihály Zoltán csupán 43 szavazattal nyert. (Szöllősi az utolsó nap visszalépett, mivel csak a pere miatt jelöltette magát. Orosz ellenfele Nagy Imre volt.)

78 http://index.hu/belfold/2011/07/18/fejbe_verik_a_rendet_erpatakon/

79 Szöllősi Gábor nyilatkozata, <http://index.hu/belfold/2011/08/11/erpatak/?md=16> 2011. 10. 9.

2.3.4 Testületi megjelenés- politikai hatás

Nagyobb módszertani nehézséget jelent annak meghatározása, hogy a helyi politikusok melyik oldalon állnak, megjelenik-e a törésvonal a testületben. Egészen a legutóbbi időkig, a romakérdést tematizáló Jobbik (és különböző szervezetek) megjelenéséig nem volt szalonképes a nyílt cigányellenesség a képviselőtestületekben, a médiában; és explicit formában sok helyen ma sem jelenik meg. Ugyanakkor, tetten érhetőek az eltérő álláspontok az ún. „rendpárti” és „jogvédő-liberális” képviselők közötti ellentét formájában.

A vizsgált érpataki esetben a polgármester és köre a „rendpárti” álláspontot fogalmazza meg. Ők maguk nem is tekintik intézkedéseiket rasszistának: „A hátrányos helyzetűeknek segítettünk, nem tettünk különbséget faji alapon.”⁸⁰

A pártpolitikai megosztottság azért jelen van: a polgármester jobbikos kötődésű, volt a faluban gárdafelvonulás is, a szoboravatások a szélsőjobbos külsőségek közepette zajlottak.

2.3.5 A konfliktus tartóssága

A vizsgált érpataki esetben még nem lehet azt pontosan megállapítani, hogy ez a konfliktus megoldódik-e, mennyire bizonyul tartósnak. Annyi elmondható, hogy annak kialakulása hosszabb, a rendszerváltás óta tartó folyamat eredménye volt: a roma lakosság egzisztenciális ellehetetlenülése, problémáik újratermelődése a 90-es évek eleje óta tart, az ezzel együtt járó következmények: bűnözés emelkedése, a szociális ellátórendszerrel való függőség, mely a konfliktusok generáló tényezői voltak, az elmúlt két évtizedben fokozatosan erősödtek föl, és jutottak el a jelenlegi szintig. A további összeütközéseket is létrehozó „érpataki modell” sikeressége még nem bizonyítható, és azzal együtt sem biztos, hogy a konfliktusok elüléséhez vezet.

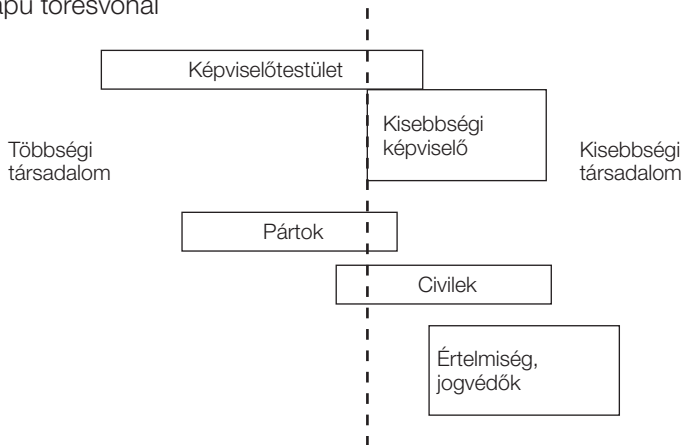
2.3.6 Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal

Az érpataki esetben, a polgármester, mint markáns helyi politikai szereplő, már személyében is megosztottságot generál, így elmondható, hogy ez az etnikai törésvonal egybeesik a polgármester személye által generált törésvonallal. Abból kifolyólag, hogy egy viszonylag kis településről van szó⁸¹, a nagyobb társadalmi törésvonalak jelenléte kevésbé érzékelhető: a helyi képviselők többsége független, a parlamenti pártok (a FIDESZ-KDNP kivételével) nincsenek jelen.

80 http://index.hu/belfold/2011/07/18/fejbe_verik_a_rendet_erpatakon/ 2011. 08.14.

81 Érpaták lakosság száma: 1 734 (Forrás: 2010.01.01.KSH)

Etnikai alapú törésvonal



22. ábra: Az etnikai alapú törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.

2.4. Ipari-infrastrukturális konfliktus

2.4. 1. A konfliktus tartalma

Ez egy elég sokszínű kategória: azok a konfliktusok tartoznak ide, melyek valamilyen nagyberuházás, építkezés, területrendezés okán osztják meg a helyi társadalmat s a politikai elitet. Hasonló a helyzet azon települések esetében, ahol valamilyen nagyvállalathoz való viszony alakít ki szembenálló csoportokat. Ennek gyakori példája a multinacionális vállalatok áruházaiknak beengedése, az annak mentén létrejövő konfliktus. Van, ahol a település mellett működő nagyüzem, és annak befolyása olyan erős, hogy a helyi politikát alapvetően befolyásolja: pl. Százhalombatta – MOL; Paks – atomerőmű. A konfliktus itt nem nyílt, hanem egy választóvonalat jelent: azok között a csoportosulások között, melyek jó viszonyt ápolnak a kérdéses gazdasági szervezetek, és azok között, akik nem, vagy ellenzik annak túlsúlyos jelenlétét. Változó tehát, hogy kialakul-e ki helyi politikai konfliktus vagy sem; illetve, hasonlóan a többi esethez; annak intenzitása eltérő lehet.

A csoport sokszínűségéből adódik, hogy egyik kiválasztott eset nem modellezi teljes mértékben a bemutatni kívánt kategóriát, annak csupán egy lehetséges megjelenésére világít rá. Az egyik eset a püspökladányi Tesco áruház építésének (és megnyitásának) története. Az eset kiválasztását indokolja, hogy a multinacionális cégek beruházásai több településen is konfliktusokat generáltak az elmúlt évtizedben: több helyen törésvonalat hoztak létre a helyi politikában, jellemzően kisvárosokban, ahol pártok, civil szervezetek egyaránt jelen vannak. Meg kell azonban jegyezni, hogy vannak olyan települések, ahol sokkal élesebb konfliktusokat generált a fenti téma, mint Püspökladányban.

A püspökladányi Tesco építése először 2004-5 körül merült fel, 2007-ben nyilatkozta a polgármester (Arnóth Sándor), hogy az átadás 2008 második felére várható. Ehhez képest 2010-ben indult meg az építkezés, és 2010 végén nyitotta meg az áruház kapuit.

Látható, hogy viszonylag hosszú idő telt el. Közben a helyi hatalom élén is változás következett be: a szocialista többséget, és polgármestert (Molnár László), Fideszes városvezetés váltotta fel (Arnóth Sándor lett a polgármester) 2006-tól, 2010-ben is ők őrizték meg pozíciójukat.

A másik téma a pátyi golfpálya építése körül kialakult konfliktus. Ezt az esetet jó-részt a Páty Nem Eladó Civil Összefogás honlapjának⁸² információi, illetve a a NIOK Alapítvány Nemzetközi RECE programja számára készült esettanulmány⁸³ alapján dolgozom fel.

2002-ben testületi jóváhagyás született arról, hogy egy Páty melletti területre szín-vonalas golfpályát építhet ki a beruházó. Ez a későbbiekben kiegészült konferencia-központtal, más építményekkel, végül pedig már egy lakópark építése is szerepelt a tervekben. A konfliktus kiváltója az volt, hogy az eredetileg jóváhagyott tervekhez ké-pest lényegesen nagyobb nagyságrendű beruházássá nőtte ki magát az eredeti terv. Ez pedig már jelentős vitát generált mind a lakosság, mind pedig az önkormányzati vezetők körében.

2.4.2 Szembenállók

A szemben állók lényegében két álláspont, megközelítés köré rendeződtek. Az egyik támogatta a Tesco (és más) áruházak építését, és működését a településen. Vélemé-nyük szerint az önkormányzat számára bevételt, a városban élők számára munka-helyet, olcsó vásárlási lehetőséget jelent az ilyen nagyáruház jelenléte. A támogatók között a Nagycsaládosok Egyesülete, illetve más civil szervezetek jelennek meg; a képviselők egy része, valamint a polgármester is egyetértett ezzel az állásponttal.

A másik álláspont viszont ellenezte az ilyen nagyáruház építését, mondván, hogy a kis- és középvállalkozások nagyon szoros versenyhelyzetbe kerülnének; ezeket kel-lene inkább támogatni, hiszen ezek is teremtenek munkahelyeket. Ennek az állás-pontnak adott hangot a helyi lpartestület, a jobboldali képviselők, valamint a későbbi polgármester (Arnóth Sándor) is.

A pátyi golfpálya esetében a támogatók legfőbb érve a település fejlődése volt, a golfpálya, lakópark, majd iskola, óvoda építésének ígérete vonzó volt mind a veze-tők, mind az állampolgárok számára: a befektető Grupo Milton ráadásul egy francia sztárépítész (Jean Nouvel) nevezett meg tervezőként. Az idegenforgalom fejlődése

82 www.patynemelado.com

83 publicconsultation.honlaphat.hu/.../21199_P__ty_nem_elad__7.

nagyobb bevételt, a megépülő objektumok jobb infrastruktúrát hoztak volna magukkal. Az ellenzőket pontosan ez a kép riasztotta el. Lakópark, új beköltözők, rengeteg átutazó turista, külföldi: ez mind a nyugalom, a hagyományos életforma felfordulásához vezet. Többen nem hittek a befektetői csoport ígéreteinek, megbízhatatlannak tartották azt. A képviselőtestület megosztott volt az ügyben, Tollner József helyi képviselő volt ezek közül a beruházás talán legharcosabb ellenzője, több feljelentést is tett az ügyben. A pátyi polgármester, Bognár András viszont az ügy támogatójaként jelent meg.

A lakosság leginkább ellenkező tagjai megalapították a Páty Nem Eladó Civil Öszszefogás -t, mely civil szervezet célja a beruházás megakadályozása volt; minden lehetséges fórumon tiltakoztak, még népszavazást is tartottak.

Annak ellenére, hogy alapvetően az egy településen belüli helyi törésvonalakat vizsgáljuk, itt érdemes megemlíteni, hogy a szembenállók között megjelennek szereplőként a környékbeli települések, elsősorban Telki önkormányzata és lakosai, mint a beruházás ellenzői.

2.4.3 Csoportképző erő, állampolgári részvétel

Az áruház építés ügye nem generált tartós csoportokat a püspökladányi esetben, viszont megerősítette a korábban csak „eseti” szövetséget a Fidesz és az Ipartestület, valamint az MSZP és a Nagycsaládosok között. A lakosság körében nem tapasztalhattunk nagy megosztottságot, nem volt tüntetés, lakossági fórum, vagy más megmozdulás az ügyben. A lakosság álláspontjáról a helyi újság (Püspökladányi Hírek), illetve a helyi televízió csatornák (Ladány Tv, Daru TV) által megszólaltatott lakosok, valamint az online fórumokon⁸⁴ kifejtette vélemények alapján nyerhetünk képet. A helyi lakosok túlnyomó része várakozással tekintett az olcsó vásárlási lehetőséget nyújtó áruház megépítése felé. Az ellenzők a helyi vállalkozók és családtagjaik, a jobboldali meggyőződésű, kötődésű polgárok közül kerültek ki elsősorban.

Pátyon viszont a lakosság nagyarányú részvételével számolhatunk. A pátyiak megosztottak voltak a beruházás megítélésében, a környékbeli települések lakói viszont egyértelműen ellenezték azt. Különösen az ellenzők fejtették ki nagy aktivitást: rengeteg bejegyzés, hozzászólás született online fórumokon, lakossági fórumokat tartottak, helyi népszavazást kezdeményeztek. A 43,1 százalékos részvétel miatt a helyi népszavazás érvénytelen lett. A 2260 érvényes szavazatot leadó helyiek közül 1494-en az „igen”, 766-an a „nem” választ jelölték meg. Ez azt jelenti, hogy az urnákhoz járulók közül kétszer annyian szeretnék a jelenleg érvényes szabályozási terv érintetlenül hagyását, mint ahányan módosítanának rajta, lehetővé téve a nagyberuházás megvalósulását.

⁸⁴ <http://puspokladany.atw.hu/viewtopic.php?t=14&sid=dc04f88ae74c812958b13d6640475869> 2012. március 11.

Még fontosabb, hogy a beruházás elleni tiltakozás tartós csoportot is létrehozott: az említett civil szervezet, a Páty Nem Eladó Civil Összefogást a beruházás ellenzői hozták létre, s azóta is működik.

2.4.4 Testületi megjelenés- politikai hatás

A püspökladányi képviselőtestületben, ahogy a szembenállók bemutatásánál már kifejtettem, viszonylag hamar a pártpolitikai megosztottságnak megfelelően foglaltak állást a képviselők: a támogatói oldalon az MSZP és a független (baloldali kötődésű, korábban MSZP jelölt) polgármester jelent meg, míg az ellenzők között a jobboldali pártok, valamint a későbbi polgármester (Fidesz-KDNP).

„A pátyi önkormányzati képviselők megosztottak voltak az üggyel és az ahhoz kapcsolódó egyeztetéssel kapcsolatban is. A 10-ek (a beruházást támogató képviselők) annak ellenére, hogy mindent megtettek a beruházás létrehozásáért, és az ellenző hangok letöréséért, a felszíni kommunikációjukat nézve az egyeztetés, a széles körű véleménybekérés mellett voltak.” (NIOK, esettanulmány 7.o).

A független Bárdos András polgármestert a pest Megyei Bíróság 2009. júliusában tisztségéből felfüggesztette. 2010-ben ugyan indult a választásokon, ám már nem szavaztak neki bizalmat az állampolgárok, utóda Székely László lett, bár meg kell jegyezni, hogy csak 3%-kal kapott több szavazatot. Székely László a beruházás ellenzőjeként jelent meg a viták során, az Összefogás a faluért mozgalom jelöltjeként nevezte meg magát a választások után (hivatalosan függetlenként indult).

Meg kell jegyezni, hogy 2009-ben nemcsak a golfpálya ügye, hanem egy sor más probléma is mélyítette a politikai megosztottságot a faluban: vezetőváltások az önkormányzati intézmények élén, a helyi újság (Pátyi Kurír) főszerkesztőjének leváltása, stb.

2.4.5 A konfliktus tartóssága

Az áruház-építés ügye 2004-2010 között volt jelen a püspökladányi vitákban, ez nem nevezhető hosszú időszaknak. Jellemző, hogy máshol sem tart hosszú ideig, hiszen a költségek emelkedése, meg nem térülése miatt a beruházó inkább eláll szándékától az elhúzódó esetekben.

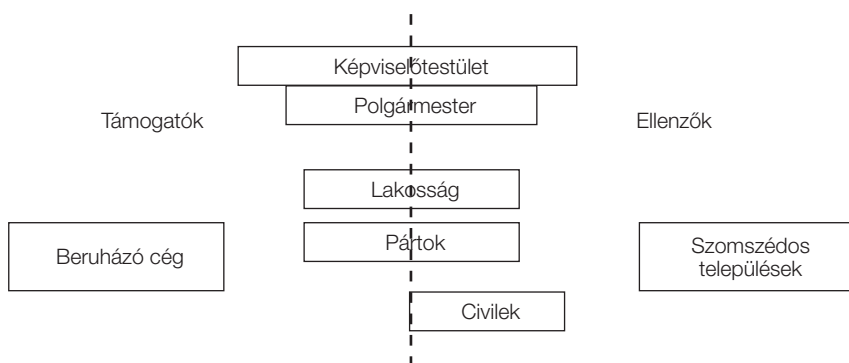
Pátyon csak részben beszélhetünk tartós, ciklusokon átívelő megosztottságról, hiszen a beruházás körüli viták kb. 2002-ben indultak, és 2009-10-re összefonódtak a többi helyi politikai problémával, s hatalomváltáshoz vezettek. Ekkora már a lakosság túlnyomó része is a beruházás ellenzőjeként jelent meg. Ugyanakkor, a beruházás korábbi támogatói még mindig helyet tudtak szerezni a testületben, és, mint említettem a korábbi polgármester jelentős számú szavazatot kapott. 2010-ben egyébként

a beruházó végül feladta golfpálya építési terveit,⁸⁵ különösen miután az ombudsman kijelentette, hogy jogszabályellenesnek tartja az azt lehetővé tévő önkormányzati rendeletet, valamint általánosságban a beruházás sérti a lakosok és a környékbeli településeken élők egészséges környezethez való jogát.

2.4.6 Viszony a makrotársadalmi, ill. más helyi törésvonalakkal

A pátyi esetben, noha a kezdetekkor ez nem volt egyértelmű, hiszen javarészt független, illetve civil szereplők álltak szemben egymással, azt figyelhettük meg, hogy az országos pártok fokozatosan „rátelepednek” az ügyre, annak jelentősége, és társadalmi támogatottságának emelkedése okán. 2010-ben már egyértelműen jobboldali kötődésűek az ellenzók, a polgármester bemutatkozásában kiemeli: „Nemzeti elkötelezettségem ismert, 2003-tól a pátyi Hun-Magyar Hagyományőrző Alapítvány elnöke vagyok.”⁸⁶ A beruházást támogató oldal szocialista kötődését emelték ki sokan, részben a Grupo Milton révén, de más, MSZP-s képviselőkkel is összefüggésbe hozták⁸⁷.

Ipari-infrastrukturális törésvonal



23. ábra: Az ipari-infrastrukturális törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.

3. Összegzés

Az összegzésben mindenekelőtt arra szeretnék választ adni, hogy a vizsgált esetek megfelelnek-e az általam a bevezetőben meghatározott helyi törésvonal-fogalomnak. A helyi törésvonal fogalma alatt olyan tartós, helyi konfliktusokat értek, melyek megosztják a helyi társadalmat, és melyek a politika szférájában is kifejezésre jutnak; s csoportképző erővel rendelkeznek. A vizsgált esetek közül, úgy vélem, talán csak az áruház-építéssel kapcsolatos ügy nem felel meg ennek, az összes többi igen. A tartósság követelményének nem tudott megfelelni ez, illetve részben a rákócziújfalusi

85 <http://torokbalintiusag.hu/itthon/857-leallt-a-patyi-golffalu-projekt>

86 http://www.paty.hu/szekely_2010 2012. március 11.

87 <http://barikad.hu/node/44248> 2012. március 11.

polgármester ügye, hiszen nem ívelt át 2-3 cikluson a megosztottság. Úgy is meg lehet ezt fogalmazni, hogy nem mélyül törésvonallá az a konfliktus, mely legfeljebb 2 ciklus alatt megoldódik. Ebben az esetben a pátyi eset „határesetnek” tekinthető. A csoportképző erő minden esetben megjelent, ám sokszor nem önálló csoportosulást, új civil szerveződést vagy helyi pártot (lásd erről bővebben a civil szervezetekről szóló fejezetet) hozott létre, hanem az országos politikai pártok jelenítették meg a tagoltságot. Ezekben az esetekben beszélhetünk arról, hogy a helyi törésvonal egybeesik a nagy makrotársadalmi törésvonalakkal. A helyi politikai szereplők szövevényes kapcsolatrendszerének minőségét és struktúráját alapvetően befolyásolják a helyi törésvonalak. Ahogy a szereplők esetében láthattuk, a helyi konfliktusok által felrajzolt választóvonalak mentén rendeződnek el a szereplők az egyes esetekben. A konfliktusok során felvett pozíció meghatározza az egyes szereplők cselekedeteit, politikai álláspontját.

A legtöbb vizsgált esetben azonban a konfliktusok úgy érthetőek meg, ha leválasztjuk őket az országos pártok által megjelenített politikai megosztottságról. A helyi törésvonal fogalmának bevezetése segítséget nyújthat az ún. „pártokon átívelő”, azt felülíró helyi politikai viták megértéséhez. Másfelől, azokon a településeken, ahol nincsenek jelen a pártok, a helyi politikai konfliktusok egy lehetséges elemzési módját adják. A helyi politika közösség alapú modellje olyan képet fest a kistelepülésekről, mintha pártok hiányában itt nem is létezhetnének politikai viták, konfliktusok. A helyi törésvonalak azonban itt is kialakulhatnak, tartós társadalmi és politikai megosztottságot generálva, mely strukturálja ezek testületeit, átmeneti vagy tartós csoportokat hozva létre.

Az itt bemutatott példákon túlmenően, egyéb törésvonalak is léteznek a településeken, melyek nem sorolhatóak be egyik, általam felrajzolt és esettanulmánnyal illusztrált típusba sem. A kép tehát korántsem teljes, további kutatási lehetőséget ad.

Az egyes törésvonalakat és fő jellemzőiket foglaltam össze az alábbi táblázatban:

	Településrészek	Személyek	Etnikai	Ipari-infrastrukturális
1. A konfliktus tartalma	A nagyobb, "többségi" településrész javára háttérbe szorított, kevésbé fejlesztett településrész sérelme	megosztó személy, tevékenységének megítélése	Egy etnikum megítélése, problémáik megoldásának módszere körüli ellentét.	A beruházás, cég által nyújtott anyagi előnyök és az általa okozott környezeti, anyagi hátrányok megítélése
2. Szembenállók	település egésze és egy településrész között, településrészek között; lakosok és képviselők vs.	megosztó személy, támogatói és ellenfelei	egy etnikum és a többségi társadalom ellentéte	Beruházás, nagyobb cég ellenzői és támogatói
3. Csoportképző erő, állampolgári részvétel	új csoportok, lakossági támogatás	Az elit és a lakosság szintjén egyaránt (Rákócziújfalu), csoportok a testületben		új csoportok, lakossági támogatás
4. Testületi munka, politikai hatás	Viták az érintett településrész képviselője és a többi képviselő között, gyenge	polgármestert támogató ill. nem támogató képviselők, erős	testület egésze és kisebbségi képviselő, gyenge	erős
5. A konfliktus tartóssága	tartós	választási eredménytől függ a tartósság	tartós	kevésbé tartós, a beruházó "hamar" dönt
6. Viszony a makrotársadalmi/ pártpolitikai törésvonalakkal	keresztbe metszi	keresztbe metszi	egybeesik	"rátelepedés" után egybeesik
Példa	Tapolca	Biatorbágy, Rákócziújfalu	Érpatak	Püspökladány, Páty
Gazdasági hatékonyság	Közepes, alacsonyabb fejlettségű települések	Gazdagabb települések	Szegényebb települések	Közepesen fejlett települések
Kiemelt szakpolitika	Gazdasági – infrastrukturális, „külsőkapcsolatok”	Gazdasági – infrastrukturális, városközpont rehabilitációja	Gazdasági – infrastrukturális, szolgáltatások	Gazdasági – infrastrukturális, pozíciók erősítése
Aránya	42%	38%	13%	7%

11. táblázat: A helyi törésvonalak – összefoglaló táblázat

VII. CIVIL SZFÉRA

1. Bevezetés: a civil szféra szerepe a helyi politikában

A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatának vizsgálatára számos, kiváló elemzés született (Kákai, 2004 Sebestyén, 1998, 2002; Kulcsár-Domokos 1998) E fejezetben nem kívánok elmélyedni sem a civil szervezetek, civil társadalom fogalmának meghatározásában. Annyiban mutatom be a civil szervezetek helyi politikai szereplését, amennyiben az számomra e disszertáció szempontjából érdekes: mégpedig, hogy a helyi politika egyik szereplőjeként hol, és hogyan vesznek részt annak alakításában.

Hazánkban, a teljesség igénye nélkül, Böhm Antal, Kákai László (Kákai 2004, 2006), Bódi Ferenc (Bódi 2006), Soós (Soós 2005) vizsgálta a civilek részvételét a helyi politikában. Az önkormányzat és a civil szféra kapcsolatának empirikus vizsgálatát végezte el Sebestyén István (KSH kutatás, Sebestyén, 1998) Az ő kutatásaira támaszkodva mutatom be röviden azokat a folyamatokat és módozatokat, amelyekkel a civil szervezetek a helyi politika kisebb-nagyobb súlyú szereplőivé válnak.

Részletesebben foglalkozom egy kevésbé tárgyalt területtel: hogyan próbálják a civilek magát a helyi hatalmat megragadni: az önkormányzati választásokon való részvételen keresztül. Ez esetben, kilépve a „hagyományos civil” szerepkörből, nem hatalom befolyásolására, hanem annak megragadására törekcszenek. A képviselőtestületbe, ritkábban a polgármesteri székbe „bejutott” civil szervezetek biztosan rendelkeznek valamiféle befolyással a helyi hatalomra, hiszen annak szereplőivé válnak. Ez a hatalom rájuk is visszahat, s kérdés, hogy „civil” szervezeteknek tekinthetők-e még egyáltalán? Előrebocsájtva hipotézisemet, a civilek azon csoportjai, melyek más, a politikától független tevékenységi területtel nem rendelkeznek, céljuk kizárólag a helyi politikában való részvétel, nem annyira civileknek, mint inkább sajátos „helyi pártoknak” tekinthetők. (Ignits, 2006)

A civil szervezetek súlya és jelenléte a helyi politikában, valamint a politikai arculatú civil szervezetek léte, tézisem szerint olyan – ha nem is meglepő, de mindenképp különleges – tényezői a helyi politikának, mely annak egyik megkülönböztető sajátosságát képezi.

A civil szervezetek és a helyi politikai viszonyok kapcsolatát két szempontból vizsgálom: egyfelől, a szakirodalomra támaszkodva, röviden bemutatom, hogyan befolyásol(hat)ják a döntéseket, milyen mértékű a civilek bevonása a helyi hatalomba. Ezután rátérek a választásokon induló civil szervezetek részletes bemutatására.

A vizsgálat során az 1998-as, illetve a 2002-es önkormányzati választás adatait elemzem, két okból: részben mert ezen a két választáson volt a legmagasabb az induló civil szervezetek száma, így színesebb a megjelenő szervezetek képe. Másfelől, a 2006-os önkormányzati választás erősen az aktuálpolitikai események fényében

zajlott, a kutatás kezdetekor úgy véltem, ez jelentősen rányomta bélyegét a civilek választási szereplésére is.⁸⁸ Meg kell jegyezni, hogy, a tárgyalt időszakban (1998-as, illetve a 2002-es választás), két tendencia erősítette a civil szervezetek választási szereplését:

Az emberek – különösen, ami a helyi szintet illeti – szemében egyre szimpatikusabbakká váltak a pártok fölött álló, tőlük független személyiségek, szervezetek. Ennek hatására a pártok egyre nagyobb számban hoznak létre olyan civil szervezeteket, melyek civil köntöse mögött valójában pártpolitikusok, pártpolitikák és érdekek húzódnak meg. Már korábban is megszokott jelenség volt, hogy a pártok ifjúsági szervezetei, hozzájuk szorosan kötődő szervezetek a helyi politikában aktívan részt vettek, 2002 óta a Fidesz esetében a szervezetépítési stratégia részeként, ám egyre jellemzőbbé válik az, hogy a szervezeteknek – a tájékozatlan szavazó számára – látszólag semmi közük nincs egyik párthoz sem.

A másik jelenség, hogy a helyi politikusok – egy párthoz csatlakozás helyett, egy új, civil szervezet létrehozásában látnak nagyobb fantáziát, ami a szavazatok megszerzését illeti.

A 2002-es önkormányzati választáson számos olyan szervezet indult, amely a pártok helyetteseként, vagy azok helyett és ellenében léptek fel.

Mivel jelen munkának nem az a célja, hogy bemutassa a civilek önkormányzati választási szereplését, úgy vélem, a korábbi időszak vizsgálata lehetőséget teremt arra, hogy kellő távolságból vizsgáljuk meg, milyen szervezetek indulnak az önkormányzati választásokon. Célom tehát annak a megismerése, hogy milyenek azok a szervezetek, amelyek bekapcsolódnak a helyi politika világába. Ezek megismerése többféle úton lehetséges: Kákai László (Kákai, 2004) a képviselőtestületek SZMSZ-ében, a helyi statútumokban való megjelenésüket vizsgálta, Soós Gábor kérdőíves kutatást végzett köreikben (Soós, 2006).

A civilek bekapcsolódásának egy jellegzetes módja az önkormányzati választásokon való részvétel: én azokat a szervezeteket veszem górcső alá, amelyek indulnak az önkormányzati választásokon: milyen típusú szervezetek ezek, és melyek a fő jellemzőik. Az 1998-as, illetve a 2002-es önkormányzati választás adatbázisának elemzését egy saját tipológiával egészítem ki, mely a civilek politikai részvételén alapul.

Az egyes típusok választási szereplésének adatbázis alapján történő elemzésén túl, néhány esettanulmány segítségével próbálok pontosabb képet kapni. Az esetek bemutatásával szeretnék rávilágítani e szervezetek valódi „arcára”: vajon „civil” politikai szervezetről van szó, vagy pedig politizáló civilekről.

88 Ugyanakkor, a 2010-es adatok ismeretében, a civilek háttérbe szorulása a pártok javára tovább folytatódott; tehát nem bizonyult egyszeri, kivételes alkalomnak.

1.1. A civil szervezet fogalma

A magyarországi civil szektor fejlődését, ha annak történetét tekintjük, leginkább a megszakítottság jellemzi. A XIX. század polgárosodási folyamatának során, Magyarországon is szép számmal jelentek meg a polgárok különböző szerveződései: egyesületek, egyesületek, klubok, körök. Az 1. világháború azonban gátat vetett a fejlődésnek, ahogy ezt tette a második világháború is a 20-as, harmincas évek újjáéledő és újonnan megalakuló szervezeteivel. A kommunizmus időszakában a hatalom bedarálta, megszüntette a civil szerveződések, s csak a saját szatelitszervezeteinek tette lehetővé a működését. A civil társadalom éledése csak a gyengülő kádárizmus, a nyolcvanas évek időszakában indult újra. Ekkoriban azonban – a pártalakítás nehézségeiből kifolyólag – a civil szervezeti tagság, annak tevékenysége a hatalommal való szembefordulást, politikai tevékenységet jelentett. A két szféra kettéválása, s egyben a civil szektor újjáéledése a rendszerváltás után indulhatott meg. A kilencvenes évek elején ugrásszerűen megnőtt az alapítványok, szakmai- érdekvédő, kulturális és egyéb területeken tevékenykedő civil szervezetek száma.

A civil társadalom fogalmát sokféleképpen határozták meg a politikaelméletben. Arató András szerint „a civil társadalom személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amely létrejött és működése sajátos szabályai szerint különbözik a társadalom többi intézményétől.” (Arató, 1992:55)

Más megközelítés szerint (Bartal, 1999:19-20) a „civil társadalom eszméje az autonóm kezdeményező személyiségen alapszik, azaz mindazon állampolgári kezdeményezések beletartoznak, amelyekben a polgárok önkéntesen vesznek részt érdekeik és értékeik megjelenítése, védelme érdekében, és amely kezdeményezések az államtól elkülönülve, autonóm módon működnek.”

A civil társadalomból erednek mind a civil szervezetek, mind a politikai pártok, azonban a politikai pártok a politikai társadalom, a civil szervezetek a civil társadalom szervezetei. „Alapvető különbség a két szféra politikai szerepében van. A civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszerzésével és megtartásával, hanem a demokratikus önszerveződések, és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló viták révén gyakorol befolyást a hatalomra” (Kákai 2005:35).

A civil szervezetek közös jellemzője, hogy általában nonprofit jellegűek, függetlenek az államtól, tagjainak önkéntességén alapul, és (szemben az ad hoc, vagy informális csoportokkal), valamiféle intézményesültséggel, szervezettel rendelkeznek.

1.2 A civil szféra bekapcsolódási pontjai a helyi politikába

A civilek és önkormányzatok kapcsolatának szakirodalmát tanulmányozva, egy meglehetősen ambivalens kép rajzolódik ki előttünk: noha a kutatók a kapcsolódási pontok sokaságáról, a civil érdekérvényesítés eszközeinek sokféleségéről számolnak be,

az eredmények végkicsengése mégis az, hogy a civilek befolyása a helyi politikai döntésekre meglehetősen csekély. (Kákai, 2004)

Az önkormányzatok oldaláról nézve is ellentmondásos a viszony: az önkormányzatok egy része a civil szférát partnernek tekinti, kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de tárgyal, egyeztet velük, együttműködési megállapodásokat köt. Más részük azonban megkísérli létrehozni „saját” civil szektorát, elsősorban közalapítványokon keresztül (Kulcsár-Domokos, 1998).

Az említett KSH kutatás három mutató alapján vizsgálta az önkormányzat és a non-profit szektor kapcsolatát: 1) az önkormányzat részt vesz-e a szektorban (saját alapítvány, szövetségi részvétel); 2) kötött-e szerződést non-profit szervezettel; 3) nyújtott-e NGO-k részére támogatást.

Kákai László (Kákai, 2005) a Szervezeti és Működési Szabályzatok, valamint kérdőívek segítségével vizsgálta a civilek bevonási formáit.

Az alábbiakban két dimenzió alapján összegzem e kapcsolódási pontokat: az egyik, hogy hogyan, milyen formában igyekeznek a civilek befolyásolni a döntéseket, a másik, hogy hogyan, mely pontokon van lehetőségük közvetlenül is részt venni a döntéshozatali folyamatokban.

A döntések befolyásolása tekintetében, az érdekérvényesítés hagyományos csatornáit nyitva állnak a civilek előtt:

- informális lobbizás, érdekkijáráás
- tiltakozás különböző formái (tüntetés, petíció, éhségsztrájk, stb.)
- lakossági fórumon, közmeghallgatáson való részvétel.

Ezen túlmenően, a helyi politikai viszonyok lehetőséget adnak a személyes érdekérvényesítés, érdekkijáráás más módozataira is. Mivel a helyi politika kisebb léptékű, mint az országos, több a személyes kontaktus, a helyi civil szervezetek és a politikai elit tagjai között gyakoriak a személyes, családi, rokoni, baráti kapcsolatok. Jellemző az is, hogy a prominens helyi politikusokat felkérlik a civil szervezetekben való tisztség viselésére (kuratóriumi, tanácsadó testületi tagság, stb.) (Bocz, 2004).

Az önkormányzatok egy része, lehetőséget biztosít a jelentősebb civil szervezetek számára a döntési javaslatok, különösen a képviselőtestület munkatervének előzetes véleményezésére, oly módon, hogy azokat megküldik a civil szervezeteknek. Arra is van példa, hogy a civilek – tanácskozási joggal – részt vehetnek a képviselőtestület ülésein: állandó meghívottként, esetleg csak az őket érintő napirend tárgyalásakor. (Kákai, 2004) Arra, hogy mely szervezeteket hívják meg, többféle megoldás létezik: van, ahol a bejegyzett szervezeteket, másutt az önkormányzattal együttműködési megállapodást kötött szervezeteket, van, ahol azokat, amelyek az önkormányzati választáson jelöltet állítottak. (Kákai, 2004)

A politikai döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás legegységesebb formája, ha a civilek, a képviselői mandátum megszerzése révén, teljes jogú önkormányzati képviselőként lényegében „maguk hozzák” a döntéseket. Viszonylag ritka, ha egy településen többséget szerez egy civil szervezet, de egyáltalán nem példa nélküli: Soroksáron, Gödöllőn több cikluson keresztül civilek birtokolták testületi helyek többségét, és a polgármesteri tisztséget.⁸⁹

A másik forma, amikor a bizottságokon keresztül kapcsolódik be a szervezet a döntéshozatali folyamatba, ún. „külsős” bizottsági tagként jelennek meg a helyi civil szervezetek vezetői, szakemberei. Ebben az esetben elsősorban a döntések előkészítésében, a döntési alternatívák kidolgozásában jutnak szerephez.

A helyi önkormányzati rendelet alkotásának kezdeményezése több településen is lehetséges a helyi társadalmi szervezetek számára (Kákai, 2004).

A közvetlen döntéshozatal lehetőségét hordozza magában a helyi népszavazás kezdeményezésének lehetősége. Túl azon, hogy az aláírások gyűjtésére minden civil szervezetnek lehetősége van; néhány település megadja a helyi népszavazás kezdeményezésének lehetőségét a településen működő civil szervezetek számára. (a községek 20%-a, Kákai, 2004: 206)

Ezeket az eredményeket érdemes lenne kiegészíteni egy másik dimenzió vizsgálatával: hogyan vélekednek erről maguk az intézményes hatalom képviselői, mekkora befolyást tulajdonítanak a civil szervezeteknek? Szerintük milyen súllyal jelenik meg véleményük a meghozott döntésekben? E kérdésre az egyik, lehetséges választ láthattuk a helyi hatalmi viszonyokról szóló fejezetben. A kérdőíves kutatás eredménye alapján elmondható, hogy mind a képviselőtestületi, mind a bizottsági munka során csekély jelentőséget tulajdonítanak az érdekvédelmi, civil szervezeteknek. A képviselők véleménye szerint, a meghozott döntésekben az ő véleményük tükröződik a legkevésbé a helyi politika említett szereplői közül. Ennek a kutatásnak fontos korlátja, hogy nagyobb településekre korlátozódik, de – a civilek kisebb arányú jelenléte miatt – nem valószínű, hogy a községekben, falvakban nagyobb jelentőségre tarthatnak számot.

Annak ellenére, hogy elvileg sokféle lehetőségük van a döntések befolyásolására, mind a képviselői álláspontokra vonatkozó kutatás, mind mások kutatási eredményei (Kákai László, Soós Gábor és mások⁹⁰) alapján elmondható, hogy a civilek nem, vagy csak nagyon nehezen tudják érvényesíteni érdekeiket a helyi politikában. Valószínűleg ez a fő motivációs erő, mely arra indítja őket, hogy kísérletet tegyenek a politikai hatalom közvetlen megragadására, így érve el a jobb alkupozíciót, a számukra kedvező döntések meghozatalát.

89 Soroksári Civil Szervezetek, illetve a Gödöllői Lokálpatrióta Klub. Részletesen lásd alább.

90 Kern, 2005; Lackóné, 2005

2. A helyi politikába bekapcsolódó civil szervezetek

2.1. Civil szervezetek típusai, azok elhatárolása

A civil szervezetek csoportosítására többféle lehetőség kínálkozik, azonban, annak érdekében, hogy jobban meg tudjuk ragadni politikai tevékenységüket, önkormányzati választási részvételük vizsgálata során egy újszerű tipológia segítségével kategorizáltuk a szervezeteket. A választáson való indulás direkt politikai tevékenység; s azok a szervezetek, melyek bejuttatják jelöltjeiket a képviselőtestületekbe, a továbbiakban is politikai tevékenységet folytatnak. Eltérő mértékben őrzik meg korábbi tevékenységi területeiket, illetve szorítják háttérbe azokat. Az alábbiakban kísérletet tennénk a civil szervezetek politikához való közelség/távolság dimenziója alapján történő csoportosítására. A civil szervezeteket öt dimenzió mentén vizsgáljuk a politikához való közelség/távolság szempontjából: 1. a szervezet általános célkitűzése; 2. ideologizáltságának foka; 3. Politikai szervezetekkel (pártokkal) való kapcsolata; 4. választási részvételének célja; 5. tevékenységi területe szerint.

12. táblázat	Politikához közeli	Politikától távoli
Célkitűzés	átfogó	Single issue
Ideologizáltság foka	nagy	Kicsi v. nincs
Politikai szervezettel kapcsolat	Van, direkt	Nincs, v. csak szövetség
Választási részvétel célja	Hatalom megszerzése	Érdekvédelem
Tevékenységi terület	Elsősorban politikai	Más, „saját” tevékenység

12. táblázat: Civil szervezetek csoportosításának dimenziói

- a) A politikához való közelség ismérvei: átfogó, politikai célkitűzések dominanciája az egyéb tevékenységi területek fölött, ideológia felvállalása (pl. névben), pártokkal való direkt, kinyilvánított kapcsolat, s választási részvételük célja a politikai hatalom megszerzése.
- b) A politikától való távolság ismérvei: „civil” tevékenységi területek dominanciája a politikai tevékenység fölött, s a politizálás, mint érdekvédelem jelenik meg, az ideológia szerepe csekély, gyakran csak single-issue célkitűzéseket fogalmaznak meg érkei védelmének céljából, s nincs direkt kapcsolatuk politikai pártokkal

Ezek természetesen csupán a végpontokat jelzik, a valóságban az egyes kategóriák átfolynak egymásba, s eltérő mértékben jelennek meg az egyes szervezeteknél. Az elnevezésekben, az egyes csoportok kialakításában a Tocqueville Kutatóközpont munkatársaként Soós Gábor, és Ignits Györgyi felosztását vettem alapul (Soós, 2006, Ignits, 2006)

Ennek alapján a különböző szervezeteket az alábbi típusokba soroltam:

1. *„Hagyományos” civil*: különböző kulturális, sport, stb. szervezetek, melyek más tevékenységi területe a domináns, nem építenek ki direkt kapcsolatokat pártokkal, választási részvételük során főleg single-issue célkitűzéseket fogalmaznak meg, a politikába való bekerüléssel érdekeik jobb védelmét próbálják elérni, s nincsenek ideológiai kötődéseik, érveik.
2. *Érdekvédő szervezetek*: ide tartoznak a különböző szakszervezetek, gazdakörök, vállalkozói szervezetek, nyugdíjas egyesületek, rokkantak, stb. Ezek szintén kevés- sé átideologizáltak, elsősorban szakmai érveket fogalmaznak meg; érdekvédelmi céllal lépnek be a politika szférájába. Az előbbi csoportnál gyakrabban lépnek pár- tokkal szövetségre, célkitűzéseikben gyakran fogalmaznak meg átfogó, az egész települést érintő elképzeléseket, ugyanakkor jelentős más tevékenységi területtel rendelkeznek.
3. *Etnikai szervezetek*: Az etnikai szervezetek lényegében az érdekvé- dő szervezetekhez hasonlatosak, ám speciális érdekeket jelenítenek meg. A politikai szférájához azért állnak közelebb, mint az előző csoport, mert azoknál jóval átfogóbb elképzeléseket fogalmaznak meg, s átideologizáltságuk foka is ma- gasabb (például egy településen belül gyakran létezik „bal”, illetve „jobb” oldalhoz kötődő etnikai szervezet; ám nyugdíjas egyesületekből igen ritkán).
4. *„Helyi pártok”*: Az egyes települések problémáit, legtöbbször nevét is felvállaló szervezeteket soroltuk ide (pl. „Putnokért Egyesület”). Ezek a szervezetek átfogó elképzeléseket fogalmaznak meg, tevékenységük elsősorban politikai, céljuk a he- lyi hatalom megszerzése. Rendkívül sokrétűek pártokkal való direkt kapcsolataik, és átideologizáltságuk foka mentén.
5. *Pártok segédcsoportjai*: A pártok ifjúsági szervezeteit, a polgári köröket, pártokhoz kötődő szervezeteket soroltuk ide. ideologizáltságuk foka magas (általában a ne- vükben is megjelenik), átfogó célkitűzéseik vannak, céljuk a hatalom megszerzé- se, tevékenységük kizárólag politikai. gyakran szövetségesei (sőt, „helyettesítői”) a pártoknak.

A fenti kategóriák alapján besorolhatóak a választásokon induló társadalmi szerveze- tek. A társadalmi szervezetek közül a helyi társadalmi szervezetekkel foglalkoztam, a megyei, illetve az országos szerveződésekkel nem.⁹¹

Szükséges azonban megjegyezni, hogy a szervezetek között találhatóak olyanok is, melyek egyik kategóriába sem sorolhatóak be egyértelműen, ezek az „egyéb” cso-

91 Ez egy meglehetősen nehéz döntés volt, hiszen számos, megyei, illetve regionális szerveződés je- lentős súllyal bír a helyi politikában is, helyi szintű szervezeteik, a helyi politika szereplői. A különválasztást az indokolta, hogy nem lehetett egyértelműen megállapítani, melyik rendelkezik ilyen helyi kötődéssel, és melyik nem; úgy véltem, a különválasztás megelőzi, hogy így félrevezető információkat kapjunk.

portba kerültek. Találkoztam továbbá olyan 'ad hoc' szerveződésekkel, melyek kizárólag a választások idejére jöttek létre, kihasználva a kompenzációs lista állításából eredő előnyöket (például: „Tíz Független”), ezeket a 'választási' névvel illettem.

	1998	2002	2006	2010
Párthoz kötődő	37	66	36	14
Helyi párt	140	219	270	190
etnikai	104	123	30	5
érdekvédő	219	182	119	48
hagyományos civil	68	66	57	20
választási	21	21	25	8
egyéb	18	19	6	6
Összesen	607	696	543	291

13. táblázat: Az önkormányzati választáson induló civil szervezetek típusonként

Az önkormányzati választáson induló civil szervezetek legnagyobb részét 1998-ban az érdekvédők tették ki. A helyi pártok, illetve az etnikai szervezetek követik őket nagyságrendileg a sorban. Ez az arány azonban megfordul, 1998-ban a legtöbb szervezet érdekvédő volt, míg 2002-re a helyi pártok veszik át a vezető szerepet. a 2010-ig az érdekvédő szervezetek számának folyamatos csökkenését látjuk, de meg kell említeni, hogy számos érdekvédő szervezet megyei együttműködést hozott létre 1998 óta, s ekként indított jelölteket a helyi választáson is (pl. nagycsaládosok, gazdakörök).

Észrevehető még az etnikai szervezetek számának csökkenése is. Ennek egyik oka, hogy esetükben jóval nagyobb az országos szervezetek jelentősége a helyi választásokon, így a kevesebb jelölő szervezet nem feltétlenül jelent kevesebb jelöltet. A kisebbségi önkormányzati választás különválasztásával drasztikusan visszaesett a települési önkormányzati választásokon is.

2.2. A civil szervezetek területi megoszlása⁹²

A civil szervezetek területi megoszlásának vizsgálata során arra keresem a választ, hogy mely megyékben, régiókban, településtípusokon fordulnak elő leginkább a választásokon induló civil szervezetek.

A regionális megoszlást tekintve, a Központi körzetben a legnagyobb az induló szervezetek száma. Érdekes, hogy a 2002-es választásokon átrendeződött a régiók sorrendje: a Dunántúli régiókhoz képest egyre több civil szervezet indult a keleti, fejlettebb területeken. Általában a fejlettebb területeken aktívabbak a civilek, hiszen az állampolgárok itt rendelkeznek több szabadidővel, nagyobb anyagi erőforrásokkal.

92 1998-as, illetve 2002-es választási adatok alapján.

valószínűleg nem arról van szó, hogy az Észak-, illetve Dél-Alföldi régió lakosainak 2002-re jelentősen megnőtt volna a jövedelmük. Valószínűsíthető, hogy a civil szervezetek választásokon való indulása a problémák (pártokénál) jobb megoldásának lehetőségét jelentheti az itt élők számára.

A civil szervezetek választásokon való indulása leginkább a 10-50 ezer lakosú településeken jellemző. Érdekes, hogy a civil szervezetek közül nagyobb arányban indulnak civilek az 5 ezer alatti, mint az 5-10 ezer közötti lélekszámú településeken. Az összes jelöléshez viszonyítva azonban kiderül: a civil jelöltek aránya a településméret tekintetében egy fordított U alakzathoz hasonló: a legkisebb településeken (2000 fő alatt) elenyésző a civil jelöltek aránya; a 2000 – 10.000 lakos közötti települések kategóriájában átlagos. A 10 ezer fölötti lakosságszám után ugrásszerűen megnő a számuk, az összes jelölt 15%-át teszik ki, majd újra csökkenésnek indul az 50 ezer feletti kategória felé haladva, ezeken a településeken jelöltjeik aránya 5% körüli.

A civilek, az 5 ezer alatti településkategóriához hasonló arányban szerepelnek az 50 ezer feletti lakosú településeken. A civilek megjelenése az egyes településkategóriákon nem változott jelentősen a két választás során, csak csekély mértékű eltérések tapasztalhatók.

3. Esettanulmányok

3.1 A kutatás módszere

Az önkormányzat és a civil társadalom kapcsolatának vizsgálatát esettanulmányok keretében végzem el. Annak érdekében, hogy teljesebb képet kapjunk, és lehetőség nyíljon az összehasonlításra is, egy község, egy kisváros, és egy megyei jogú város képezné a vizsgálat tárgyát.

A kutatás során a képviselőtestületek jegyzőkönyveit, a Szervezeti és Működési szabályzatokat, a civil szervezetek különböző dokumentumait használnám fel. Jelentős segítséget nyújthatnak a helyi sajtó adatai is. Az életszerűbb megközelítés érdekében néhány személyes interjút is készítenék.

A vizsgálat néhány területén felhasználhatók az országos adatbázisok (Belügyminisztérium, KSH adatai) is. Továbbá feldolgozom az idevágó hazai szakirodalmat is.

3.2 A vizsgált települések és szervezetek bemutatása

A vizsgált három település: Pécs, Veresegyháza, illetve Győrásszonyfa sok tekintetben eltér egymástól. Pécs megyei jogú város, Veresegyháza 10 ezer feletti lakosság-

számmal rendelkezik, míg Győrasszonyfán 5 ezernél kevesebben laknak⁹³. Közös bennük, hogy mindhárom a „fejlettebb”, nyugat-magyarországi területeken helyezkednek el.

Pécssett a civil szerveződéseknek jelentős hagyománya van. A város egyfelől, rendelkezik olyan jelentős, polgárosodott középosztályi réteggel, melynek rendelkezésére áll az a szükséges anyagi háttér, illetve szabadidő, mely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy legyenek olyan emberek, akik képesek részt venni civil szervezetek megszervezésében. Másrészt, Pécs „egyetemváros”; azaz jelen van a településen olyan, nagyszámú fiatal, akik mobilizációs bázist jelentenek a civil szervezetek számára. A városban több száz civil szervezet működik, melyek „szerkezete” lefedi az országos szinten tapasztaltakat: formailag elsősorban alapítványok, egyesületek; növekvő számban közhasznú társaságok, köztisztviselők jelentik a „formát”. Az egyesületek nagy része „hagyományos civil” szervezet, azaz nem foglalkoznak politikai, vagy érdekérvényesítő tevékenységgel.

Veresegyháza Budapest vonzáskörzetében lévő, egyre növekvő lakosságszámú település. A fejlődés legfőbb oka, hogy Budapestről növekvő számban költöznek ki az emberek, akik a fővárosban dolgoznak, de szeretnének nyugodtan élni. Ezzel párhuzamosan, egy erősödő középosztályi réteg jelenik meg. A civil szervezetek száma 1998-tól indult jelentősebb növekedésnek a városban, valószínűleg ennek a folyamatnak köszönhetően.

Győrasszonyfa Győr –Moson Sopron megye egyik legkisebb települése, Veszprém megye határánál helyezkedik el. Lakosainak száma 528 fő. A település lakóinak nagy része Győrbe ingázik. Az elmúlt évtizedben jelentős fejlődésen ment keresztül a település: vezetékes gáz, szennyvíz- és csatornahálózat épült ki, stb.

A vizsgált három szervezet is besorolható a választásokon induló civil szervezetekre alkalmazott kategóriák alapján. Az Összefogás Pécsért Egyesület (ÖPE), neve alapján, és mivel egy településen/ért fejt ki tevékenységét a „helyi párt” kategória részét képezi, ám szoros kötődése a jobboldali ideológiához, a Polgári körökhöz a „párthoz kötődő” kategóriához viszi közel. Egyértelműbb a Veresegyház Jobb Jövőjéért Egyesület (VJJE) helye: egyértelműen a helyi párt kategóriába sorolható, hiszen össztelepülési érdeket képvisel, tevékenysége elsősorban politikai, ám nem kötődik szorosabban egyik párthoz sem. A Győrasszonyfa Polgárőr Egyesület (GYPE) leginkább az „érdekvédő” kategóriába sorolható, hiszen egy speciális érdeket – a közbiztonság érdekét – jeleníti meg; tevékenységi területe is elsősorban ehhez kapcsolódik, a politikai szerepvállalás elsősorban ezen érdekek jobb megjelenítését szolgálja; tevékenysége kevésbé átideologizált.

93 A pontos adatok: Győrasszonyfa: 500 körüli, 1999: 505 fő; Veresegyháza: 10 ezer körüli; 1999: 9225 fő, de a 2002-es önkormányzati választásokon már a 10 ezer feletti kategóriában szerepelt; Pécs: 150 ezer körüli, 1999: 157 332 fő

Az ÖPE legfontosabb tevékenységi területe a helyi közéletben, helyi politizálásban való részvétel. Tevékenysége elsősorban politikai tehát, ám az állampolgárok bevonása érdekében végzett tevékenysége során számos rendezvényt, szabadegyetemet, megemlékezést szervez. Beszélhetünk tehát egyfajta „kulturális” szerepköréről is.

A VJJE szinte kizárólag a helyi politikában való részvételt tekinti feladatának. Célja, hogy özszttelepülési érdekeket valósítson meg, elsősorban a fejlesztés, környezetvédelem terén, e célja megvalósításához pedig a képviselőtestületi tagságot tartja megfelelő lehetőségnek. A pártokhoz hasonlóan, leginkább a különböző nemzeti ünnepeken szervez rendezvényeket.

A GYPE tevékenysége elsősorban a helyi közbiztonság jobb megszervezésére irányult, különösen a kezdeti időszakban. Ez a tevékenység később kiegészült az özszttelepülési érdekek felvállalásával, kulturális tevékenységgel, például az ifjabb generációk bevonásával. Tevékenységük azonban változatlanul nem elsősorban politikai.

3.3 Civilek az önkormányzatokban

A helyi önkormányzatok viszonyulását a civil szervezetekhez számos tényező befolyásolja. Természetes az, hogy minél „erősebb”, népszerűbb egy civil szervezet, az önkormányzati politikusok annál inkább figyelembe veszik az általa megjelölt érdekeket. Meghatározó lehet az is, milyen gazdasági erő áll a szervezet mögött (vállalkozói szervezetek). Az önkormányzatoknak többféle lehetősége van arra, hogy támogassa a civil szervezeteket, illetve bevonja őket a helyi politika kialakításába. Ennek fő formái a következők lehetnek:

- civil szervezetek szabályozása
- szervezetek bevonása a döntéshozatalba a képviselőtestületeken keresztül
- szervezetek bevonása a döntéshozatalba a bizottsági munka során⁹⁴

a, A civilek szabályozása

Szabályozás tekintetében, a vizsgált három település önkormányzata közül a pécsi, illetve a vecsési önkormányzat szervezeti és működési szabályzata az, mely előírásokat tartalmaz a civil szervezetek döntéshozatalba való bevonására vonatkozóan. Mindkét szervezet esetében az önkormányzat nem nyújt semmilyen anyagi támogatást, sőt, Veresegyházán – a szervezet vezetőjének bevallása szerint – még infrastrukturális támogatást (helyiség, stb.) sem kapnak a helyi önkormányzattól. Győrasszonyfán – a polgárőr egyesület szolgáltatója okán – az önkormányzat elsősorban infrastrukturális segítséget nyújt a civil szervezetnek. A pécsi önkormányzat – a mindenre vonatkozó pályázati lehetőségen kívül – nem ad külön támogatást az ÖPE-nek.

⁹⁴ A civilek bevonásának formája lehet még a kapcsolattartó kinevezése is, amelyet itt részletesen nem tárgyalunk, mivel egyik vizsgált településről sem állnak rendelkezésre a megfelelő adatok.

b, Civilek a képviselőtestületekben

Az önkormányzatok szintén változó mértékben vonják be a civil szervezeteket a döntéshozatalba. A szervezetek bevonásának többféle módja létezik: az egyik lehetőség, hogy a képviselőtestületi ülésekre meghívást kapnak a jelentősebb civil szervezetek képviselői, ott véleményezési, hozzászólási joggal ruházzák fel őket. A tárgyalat határozati javaslatokat, a költségvetési törvény tervezetét sok helyen megküldik a civil szervezeteknek, hogy véleményezhessék azokat. Általában jellemző, hogy elsősorban a kisebb településeken hívják meg a képviselőtestületi ülésekre a helyi civil szervezetek képviselőit. Ennek oka, hogy a nagyobb településeken jóval több civil szervezet működik, érthető módon, nincs lehetőség minden szervezet meghívására. A közepes méretű településeken is elsősorban a napirenden lévő ügyben érintett szervezetek képviselőit hívják meg. Jellemző az is, hogy általában meghívják azon szervezetek vezetőit, melyekkel együttműködési megállapodást kötött az önkormányzat. (Kákai 2005 234-236)

A vizsgált települések közül Pécsen nem jellemző minden szervezet bevonása, sőt, egyebek mellett azért történt kísérlet „civil kerekasztal” létrehozására (lásd lejjebb), hogy annak képviselői, vezetői esetleg meghívhatóak legyenek. Veresegyházán elsősorban a jelentősebb szervezetek vezetői nyernek meghívást, különösen akkor, ha a szervezet tevékenységi köréhez kapcsolódó ügyet tárgyalnak. A VJJE, képviselőcsoportja révén, jelen van a képviselőtestületben. A Győrasszonyfai képviselőtestület üléseire 2002 óta nem hívják meg külön a polgárőrök képviselőit, mivel, vezetőjük képviselőtestületi tagsága révén, az amúgy is jelen van a képviselőtestületben, korábban a szervezet azonban képviseltette magát, elsősorban akkor, ha a helyi közbiztonsággal kapcsolatos kérdések voltak napirenden.

A VJJE számára előnyt jelent a képviselőtestületi munka során az is, hogy képviselőcsoporttal rendelkezik a testületben: megilletik a frakciók számára biztosított többletjogok: lehetőségük van tárgyalási szünet kérésére, hogy egyeztethessék álláspontjaikat. A frakció vezetője felszólalhat napirend előtt, illetve lehetősége van összegzést mondani a viták lezárása előtt. Ez lehetőséget ad arra, hogy a szervezet álláspontja markánsabban megjelenjen a helyi nyilvánosság előtt.

c, Civilek a bizottságokban

Országos mértékben jelentősebb a civilek bekapcsolódása a bizottsági munkába. Elsősorban szakértői anyagok, pályázatok előkészítésére kéri fel a szervezeteket az önkormányzatok. A képviselőtestület bizottságainak szerepe kettős: egyfelől, szerepük van a döntések előkészítésében, az alternatívák kidolgozásában; másfelől, szerepük van a megszületett döntések végrehajtásában, a végrehajtás ellenőrzésében.

A bizottságok, felépítésüket tekintve, két fontos elemből állnak. A politikai elemet a tagság fele részét kitevő települési képviselők adják, ám lehetőség van arra, hogy a tagság másik felét a településen működő társadalmi szervezetek képviselői, vagy a téma által érintett állampolgárok adják, képviselve ezáltal a szakmai elemet. Az

önkormányzati törvény csak ajánlószzerűen fogalmazza meg ennek lehetőségét: „A bizottságok további tagjait a feladatkör szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselői, társadalmi szervezetek küldöttei, szolgáltatást igénylő más választópolgárok közül indokolt választani.⁹⁵ Általában leginkább felkért szakértőként jelennek meg a civil szervezetek, illetve a különböző ad hoc, valamilyen speciális témára felállított bizottság tagjaként.

Településtípusonként eltér a bizottságokba történő bevonás módja: a megyeszékhelyeken leginkább felkért szakértőként, a városokban állandó, vagy ad hoc bizottsági tagként vonják be őket, a községekben mindhárom formának jut szerep. A vizsgált településeken a VJJE az, amely a legnagyobb mértékben bevonást nyer a bizottsági munkába. Veresegyházán egyébként is jellemző a civilek bevonása, elsősorban bizottsági tagként. Győrasszonyfán a Polgárőr Egyesületet szintén többször bevonják, nemcsak a közbiztonsággal kapcsolatos döntések meghozatalába, s az együttműködési megállapodás okán gyakran kérik fel szakmai anyagok kidolgozására. Sajátos az Összefogás Pécsért Egyesület szerepe. A megyei jogú városban érvényesül az a tendencia, hogy a civileket főleg külső szakértőként vonják be. Az ÖPE-t azonban – mivel jobboldali kötődésű, nem szakmai szervezet – a baloldali többségű képviselőtestület nem vonja be e téren a munkába. A pécsi képviselőtestület 13 állandó bizottságában így az ÖPE-nek csak önkormányzati képviselője révén jut szerep.

Kákai László kutatásai során kimutatta (Kákai 2005), hogy általában véve jellemző, hogy a pártok igyekeznek kiszorítani, minél kisebb szerephez juttatni a civil szervezeteket: egyrészt azért, mert az egyre parlamentszerűbben, pártelvűbben működő képviselőtestületek „nem tudnak mit kezdeni” a civilekkel; másfelől, mert célszerűbb számukra a vetélytársnak számító civil szervezetek által képviselt érdekek becsatornázása, az általuk megjelenített témák képviselői felvállalása, feltéve, hogy az beilleszthető addigi programjukba.

3.4. Civilek érdekérvényesítése a képviselőtestületeken kívül

a, Civilek által létrehozott fórumok

Másféle érdekképviselési lehetőséget jelentenek a különböző, civilek által létrehozott fórumok, kerekasztalok. A vizsgált három település egyikén, Pécsen tettek kísérletet ennek létrehozására. A civil kerekasztalok, fórumok lényege, hogy azokat alulról szervezik meg maguk a civil szervezetek, s álláspontjaikat egységesítve, együtt léphetnek fel az önkormányzati érdekérvényesítésben. Előnyös lehet ez, mivel az önkormányzati politikusok számára így könnyebben érthetővé, kezelhetővé válhatnak a „civil érdekek”. A civilekkel való egyeztetés a döntések nagyobb legitimitását eredményezheti az önkormányzatok számára. Nem véletlen, hogy csak Pécsen jelent

95 Ötv. 24.§ (2). bek.

meg ez az intézmény a vizsgált három település közül: hiszen elsősorban csak a nagyobb településeken, ahol nagyszámú civil szervezet működik, van szükség egy ilyen intézmény létrehozására. A civil fórumok működésének azonban számos gátja is van. A civil szervezetek egymás konkurensei, ha a források elosztását nézzük. Konkurensek lehetnek abban az értelemben is, hogy egymással ellentétes érdekeket képviselnek (nehéz elképzelni egy környezetvédő és egy vállalkozói érdekcsoport együttműködését). A tapasztalatok szerint maguknak a testületeknek a felállítása, a vezetőkről való megegyezés is problémát jelentett. Fontos korlátozó tényező az is, hogy maguk a szervezetek, jobban hisznek az egyéni lobbizási lehetőségekben. Tapasztalható, hogy leginkább az ellenzékbe szorult pártokhoz kötődő civil szervezetek kezdeményezik az ilyen fórumok létrehozását, mivel az ő lobbizási esélyeik szűkebbek. Erre példa az ÖPE is, hiszen, jobboldali szervezetként, nehéz helyzetben van; nem véletlenül kapcsolódott be, nemrégiben lelkesen a Civil Parlament munkájába. A kudarcba fulladt kerekasztal helyett pedig az azonos politikai nézeteket képviselő szervezetek egybefogására tettek kísérletet: Összefogás Pécsért Egyesület és a Pécsi Polgári Értékkör Egyesület megalakították a „Kerekasztal a városért” egyeztető fórumot.

b, Tiltakozások

A civil szervezetek számára a tiltakozó tevékenység két jelentős funkcióval bírhat: egyfelől, nyomást gyakorolhatnak vele az önkormányzati politikusokra, hogy az általuk képviselt érdeket vegyék figyelembe. Másfelől, tagjaik mobilizálásával saját erejüket növelhetik, illetve „tarthatják készenlétben”.

Az ÖPE, mivel jobboldali szervezet, és Pécsen baloldali többségű az önkormányzat, rendszeresen szervez kisebb-nagyobb megmozdulásokat, tömegeseményeket. Ezek azonban békések, kulturális, egyházi jellegűek. A baloldallal való szembenállás legfeljebb csak áttételesen van jelen. Ilyen események a fáklyás felvonulások, körmenetek. A szervezet számára funkciójuk elsősorban nem tiltakozási, hanem tagjaik, szimpatizánsaik mobilizálására, illetve mobilizációjának fenntartására szolgál. A VJJE, mivel „kormányzati” pozícióban van, nem szervezett, illetve nem vett részt különböző tiltakozásokban. A GYPE, épp mivel a közrend megőrzése a feladata, és szintén nem szervezett tiltakozást. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a szervezet korábban „tiltakozó” jelleggel jött létre: az alapítók úgy vélték, az önkormányzat, és a hivatalos állami szervek nem képesek a közbiztonság megteremtésére, a tulajdon megfelelő védelmére. Ilyen értelemben a szervezet célkitűzése „reaktív” valamilyen hátrány elhárítására szolgál.

c, Petíciók

A petíció „írásban benyújtott tiltakozás”; a szervezetek valamilyen fontos ügy érdekében nem feltétlenül a mozgósítás eszközhöz nyúlnak. A tiltakozás eszközei a petíciók, a nyílt levelek is; melyekről a helyi sajtó révén tudomást szereznek a lakosok is; megismerhetik általa a szervezet álláspontját. Az önkormányzatra is nyomást gyakorolnak ezzel a szervezettel, a petíció következő lépése lehet a tiltakozás, ha változatlanul nem veszik figyelembe a szervezet által képviselt érdekeket.

A vizsgált szervezetek közül a VJJE nyújtott be egyedül petíciót, illetve képviselői fogalmaztak meg nyílt leveleket. A fő témák: a képviselőtestületi ülések rendje, a szervezeti és működési szabályzat bizonyos pontjai. A VJJE képviselőtestületi csoportját a baloldali többség igyekszik „háttérbe szorítani”, ez ellen lép fel a szervezet. Ellenzéki pozíciójából fakadóan, a VJJE több vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezte, s felkarolt környezetvédelmi ügyeket is. A VJJE több ilyen ügyben a Közigazgatási Hivatalnál élt panasszal (pl. A képviselőtestület munkatervének hiánya, jogtalan parcellázás, stb.)

A civilek és az önkormányzatok viszonyának vizsgálatát természetesen még számos más dimenzióban lehetne folytatni e három szervezet kapcsán. Annak figyelembevételével, hogy ezek egyedi esetek, mindenképp érdemes néhány következtetést megfogalmazni, hisz a jelenleg tárgyalt három szervezet kiválasztása véletlenszerű volt (pusztán a településtípust vettem figyelembe). Úgy tűnik, hogy a minél kevésbé pártelvűen, pártokhoz hasonlóan, azokat „pótló” jelleggel működik egy szervezet, annál sikeresebb az önkormányzati politikába való bekapcsolódás. A kisebb településen működő szervezetek is sikeresebbek bizonyulnak.

A GYPE –ről elmondható, hogy igen sikeres szakmai szervezet, amely képes együttműködni a helyi önkormányzattal, s ugyanakkor ellátni tevékenységét. Azonban látni kell, hogy a kis településen nincs is valódi vetélytársa, vagy olyan komolyabb politikai erő, mellyel fel kellene vennie a versenyt, vagy konfliktus alakulhatna ki.

A VJJE a sikeres választási szereplés után érdemben be tudott kapcsolódni az önkormányzati munkába, s számos területen fejt ki tevékenységét. A szervezet hatékonyan képes az általa képviselt lakossági érdek megjelenítésére, noha egy „ellentétes” többségű önkormányzattal, illetve más, konkurens szervezetekkel is szembe kell néznie. Az ÖPE elsősorban saját tagjai megszervezésében, szimpatizánsai számára végzett tevékenységében sikeres, az önkormányzattal való együttműködése kevésbé, s ennek ellenére tiltakozó tevékenysége is csekély. A szervezet, mivel közvetlenül kötődik egy párthoz, egy ideológiához, behatárolt körben képes működni.

Úgy tűnik, a helyi politikába a kis, illetve közepes méretű településeken sikeresebb a szervezetek bekapcsolódása, s ott is elsősorban azoké, melyek valamilyen „szakmai elemet” képviselnek, és nem kötődnek szorosabban pártokhoz. A lakosság számára szimpatikusabbak a „belőlük kinövő”, az ő érdekeiket megjelenítő szervezetek. Az önkormányzatok egyre pártelvűbben, „miniatűr parlamentként” viselkednek a nagyobb településeken, s a pártoknak érdekében áll a civilek minél kisebb mértékű bevonása. Kisebb településeken ugyanakkor a hatékonyabb működést segítik elő a szervezetek az önkormányzatok számára. Úgy tűnik, a politikai elit egyelőre nem nyitott a civilek felé. Az önkormányzat pedig, épp a civilek bevonása által válhat valódi ön-kormányzattá.

4. Összegzés

Az önkormányzati választásokon induló civil szervezetek választási szereplésének vizsgálata természetesen még számos, további dimenzió kutatásának lehetőségét hordozza magában: például, hogy mennyire tartósak a civil szervezetek szövetségei; megmaradtak-e a korábbi szövetségesek mellett; illetve, hogy a „tartós” szövetségek sikeresebbek-e az újaknál? Befolyásolja-e, és ha igen, hogyan, ha egy szervezet több településen, megyei közgyűlés-választáson is indul, annak választási szereplését? Számos, további kérdés felvethető még, mely árnyalhatja a helyi politika színpadán megjelenő szervezetek választási szerepléséről alkotott képet; ám a továbbiakban megkísérlem néhány fő jellemvonás felrajzolását, az eddig használt tipológia alapján.

A választáson induló szervezetek, azok típusát tekintve, többsége érdekvédő szervezet, illetve helyi párt volt. 2002-re a helyi pártok száma nőtt, s egyre növekedett a „párthoz kötődő” szervezetek aránya is; míg az érdekvédők, a hagyományos civil szervezetek aránya csökkent.

Területileg vizsgálva egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a civil szervezetek választási szereplése egyértelműen a központi területekre koncentrálódik. Nem találtunk más nagy eltéréseket, sem a megyék, sem a régiók szintjén; nem számítva a civil szerveződések megjelenésének kis mértékű eltolódását a kelet-magyarországi régiók felé. Eredmények tekintetében arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy, annak ellenére, hogy itt indul a legnagyobb számú szervezet, Magyarországon a fővárosban, a Központi régióban a legkevésbé sikeresek a civilek. Ezt magyarázza egyrészt az, hogy a pártok jóval nagyobb figyelmet fordítanak erre a területre; másrészt, hogy a nagyszámú induló civil szervezet egyben egymás konkurenciáját is jelenti.

Az eredményeket tekintve, a 2002-es önkormányzati választáson a civil szervezetek több, mint fele bejuttatta legalább egy jelöltjét a képviselőtestületbe. A legsikeresebbek a választási szervezetek, a helyi pártok, illetve a párthoz kötődő szervezetek voltak, ám ha az önálló jelöltek bejuttatását vesszük figyelembe, a helyi pártok bizonyulnak legeredményesebbnek. Összességében elmondható az is, hogy a szövetségben indulás növelte a bejutás esélyét. A párthoz kötődő szervezetek választási szereplése egyértelműen szövetségben sikeres, míg a helyi pártok „önállóbbak”. Úgy tűnik, nem pusztán a jelölő szervezetek számában, hanem eredmények tekintetében is, hogy a helyi pártok, ahol léteznek, jelentőssé válhatnak, és az országos pártok hatékony alternatívái lehetnek a helyi önkormányzati választásokon.

A fentiek alapján úgy tűnik, egyre „átpolitizáltabbá” válnak a helyi önkormányzati választások: a nagyobb településméreteken a civil szervezetek egyre inkább, csak mint a pártok szövetségei lehetnek sikeresek. A különböző civil szervezeti formák közül egyre inkább háttérbe szorulnak a hagyományos civil szervezetek, érdekvédő, szakmai szerveződések, az önkormányzati választásokon induló, eredményesen szereplő civil szervezetek egyre nagyobb része „politikai” jellegű.

A civil szervezetek választási szereplése elemzésének két fontos tanulságát emelném ki, ami a helyi politika sajátosságait illeti. Az egyik, maga a tény, hogy civil szerveze-

tek indulnak a választásokon, s válnak ezáltal a politikai folyamatok részévé. A civilek jelenléte akár a választási kampányban, akár a képviselőtestületekben, magában hordozza annak a lehetőségét, hogy egy minőségileg más, governance-típusú kormányzás jöhessen létre az érintett településeken. Ugyanakkor, természetesen az is lehetséges, hogy a közvetlen politikai részvétel oly módon hat vissza magukra a civil szervezetekre, hogy maguk is átpolitizálódnak, pártokként, képviselőik politikusként kezdenek el működni.

A három esettanulmánnyal a kutatás másik fontos hozadéka, a „helyi pártok” típusának jobb megismeréséhez, illetve ennek a dilemmának a megválaszolásához szerettem volna közelebb jutni. A VJJE, és az OPE esetében inkább a civilek átpolitizálódását, pártokat helyettesítő funkcióját véltük felfedezni, míg a GYPE esetében megmaradt a civil karakter. Ennek magyarázata részben a kisebb településméret, vagy az a tény, hogy a GYPE amúgy is rendelkezett már civil karakterrel. Mindenesetre az a feltételezés, miszerint a pártpolitikailag „átitatottabb”, nagyobb településeken a civilek is elpártosodnak, míg a kisebbeken megmarad civil karakterük, további empirikus igazolást igényelne.

VIII. AZ ÁLLAMPOLGÁRI (KÖZVETLEN) RÉSZVÉTEL FORMÁI ÉS MINŐSÉGE

1. Bevezetés: az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége

A legmarkánsabb különbség az országos szinthez képest, hogy az állampolgári részvétel súlya a helyi politikában sokkal közvetlenebb, mint az országosban: nem ritka, hogy egy egyén is a döntéseket érdemben befolyásoló szerephez jut. Az állampolgári részvétel helyi politikai viszonyokra, a szereplők közötti erőviszonyokra gyakorolt hatása több tényezővel is összefügg.

Annak igénye nélkül, hogy akár kísérletet tennék az állampolgári részvétel kérdéseivel foglalkozó irodalom ismertetésére, annak csak néhány, a helyi politika kutatás számára releváns dimenzióját emelném ki. A helyi hatalom gyakorlását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1997. évi XV. törvény) alapvetően a nép kezébe teszi le, amikor azt deklarálja, hogy a helyi kormányzás joga az állampolgárok közösségét illeti meg. Annak gyakorlása egyrészt közvetlenül, másrészt közvetetten, az általuk az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választások során megválasztott képviselőkön keresztül valósul meg. A charta tehát a képviseleti és a közvetlen demokrácia számára egyaránt teret enged. A közvetlen demokrácia formái a helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés az állampolgárok közvetlen részvételét igényli, míg a képviseleti demokrácia intézményei ennek csak lehetőségét teremtik meg. Az állampolgári részvétel jelentősége a helyi hatalmi viszonyok szempontjából két dologban nyilvánul meg. Az egyik a részvétel mennyisége, azaz az a kérdés, hogy hányszor, hányan vesznek részt tüntetéseken, lakossági fórumokon, írnak alá petíciót, stb, milyen gyakoriak ezek az események. E területen olyan kérdések vetődnek fel, mint: kik ezeknek a szervezői? Mi az alacsony vagy magas részvétel oka? A részvétel e dimenziója összefügg az állampolgári elégedettséggel, a helyi politikai kultúrával is (Kákai, 2004).

A másik a minőségi dimenzió, az a kérdés, hogy milyen hatékonysággal vesznek részt az állampolgárok, azaz: mekkora a befolyásuk a helyi politika alakulására? Minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy az egyes állampolgár érdemben befolyásolni tudja a döntéseket. Nem lehet ugyanakkor azt sem mondani, hogy egyértelmű megfelelés van a településméret és az állampolgárok érdekérvényesítő képessége között: a nagyobb településen már jelen vannak a pártok, a társadalmi szervezetek, melyek jórészt ellátják az érdekérvényesítés funkcióját, ám itt is előfordul (az országosnál tapasztaltnál jóval gyakrabban), hogy egy-egy karizmatikus, elszánt személyiség befolyáshoz jut.

Találkozik-e az állampolgárok részvételi igénye az önkormányzat befogadókészségével? Az önkormányzat oldaláról, „zárt” és „nyitott” önkormányzatokat különíthetünk el. A nyitott önkormányzatok szívesen fogadják az állampolgári kezdeményezéseket: gyakran tartanak lakossági fórumot, rendszeresen készítenek visszajelző vélemény-kutatásokat. „Zárt” önkormányzatoknak azokat tekintem, melyek a törvény adta kötelezően előírt kereteken túl inkább az állampolgári részvétel kizorítására,

minimalizálására törekшенek. Érdekes kérdés, hogy az önkormányzat hozzáállása befolyással van-e az állampolgári részvétel mértékére: csökkenti-e, vagy éppen növeli azt, netán nincs is rá befolyással? Még fontosabb számunkra annak tisztázása, hogy az állampolgárok bekapcsolódása befolyásolja-e, s ha igen, hogyan a helyi hatalmi viszonyokat? Hipotézisem, hogy az állampolgárok és részvételük inkább csak eszközök a helyi politikában, mint annak önálló szereplői, e tekintetben tehát az országos viszonyokhoz hasonló a helyzet. A különbség, hogy helyi szinten a lehetőségek jóval szélesebb tárháza áll rendelkezésre, ám az állampolgárok nem képesek élni ezekkel (Kákai, 2004), vagy ha igen, a legtöbb esetben elzárkózó önkormányzatokkal találkoznak.

Jelen kötetben nem elemzem az állampolgári részvétel összes formáját, csak az állampolgári bekapcsolódás egyik kiemelten fontos formája, a helyi népszavazás bemutatásán keresztül próbálom meg a közvetlen részvétel helyi politikában játszott szerepét leírni, a fenti kérdésekre válaszolni. A helyi népszavazások kiválasztása mellett két jelentős érv szól: az egyik, hogy a népszavazás az egyetlen forma, melynek eredménye kötelező a testületre: tehát annak eredményét, amennyiben elegendő számú választópolgár aktivizálódik, a testület köteles figyelembe venni. A másik, hogy viszonylag könnyen kutatható, mert rendelkezésre áll a minisztériumban vezetett országos adatbázis, mely évenkénti bontásban tartalmazza a helyi népszavazások fő adatait; a sajtó is foglalkozik a népszavazási ügyekkel.

Az állampolgári részvétel más formáiról kiváló összefoglalást ad Kákai László (Kákai, 2004; Kákai, 1999).

1.1 A képviseleti és közvetlen demokrácia konfliktusának megjelenése a helyi népszavazásra vonatkozó szabályok kialakítása során

Egyelőre kevés az olyan kutatás, amely politikatudományi szemszögből vizsgálta volna a helyi népszavazásokat. A jogi szabályozások kapcsán fellángolt vitákkal párhuzamosan számos, az alkotmányjogi ellentmondásokat feltáró publicisztika, illetve tanulmány jelent meg.⁹⁶ Ezek elsősorban jogi szemszögből tekintenek a helyi népszavazásokra, illetve csak a velük kapcsolatos jogszabályokat vizsgálják.

A magyar alkotmány 28/B. paragrafusa, valamint az 1998. évi III. törvény együtt rendelkezik az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.⁹⁷ A helyi népszavazást és népi kezdeményezést viszont az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozza. Innentől kezdve a magyar közjogi törvényekben szétvált az országos és a helyi népszavazás szabályozása.

⁹⁶ Kondorosi Ferenc: A helyi népszavazásról, in: Magyar Közigazgatás 1993/2, Fürcht Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság in: Magyar Közigazgatás, Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás in: Magyar Közigazgatás

⁹⁷ Szakmai viták keretében áll ez a megoldás, mivel a népszavazás elrendeléséhez szükséges szabályok egy részét az alkotmány, másik részét viszont a törvény tartalmazza.

A helyi népszavazás intézménye korábban is létezett, az 1980-as évek végének környezetvédelmi mozgalmi voltak az elsők, akik nyilvánosan megfogalmazták a népszavazás bevezetésének szükségességét. Az első szabályozás nem is váratott magára sokat. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat megelőzően a Németh-kormány kibocsátotta az 1989. évi XVII. törvényt, mely az országos és helyi népszavazást szabályozta.

A rendszerváltás után az új szabályozásra azért volt szükség, mert az 1989. évi XVII. törvényt az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánította, és hatályon kívül helyezte, mivel azt az új alkotmány elfogadása előtt hirdették ki.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény (1990. évi LXV. törvény) elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát. Ezért biztosítja, hogy a helyi választópolgárok közössége közvetlenül is gyakorolja a hatalmat. Ennek megfelelően helyi szinten i(s) lehetőség van népszavazásra.

A helyi népszavazások szabályozásában az 1989-es, első törvényhez képest szigorítások történtek. Jelenleg az önkormányzati képviselők legalább $\frac{1}{4}$ -ének kezdeményezésére van szükség a helyi népszavazás kiírásához. Kezdeményezésre jogosult továbbá a képviselő-testület bizottsága, helyi társadalmi szervezet vezető testülete, valamint az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a jogosultak 10%-nál és nem lehet több a 25%-uknál. (1990. évi LXV. törvény IV. fejezete) A gyakorlatban azt lehet megfigyelni, hogy az önkormányzati rendeletek a felső határhoz közelítik a küszöböt.

Az országos népszavazáshoz hasonlóan itt is két típust különböztethetünk meg. Az egyik típus a kötelezően kiírandó kérdések köre, a másik a fakultatív kérdések köre. Az első csoportot a törvény nevesíti. Így népszavazást kell tartani:

- a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolás kérdésében,
- községegyesítés és községegyesítés megszüntetése ügyében,
- új község alakításának kezdeményezésekor,
- társult képviselő-testület alakításakor, vagy társult képviselő-testületből való kiválaszkor,
- valamint abban az ügyben, amit az önkormányzati rendelet meghatároz. [1990. évi LXV. törvény 46.§ (1)]

A fakultatív csoportba a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyek találhatók, ezenkívül népszavazáson lehet kérni egy önkormányzati rendelet megerősítését.⁹⁸ Itt jól látható, hogy az 1989. évi törvényhez képest a rendeletek megerősítése már nem a kötelezően kiírandó körbe tartozik. Lényegében azt lehet megfigyelni, hogy felcserélődtek a kötelező és a fakultatív népszavazás tárgykörei. Az 1989-es törvény alapján a településszervezési kérdések csak fakultatív, véleménynyilvánító népszavazás

98 A tiltott kérdések közé tartozik a költségvetés, a helyi adók és mértékük, valamint a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdések, a képviselő-testület feloszlata.

tárgyai lehettek. Ezzel szemben az 1990-es szabályozás már a kötelező, ügydöntő csoportba helyezi ezeket a kérdéseket. Ugyanezt figyelhetjük meg az önkormányzati rendeletek tekintetében. 1989-ben ezekről még kötelező helyi népszavazást tartani, de 1990-ben azonban a referendum már csak lehetőség.

Az országgyűlés ezzel a jogszabállyal szűkítette a település állampolgárainak beleszólását a döntéshozatalban. A képviseleti intézményt erősítette meg a közvetlen demokráciával szemben. Ennek egyik eszköze volt a fent említett tárgykörcsere, valamint a kezdeményezés megnehezítése. Ugyanakkor az országos társadalmi szervezeteket is igyekeztek kizárni helyi szintről. A szigorítások ellenére valószínűleg továbbra is félelmetes fegyver maradt ez az intézmény, mert a népszavazás eredménye minden esetben kötelező a képviselő-testületre.

A törvény alapján lehetőség van az ötszáz lakoson aluli községekben arra, hogy a népszavazást falugyűlésen döntsék el. Azonban az itt hozott döntés akkor számít népszavazási döntésnek, ha jelen van a választópolgárok több mint a fele. [1990. évi LXV. törvény 47.§ (4)]

Végül az érvényesség-eredményesség kérdésre kitérve a törvény úgy rendelkezik, hogy a helyi népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott. Eredményes pedig akkor, ha a szavazóknak több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ezzel a rendelkezéssel a törvényhozók egy újabb korlátot állítottak a közvetlen demokrácia elé.⁹⁹

A demokrácia első éveiben a helyi népszavazás gyakorlati alkalmazáskor gyakran problémát okozott az egységes szabályozás hiánya. Legtöbbször az érvényességi és az eredményességi feltételek meghatározásának különbségei (és az ezzel kapcsolatos visszaélések) miatt fordultak az Alkotmánybírósághoz (volt olyan eset, ahol 80-90%-os részvételhez kötötték az érvényességet, illetve az eredményességhez 2/3-os egyetértési arányt követeltek, máshol a túl laza feltételeket kifogásolták, Kondorosi 1993). A helyi önkormányzatokról szóló törvény ugyanis csak keret jellegű szabályozást tartalmazott, széles mozgásteret kívánván biztosítani a képviselőtestületeknek. A kezdeményezési, érvényességi, és eredményességi küszöbök mellett maguk határozhatták meg az eljárás rendjét is. Az Alkotmánybírósághoz azonban számos panasz érkezett, elsősorban területszervezési ügyekben. Ezeknél az eseteknél ugyanis a képviselőtestület általában a korábbi helyzet fenntartásában érdekelt, s abban az előnyös helyzetben volt, hogy maga határozhatta meg a népszavazás szabályait. Az egyesített indítványok alapján végül az AB 18/1993. (III. 19.) határozatában mu-

99 A nép általi közvetlen hatalomgyakorlás másik formája az országos és a helyi népi kezdeményezés. Ez az intézmény hatását tekintve jóval gyengébb a népszavazásnál. Tulajdonképpen arra nyújt lehetőséget, hogy egy ügyet a parlament vagy a képviselő-testület megtárgyaljon. Helyi népi kezdeményezés útján minden olyan ügyet a képviselők elé lehet utalni, amelyet ők jogosultak eldönteni. A népi kezdeményezéshez a választásra jogosult állampolgárok 5-10%-nak aláírása szükséges. Azonban semmi sem kötelezi a testületet arra, hogy döntést hozzon az ügyben. A helyi népi kezdeményezésekről, jelentési kötelezettség hiányában, nem készült statisztika.

lasztásos alkotmányértéket állapított meg az egységes szabályozás hiánya miatt. Az Országgyűlés módosította és kiegészítette az önkormányzati törvény helyi népszavazásra vonatkozó szabályait (1994. évi LXIII.); a résztvevőket illetően (ugyanazok jogosultak részt venni, akik az önkormányzati választásokon); egységesítették az érvényességi feltételeket (50%+1), és az eljárási szabályokat. 1999-re a helyi népszavazás szabályai így módon stabilizálódtak, kiszámíthatóvá váltak.

1.2 A helyi népszavazásokról

Az alábbiakban kísérletet tennék arra, hogy bemutassuk a helyi népszavazás helyét, szerepét a helyi politikai rendszerben; a közvetlen demokrácia e formájának viszonyát a képviselői demokrácia intézményével. 2003 folyamán, Nagy Csilla szerzőtársammal, a 1999 és 2001 között tartott helyi népszavazások vizsgálatát végeztük el. (Nagy-Tamás, 2004). Ezt a kutatást egészítem ki további 3 év adatainak vizsgálatával: a 2007-2010 között tartott helyi népszavazások elemzésével lehetőség nyílik az összehasonlításra, illetve annak vizsgálatára, változott-e, és ha igen, hogyan a helyi népszavazások szerepe az eltelt majdnem 10 évben.¹⁰⁰

Az eredeti tanulmányban, célunk elsősorban annak a kérdésnek a megválaszolása volt, hogy milyen szerepet töltenek be a helyi népszavazások a lokális döntéshozatalban, illetve a helyi konfliktusok feloldásában. Fontos kérdés volt az is, hogy a lakossági participáció, illetve a helyi szervezetek szempontjából milyen jelentőséggel bírnak a helyi népszavazások. s nem utolsósorban, szerettük volna megragadni maguknak a helyi népszavazásoknak néhány olyan jellegzetes típusát, melyek a rendszerváltás óta jelen vannak a helyi demokráciában.

A korábbi szempontok megtartásával, jelen munkában a helyi népszavazásra, mint az állampolgári részvétel egyik olyan formájára tekintek, mely képes a helyi politikai viszonyok befolyásolására. Funkciói, az állampolgárok bevonása révén a helyi politika egyik megkülönböztető sajátosságát adja.

1.3 A kutatás módszere

A demokrácia 22 éves időszakából három-három évet emeltünk ki, s megvizsgáltuk az ebben az időszakban tartott helyi népszavazásokat meghatározott szempontok alapján. A korábbi kutatásban az 1999-2001-es időszakot választottuk ki, két okból: 1. Megbízható adatok csak erről és az 1990-93-as időszakról álltak rendelkezésre. A kilencvenes évek elejének helyi népszavazásait a HVG gyűjtötte össze, valószínűleg különböző sajtóforrások alapján. Az 1999-2001 között tartott helyi népszavazások listáját a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala bocsájtotta rendelkezésünkre. Az ezt megelőző időszakra a Hivatal sem rendelkezik adatokkal, lévén, hogy az önkormányzatoknak csak 2000. óta kell bejelentene-

100 A kézirat lezárása 2011. áprilisában történt, így a 2011-es adatok abban még nem szerepelhettek.

niük, hogy helyi népszavazást tartanak. 2. A két időszak közül azért tartottuk jobbnak a későbbi vizsgálatát, mert a kilencvenes évek elejének időszaka nem alkalmas az általánosításra. A demokrácia első három évében aránytalanul nagy számban képviseltették magukat a településszerkezet megváltozásával kapcsolatos ügyek, hiszen az önkormányzati törvény adta lehetőséggel élve sorra váltak szét a szocializmusban egybekényszerített települések. A kilencvenes évek elején számos olyan alkotmányos, jogi vita kísért a népszavazásokat, melyek a stabilizálódott demokráciában már nem voltak jelen. Úgy véltük, a 1999-2001-es időszakra a helyi népszavazás szerepe, helye kikristályosodott, s ily módon vizsgálhatóvá, néhány következtetés levonására alkalmassá vált. A második időszak az 2007-2010 közötti, erről az időszakról már rendelkezésre álltak összesítő táblázatok, ezt egészítettem ki további információkkal, sajtó és internetes forrásokból.

Az 1999-2001 –es időszakra vonatkozóan 58 helyi népszavazásról gyűjtöttünk adatokat, az országos, illetve a megyei lapokból. Az előbbiben csak igen csekély mértékben jelennek meg, alacsony hírértékük miatt. Főleg a nagyvárosokban, a fővárosban és környékén tartott helyi népszavazások, a hosszan elhúzódó, botrányos ügyek, illetve az egyszerre több helyen tartott népszavazások keltik fel az újságírók figyelmét. A megyei sajtóban már jobb a helyzet, hiszen ezek a lapok „egy szinttel” közelebb állnak az eseményekhez. Ám az eldugott kistelepülésről ezek a lapok sem írnak: nem sikerült bővebb információhoz jutnunk közel tíz népszavazás esetében.

A 2007-09 közötti időszakban tartott 68 helyi népszavazás túlnyomó részéről rendelkezésre álltak érdemi információk az internetes sajtóban, helyi lapok oldalain, valamint a települések honlapján. Csak 4 olyan népszavazás volt, amelyről nem sikerült bővebb információhoz jutni.

Nem emeltük be a vizsgált népszavazások közé azokat, melyeket falugyűlések formájában tartottak az 500-nál kevesebb lakosú településeken, lévén, hogy ezek még a megyei sajtóban is csak elvétve jelennek meg. Nem vizsgáltuk az - egyébként erre érdemes - népi kezdeményezéseket sem, mivel ezekkel is hasonló a helyzet. Nem kapnak helyet a sajtóban az elhalt, megakadt kezdeményezések, illetve az azzal való fenyegetőzések sem, melyek az 58 helyi népszavazás számát tovább növelnék. Azokat a meg nem tartott referendumokat vizsgáltuk, melyek a Belügyminisztérium nyilvántartásában, jelentőségüknél fogva, szerepeltek.

A kutatás során a következő adatokat igyekeztünk összegyűjteni minden helyi népszavazásról: a népszavazás helye, ideje, tárgya, eredménye, a részvételi arány, a kezdeményező(k) kiléte. Vizsgáltuk továbbá, hogy pártok, civil szervezetek, gazdasági szervezetek megjelentek-e az ügy kapcsán; kísérletet tettünk a mögöttes motivációk, érdekek, a legfontosabb érvek és ellenérvek, illetve a népszavazás következményeinek és hatásának felderítésére.

Mielőtt ezekre rátérnék, indokoltnak tűnik, hogy pár szóban bemutassam a helyi népszavazás dinamikáját, illetve a rá vonatkozó alapvető szabályokat.

2. A helyi népszavazás folyamata

A helyi népszavazás folyamat, mely a kezdetektől az eredmények megismeréséig, a döntések végrehajtásáig terjed. Mint azt a V. 2.-ben láthattuk, a helyi népszavazás – az esetek nagy részében – konfliktusos folyamat, a probléma megjelenésétől a konfliktus feloldásáig tart. Az alábbiakban bemutatnánk a helyi népszavazás dinamikáját, a legfontosabb állomásokat, s felhívjuk a figyelmet azokra a pontokra is, ahol az ügy megakadhat.

1. Az ügy felmerülése

Az ügy felmerülésének két fő formája van: egyfelől, döntéskényszer jelenik meg valamely, a helyiek szempontjából nagy fontossággal bíró ügyben, vagy másfelől, egy már meghozott döntés váltja ki a problémát. Ez utóbbi esetén vagy magáról az adott kérdésről írnak ki népszavazást, utólagosan felülbírálv a képviselőtestület döntését (mint Visegrádon a lepencei strand eladása miatt); vagy pedig a döntés következményeként nyúlnak a közvetlen demokrácia eszközéhez (például a településrész elszakadását kezdeményezik az iskola bezárásáról szóló döntés miatt). A döntési alternatívák kialakulásával párhuzamosan a szembenálló felek is megjelennek: a probléma konfliktussá válik. Természetesen ekkor még megkísérelhető a konfliktus feloldása a képviselői demokrácia eszközével: számtalanszor előfordul, hogy a felek helyi népszavazás kezdeményezésével „fenyegetik” egymást, ám arra mégsem kerül sor.

A konfliktus létrejötte után indul meg a lakosság mobilizálásának első fázisa. A szükséges számú aláírás gyűjtése során, lakossági fórumokon, falugyűléseken tájékoztatják a lakosságot. Találkoztunk olyan esettel is, ahol a népszavazás kiírása előtt kérdőíves felmérést tartottak (Liptód). Az aláírások benyújtása, és ellenőrzése az a pont, ahol „elbukhat” a kezdeményezés (ez történt például Egerben). A szükséges számú érvényes aláírás esetén a képviselőtestület köteles kiírni a népszavazást, ám arra is van példa, hogy a feltett kérdést támadják meg a bíróságon, ily módon megakadályozva a népszavazást (Kalocsa). A képviselőtestület – szabályozási lehetőségéből adódóan – megkísérelheti hátráltatni a népszavazást: a kiírás halogatásával, míg az ügy elcsitul (pl. Ócsényben); vagy az időpont manipulatív meghatározásával: Ajkán augusztusra, a szabadságolás idejére írták ki a népszavazást (mely érvénytelen is lett, így a képviselőtestület dönthetett).

2. Kampány

A kampány során a szembenálló felek igyekeznek meggyőzni a szavazókat saját álláspontjuk helyességéről. Lakossági fórumok, szórólapok, nagyobb településeken a helyi sajtó, ritkábban televízió és rádió hirdetései képezik a kampány eszköztárát. A lakosságon belül is dúlnak – a gyakran indulatoktól sem mentes – viták. Beruházásokkal, illetve környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatban ilyenkor a beruházó cég is bekapcsolódik, általában az önkormányzat oldalán. „Politikai szövetségek” létrejöttéről talán túlzás beszélni, ám az azonos oldalon állók a közös érdek mentén egységesen lépnek fel.

A kampány során előbukkannak a különböző jogi viták is. Lehet-e egy már meghozott döntésről népszavazást tartani? (Visegrádon megtartották a népszavazást, míg Kalocsán nem engedélyezte a bíróság). Dönthet-e a leszakadni kívánó kisebbség az egész falu sorsáról? Annak ellenére, hogy a népszavazás szabályai már kikristályosodtak, a kampány során újra meg újra felbukkannak a jelenlegi szabályok igazságosságával kapcsolatos kételyek.

3. A népszavazás

A népszavazáson magán derül ki, mennyire volt sikeres a lakosság mobilizálása. Az önkormányzati törvény módosítása által előírt 50% + 1 arányú részvétel esetén érvényes a népszavazás, mint azt a következő fejezetben látni fogjuk, számos esetben ezt nem sikerült elérni.

4. A népszavazás eredménye, hatása

A konfliktus feloldása a közvetlen demokrácia eszközével az esetek nagy részében sikeres volt, ám olyan esetek is voltak, ahol az eredmény további vitákat, konfliktusokat gerjesztett. A helyi népszavazással való döntést általában magas legitimitásúnak tekintik, ezért ritkán vonják kétségbe, ám erre is van példa: főleg a településszerkezet változásával kapcsolatos ügyeknél vetődik fel a többség-kisebbség problémája: egy településrész kiválása az egész életét befolyásolhatja, mégis csak az ott élők szavazhatnak.

A népszavazás eredménye kötelező a képviselőtestületre. Amennyiben a népszavazás érvénytelen vagy eredménytelen lett, a képviselőtestület dönthet az ügyben. A népszavazás megismétlésére csak azzal a korlátozással van lehetőség, hogy ugyanarról a kérdésről egy éven belül nem lehet népszavazást tartani. A vizsgált időszakban ritkán történt olyan, hogy ugyanarról a kérdésről még egyszer tartottak népszavazást, általában csak ennek igényéről (illetve az ezzel való fenyegetőzésről) beszélhetünk. Sátoraljaújhelyen és Ózdon például ugyanazon településrész kiválásáról már volt népszavazás, ám az így megszületett döntésbe nem nyugodtak bele. Előfordul az is, hogy a népszavazás érvénytelensége miatt próbálkoznak újra: az ellentétes oldalon állók ugyanazt a kérdést másképp tették fel Budakalászon. A fő tendencia azonban a népszavazás eredményének elfogadása, igazán csak a népszavazás érvénytelenségének esetén gyűrűznek tovább a viták. Az érvelésekben megjelenik a népakaratra hivatkozás: akik elmentek, milyen választ adtak a feltett kérdésre: pl. Kápolnásnyéken a szavazók 46%-a vett részt a népszavazáson, s csak 10%-uk támogatta az üzem létesítését. Olyan esetekkel is találkoztunk, ahol a népszavazáson meghozott döntés nem biztos, hogy megvalósul; lévén, hogy más szerv jogosult dönteni (pl. Ormosbánya, Sümegcsehi). A népszavazás kiírása ilyenkor az érintett szervekre való nyomásgyakorlást célozza.

3. A helyi népszavazások tárgya

Elsőként adódik az a kérdés, miről is szólnak a helyi népszavazások: melyek azok a tárgyak, melyekről a közvetlen demokrácia e formájával döntenek. Az 1999-2001-es időszakban Magyarországon tartott helyi népszavazások alapvetően négy fő téma körül összpontosultak. A téma szerinti csoportosítás alapjául a feltett kérdés, illetőleg a népszavazáshoz kapcsolódó kampány témája szolgált.

A 2007-2009-es időszakban egy további tárgykörrel egészítettük ki a korábban meghatározottakat, mivel tematikailag bővültek a helyi népszavazások az eltelt 10 esztendőben.

A helyi népszavazás tárgya	1991-1993	1999-2001	2007-2009
települészerkezet	52	27	16
beruházás	14	14	15
környezetvédelem	7	13	26
szociális	1	4	7
politikai-szimbolikus	0	0	4
Összes	79	58	68

14. táblázat: A helyi népszavazás tárgya, saját számítás alapján

3.1 Területszervezési kérdések

Az első nagy „blokkot” a területszervezési kérdésekről tartott referendumok alkotják. A korábbi időszakban 23 ilyen témájú helyi népszavazást tartottak Magyarországon, a későbbiben 16-ot. Az 1990-93-as időszakban, mint azt említettem a népszavazások túlnyomó többsége ilyen ügy volt, 1999-2001 között ez volt a legnagyobb csoport, ám 10 évvel később a számuk csökkent.

	1990-1993	1999-2001	2007-2010
Helyi népszavazások száma	73	57	68
Ebből területszervezési ügy	52	23	16
%	71,20%	40,30%	23,50%

15. táblázat: Helyi népszavazások száma, területszervezési ügyek száma 3 időszakban.
A www.valasztas.hu, illetve a HVG (1990-1993) adatai alapján saját számítások

A nagy szám oka az volt, hogy az ilyen tárgyú döntések esetén kötelező kiírni a népszavazást, mely az önkormányzathoz való jogból fakad, a képviselőtestületek tehát nincsen mérlegelési lehetősége. Az Ötv. szerint kötelező kiírni a népszavazást meggyeváltás, településrész leválása, másik településhez való csatlakozás, illetve társult képviselőtestület létrehozása esetén.

A kilencvenes évek elején különösen sok helyen döntöttek településrész kiválásáról, s új község alakulásáról, lévén, hogy ebben az időszakban váltak szét azok a tele-

pülések, melyeket a '60-70-es években – akaratuk ellenére – egyesítettek. 1990 és 1993 között 79 helyi népszavazásból 52 területszervezési kérdésről szólt, ez 67%-os arányt jelent. Ez az arány a kilencvenes évek végére lecsökkent. A döntés tárgyát tekintve, a vizsgált időszakban, hasonlóan a kilencvenes évek elejéhez, legnagyobb arányban településrész kiválásáról volt szó (15 eset). Két esetben döntöttek más megyéhez csatlakozásról, négyszer más településhez való csatlakozásról, illetve területrész átadásáról, de városi címért való pályázásról is tartottak helyi népszavazást. Némileg önkényesen ebbe a kategóriába soroltunk egy körjegyzőségből való kiválást is. A 1999-2001 közötti időszakban egyszer sem döntöttek társult képviselőtestület létrehozásáról vagy abból való kiválásról, míg 2007-09 között két ilyen helyi népszavazást tartottak. A településszerkezet változásával kapcsolatos ügyeket a településrész lakói kezdeményezték, a megyeváltási és a városi címért pályázó esetben az önkormányzat kérte ki a lakosság véleményét. Az előbbiek nagy részénél általában éles konfliktus jelent meg egyrészt az önkormányzat, másrészt a település többi lakója és az „elszakadók” között. A megyeváltás kérdésében a helyi önkormányzat javaslatát mindkét esetben elutasították a szavazók.

3.2 Beruházással kapcsolatos kérdések

A második legnagyobb csoportot a „beruházásokkal kapcsolatos kérdések” alkotják. Ez alatt az olyan tárgyú népszavazásokat értjük, melyek valamely, az önkormányzat területén, illetve annak tulajdonában lévő ingatlan vagy közmű sorsáról döntenek. Általában valamilyen nagyberuházás megkezdése előtt; bizonyos ingatlanok hasznosításával, elidegenítésével kapcsolatban kéri ki az önkormányzat a lakosság véleményét. A lakosság (ritkábban civil szervezetek, pártok) által kezdeményezett referendumok pedig az ilyen ügyletek megakadályozására irányulnak. A kutatás során elkülönítetten kezeltük azokat a népszavazásokat, melyek ugyan valamilyen beruházásról szólnak (azaz ezen csoport részét képezik), ám a környezet védelme is szerepet kap. A legfontosabb eltérés, hogy ezeknél a materiális szempontok mellett (helyett) a posztmateriális értékek (egészséges környezet, stb.) is nagy hangsúlyt kapnak.

1999. és 2001. között 17 beruházásról döntöttek helyi népszavazással. Az 1990-1993-as időszakhoz képest arányuk nőtt, akkor az összes referendum 18%-a, míg a tárgyalt időszakban a 30%-a szólt erről a témáról. A beruházások közé soroltuk az ingatlanok építéséről szóló (8 db), az ingatlanok eladásáról szóló (5db), és a közművekkel kapcsolatos (4db) népszavazásokat. Itt is jellemző a „negatív” jelleg: építés, illetve eladás megakadályozása érdekében kezdeményezték szinte az összes ilyen népszavazást, szám szerint 16-ot. Jellemző módon, a beruházásokról szóló népszavazások elsősorban Nyugat-Magyarországon jelennek meg: tizenkettőt tartottak a fejlettebb országrészben, s ezek közül is hatot Pest megyében.

2007 és 2009 között az ügyek 22%-a volt beruházási kérdés. Tematikai újdonságként jelentkezik, hogy megjelentek a közlekedéssel kapcsolatos beruházásokról tartott helyi népszavazások: felüljáró, elkerülő út építése, forgalmi rend szabályozá-

sa kapcsán tartottak több népszavazást. Az új téma valószínűleg a forgalom növekedésével párhuzamosan jelent meg, s a beruházási kérdések közel felét teszi ki. A földrajzi orientáció továbbra is megmaradt: mindössze 2 ilyen helyi népszavazást tartottak Kelet-Magyarországon: az összes többi a fejlettebb nyugati megyékben, ill. Pest megyében.

3.3 Környezetvédelmi ügyek

Az 1990-es évek elején környezetvédelmi ügyek elvétve kerültek népszavazásra (9%), míg az évtized végén számuk jelentősen megnőtt (22%), a 2007-09-es időszakra pedig a legjellemzőbb népszavazási témává vált.(38%).

De mit is nevezünk környezetvédelmi ügyeknek? A környezetvédelmi ügyek közé azok az esetek tartoznak, amelyekben hulladéklerakó építéséről, hulladékégetésről, valamint környezetszennyező üzem építéséről van szó.¹⁰¹

Területileg azt lehet megfigyelni, hogy főleg az ország középső megyéiben voltak a hulladéktárolás ügyében népszavazások (Veszprém, Fejér, Tolna, Baranya, Pest, Bács-Kiskun, Jász-Nagykun-Szolnok, valamint Zala és Borsod-Abaúj-Zemplén megyék). A megyék között is kiemelkedő Veszprém, ahol három népszavazás is volt ilyen kérdésben.¹⁰² Az adatokból kitűnik, hogy azok a települések, ahol környezetvédelmi ügyben tartottak népszavazást, zömmel falvak, ahol a lakosság száma 5 és 10 ezer fő között van.¹⁰³ A későbbi időszakban a környezetvédelmi ügyek fele kistelepülésen, fele kisvárosban került megtartásra, s csak egyet tartottak megyei jogú városban (Pécsett a katonai radarról).

3.4 Szociális ügyek

A szociális ügyek alatt mi azokat az eseteket értjük, amelyek az önkormányzatok valamilyen, közszolgáltatás-szervezési kötelezettségét érintik.

Ilyen ügyekben népszavazásra az 1990-es évek kezdetén csak egy esetben került sor, amikor Nagyiván polgárai meg akarták akadályozni egy iskola egyházi kézbe adását.(2. ábra) 1999 és 2001 között négy szociális ügyben tartottak helyi referendumot. 1999-ben Derekegyháza (fogytékosok elhelyezése) és Oroszlányban (iskola-

101 1991 februárja és 1993 augusztusa között huszonhat nem területszervezési kérdésről volt helyi népszavazás Magyarországon. A kezdeményezők fele-fele arányban a képviselő-testület és a választópolgárok voltak. Ezek azonban olyan ügyek, melyek kiírása minden esetben a képviselő-testület mérlegelésétől függött. A népszavazáson hozott döntés ennek értelmében nem volt kötelező a testületre nézve.

102 Nagyvázsönyban és Ajkán 1999-ben tartottak népszavazást hulladéklerakó építéséről, illetve a kalorex nevű veszélyes hulladék elégetéséről az Ajkai Erőműben. 2001-ben pedig Királyszentistvánon kérdezték meg a lakosságot, hogy építsenek-e ott hulladéklerakót.

103 Kivételt jelent Izsák, Ajka, Zalaszentgrót és Csömör.

bezárás), 2000-ben Dévaványán (háziorvosi körzet) és Mogyoródon (gyermekorvosi körzet), 2001-ben viszont nem volt ilyen ügyben népszavazás.¹⁰⁴

Derekegyházán a fogyatékosok elhelyezéséről tartott népszavazás felhívta magára az ország közvéleményének figyelmét is. A három megtartott népszavazás közül ez volt az egyetlen, amely érvényes és eredményes volt.

2007 és 2009 kicsivel több, 7 ilyen üggyel számolhatunk: ezek között orvosi rendelő, kórház, sporttelep sorsáról, falubusz indításáról, gyermekotthonról dönthettek a választópolgárok.

3.5 Politikai-szimbolikus ügyek

A 2007-2009-es időszakban volt négy olyan ügy, amelyet nem lehetett egyértelműen besorolni egyik korábbi kategóriába sem; közös vonásuk viszont, hogy valamilyen szimbolikus, ill. politikai ügyet érintenek. Egy esetben politikai programról (a Gyarpodás programjának felgyorsításáról Esztergomban), egy esetben a testületi ülések közvetítéséről kellett dönten. A másik két esetben címer és zászló megváltoztatásáról (Királyszentistván), illetve utcanevek visszaállításáról (Hosszúhetény) tartottak helyi népszavazást.

Felmerül a kérdés, hogy a korábbi időszakban volt-e ilyen politikai-szimbolikus ügy. Ilyennek tekinthető az a népszavazás, melyet egy körjegyzőségből való kiválárról tartottak, ez az eredeti adatbázisban a területszervezési kérdések között szerepelt. Mivel erről a népszavazásról csak minimális információt sikerült összegyűjtenünk, jelen elemzésben nem soroltam át ezt külön tárgykörbe 1999-2001-es időszakra vonatkozóan.

4. A helyi népszavazás funkciói

A helyi népszavazások többféle funkciót tölthetnek be a helyi politikában. A kutatás során, ahogy elmélyedtünk az egyes ügyek történetében, a szereplők motivációinak vizsgálatában, úgy rajzolódott ki előttünk, milyen szerepet is tölt be a ez az intézmény. A besorolás alapját tehát a sajtóforrások alapján élénk tároló kép jelentette. Ennek alapján, a helyi népszavazások a leggyakrabban sajátos kifejeződései a helyi társadalom tiltakozásának. Ugyanakkor lehetőséget nyújtanak a képviselő-testület legitimitációjának megerősítésére. Máskor, célja a mobilizáció, a táborok felmérése és aktivizálása, támogatottság felvonultatása. Ehhez hasonló a tematizációs funkció, amikor a népszavazással a szereplők célja valamilyen téma, ügy napirenden tartása.

¹⁰⁴A mogyoródi népszavazásról nem rendelkezünk pontos adatokkal. Csak annyit tudunk, hogy az aláírások ellenőrzésénél megakadt a folyamat.

Természetesen mobilizáció, a támogatói táborok mozgósítása minden esetben lezajlik, a mobilizáció célját tekintve pedig azt vizsgáltuk, hogy a helyi referendumok proaktívak-e (új előny megszerzésére irányulók) vagy reaktívak (hátrányok elkerülését célzó).

Funkció		1999-2001	2007-2009
1	legitimációs	4	9
2	tiltakozás	29	34
3	mobilizációs	0	0
4	tematizációs	0	2
5	egyéb, n.a	14	9
6	önállóság: hagyomány, stb. új előnyök megszerzése	10	14
Összesen			68

16. táblázat: A helyi népszavazások funkciói, saját számítások.

A népszavazások esetében meglehetősen nehéz a funkciók azonosítása, hiszen az elsősorban a szereplők motivációin alapul, melyet a sajtóanyagok alapján próbáltunk rekonstruálni. Egyetlen esetet sem tudtunk a „mobilizációs” funkció körébe sorolni, így az, hogy egy szervezet (párt) saját támogatottsága felmérésére, saját tábora mozgósítására használja a helyi népszavazás eszközt, pusztán elvi lehetőségnek bizonyult. Valószínűleg ez egy elég költséges módszer lenne, mind anyagi, mind infrastrukturális értelemben. Az már más kérdés, hogy a mobilizáció lényegében minden népszavazásnál jelen van; egyszerűen a többi (másik) funkció hangsúlyosabb.

A legtöbb helyi népszavazás mind a korábbi, mind a későbbi időszakban a helyi társadalom tiltakozásának eszköze volt. A szereplők vizsgálatakor az is látható lesz, hogy ezekben az esetekben általában a lakosság szembenáll az önkormányzattal. Különösen jellemző ez a környezetvédelmi, illetve a településszerkezet megváltoztatásával kapcsolatos ügyek esetében.

A vizsgált időszak 2 helyi népszavazása esetében láttuk úgy, hogy annak célja elsősorban a tematizáció, az önkormányzat számára kedvező témák bedobása a helyi politikai napirendre. Az egyik esetben Esztergomban a városi holding részvényeinek szétosztásáról, a másikban Döbrököz képviselőtestületi üléseinek kábeltévézés közvetítéséről kellett döntenie. Bár a referendumokat megtartották, mindkettő érvénytelen lett.

Az 1999-2001-es időszakban 5, a 2007-2009-es időszakban 9 olyan helyi népszavazást tudtunk azonosítani, ahol a helyi önkormányzat képviselőtestülete azért kezdeményezte a helyi népszavazást, hogy valamilyen, már meghozott, vagy tárgyalás alatt álló döntésről kikérje a lakosság véleményét, ezáltal széleskörű legitimációval támogatva meg azt. Önkormányzati tulajdon eladása, hitelfelvétel, útépítés nyomvonalának kijelölése szerepelnek az ügyek között. A fő különbség a tiltakozó funkciót betöltő helyi népszavazásokhoz képest, hogy itt az esetek nagyobb részében nem

a lakosság, hanem az önkormányzat kezdeményez. Két olyan helyi népszavazás szerepelt a korábbi időszakban, ahol közvetlenül a képviselő-testület legitimációjának kérdése került a lakosság elé, hiszen maradásukat a képviselők a referendum eredményéhez köthették. A Visegrádon megtartott népszavazás a testület legitimációjának elvesztését jelentette, mivel a referendumon résztvevők ¾-a elutasította a képviselők által támogatott strandeladást. A másik esetben, Csetényben, ahol a népszavazásra bocsátott kérdés tárgya miatt a képviselő-testület le is mondott, itt viszont megerősítették az önkormányzat korábbi döntését.

A későbbi időszakban ilyen közvetlen politikai következménye volt a Gellénházán tartott népszavazásnak, ahol a polgármester-választással egyidőben kellett döntenie egy erőmű építéséről.

A helyi népszavazás célja	1999-2001	2007-2009
proaktív	25	16
reaktív	9	32
mindkettő	2	14
n.a	12	6

17. táblázat A helyi népszavazás célja

Mindkét időszakban a megtartott népszavazások között több a reaktív, mint a proaktív. (17. táblázat) A proaktívak közé azok az esetek tartoznak, amelyek valamilyen új szolgáltatás megszerzésére irányulnak, továbbá idesorolható néhány településszerkezeti kérdés és a beruházási kérdések zöme is. A reaktívak közé azokat soroltuk, amelyek valami ellen irányultak: ide főleg a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek tartoznak, de ide sorolhatók a szociális ügyek is, valamint néhány lakópark építésével kapcsolatos referendum is.

Adatbázisunkból az derül ki, hogy a proaktív és a reaktív ügyek nagyjából hasonló mértékben tudták mobilizálni a lakosságot, mivel a népszavazások közel azonos arányban voltak érvénytelenek. Így megdőlt az az előzetes feltételezésünk, miszerint a reaktív kérdések jobban mozgósítják a helyi lakosságot, mert valami „ellen” könnyebb mozgósítani, mint valami „mellett”.

A választók mindig jobban féltek ezekben az esetekben a hátrányoktól. Fontosabb volt számukra, hogy tiszta levegőt szívhassanak be, ne legyen zajos a településük, vagy ne csökkenjen ingatlanuk ára. A beruházás által teremtett munkahelyek sem jelentettek számukra olyan vonzóerőt, hogy lemondjanak környezetük védelméről. Azokban az esetekben, amelyekben a népszavazás érvénytelen volt, a döntés joga felszállt a helyi képviselőkhez, akik több esetben ellentétes véleményt képviseltek a választókkal szemben.

Voltak olyan népszavazások is, amelyeket egyik csoportba sem tudtuk elhelyezni. A vegyes ügyek egyik legjobb példája a Tiszavasváriból kiváló Szorgalmatos esete.

Proaktív egyrészről azért, mert az elválástól a bevételek növekedését várták, de reaktív is egyben, mert az elválással akarták megakadályozni az iskola felső tagozatának megszüntetését.

5. A helyi népszavazás, mint konfliktus

A népszavazások során feltett kérdések a világ nagy részén „igen-nem” típusú, eldöntendő kérdések, árnyaltabb vélemények megfogalmazására nem biztosítanak lehetőséget. Az „egyetértők”, illetve az „egyet nem értők” táborának kialakulása konfliktusos viszonyt feltételez. A kutatás során szinte minden helyi népszavazásnál azonosítani tudtunk „szembenálló feleket”.

Az alábbiakban bemutatnánk a helyi népszavazások során megjelenő konfliktusokat, majd a következő fejezetben a konfliktus feloldásának folyamatát.

1. A konfliktus alanyai

A konfliktus során témánként eltérő „szerepben” jelennek meg az önkormányzatok, a lakosság, és a különböző szervezetek. Úgy tűnik, alapvetően a konfliktus tárgyától függ az, hogy az „ellenzőként” vagy „támogatóként” lépnek-e fel.

- Településszerkezeti ügyeknél:
 - elszakadó településrész ⇔ a település lakossága, önkormányzata
 - a településrészen belül: elszakadást támogatók ⇔ ellenzők
- Beruházásoknál:
 - beruházást támogató önkormányzat ⇔ ellenző lakosság, szervezetek
 - lakosságon belül: támogatók ⇔ ellenzők.
- Környezetvédelmi ügyeknél:
 - beruházást támogató önkormányzat, cég ⇔ ellenző lakosság, civil szervezetek.
 - A lakosságon belüli ellentét itt nem olyan éles, általában egységesen ellenzik a hulladéklerakó, stb. megépítését. Fellépnek viszont a környékbeli önkormányzatok, vagy a támogatók, vagy az ellenzők oldalán.
- Szociális ügyekben is jellemző, hogy az önkormányzat és a lakosság egymással szemben álló szerepet vesznek fel. Szereplőként megjelennek az érintett közszolgáltató intézmények vezetői, dolgozói, általában a lakosság oldalán, céljuk a változtatások megakadályozása. Ugyanakkor, Derekegyháza lakossága és képviselői álltak az ellenzői, míg az Ápolóotthon vezetői a támogatói oldalon.
- A politikai-szimbolikus ügyek esetén a rendelkező álló négy eset alapján nem bocsátkoznánk általánosításba. Alapvetően ezeknél az ügyeknél is konfliktusos viszonyról van szó.

A támogatók és ellenzők megjelenése kialakult csoportot jelenthet: ám, mivel a konfliktusok nagy része nem tartós, a csoportok sem állnak fenn hosszabb ideig. Az időleges „érdekszövetség” az esetek nagy részében csak az adott témára korlátozódik, s a népszavazás után felbomlik. Azonban arra is találhatunk példát, hogy a konfliktus során (és okán) létrejött csoport tartósan fennmaradt: például az ózdi Együtt a várossal egyesület, mely az elszakadások meggátlására jött létre, s városvédő szerepkörben azóta is működik. A helyi népszavazás konfliktusa tehát bír némi csoportképző erővel.

2. A konfliktus tárgya

A konfliktus tárgyának vizsgálatakor alapvetően két dologra koncentrálunk. Egyfelől, hogy a vita tárgya a materiális vagy a posztmateriális értékek körül összpontosul-e. Másfelől, hogy osztható vagy oszthatatlan „javakról” döntenek-e, azaz, hogy zéróösszegű játék-e a konfliktus.

- a) Településszerkezet változásával kapcsolatos ügyek esetében, legtöbbször materiális konfliktusról van szó. Fontos azonban megjegyezni, hogy ennél a témánál az érzelmi elemek nagy szerepet kapnak: nem pusztán a jobb anyagiak elérése motiválja az elszakadó településrészt, hanem az identitástudat, régi sérelmek is. Az Egertől elszakadó Szarvaskő, illetve a Sátoraljaújhelytől leváló Széphalom az a két település, amely kifejezetten rossz anyagi helyzetbe hozta magát. Számos más esetben azonban a jobb anyagi helyzet, s más előnyök elérése motiválta a válást (pl. Ózd, Abasár, Bátorfyerenye, Zákány, Tiszavasvári).
- b) A beruházásokkal kapcsolatos népszavazások során, a téma jellegéből fakadóan, a viták az anyagiak körül összpontosulnak. Természetesen előfordulhat, hogy nem ez a meghatározó; például valamely, a helyiek számára fontossággal bíró ingatlan lebontása, eladása esetén: Szarvasgedén a kastélyépület eladása ellen nemcsak a benne működő közszolgáltatások elvesztése miatt léptek fel, hanem az épülethez való érzelmi kötődés (hagyomány, megszokás) miatt is. A beruházással kapcsolatos ügyek nagy részénél azonban az anyagiak, a materiális értékek alapján zajlanak a viták: pl. Visegrádon, Piliscsabán, Ballószögön, Kalocsán, stb.
- c) A minőségi élet, az egészséges környezet védelmének posztmateriális értékei nagy hangsúllyal vannak jelen a környezetvédelmi ügyeknél: azonban érvként. Jobban megvizsgálva ugyanis ezen ügyek hátterét, a mögöttes érdekeket, kiderül, hogy a posztmateriális köntös mögött kemény materiális érvek húzódnak meg (iparűzési adó, illetve az arra irigykedő környékbeli önkormányzatok). Nevezhetnénk ezeket akár „pseudo-posztmateriális” ügyeknek is. Az emberek azonban komolyan veszik ezeket az érveket, s számunkra ez a lényeges: a posztmateriális értékek, az egészséges élet számos esetben fontosabbnak bizonyult az anyagiaknál. Az önkormányzat „materiális érvei” ellenére az állampolgárok a posztmateriális értékeket választották, pl. Liptódon, Tápiógyörgyén, Szászbereken.

- d) Az új orvosi körzetek kialakítása, illetve az iskola bezárásának, az elmebetegségek beköltözésének megakadályozása olyan tárgyak, melyek egyaránt kapcsolódhatnak az anyagi előnyök, illetve a „minőségibb” élet megszerzésének igényéhez. Az érvelések során a szociális ügyeknél mégis ez utóbbi kapott nagyobb hangsúlyt: Derekegyháza kevesen érveltek az ingatlanuk árának esetleges lecsökkenésével a fogyatékosok ellen; a fő érv biztonságuk védelme volt.
- e) A politikai-szimbolikus ügyekben is jellemző, hogy a materiális érvek háttérbe szorulnak. A régi utcanévhez, címerhez való ragaszkodás inkább érzelmi kérdés, bár voltak a kampányban olyan érvek, melyek a cserék által generált felesleges költségekkel érveltek (le kell cserélni az utcanévtáblákat, stb).

A népszavazások többségi döntések. A településrész vagy elszakad, vagy nem; a hulladéklerakó vagy megépülhet, vagy nem: „köztes” megoldásokra nincs lehetőség. A népszavazás során a felek között zéróösszegű játék folyik: az egyik oldal mindenképpen veszteni fog, nem lehet kompromisszumokat kötni, „kölcsönös engedményeket” biztosítani.¹⁰⁵ Természetesen előfordul, hogy – noha a népszavazást „elveszíti” – a szereplő mégsem veszít teljesen: Visegrádon a C-V Kft. számára az lett volna ideális, ha az állampolgárok jóváhagyják az adásvételi szerződést, ám még így is – a kártérítési per révén – nyereséggel számolhat.

3. A konfliktus tartóssága

Kérdés, hogy mennyire tartósak ezek a konfliktusok? Több olyan helyi népszavazással találkozhattunk a kilencvenes évek során, melyek éveken át tartó ügyekhez kapcsolódtak, ilyen volt például a Zamárditól leszakadni kívánó Szántód ügye, mely az országos sajtóban is nagy visszhangot kapott, nem utolsósorban az ahhoz kapcsolódó visszasságok miatt. A vizsgált időszakban is több olyan üggyel találkoztunk, melynek gyökerei évtizedekkel ezelőttre nyúlnak vissza, elsősorban a településszerkezettel kapcsolatos ügyek esetén (pl. Abasár, Sátoraljaújhely). Előfordul az is, hogy a népszavazás után az új település és a régi között tovább tartanak az ellentétek, a viták (például területek hovatartozásáról, pl. Abasár; vagy a település nevééről, pl. Zákány). Ugyanakkor jelentős számban találkozhattunk olyan ügyekkel is, melyek már a konfliktus felmerülését követő néhány hónapban rendeződtek azáltal, hogy helyi népszavazással döntöttek róla (főleg beruházási, környezetvédelmi kérdések esetén).

A 2007-09-es időszakban tartott népszavazások esetében 3 olyan volt, amelyről már korábban is tartottak népszavazást: a rekorder Széphalom településrész leválása Sátoraljaújhelyről, ahol ez már a harmadik népszavazás volt. Öt olyan helyi népszavazás is volt ebben az időszakban, ahol biztosan nem zárta le az ügyet a nép döntése, és a résztvevők újabb referendum kezdeményezését helyezték kilátásba.

105 A többségi döntés hátrányairól és korrigálási lehetőségeiről: Giovanni Sartori 1995, 129-153

4. A konfliktus intenzitása

A helyi népszavazási kampányok vizsgálata során meglehetősen eltérőnek találtuk a referendum által kiváltott hatásokat: volt, ahol teljes közöny és érdektelenség kísérte azt (elsősorban az önkormányzat által kezdeményezett ügyek esetében). Máshol viszont mély, tartós konfliktus áll a népszavazás hátterében (lásd erről bővebben a törésvonalakról szóló fejezetet). Az, hogy sokszor nem takarnak igazán mély ellentéteket, még nem jelenti azt, hogy ne fogalmazódna meg igen élesen elhatárolható álláspontok a népszavazási kampány során. Mivel az emberek személyes érintettsége sokkal erősebb, ezért az érzelmek is fontos szerephez jutnak a konfliktus során. Településrészek elszakadásakor, egyfelől felerősödik a „válók” identitástudata, számos – gyakran alaptalan – vád fogalmazódik meg a korábbi településsel, önkormányzattal szemben. Az érzelmi elem hangsúlyt kap a környezetvédelmi ügyeknél is: „Nem vagyunk kísérleti nyulak!” felirattal ellátott szórólapokat osztogattak Szászbereken a veszélyeshulladék-égetőről döntő népszavazás napján (!). Mint már említettem, a beruházási kérdéseknél is megjelenhetnek érzelmi elemek, ám a konfliktus intenzitása talán itt a leggyengébb. A viták kevésbé élesek, s gyakran állampolgári közöny kíséri őket: azt, hogy a konfliktus kevésbé erős, mutatják az itt tapasztalható alacsony részvételi arányok is.

6. A helyi népszavazás szervezői

A továbbiakban azt vizsgáljuk, milyen szerepet játszanak a különböző társadalmi szervezetek a helyi népszavazás kapcsán. Két dologra koncentráltunk: egyfelől, hogy fellépnek-e, mint a helyi népszavazás kezdeményezői, másfelől, hogy a kampány során megjelennek-e különböző érvek, ellenérvek megfogalmazóiként.

A pártok szinte alig bukkannak fel a helyi népszavazások során. Általában jellemző, hogy kis mértékben vannak jelen helyi szinten, s elsősorban csak a „nagypolitika” szintjére koncentrálnak. A vizsgált időszakban egyetlen esetben jelent meg párt, mint helyi népszavazás kezdeményezője, egy megyei jogú város esetében. Egerben az SZDSZ által (a Makovecz Imre tervezte uszoda megépítése ellen) szervezett népszavazási kezdeményezés azonban megbukott az aláírások ellenőrzése során. Négy olyan eset volt, ahol pártok jelentek meg, mint valamelyik oldal támogatói. Budakalászon a Fidesz érvelt a Metro áruház megépítése. A későbbi időszakban egyetlen esetben sem tudtunk pártot azonosítani a népszavazás kezdeményezőjeként, azonban a kampány során gyakrabban jelentek érvek, ellenérvek megfogalmazóiként. A pécsi radar ügye az országos politikai pártok részvételével zajlott, de más nagyobb településen tartott népszavazás kampányában is részt vettek: A XVIII. Kerületben Budapesten; Esztergomban, Miskolcon.

A helyi népszavazás kezdeményezői	1999–2001	2007–2009
önkormányzat	17	23
lakosság	12	22
párt	1	0
civil szervezet	6	8
egyéb	0	1
n.a.	22	14

18. táblázat A helyi népszavazás kezdeményezői

Budakeszin a MIÉP helyi szervezete kezdeményezett népszavazást a lakópark megépítése ellen. Ózdon az MSZP jelent meg, mint a településrészek leválásának ellenzője: azzal érveltek, hogy az elváló településrészek „elviszik” az iparűzési adót, ami része a kormányzat ellenzéki önkormányzatokat gyengítő, ellehetetlenítő akciósorozatának.

A *civil szervezetek* már nagyobb mértékben bukkannak fel: hat, illetve 8 esetben, mint a népszavazás kezdeményezői. Ez a szám alacsonynak mondható, ha meggondoljuk, hogy az Ötv. szerint helyi népszavazás kezdeményezésére jogosult „a helyi társadalmi szervezet vezető testülete”. Öt esetben a kampány során jelentek meg, továbbá négy olyan népszavazással találkoztunk, amikor mind pártok, mind civil szervezetek hallatták a hangjukat. Az esetek nagy részében környezet- ill. városvédő szervezetekről van szó: általában valamilyen beruházás ellenzőiként jelennek meg. Ilyen volt például a Piliscsabáért Egyesület, a Keszikör Budakeszin, a Nagycsaládosok Egyesülete Budakalászon. A településszerkezet változtatásával kapcsolatos ügyeknél ritkábban jelennek meg, ám arra is van példa, hogy külön emiatt alakul civil szerveződés: Ózd egybentartásának hívei hozták létre az „Együtt a várossal” nevű egyesületet, mely az elszakadásokat meggátló népszavazás kiírása érdekében kezdett el aláírásokat gyűjteni.

A *gazdasági szervezetek*, cégek kizárólag a beruházásokkal, illetve a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyeknél jelennek meg, mint a beruházás (vagy eladás) támogatói. Kezdeményezőként nem jelentek meg egyetlen esetben sem. Visegrádon a lepencei strandfürdő eladásában érdekelt Castrum-Visegrád kft. például erőteljesen kampányolt az adásvétel mellett (amit egyébként a lakosság végül elutasított).

Előfordult, hogy a népszavazás nem elsősorban a képviselő-testület ellen irányul, hanem egy ellenmozgalom ellen. Ózdon például azért tartottak helyi népszavazást, hogy megakadályozzák a településrészek kiválását. Úgyiszlván ellenmozgalom szerveződött a válni akaró részek ellen.

A társadalmi mozgalmak és politikai szervezetek versengenek is egymással a politikai erőforrást jelentő mobilizálható tiltakozási potenciáért (jelen esetben egy sikeres helyi népszavazásért), akkor azt kell megállapítanunk, hogy a helyi társadalmi szervezetek és országos politikai pártok ezt az ezredfordulóra még nem ismerték fel. Mobilizálási

potenciáljuk rendkívül korlátozott. (Szabó 1998, 29-34) A civilek és pártok viszonylag csekély jelenléte természetesen összefügg azzal, hogy a népszavazások nagy része olyan kis településen zajlott, ahol nem, vagy csak csekély mértékben vannak jelen. A pécsi katonai radar ügye viszont mind pártokat, mind civil szervezeteket megmozgatott. Elképzelhető ezen kívül az is, hogy a sajtóforrások, amikből az információkat nyertük, a kampány során megjelenő szervezetekről nem tettek említést (különösen a civilek esetében).

7. Az állampolgárok részvétele

A lakosság mobilizációjának mértékét egyfelől mutatja, hogy fellépnek-e, mint kezdeményezők, másfelől érdemes megvizsgálni azt is, mennyire tájékoztatták, vonták be az embereket a népszavazási kampányba: tartottak-e lakossági fórumot a népszavazás előtt, harmadrészt pedig, hogy mekkora volt a részvétel magán a népszavazáson.

1999 és 2001 között a népszavazások 29,3%-át, 2007-09 a 30,8%-át a lakosság kezdeményezte. Természetesen nem minden választópolgár, hanem egy-két „vezéregyéniség” kezdi el az aláírásgyűjtést: azokat a népszavazásokat tekintettük lakosság által kezdeményezetteknek, melyeknél „civil” személyek indítják az akciót.

Elsősorban az önkormányzat, illetve civil szervezetek által kezdeményezett népszavazások esetében fordul elő, hogy a szavazásra jogosultak tájékoztatása érdekében *lakossági fórumokat* tartanak. A korábbi időszakban 7, a későbbiben 12 esetben táltunk erről konkrét említést, azonban valószínűsíthető, hogy a sajtó nem tudósít az ilyen eseményekről, noha sor kerül rájuk. Az alternatívák, érvek és ellenérvek kifejtése a lakosság nagyobb informáltságát, s ezáltal nagyobb döntési kompetenciáját is eredményezhetné. Úgy tűnik, leginkább a környezetszennyező beruházásokkal kapcsolatban kiírt népszavazások előtt tartanak (nem is egy) lakossági fórumot; melyen a hulladéklerakó vagy –égető megépítését (elsősorban az iparüzési adó miatt) támogató önkormányzat és a beruházó cég képviselői igyekeznek informálni, meggyőzni a választókat.

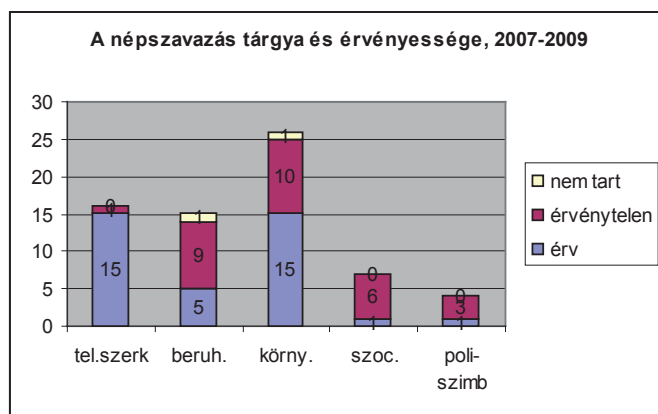
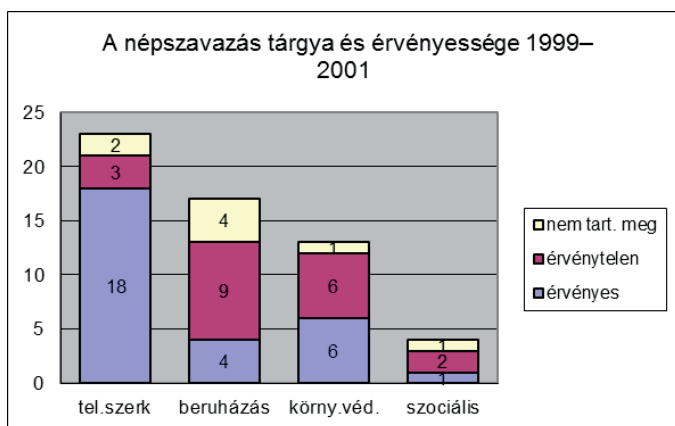
A népszavazások *érvényességét*, vagyis azt, hogy sikerült-e mozgósítani a lakosság több mint felét a részvételre, vizsgálva a következők mondhatók el:

A vizsgált népszavazásoknak megközelítőleg a fele lett érvényes.

A helyi népszavazások érvényessége	1999-2001	2007-2009	Összesen
érvényes	29	37	66
érvénytelen	20	29	49
nem tartották meg	8	2	10
Összesen	57	68	125

19. táblázat: A helyi népszavazások érvényessége

A legnagyobb érdeklődést a korábbi időszakban a településszerkezet megváltoztatásával kapcsolatos népszavazások váltották ki: 23 esetből 18 lett érvényes (78%), ezt a környezetvédelmi ügyek követik (46%-uk érvényes), lényegesen alacsonyabb az érvényes népszavazások aránya a beruházással kapcsolatos kérdések esetén (23%). A „szociális” ügyek közül kettő lett érvénytelen.



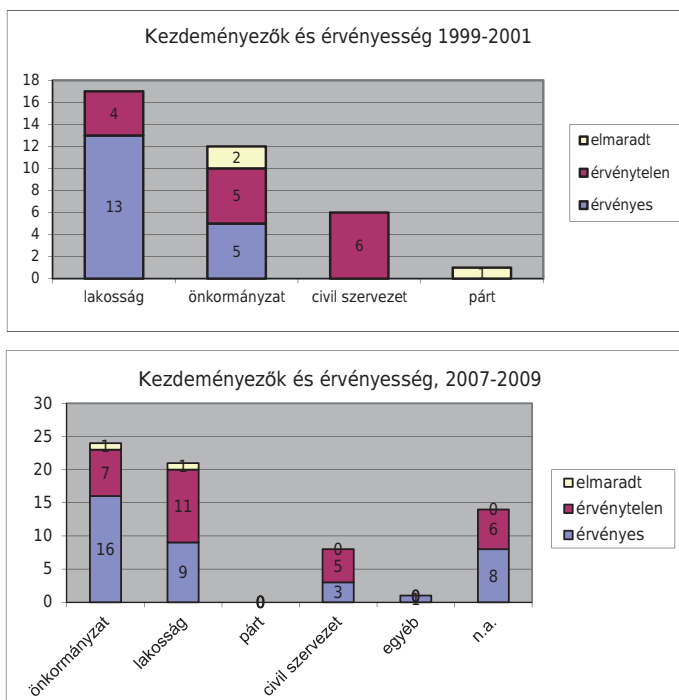
24. ábra: A helyi népszavazás érvényessége tárgya szerint, OVI adatok alapján saját számítások

2007 és 2009 között hasonló arányokat tapasztalunk, egyetlen különbség, hogy a környezetvédelmi ügyek esetében nagyobb az érvényes népszavazások aránya: ezek az ügyek a korábbinál nagyobb mértékben mozgatták meg a lakosságot.

Az érvényes népszavazások száma 1999-2001 között legmagasabb a lakosság által kezdeményezett ügyek esetében: 17-ből 13 lett érvényes (76%). Az önkormányzat által kezdeményezett népszavazásoknak csak a fele lett érvényes (5 db), ám ezek közül három esetben a szavazók elutasították az önkormányzat által javasolt alternatívát.

A civil szervezetek által kezdeményezett népszavazások közül egyik sem (!) tartott számot a lakosság legalább felének érdeklődésére: mind a hat ilyen referendum érvénytelen lett.

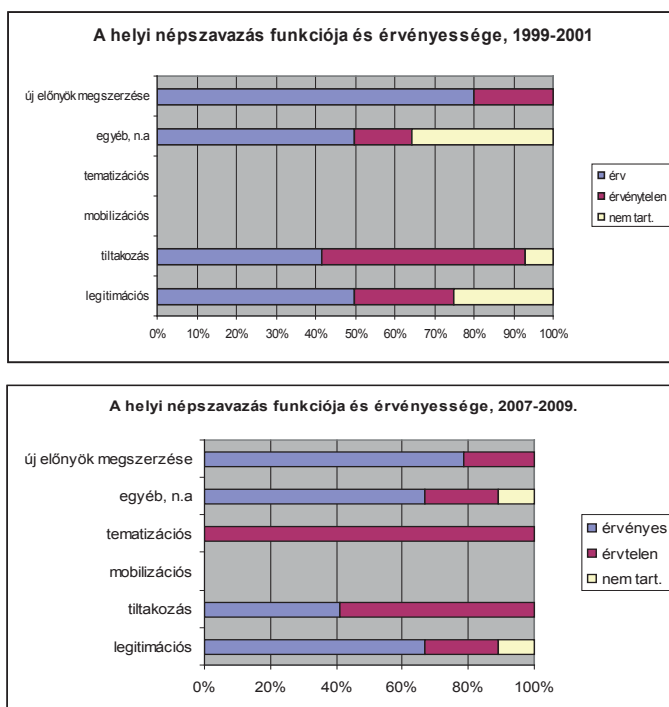
2007-09 között kis mértékben változott a kép: az önkormányzat által kezdeményezett népszavazások a lakosságiakénál nagyobb arányban lettek érvényesek. A civilek által kezdeményezett népszavazások többsége érvénytelen továbbra is, a 8-ból 3 népszavazás esetében sikerült mobilizálniuk a lakosság több mint felét.



25. ábra: A helyi népszavazás érvényessége kezdeményező szerint, OVI adatok alapján saját számítások

Mint látható, a mobilizálhatóság elsősorban témánként eltérő. A lakosságot érdeklő ügyek, illetve a szervezeteket és az önkormányzatot érdeklő ügyek között némi eltolódás figyelhető meg. Ha érvényes az a hipotézis, miszerint a képviselőtestületek saját döntéseik legitimálása érdekében kéri ki a lakosság véleményét, akkor elmondható, hogy ebben a korábbi időszakban nem voltak valami sikeresek: az állampolgárokat számos esetben nem sikerül mobilizálniuk, illetve meggyőzniük saját álláspontjuk helyességéről. A későbbi idősakra viszont „javítottak” ezen az arányon: valószínűleg a már megszerzett nagyobb tapasztalat áll annak hátterében, hogy egyre inkább akkor írnak ki népszavazást, ha a kedvező eredmény, illetve a társadalom sikeres mobilizációja „borítékolhatónak” tűnik.

A lakossági kezdeményezésű (beruházási, a környezetvédelmi és a szociális témakörökben) az alacsony részvételi arány azért is különös, mert ezek nem kötelezően kiírandó ügyek, hanem általában népi kezdeményezésre kerültek népszavazás elé. Tehát a szavazás előtt már jelentős mobilizálás történt. Több száz, sőt helyenként több ezer aláírást is gyűjtöttek (Egerben 13348 aláírást). Bizonyos helyeken civil szervezetek alakultak a népszavazás felkarolására (ezek általában helyi környezetvédő szervezetek, illetve egyesületek, például Visegrádi Vállalkozók Egyesülete). Van, ahol országos pártok is bekapcsolódtak az ügybe (Egerben az MSZP, a Fidesz és az SZDSZ, Budakalászon a Fidesz, Piliscsabán a Fidesz és a MIÉP). Azonban ez a nagy támogatottság a népszavazás napjára elolvadt. Ebben valószínűleg közre játszott az is, hogyan zajlott a népszavazási kampány (a 2001 decemberében Piliscsabán egyenesen a népszavazástól való távolmaradásra szólította föl a lakosságot az akkori polgármester).



26. ábra: A helyi népszavazás érvényessége funkció szerint, OVI adatok alapján saját számítások

Előzetes várakozásunkkal ellentétben, azok a helyi népszavazások, amelyek valami ellen szerveződtek, a civil társadalom tiltakozásának eszközeként, kisebb arányban lettek érvényesek, még a legitimációs funkcióval bíró referendumoknál is. A lakosságot a legnagyobb mértékben azok a népszavazások mozgatták meg, melyek valamilyen új előny megszerzésével kecsegtettek. Ez azt a megközelítést igazolja vissza, miszerint a pozitív üzenetek jobban megszólítják a szavazókat, mint a negatívak.

Az állampolgárok részvétele kapcsán felvetődik a magyar civil társadalom jellegzetességeivel kapcsolatos kérdés. Általánosan hangoztatott tézis, hogy a magyar lakosságot a politikai apátia, az érdektelenség, az alacsony részvételi hajlandóság, „a magánszférába való visszahúzódás”, az „egyéni életstratégiák” kialakítása jellemzi, a civil társadalom még csak formálódóban van. Ennek okaként legtöbbször a szocializmus kései időszakának depolitizáló stratégiáját jelölik meg. Ez a tendencia véleményünk szerint a kilencvenes évek végére oldódni látszik. A helyi népszavazások vizsgálata alapján úgy véljük, hogy a lakosság az őt érdeklő, hozzá közel álló ügyekben aktívan lép fel, illetve aktivizálható. A másik, gyakran emlegetett jellemző a „pártokkal szembeni bizalmatlanság”. Ezt helyi szintre „konvertálva” „vezetőkkel szembeni bizalmatlanságként” foghatjuk fel, s ez – a helyi népszavazások vizsgálata alapján is – igazoltnak tűnik; a civil szervezetek, illetve az önkormányzatok mobilizációs és meggyőzési képességét tekintve.

8. Összegzés: elitista vagy participatórikus helyi demokrácia?

A helyi népszavazások gyakorlati működésének számos olyan vetülete van, amelyet mi nem vizsgáltunk: bizonyára fontos tanulságokkal szolgálna például a magyar és a külföldi gyakorlat összevetése. Szintén nagy hiányosságot jelent, hogy az 1994-1998 közötti időszak vizsgálatára nem nyílt lehetőség: érdekes kérdés például, hogy az 1995-ös gazdasági megszorítások hatására nagyobb számban voltak-e képviselve a „szociális” ügyek. Mivel valószínűsíthető, hogy az internetes sajtó fejlődésével több információ nyerhető, érdemes frissíteni, javítani az adatbázist, hogy ezáltal csökkenjen az adathiány, s jobban kirajzolódjanak a most még csak felsejlett eltérések.

Mindazonáltal, az elemzés során kísérletet tettünk néhány következtetés megfogalmazására, melyek a helyi népszavazások általános jellemzőinek tekinthetők.

1. A helyi népszavazások tárgya négy, majd öt fő téma körül összpontosult: ezeket területszervezési, beruházási, környezetvédelmi, szociális, és politikai-szimbolikus névvel illettük. Valószínűsíthető, hogy az öt fő téma nemcsak a vizsgált évek, hanem a rendszerváltás óta eltelt időszak egészének jellemzője (1990 és 1993 között is ezek a témák voltak jelen).
2. A lakosság, illetve a különböző szervezetek által kezdeményezett népszavazások a legtöbb esetben tiltakozó funkciót töltenek be, míg az önkormányzat által kezdeményezett népszavazások célja a (már meghozott vagy meghozandó) döntések legitimálása. A szervezetek esetében a mobilizációs funkció is megjelent.
3. A közvetlen demokrácia e formájának alkalmazása mögött szinte minden esetben valamilyen konfliktus húzódott meg. A konfliktus a legtöbb esetben nem volt tartós, intenzitása sem volt erős, ám csoportképző erővel rendelkezett: kialakult az ellenzői és a támogatói oldal, s a lakosság és az önkormányzat tárgyaként eltérő, ám legtöbbször egymással szembenálló szerepet vett fel.

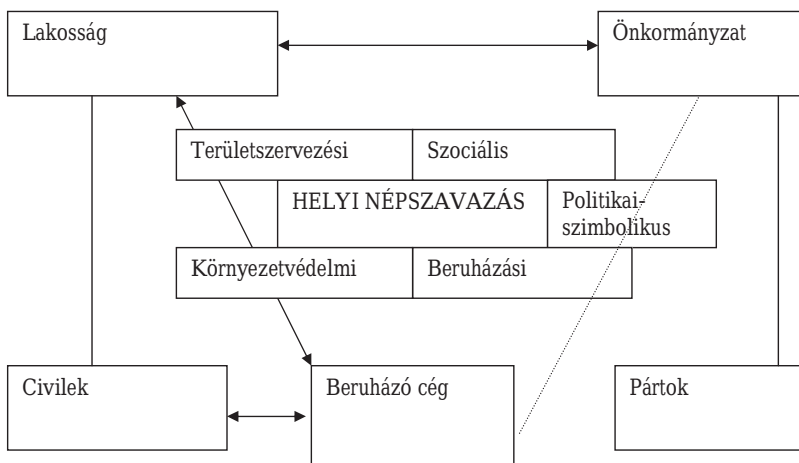
4. A pártok, gazdasági és társadalmi szervezetek csak kis szerephez jutnak a helyi népszavazások során. Ritkán jelennek meg, s fellépésük kevésbé sikeres.
5. Az Inglehart-féle materiális és posztmateriális értékrend megjelenésének kérdését tekintve számos környezetvédelmi ügy esetén bebizonyosodott, hogy a lakosság számára a minőségi élet értékei elsőbbséget élveztek az anyagiakkal szemben. Azonban arra is találtunk példát, hogy csak érvként szolgáltak a posztmateriális értékek, s a valódi motivációt az anyagiak jelentették.

A referendumok a civil társadalom éledezésének is bizonyítékai. Abból a szempontból, hogy eddig semmilyen hagyománya nem volt a helyi népszavazásnak Magyarországon, a társadalom aktivitása meglepőnek, és sikeresnek mondható. Talán még nagyobb jelentőségre tenne szert a döntéshozatal e formája, ha az érvényességi küszöböt enyhítenék a törvényhozók. Ugyanis sem az országos, sem az önkormányzati választásról szóló törvény nem követeli meg az 50%-os részvételi arányt, míg a helyi népszavazás esetében erre szükség van. Ugyanakkor kérdéses, hogy ez a fajta korlátozás valóban gátat képez-e az előtt, hogy helyi szinten több döntést hozzanak a közvetlen demokrácia eszközével. Tapasztalatunk szerint a lakosság, az általa fontosnak tartott kérdések esetén, nemcsak 50, hanem 80-90%-os arányban is mobilizálható.

A két vizsgált időszak között eltelt 10 évben nem tapasztaltunk érdemi változást sem a helyi népszavazások gyakoriságában, sem az érvényességi, eredményességi arányokban, csak kis mértékű tematikai bővülés volt megfigyelhető.

Abból a szempontból, hogy Magyarországon 3200 önkormányzat létezik, a három éves időszakban tartott 57, illetve 68 helyi népszavazás elég alacsony számnak tekinthető; a döntéshozatal kevésbé bevett formája ez; ilyen értelemben a helyi demokrácia inkább az elitista, mint a participatórikus demokrácia modellhez áll közelebb. Érdekes kérdés, hogy ha jelentősen csökkenne a helyi népszavazással történő döntéshozatal költsége (például elektronikus úton történő szavazással); vajon gyakoribbak lennének-e a referendumok.

A helyi népszavazás a képviselői demokrácia kiegészítőjeként, annak korrekciós mechanizmusaként működik a helyi politika színpadán. Lehetőséget nyújt a lakosságnak arra, hogy a tőlük eltávolodó képviselők döntéseit felülbírálják, megváltoztassák; ilyen szempontból fellebbviteli fórumot jelent. Szerepe elsősorban kiegészítő jellegű, s valószínűleg a jövőben is az marad.



27. ábra: A helyi népszavazás és a helyi politika szereplői

IX. BEFEJEZÉS

1. A kutatási eredmények összegzése

A kötetben változatos módszerrel és témában készített kutatások eredményei alapján igyekeztem felrajzolni a helyi politika sajátosságait. Az alábbi, összegző fejezetben ezt szeretném ismertetni, de előtte röviden összefoglalnám az egyes fejezetek legfontosabb eredményeit, és egyben megpróbálok, a kutatási eredmények alapján, válaszolni a felvetett kérdésekre.

Mint a bevezetőben említettem, a helyi politika világára, mint egy olyan, sokszereplős hatalmi térre tekintek, ahol a politikai (és nem politikai) szereplők folyamatos interakcióban állnak egymással, s a közöttük meglévő sajátos viszonyok adják a helyi politika egészét. A helyi politikának e szereplők vizsgálatával felrajzolhatóvá válnak azok a sajátosságai, amelyek elhatárolják: az országos, (nagy- párt-) politikától, de a helyi viszonyok komunitáselvű felfogásától is (legalábbis attól a részétől, amely szerint helyi szinten nincs is politika).

A helyi szereplők viszonyrendszerét, az egyes kutatások eredményei alapján, hálózatos ábra formájában is felrajzolom, elsősorban a fenti dimenziók figyelembevételével: a szereplők közötti interakciók; és a közöttük lévő hatalmi viszonyok.

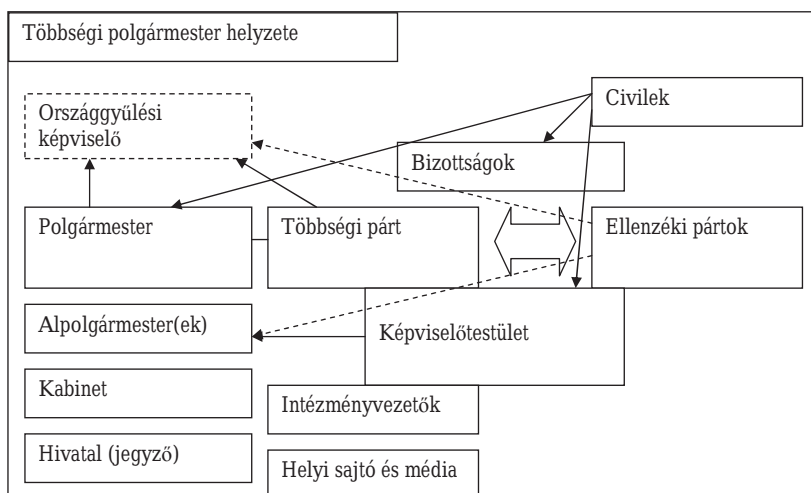
A településméret és az abból fakadó lényegi eltérések nem képezték külön kutatás tárgyát, az egyes dimenziók vizsgálata során igyekeztem folyamatosan szem előtt tartani az ebből fakadó különbségeket. A kutatásaim túlnyomó része, különösen ami a politikai viszonyokat illeti, elsősorban a nagyobb településekre koncentráltak: a helyi hatalmi viszonyokra, valamint a polgármesterek kormányzási stílusára vonatkozó kutatások eredményei csak azzal a korláttal értékelhetők, hogy ezek a kutatások a nagyobb településeken zajlottak (lásd a vonatkozó IV. és V. fejezeteket).

A helyi törésvonalak, illetve a helyi népszavazások vizsgálata során nem tapasztaltunk lényegi eltéréseket a településméret alapján. Nem számítva azt a tényt, hogy a pártok, civil szervezetek szinte egyáltalán nincsenek jelen, a politikai konfliktusok hasonlóak voltak a nagyobb lakosságszámú településeken tapasztaltakhoz. A helyi politikai szereplők, a lakosság az általuk preferált álláspontnak megfelelő pozíciót vették fel; támogatták vagy elleneztek az adott kérdést. A falvakban, községekben ugyanúgy létrejöhetett politikai megosztottság, mely tartós csoportokat generált, befolyásolta a választások eredményét. Mindez arra enged következtetni, hogy pártok nélkül is létezik politikai vita, megosztottság a kis településeken, csak azt nem szervezetek, hanem egyének, szószólók, karakteres személyiségek jelentik meg.

A bevezetőben felvetett első tézis az volt, hogy az intézményi elrendeződés nagyjából azonos erőviszonyokat teremt a helyi politika két legfontosabb szereplője: a képviselőtestület és a polgármester között. Ugyanakkor, a helyi hatalmi viszonyokra vonatkozó kutatás azt erősíti meg, hogy ez leginkább csak a szabályok alapján van így.

Annak ellenére, hogy a helyi politikai intézmények elrendeződése a többségi, illetve a konszenzus elv érvényesülését egyaránt lehetővé teszi, nem igazolható az a tézis, miszerint ez utóbbi a gyakoribb, az viszont igen, hogy valóban jelen van a helyi politikában. A helyi képviselők válaszai alapján úgy találtuk, hogy ez csak bizonyos szakpolitikai területek esetében igaz: a kevésbé konfliktusos kérdésekben széleskörű a konszenzus, míg a fajsúlyosabb ügyek (pl. költségvetés) esetén a többségi elv érvényesül.

Ahogy említettem, a válaszok alapján a polgármester szerepét is befolyásolja a többségi támogatás léte vagy hiánya: a polgármester súlya és a többi szereplővel való kapcsolata a többségi támogatás függvényében alakul.

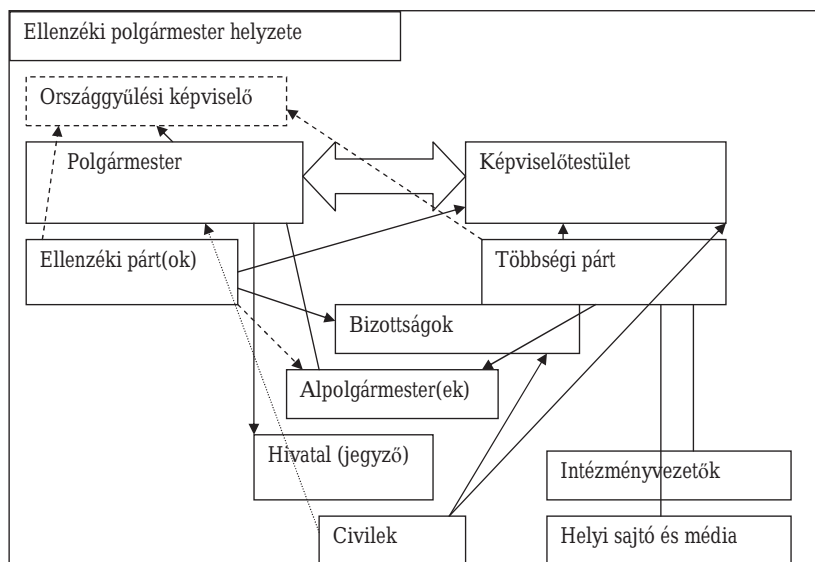


167

Abban az esetben, ha a polgármester rendelkezik a testületben a többségben lévő párt támogatásával (a legtöbbször annak vezetője, prominens személyisége lesz a polgármester jelölt (Bocz, 2004); egy igen erős hatalmi blokkot hoznak létre. Az összes alpolgármesteri pozíció, a hivatal, a kabinet; a többség által kinevezett intézményvezetők, jegyző; a bizottságok a többségi párt kezébe kerülnek. A befolyásuk kiterjed a helyi sajtó és média világára is, hiszen az helyi szinten főleg az önkormányzati tulajdonban lévő orgánumokkal egyenlő. (Varga, 1997) Az ellenzéki pártok intézményesen a bizottságokon, illetve a képviselőtestületi munkán keresztül kapcsolódhatnak be a döntéshozatali folyamatokba, illetve szert tehetnek alpolgármesteri pozícióra is. Ezek vonatkozásában azonban kiszolgáltatott a többségi párt kényekedvének: kapnak-e alpolgármesteri pozíciót, javaslataikat, észrevételeiket mennyire veszik figyelembe. A helyi hatalmi viszonyokra vonatkozó kutatás azt mutatta meg, minimális mértékben: e tekintetben tehát úgy tűnik, a többségi elv diadalmaskodik a konszenzus-elv felett, legalábbis ami a városokat illeti.

A polgármesterek kormányzási stílusára vonatkozó kutatás viszont azt az eredményt hozta, hogy a polgármesterek túlnyomó többsége a többségi pártnál szélesebb bázisra épít, „kooperatív” (Lásd a II.3. fejezetet)

Különösen igaz ez ellenzéki polgármesterek esetén.



29. ábra: Helyi hatalmi viszonyok többséggel nem rendelkező, ellenzéki polgármester esetén

Ellenzéki polgármester esetén az erőviszonyok túlnyomó része a képviselőtestület javára billen el. A polgármesternek ugyanakkor lehetősége van arra, hogy erőforrásként támaszkodjon a Hivatalra (a jegyzővel osztozkodva); az ellenzéki pártokra (különösen, ha valamelyiknek tagja/vezetője), az alpolgármesterre (amennyiben nem hatalmi ellensúlyként nevezte ki a testület), valamint a civil és egyéb szervezetekre,

melyek a bizottságokban tagsággal rendelkeznek; esetleg a képviselőtestületben is ülnek képviselőik. A többségi párt befolyása a testületen túl kiterjed a bizottságokra, intézményvezetőkre, a helyi sajtóra, az alpolgármester(ek)re, a jegyzőn keresztül a Hivatalra; tehát lényegesen erősebb szereplőnek tekinthető. A polgármesteri attitűdökre vonatkozó kutatás viszont azt mutatta meg (42. ábra), hogy nincsenek érdemi eltérések a kormányzás stílusa, és a testületi többség léte vagy hiánya között, tehát nem mondhatjuk, hogy a többséggel nem rendelkező polgármesterek más stílussal kormányoznak, mint azzal rendelkező társaik.

A polgármester politikai karakterének egy lehetséges megközelítési módját a kormányzási stílusok vizsgálata jelentette. A kutatás során beigazolódott az a feltételezésünk, miszerint az eltérő személyiségű polgármesterek más-más stílussal kormányoznak: e tekintetben tetten érhető, hogy az egyéniségnek, karakternek jelentősége van a helyi politikában. A polgármesterek attitűdje, – szemben a képviselők körében végzett felméréssel – inkább a konszenzus-orientált modell felé billenti a mérleget: a városvezetők túlnyomó része a kormányzás stílusától függetlenül, a konszenzus megteremtését tartja a polgármesteri kormányzás leghatékonyabb módjának.

A magyarországi polgármesterek körében azonosítható volt a négy kormányzási stílus (John, 2001), de a legjellemzőbb a konszenzus-építő, és a vizionárius polgármester típus, a gondoskodó és városi főnök típusába tartozó polgármesterek kisebb arányban vannak jelen.

A tipikus *konszenzus-építő* fiatalabb, felsőfokú végzettséggel bír, ha párttag, akkor inkább baloldali, de gyakorta független vagy valamely civil szervezet képviselője. A külvilág felé való nyitottság jellemzi, érdeklődése homlokterében a gazdasági-infrastrukturális fejlődés, és biztonság állnak. A város mérete alapján nem rajzolódott ki előttünk karakteres kép: jellemzően a közepes vagy kevésbé jó anyagi helyzetű városokban „regnál”, de a fővárosi kerületek nagy részében is „konszenzus-építő” a polgármester.

A *vizionárius* kormányzási stílus a jobb anyagi helyzetben lévő, kisvárosok idősebb, inkább jobboldali polgármestereinek jellemzője, akik felsőfokú vagy alacsonyabb végzettséggel bírnak, fő célkitűzésüknek tekintik a városközpont újjáépítését. Egy igazi konzervatív polgármester képe jelenik meg előttünk, s érdekes, hogy a női polgármesterekre is ez a stílus a jellemzőbb.

A *gondoskodó* kormányzási stílusú polgármesterek, kisvárosokat irányító, középkorú férfiak, akik jellemzően valamilyen jobboldali párt tagjai. Fő céljuknak a gazdaság erősítése mellett a szolgáltatások színvonalának fenntartását, az állampolgárok jólétének növelését tekintik, talán ezért is választják őket nagy arányban újjá.

A *városi főnök* kormányzási stílusról, mely a legritkábban előforduló típus városainkban, elsősorban az alacsony elemszám miatt, csak keveset tudunk elmondani: nem köthető egy várostípushoz sem, kifejezett szociológiai karaktert sem tudtam felrajzolni.

Összességében, a városi polgármestereink attitűdje, kormányzási stílusa inkább a konszenzus-orientált, nyitott kormányzást erősíti hazánkban; s elmondható, hogy a helyi politikában, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait. A nagy hatalommal bíró többség mellett azt, hogy mennyire képes az adott jogszabályi és politikai mozgástérben lavírozni egy polgármester, személyes kvalitásai, karizmája alapvetően befolyásolják. Polgármestereink túlnyomó többsége széleskörű társadalmi, politikai (és anyagi) erőforrások megmozgatására törekszik, kihasználva a közvetlen választás adta széleskörű legitimitást, törekszik arra, hogy vezető szerepet töltsön be, még akkor is, ha nem ő a többségi párt vezetője.

A helyi törésvonalakkal foglalkozó fejezetben kísérletet tettünk a helyi politikai konfliktusok törésvonal-elmélet alapján való elemzésére. A helyi törésvonal fogalmának bevezetésével a helyi politikai konfliktusokat abból a szempontból vizsgáltuk, hogy tartások voltak-e, létrehoztak-e csoportokat, megjelentek-e a lakosság, illetve a politikai elit szintjén. Esettanulmányokon keresztül vizsgáltunk meg néhány, gyakran megjelenő helyi konfliktust: a településrészek közötti megosztottság, a személyiségek okozta megosztottság; az etnikai alapú ellentétek, és valamilyen beruházással kapcsolatos konfliktusokat. Úgy találtuk, hogy a vizsgált esetek alapján, ezek nagyrészt megfigyelhetők az általunk használt törésvonal-fogalomnak.

A *településrészek közötti* konfliktusokon alapuló törésvonalak: egy településen belül létrejövő területi konfliktus; a társadalom tagjai területi hovatartozásuk alapján foglalnak állást;

(ezek mögött nem ritkán egybecsatolt, egybekényszerített települések állnak; vagy a gettósodás következtében leszakadt városrészek és a település többi része közötti ellentét)

A *személyiségekhez kötődő* ellentétek: megosztó személyiség lehet a polgármester személye¹⁰⁶ (pl. a képviselőtestület megosztottsága a polgármestert támogatásának létén/hiányán alapul, különösen kistelepüléseken), ilyenkor az ő támogatása mentén válik megosztottá nemcsak a testület, hanem a lakosság is: tevékenységének támogatói és ellenzői között tartós, politikai konfliktus jöhet létre.

Az *etnikai* konfliktuson alapuló törésvonalak: a leggyakrabban a romák és képviselőik, valamint a többségi társadalom között feszülő ellentét, mely a társadalom szintjén teremt elsősorban megosztottságot, de a politikai elit körében is meghatározóvá válhat. Gyakran egybeesik más törésvonalakkal, különösen a településrészi ellentétekkel (gettósodás).

Az *ipari-infrastrukturális* törésvonal: valamilyen nagyobb beruházás, területrendezés okán fellépő konfliktus, mely elhúzódás, problémák esetén akár tartóssá, csoportképző tényezővé is válhat.

¹⁰⁶ megosztó személyiség lehet egy helyi pap vagy befolyásos vállalkozó is, ide sorolhatjuk a megosztó „klánokat”, „nagycsaládokat” is

A csoportképző erő minden esetben megjelent, ám sokszor nem önálló csoportosulást, új civil szerveződést vagy helyi pártot hozott létre, hanem az országos politikai pártok jelenítették meg a tagoltságot. Ezekben az esetekben beszélhetünk arról, hogy a helyi törésvonal egybeesik a nagy makrotársadalmi törésvonalakkal. A helyi politikai szereplők szövevényes kapcsolatrendszerének minőségét és struktúráját alapvetően befolyásolták a helyi törésvonalak. Ahogy a szereplők esetében láthattuk, a helyi konfliktusok által felrajzolt választóvonalak mentén rendeződnek el a szereplők az egyes esetekben. A konfliktusok során felvett pozíció meghatározza az egyes szereplők cselekedeteit, politikai álláspontját.

A helyi politikai törésvonalak magyarázatot jelenthetnek az ún. „pártokon átívelő”, azt felülíró helyi politikai viták megértéséhez. Másfelől, azokon a településeken, ahol nincsenek jelen a pártok, a helyi politikai konfliktusok egy lehetséges elemzési módját adják. Helyi törésvonalak itt is kialakulhatnak, tartós társadalmi és politikai megosztottságot generálva, mely strukturálja ezek testületeit, átmeneti vagy tartós csoportokat hozva létre.

A civil szervezetekre vonatkozó kutatással az önkormányzati választásokon induló, testületi munkába képviselők útján bekapcsolódó civil szervezetek analízisére tettem kísérletet. Tevékenységi területük, a politika szférájához való közelségük alapján 5 nagyobb csoportba osztottam őket, s megvizsgáltam választási szereplésüket: hol, hány jelöltet állítottak, illetve ezek mennyire voltak eredményesek. Úgy találtam, hogy amellett, hogy a hagyományos értelemben vett civil, ill. érdekvédelmi szervezetek jelen vannak a helyi politika színpadán, megjelentek olyan, lokálpatrióta jellegű szervezetek is, melyeket „helyi pártként” (Ignits, 2008) működnek. Annak ellenére, hogy a civilek jelentős része csökkenő arányban vesz részt a választásokon, ezek a szervezetek mint kvázi a pártok helyettesítői jelennek meg, s nem egyszerűen képviselőhöz jutnak, hogy érdekeiket érvényesítsék, hanem megszerzik a testületi helyek többségét; a polgármesteri pozíciót is (Soroksári Civil Szervezet, Gödöllői Lokálpatrióta Klub, stb). Jelen vannak az országos pártok holdudvarába tartozó, azok helyettesítésére létrejött szervezetek is, azonban a helyi pártok a helyi ügyek iránt elkötelezett állampolgárokat tömörítik.

A civil szervezetek választási szereplése elemzésének két fontos tanulságát emelném ki, ami a helyi politika sajátosságait illeti. Az egyik, maga a tény, hogy civil szervezetek indulnak a választásokon, s válnak ezáltal a politikai folyamatok részévé. A civilek jelenléte akár a választási kampányban, akár a képviselőtestületekben, magában hordozza annak a lehetőségét, hogy egy minőségileg más, governance-típusú kormányzás jöheszen létre az érintett településeken. Ugyanakkor, természetesen az is lehetséges, hogy a közvetlen politikai részvétel oly módon hat vissza magukra a civil szervezetekre, hogy maguk is átpolitizálódnak, pártokként, képviselőik politikusként kezdenek el működni.

A választási szereplés vizsgálatán túl, három civil szervezetet közelebbről is megvizsgáltam annak érdekében, hogy teljesebb képet kapjunk: az esettanulmányok alapján elmondható, hogy a vizsgált civil szervezetek számára az érdekérvényesítés,

az önkormányzati politikába való bekapcsolódás hatékony módját adta a választási részvétel és mandátumszerzés. Ugyanakkor ez visszahatott magára a szervezetre is, háttérbe szorítva annak „civil” karakterét.

Végül, azt feltételeztük, hogy a politika helyi szintjén nagyobb lehetőség nyílik az állampolgárok közvetlen bekapcsolódására. Az állampolgári részvétel erősebb mértékét, mint megkülönböztető sajátosságot a helyi népszavazások elemzésén keresztül közelítettem meg, részben egy korábbi kutatás (Nagy-Tamás, 2004) eredményeire támaszkodva. Az adatok azt mutatták, hogy mennyiségileg viszonylag kevés népszavazásról beszélhetünk, tehát nincs szó arról, hogy az állampolgári részvétel e formája bevett szokás lenne, inkább a döntéshozatal „rendkívüli” formájának tekinthető.

A helyi népszavazások tárgya négy, majd öt fő téma körül összpontosult: ezeket területszervezési, beruházási, környezetvédelmi, szociális, és politikai-szimbolikus névvel illettük. Valószínűsíthető, hogy az öt fő téma nemcsak a vizsgált évek, hanem a rendszerváltás óta eltelt időszak egészének jellemzője.

A különböző tárgykörök esetében a testület és a lakosság, valamint a többi szereplő más-más pozíciót vettek fel, ill. jelentek meg a támogatói és ellenzői oldalon. A különböző témákra eltérő mértékben voltak mobilizálhatók az állampolgárok: sok esetben nem sikerült a szükséges érvényességi küszöböt átlépni (50%), ám bizonyos esetekben a 80-90%-os részvételi arány, tehát nagymértékű mobilizáció is gyakran előfordult.

A helyi népszavazás részben a lakosság tiltakozásának eszköze, részben pedig az önkormányzat eszköze arra, hogy nagyobb legitimitású döntéseket hozzon. A helyi politika szereplői a különböző népszavazási témakörök kapcsán más-és más szerepet vesznek fel: a lakosság és az önkormányzat a legtöbb esetben ellentétes oldalon helyezkedik el, ilyen értelemben a helyi népszavazás sokszor „fellebbviteli fórumot” jelent.

Az kötet kutatásai, illetve az abból levont következtetések számos korláttal is rendelkeznek, melyről úgy vélem, fontos megemlékeznünk a befejező részben is.

Egyfelől, az kötet csak néhány területet, politikai intézményt és szereplőt ragadott ki a helyi önkormányzatok színes világából (1. ábra). A helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltárására tett kísérletünkből, részben terjedelmi, részben infrastrukturális okokból hiányzik például a kisebbségi önkormányzatok, a helyi sajtó és média, a megyei önkormányzatok, a társulások vizsgálata. E területek elemzése egy későbbi kutatás tárgya lehet majd.

Másik fontos korlát a vizsgálódás spektrumából fakad: az értekezés kutatásainak egy jelentős része csak a városokra korlátozódik (helyi hatalmi viszonyokra, polgármesterekre vonatkozó kutatás), így azok eredményei és az abból levont következtetések csak e települések vonatkozásában értelmezhetők.

Harmadik korlát, hogy a törésvonalakra, és részben a civil szervezetekre vonatkozóan esettanulmányok segítségével fogalmaztunk meg állításokat, melyeket érdemes lenne tovább színesíteni, verifikálni más esetek, esetleg általános adatbázisok feldolgozásával.

Úgy vélem, e korlátok figyelembevételével mellett is érdekes, a további politikatudományi kutatásokban hasznosítható eredményeket, ötleteket tartalmaz a dolgozat.

2. A helyi politika megkülönböztető sajátosságai

Az értekezésben, úgy vélem, sikerült igazolni azt a feltételezést, miszerint a helyi politika egy olyan sokszereplős, fragmentált hatalmi tér, melyben a szereplők közötti viszonyokat sajátos szabályok formálják. A továbbiakban, a kutatási eredmények alapján, összegzem, mit tekintek a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak, és mi alapján látom úgy, hogy létezik egy „helyi politikai rendszer”¹⁰⁷, melynek sajátos törvényszerűségei, szereplői vannak, melyek részleges bemutatására ebben az értekezésben tettem kísérletet.

Először is fontos annak deklarálása, hogy a helyi politika: helyi.¹⁰⁸ Ez azt jelenti, hogy a politikai napirendet, a vitákat, a szereplők viselkedését alapvetően a helyi problémák, a többi helyi politikushoz, párthoz való viszony, az itt élő lakosok követelése határozzák meg. Így van ez még akkor is, ha az országos politika megjelenik, intenzíven jelen van a helyi önkormányzatokban, befolyásolja a szereplők magatartását. Ezt inverz módon lehet bebizonyítani: mi sem mutatja jobban a pártpolitika másodlagos jellegét, mint az, hogy a sokszor igen mély ellentétek ellenére is képesek együtt szavazni bizonyos kérdésekben; együtt fellépni bizonyos ügyek érdekében, vagy épp ellen. A konszenzus elv jelenléte ugyan csak bizonyos kérdéskörök esetén érzékelhető, illetve nagyobb lakosságszám felé haladva folyamatosan veszít jelentőségéből, mégis a helyi politika egyik megkülönböztető sajátosságaként értékelhető.

Ugyanerre utal az, hogy léteznek olyan témakörök, melyek sajátosan az adott település életéhez köthetők, csak ott jelennek meg és alakítják a szereplők viselkedését pozícióit. A helyi törésvonalak témái függetlenek a nagypolitikai, pártok által megjelenített témáktól, bár akár egybe is eshetnek azokkal, felerősítve azok hatását, míg máskor keresztbe metszik azokat, gyengítve jelentőségüket.

Az országos politika megjelenése és befolyása szükségszerű, és egyre kisebb településeken is érzékelhető (Kákai, 2005). Ugyanakkor, nem lehet úgy tekinteni az önkormányzatok politikai életére, mintha az ugyanaz lenne „kicsiben”.

Az alábbiakban kiemelném azokat a tényezőket, melyek véleményem szerint a helyi politika sajátosságait adják Magyarországon.

107 Körösi András „Magyar politikai rendszer”c. munkájának analógiájára (Körösi, 1998; illetve Körösi-Török-Tóth, 2007)

108 a „helyi önkormányzat helyi” analógiájára (Stoker, 1988: 234.).

Az értekezésben mélyebben elemzett sajátosságokat három csoportba osztottam.

Egyfelől, a helyi politika sajátosságai megragadhatók az intézmények, szereplők jellemzőiben, kapcsolatrendszerükben.

A politika helyi szereplőinek viszonyát, kapcsolatrendszerét alapvetően befolyásolja az a mozgástér, amelyben tevékenységüket végzik. Az intézmények és tisztségviselők közötti elrendeződés, a jogszabályok által kijelölt mozgástér eltérő a különböző méretű településeken, de az azonos kategórián belül hasonló játékszabályokat jelent. Ez az intézményi elrendeződés: a polgármester – testület – jegyző (hivatal) háromszög, kiegészülve a további politikai intézményekkel; a helyi politika sajátosságának tekinthető. Annak ellenére, hogy a városokban „parlamentarizálódás” figyelhető meg (Pálné, 2008), a helyi politika számos intézményére vonatkozó szabályok attól eltérő állapotot hoznak létre (bizottságok végrehajtó jogosítványa, a külsős tagok, a polgármester közvetlen választása, stb.).

Az, hogy két, hasonló adottságokkal (gazdasági, infrastrukturális adottságok, hatalmi elrendeződés) rendelkező település közül az egyiken miért alakulnak másként a dolgok, sokszor csak a helyi vezetők eltérő politikai karakterén múlik. A személyiségnek hatása van a politikaformálásra, a többi politikai szereplőhöz való viszonyra. A politikai karakter vagy stílus meghatározza a politikai szereplő konszenzusra való képességét, a különböző érdektörékvések becsatornázására való nyitottságát, a partneri kapcsolatokban való részvételi hajlandóságát is. A személyes tulajdonságoknak hatása van a helyi politikai viszonyokra, ilyen értelemben a helyi politika sajátosságát adják az ott megjelenő különböző politikai karakterek.

Másfelől, a helyi politika sajátosságaként jelennek meg azok a tényezők, melyek befolyásolják a szereplők közötti kapcsolatokat, azok mozgásterét.

Egyik ilyen befolyásoló tényezőként tartjuk számon a településméretet. A település méretének különbözősége rányomja bélyegét a testületi munka jellegére (képviselők száma, pártok jelenlétének hiánya, ügyek bonyolultsága, bizottság(ok) szerepe). Alapvetően meghatározza a polgármester szerepét, hiszen a kisebb településeken a városvezetőnek sokkal meghatározóbb szerepe van (Pálné, 2008). A civil szervezetek jelenléte és érdekérvényesítő képessége tekintetében is meghatározó a településméret, s érzékeltük hatását a helyi népszavazások esetében is (mobilizálhatóság). Ezeken túl, a helyi törésvonalak esetében szintén meghatározó, hogy milyen méretű településen vannak jelen, hiszen míg a kisebbeken kizárólagos szerepük lehet; addig a nagyobbakon más törésvonalakkal együtt vannak jelen.

A kapcsolatokat befolyásoló másik fontos tényezőnek bizonyult a többségi párt támogatásának megléte/annak hiánya. A stabil többség léte meghatározza a testületi munka jellegét (frakciók, döntéshozatal), a bizottsági munkát. A polgármester szerepének és hatalmi pozíciójának egyik meghatározó eleme volt, hogy rendelkezik-e stabil többséggel. De befolyást gyakorol a többség megléte a civil szervezetek esetében is: hiszen előfordulhat, hogy maga a civil szervezet szerzi meg a testületi többséget.

A helyi politikai szereplőket befolyásoló tényezőként kell tekintenünk a helyi törésvonalakra is: ezek léte/hiánya; illetve az, hogy egybeesnek-e vagy éppen keresztbe metszik a nagy törésvonalakat, szintén rányomja bélyegét a politikai szereplők helyzetére, és a közöttük lévő kapcsolatokra. Meghatározzák a szereplők politikai magatartását, csoportokat generálnak, befolyásolják a testületi megosztottságot.

Meg kell jegyezni, hogy ilyen befolyásoló tényező tulajdonképpen a választási eredmény is (hiszen meghatározza, ki rendelkezik több-kevesebb hatalommal), de ezt nem tartom a helyi politika „sajátjának”, így nem elemezem részletesebben.

Harmadrészt, a helyi politika sajátosságának tekintem azokat a szereplőket, amelyek bekapcsolódnak annak alakításába, érdemben befolyásolva annak alakulását és jellegét, megváltoztatva a szereplők közötti viszonyokat. A döntéshozatali folyamatokba a politikusoknál szélesebb kör kerül bevonásra: a helyi civil szervezetek, illetve a civil szféra más, itt nem tárgyalt szereplői¹⁰⁹ változó intenzitással és hatékonysággal ugyan, de részt vehetnek a helyi ügyek alakításában. A civil szervezetek közül kiemelkednek a helyi pártok, melyek az adott településen működnek, céljuk a hatalom megragadása; a település egészére nézve rendelkeznek elképzeléssel. Jelenlétük bizonyítéka annak, hogy a helyi politikát az országostól eltérő témák, konfliktusok alakítják, s ezek „kitermelik” a maguk pártszerű szervezeteit is.¹¹⁰

Ilyen szereplőként tekinthetünk az állampolgárokat is, akik a közvetlen állampolgári részvétel, különösen a helyi népszavazás révén érdemben képesek befolyásolni a döntéshozatalt, de már magával a kezdeményezéssel is hatást gyakorolnak a helyi politika többi szereplőjére.

109 Gazdasági érdekcsoportok, kisebbségi önkormányzatok és szervezetek, stb.

110 Így van ez még akkor is, ha ezek egy része a pártok „helyettesítőjeként” van jelen, mivel ideologizáltságuk foka nem mérhető a pártokéhoz, s kevésbé foglalkozna országos politikai témákkal. Pl. VJJE, lásd VII. fejezet.

Összegzés: a helyi politika sajátosságai

Intézmények szereplők jellemzői és kapcsolatrendszerük

	Jogi mozgástér: intézményi elrendeződés
	Politikai mozgástér: hatalmi viszonyok
	Személyiség, politikai karakter

A kapcsolatokat befolyásoló tényezők

	Településméret
	Többségi párt támogatása
	Helyi törésvonalak
	(Választási eredmény)

Sajátos szereplők a helyi politikában

	Civilek, különösen a helyi pártok
	Állampolgárok

20. táblázat: Összegzés: a helyi politika sajátosságai

A helyi politika világa, mint egy önálló politikai rendszer, sajátos törvényszerűségekkal, működési mechanizmusokkal bír. Ezek sokszor pártpolitikai jegyeket mutatnak, szoros összefüggésben állnak a település méretéből fakadó különbségekkel, de számos dimenziójuk önálló racionalitás jelenlétére utal, ami csak ott és abban a közegben érvényesül: létezik „helyi politika”: amely „helyi”: azaz részben az országostól eltérő logika mentén szerveződik; másfelől, hogy azért „politika” is: a politika játékszabályai határozzák meg működését.

A politikai szereplők szövevényes kapcsolatrendszere, a fent vázolt helyi sajátosságok sokfélesége adják azt a sokféleséget, mely helyi politikai rendszer sajátosságait jelenti: így lehet minden település más-és más, létrehozva ezzel a helyi politika színes világát.

3. Kitekintés: a további kutatási kérdésekről

A helyi politikának természetesen más, olyan sajátosságai is vannak, melyek ebben a dolgozatban nem kerültek tárgyalásra, de további lehetséges kutatási területet jelentenek.

Ilyen a helyi sajtó és média sajátos szerepe és helyzete. Alapvetően befolyásolja a helyi politikusok tevékenységét az a tény, hogy a helyi média jellemzői miatt nincsenek kitéve a közvélemény folyamatos nyomásának, szemben az országos politikában tevékenykedő társaikkal. Egyfelől, a helyi sajtó lassabban reagál, ritkábban jelenik meg, nem folytat intenzív oknyomozást: egyszóval, kisebb a nyomás a képviselőkön, az esetleges negatív megjelenés miatt a népszerűségvesztés is lassabban következik be.¹¹¹ Másfelől, ami fontosabb, hogy a helyi orgánumok az esetek nagy részében ön-

¹¹¹ Ugyanakkor az is igaz, hogy a helyi politikusok közvetlenebbül okolhatók a helyi problémákért, különösen a polgármester.

kormányzati tulajdonban vannak, így a politikusoknak (legalábbis a kormányzóknak) nem kell ellenséges, kritikus médiától tartaniuk.

Másik sajátosságként tekinthetünk egy különleges szereplőre, aki nem elsősorban a településen tevékenykedik, mégis érdemi befolyása van a helyi politika alakulására: ez pedig az országgyűlési képviselő, aki az adott település egyéni választókerületét képviseli a Parlamentben.¹¹² Legitimációja a polgármesterével azonos (relatív többség), s amennyiben személyük nem esik egybe, a helyi politikában nagy hatalommal bíró személyiségként jelenik meg, bár befolyása elsősorban informális jellegű. Váratóan a jövőben, az országgyűlési és a polgármesteri pozíció összeférhetetlenné válása¹¹³ után még inkább érdemes lesz megvizsgálni szerepüket a helyi politikai viszonyok alakításában.

A helyi – és különösen a magyar – helyi politikai viszonyokat befolyásoló tényezőként tekinthetünk a felsőbb szintekkel (megye, régió, központi kormányzat) kiépített kapcsolatokra, azok minőségére.

A helyi politika más sajátosságain túl, a dolgozatban tárgyalt témaköröket is érdemes további kutatások tárgyává tenni. A vizsgálódás spektruma időben és térben is szélesíthető: az empirikus kutatások nagy része - elsősorban infrastrukturális okokból – a nagyobb településekre koncentrál, illetve meghatározott időszakokra vonatkozik.

A helyi hatalmi viszonyokra, a polgármesterek kormányzási stílusára vonatkozó kutatásokat ki kellene terjeszteni a kisebb méretű településekre is.

A helyi törésvonalakra vonatkozó kutatás további empirikus adatgyűjtést igényelne, annak érdekében, hogy jobban megismerjük az általam vázolt törésvonalak működését, illetve esetleg új törésvonalakat azonosítsunk. A helyi politika sajátosságaként vizsgált civil szervezetek esetében érdemes lenne közelebbről, nagyobb elemszámon megvizsgálni, mennyiben „pártosodnak” el a helyi pártok.

A helyi népszavazásokról folytatott kutatást érdemes lenne teljessé tenni, a már fellelhető adatok alapján, hogy az adatbázis a teljes, 1999-2011 –es időszakot felölelje.

112 Természetesen a településhez kötődő, listáról bejutott országgyűlési képviselők is megjelenhetnek, ám az ő legitimációjuk nem akkora, mint egyéni kerületi társaiké, mely a polgármesteréhez hasonlatos.

113 2011. évi CLXXXIX. törvény. Magyarország helyi önkormányzatairól

FELHASZNÁLT IRODALOM

Babbie, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás módszertana. 1-11. fejezet.* Budapest, Balassi Kiadó 2003.

Bachrach, P.- M.S.Baratz 1962: Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56. 1962.

Bachrach, P.- M.S.Baratz 1963: Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework, *American Political Science Review*, 57. 1963.

Bachrach, P.- M.S.Baratz: *Power and Poverty*, Oxford University Press, New York, 1970.

Baldersheim, Harald (1996a): New institutions of local government. A comparison In: Baldersheim, H: - Hluer, M. – Offerdal, A. – Swianiewicz, P. (szerk): *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe* Oxford, Westview Pr. 1996.

Baldersheim, H. (1996b) (et al) (eds): *Local democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe* Westview Press, 1996.

Bendor, J. - Glazer, A. - Hammond, T. (2001) *Theories of Delegation Annual Review of Political Science.* 4:235–69

Bevir, M. (2003): A decentred theory of governance, In: Bang, H.(2003) eds. *Governance as Social and Political Communication.* Manchester, Manchester University Press

Bocz János (1996): *Az önkormányzatok döntéshozói 1994.* KSH, Budapest; Bocz János 1999: *Az önkormányzatok döntéshozói 1990-1998 Társadalomstatistikai füzetek 26.* KSH Budapest

Bocz János(1999): *Az önkormányzatok döntéshozói 1990-1998 Társadalomstatistikai füzetek 26.* KSH Budapest

Bocz János (2001): Változások a helyi politikai elitben. In: Magyarország Politikai Évkönyve 2001. (szerk.) Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László *Demokráciakutatások Magyar Központja Alapítvány*, Budapest, pp. 660-684.

Bocz János (2004): Újraválasztott polgármesterek, avagy kiket és miért választanak meg ismét a szavazópolgárok? *Századvég*, 2004. 3. szám

Bódi Ferenc (1997): Hét szűk esztendő. Az önkormányzatok gazdálkodása 1990 és 1997 között. Bp., MTA Politikai Tud. Int., 1997. Politikatudományi füzetek, 14.

Bódi Ferenc (2005): A falusi önkormányzatok demokrácia-deficitjéről In: *A Falu*, XX. évfolyam, 3. szám, 73-88.

Bóhm Antal - Szoboszlai György (szerk.) 1992: Önkormányzati választások 1990. Politikai szociológiai körkép. Bp., MTA PTI, 1992

Bóhm Antal (1993): Rendszerváltás vagy elitváltás a helyi hatalomban? In: Kiút a válságból. II. Falukonferencia (szerk.): Kovács Teréz Pécs, MTA RKK, 1993. 241-244.

Bóhm Antal (1994): A polgármesterek értékorientációi Társadalmi Szemle 49. 1994/11. 12-20.

Bóhm Antal - Szoboszlai György (szerk.) 1996: Önkormányzati választások 1994. Politikai szociológiai körkép. Bp., MTA PTI, 1996

Bóhm Antal (1997): Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. Ön-kor-kép, 1997/4-5. sz. 18-20.

Bóhm Antal 1999a: Civil szervezetek a helyi társadalomban Comitatus 9. 1999. 3. (19-26.)

Bóhm Antal 1999b: Helyi önkormányzatok, a pártok és a civil szervezetek. In: Magyar és európai civil társadalom (szerk.) Csefkó Ferenc-Horváth Csaba Pécs, MTA RKK Dunántúli Tud. Int. - Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 1999. 303-308.

Bóhm Antal (szerk): *Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002*. MTA PTI Budapest, 2006.

Bäck, H.- Heinelt, H. - Magnier, A (eds): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag, 2006.

Buchanan, J. - Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent* University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

Cawson, A. - Saunders, P. (1983) : *Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle*. In: R. King (ed): *Capital and Politics* RKP, London, 1983.

Cochrane, A. (1985): The attack on local government: what it is and what it isn't *Critical Social Policy*, no. 12. p. 46-62.

Cockburn, C.: *The Local State*; Pluto, London, 1977.

Cole, Alistair - John, Peter (1995): Local policy networks in France and Britain: policy co-ordination in fragmented political sub-systems *West European Politics*, Volume 18, Issue 4 p. 89 – 109

Crenson, M.A (1971).: *The Unpolitics of Air Pollution*. The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971

Csefkó Ferenc (1997): A központi kormányzat és az önkormányzatok viszonya. Helyi érdekvédelem és képviselő. Bp., MTA PTI., 1997.

Dahl, R.A. (1958): "The Critique of the Ruling Elite Model", American Political Science Review, 52. 1958.

Dahl, R.A. (1961): Who Governs? Yale University Press, New Haven, 1961.

Dahl, R. A. (1965): The American Political Oppositions Affirmation and Denial. In Dahl, R: Political Oppositions in Western Democracies. New Haven, Yale University Press.

Denters, B. – Rose, L. E. (2005): Comparing Local Governance Palgrave, Hampshire, 2005.

Dobos Gábor- Várnagy Réka (2011): Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzatrendszerben <http://www.propublicobono.hu/pdf/V%C3%A1rnagy%20R%20Dobos%20G%20Ki%20az%20%C3%BAr%20a%20h%C3%A1z%C3%A1l.pdf> 2012. április 14.

Duncan, S. - Goodwin, M: (1985): The local State and Local Economic Policy: why the fuss? Policy and Politics, vol 3. no. 3. p. 227-253.

Dunleavy, P. (1986): Explaining the Privatisation Boom Public Administration, vol. 61, p. 229-328.

Dunleavy, P. - O'Leary, B. (1987): Theories of the State Macmillan, London, 1987.

Dunleavy, P. (1984): Limits to Local Government in: M Boddy és C Fudge (eds): Local Socialism? Macmillan, London, 1984.

Fesler, J. W. (1965): Approaches to the understanding of Decentralisation Journal of Politics, vol. 27. 1965. 537-565.

Fletcher, Mark (1999): Managing Communication in Local Government, LGA, London.

Földváry Gábor: A helyi népszavazás Magyarországon 1989 után. Jogszabályok, joggyakorlat, jogértelmezés. Kézirat

Getimis-Hlepas (2006): Getimis, P. – Hlepas, N.-K.: Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities in: Back, H.- Heinelt, H. -_Magnier, A (eds): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy, VS Verlag, 2006.177-199.p.

Goodin, R. (1982): Rational bureaucrats and rational politicians in Washington and Whitehall Public Administration, vol. 62. p. 23-41.

Hambleton (2003): The new city management in Globalism and Local Democracy (ed.) Robin Hambleton H.V.Savitch, Murray Stewart, Palgrave-Macmillan New York 2003 pp 147-169.

Hargitai József 2001: A közvetlen demokrácia tövises útja, a népszavazás és a népi kezdeményezés Ausztriában, in: Magyar Jog 2001. 9. szám, 559-563. old

Hesse, J. J. (ed) (1991): Local Government and Urban Affairs in International Perspective Nomos Verlag, Baden-Baden.

Hesse J.J. – Sharpe L.J. (1991): Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, In: Hesse J.J. – Sharpe L.J. (eds.): Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries, Baden-Baden: 603-621.

Horváth M. Tamás – Péteri G. 1993: Új változatosság Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány, Budapest

Horváth M. T. (1996). *Pártok a helyi hatalomban* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest

Horváth M. Tamás 2000.: Decentralisation: Experiment and Reforms. LGI-OSI, Budapest, 2000.

Humes, S. - Martin, E. M. (1961): The Structure of Local Governments Throughout the World. The Hague; Martinus Nijhoff 1961.

Hunter, F. (1953): Community Power Structure. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1953.

Husbands, C.- Dunleavy, P. (1985): British Democracy at Crossroads. Allen&Unwin, London, 1985.

Ignits Györgyi (2006): Civil szervezetek az önkormányzati választásokon Civil Szemle, 2006/1.

Jankovich Zsanett (2008): A személyek jelentősége a politikában Médiakutató, 2008/1.

John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.

John, P. (2004) Strengthening political leadership? More than mayors in: D. Wilson and G. Stoker (eds.), *Local Government in a New Century* Palgrave, Basingstoke

Jones, G. - Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government* Allen&Unwin, London, 1983.

Kákai L. 1999: *Állampolgári részvétel és helyi társadalom* Pécssett. In: Magyar és Európai civil társadalom (szerk.) Csefkó F.-Horváth Cs. Pécs, 1999 408-420

Kákai László (2004): Politikai kultúra és lokalitás, Századvég, 2004/3, 65-96.

Kákai László (2005): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban* Századvég, 2005, Budapest.

Kákai László (2009): Merre tovább, önkormányzatok? Előadás a Magyar Politikatudományi társaság XV. Vándorgyűlésén, 2009. június Miskolc

Keating, Michael (1995). Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation, and Public Choice, In: David JUDGE, Gerry STOKER, and Harold Wolman (eds.) . *Theories of Urban Politics*. Sage, London

Kondorosi Ferenc (1993): A helyi népszavazásról, in: Magyar Közigazgatás 1993/2

Körösenyi András - Enyedi Zsolt (2004): *Pártok és pártrendszerek*.

Körösenyi András (1998): *A magyar politikai rendszer*, Osiris, Budapest

Körösenyi András-tóth Csaba-Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer* Osiris, Budapest.

Kukorelli István (szerk.) (1999): *Alkotmányjog*, Osiris Kiadó, Budapest

Kukorelli István (szerk.) (2000): *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest

Kulcsár László-Domokos Tamás (1998): A civil szervezetek és az önkormányzatok együttműködési lehetőségei a Kárpát-medencében, kutatási beszámoló, http://www.echosurvey.hu/_user/downloads/kutatasi_beszamolo/t-ecengo98.pdf

Kunszt Márta (2005): A politikai erőviszonyok alakulása a rendszerváltást követően Kaposváron és Szekszárdon In: S. Szabó Páter (szerk): Pécsi politikai tanulmányok II. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2005. 26-58.

Laczkóné Tuka Ágnes (2005): Civil szervezetek Szekszárdon In: S. Szabó Páter (szerk): Pécsi politikai tanulmányok II. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2005.58-68.

Le Gales (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford

Leemans, A. E. (1970): *Changing Patterns of Local Government* The Hague, 1970.

Lévai Katalin – Kiss Róbert (2008): Nők a közéletben, <http://www.tarki.hu/adatbank-h/nok/szerepvalt/levai-kiss97.html> , 2008. augusztus 21.

Lindblom, C. (1977): Politics and Markets, Basic Books, New York, 1977.

Loughlin, J. (2001): Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities. Oxford University Press, Oxford.

Máday Andrea (1998): A népszavazás, különös tekintettel a helyi népszavazásokra, szakdolgozat, ELTE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Maloney, W; - Smith G; .- Stoker, G. (2000) Urban Governance and Social Capital Political Studies, Vol 48, 4, p. 802-820.

Mauritzen, Paul E. – James E. Svara (2002): Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western European Local Governments. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. 2002. 55-66.

Smith, G. - Stoker, G. - Maloney, W. (2004) Building Social Capital in city politics: scope and limitations at the inter-organisational level Political Studies, Vol 52, p. 508-530

Mellors, C. – Pijnenburg, B. (1989): Political Parties and Coalitions in European Local Government. London – New York: Routledge.

Merelman, R. M. (1968): On the neo-elitist critique of community power. American Political Science review, 1968. 451-460.

Mills, C.W. (1956): The Power Elite. Oxford University Press, New York, 1956.

Mondovics Gitta: Perbál településfejlesztési stratégiája Kézirat, 2010.

Nagy Csilla - Tamás Veronika (2004): Helyi népszavazások Magyarországon. Politikatudományi Szemle XIII. évf. 3. szám, pp. 197-222.

Niskanen, W. (1971): Bureaucracy and Representative Government Aldine Atherton, New York, 1971.

Niskanen, W. (1973): Bureaucracy: Servant or Master? Institute for Economic Affairs, London, 1973

Pálné Kovács Ilona (1990): Helyi politika Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.

Pálné Kovács Ilona (1992): A helyi hatalom határai In: (szerk) Csefkó F. Pálné K. I: Helyi társadalom, politika, gazdaság MTA RKK, Pécs;

Pálné Kovács Ilona (1997): Lokális és regionális politika In: Politikatudományi Szemle, 2. pp. 47-69

Pálné Kovács Ilona (1999): Regionális politika és közigazgatás. Bp. - Pécs, Dialóg Campus, 1999

Pálné Kovács Ilona (2005): Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus In: uő (szerk): Regionális reformok Európában Bp. Timp Kft., 2005 p. 9-42.

Pálné Kovács Ilona (2006): Urban regime Pécssett. Előadás, Politológus Vándorgyűlés, Eger-Noszvaj, 2006. június 23.

Pálné Kovács Ilona (2008): A helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus, Pécs, 2008

Péter Zsolt: A jegyzői szerep változása. Kutatási jelentés. http://www.propublicobono.hu/pdf/ZsoltP%C3%A9ter_jegyz%C5%91-polg%C3%A1rmester_2011nov.pdf

Peteri Gábor - Zentai Violetta (2002): Lessons on Successful Reform management In: Péteri Gábor (szerk): Mastering decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe Budapest, OSI, 13-31.

Pitti Zoltán (1995): Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.

Prelibic V. - Kokovic S. (2013): Vladimir Prebilič , Simona Kukovič : Mayor, Director of Municipal Administration and Deputy Mayor: A Love Triangle Croatian and Comparative Public Administration, (13) 2013. 1. 231-258.

Rhodes, R (1997): Understanding Governance Open University Press, Buckingham, 1997.

Swianiewicz, Pawel (2003): Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in: Delivery of Local Services—International Context and Theoretical Framework In: Pawel Swianiewicz (ed.) *Consolidation or fragmentation?* Central European University Press, 2003, Budapest

Péteri Gábor (2005): Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés a helyi elvárásoknak. A városi polgármesterek értékrendje, 2004. MTA KTI, Műhelytanulmányok.

Rhodes, Cecil (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Open University Press, Philadelphia, 1997.

Róna Dániel (2008): A törésvonal fogalma a politikatudományban. Politikatudományi Szemle, 2008/4, 121-144.

Sartori, Giovanni (1995): A demokrácia önfelszámolása? Többségi és testületi döntések, in: Felkai Gábor (szerk.): Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás, Miskolci Egyetemi Kiadó

Sebestény István (2011): A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének dimenziói, a kapcsolatrendszer funkcionális elemzésének és mérésének lehetőségei Doktori értekezés Pécs, 2011. <http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/sebestenyistvanphd.pdf>

Sebestény István (2002) Együttműködési formák az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között Gazdaság és Statisztika, 2002/6. 7–25.

Sharpe, L. J. (1982): 'The Labour Party and the Geography of Inequality in: D. Kavanagh (ed) The Politics of the Labour Party Allen&Unwin, London, 1982.

Soós G. – Tóka G. – Wright, G. (ed) 2002: The State of the Local Democracy in Central Europe. Local Government and Public Reform Initiative. Open Society Institute, Budapest

Soós G. – Bártfai Zs. (2004): Helyi demokrácia a megyei jogú városokban. Politikatudományi Szemle, 2004/3.

Soós Gábor 2006: Civil szervezetek az önkormányzatokban. Kutatási Jelentés Civil Szemle, 2006/1.

Sootla, G. – Grau, K. (2005): Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor, and City manager in Local Policymaking. In: Gábor Soós-Vilóetta Zentai (eds): Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe Local Government and Public Service Reform Initiative, LGI/OSI, Budapest.

Stoker, Gerry (1988): Theories of Local Government and Politics In: Gerry Stoker (ed): The Politics of Local Government Macmillan, London, 1988. 230-257.

Stoker, Gerry (ed)(1995): Theories of Urban Politics, Sage, London, 1995.

Stoker, Gerry (1995): Regime Theory and Urban Politics In: Theories of Urban Politics, Sage, London, 1995. 54-71.

Gerry Stoker (1998) Governance as theory: five propositions International Social Science Journal 50. (155), 17–28.

Stoker, G. – Mossberger, K. (2001) 'The Evolution of Regime Theory', Urban Affairs Review, vol. 36, no. 6, July 2001

Stoker, G. (2004) 'New localism, progressive politics and democracy' in A. Gamble and T. Wright (ed) Restating the State? Oxford, Political Quarterly/Blackwell, pp117-130

Stoker, Gerry (2006a): Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications; Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October 2006.

Stoker, Gerry (2006b): 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?' The American Review of Public Administration, Vol. 36, No. 1, 41-57 (2006)

Stone, C (1989) Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, KS: University Press of Kansas

Strübel, Michael (1987): Mehr direkte Demokratie? in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 42/87, 1987. október 17.

Suhajda Zoltán (2008): Kreatív falusi polgármesterek túlélőcsomagjai Zóna Magazin, 2008. december 28. <http://zona.hu/article/1829/polgarmesteri-trukkok-a-falvak-tuleleseert-3.html>

Swianiewicz, P. (2003): Reforming local government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes In: N. Kersting and A. Vetter (eds) Reforming Local Government in Europe, Opladen: Leske + Budrich 283-309.

Szabó Nikolett (2010): Tuzsér nagyközség önkormányzatáról, polgármesteréről Kézirat, 2010.

Szántó Zoltán - Tóth István György (2006): A társadalmi kapcsolatháló elemzés: fogalmak, modellek és alkalmazások, In: Analitikus személeletmódok a modern társadalomtudományban, Helikon, 2006

Szegvári Péter (2006): Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágak minősíteni? In.: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó. Bp. 2006.

Szoboszlai György (1996): Önkormányzati választások 1994 In: Szoboszlai György - Bóhm Antal (szerk): Önkormányzati választások 1994. Politikai-szociológiai körkép MTA PTI, Budapest, 1996

Táll Éva (szerk.) (1995): Polgármesterek túl az eufórián MTA PTI Budapest, 1995.

Táll Éva (szerk.) (2000): *Az új demokrácia önkormányzati vezetői* MTA PTI, Budapest, 2000.

Tamás Veronika (2006): A vállalkozói érdekcsoportok szerepe az önkormányzatokban és a választásokon In: Bóhm Antal (szerk): *Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002*. MTA PTI Budapest, 2006.

Tamás Veronika (2009): Polgármesterek kormányzási stílusa Magyarországon Politikatudományi Szemle, 2009/3. 132-154.

Tardos Róbert (1995) Kapcsolathálózati megközelítés – új paradigma? In: Szociológiai Szemle (5) 4, 73-80. p.

V. Lowndes (1995): Citizenship and Urban Politics in: Judge, D-Stoker, J and Wolman, H (szerk) *Theories in Urban Politics*, Sage London 1995 pp 160-180.

Váradi Mónika Mária (1999). Hová megyünk lakni? Szuburbanizációs minták és konfliktusok a Budapesti Agglomeráció budai oldalán. In Bartha Györgyi – Beluszky Pál szerk.: *Társadalmi-gazdasági átalakulás a Budapesti Agglomerációban*. Budapest, 1999, MTA Regionális Kutatások Központja, 115–131. oldal.

Whitefield, S. (2002): Political Cleavages and Post Communist Politics. In *Annual Review of Political Science*. June 2002.

Wolfinger, R. E. (1971): Non-decisions and the study of local politics. *The American Political Science Review* Vol. 65, No. 4 (Dec., 1971), 1063-1080. o.

Wollmann, Hellmut (1999): Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 24-25/99 1999. június 11.

Zám Mária (1997): Civilbarát önkormányzatok In: Magyar közigazgatás 1997/7. 421–425.

Internetes hivatkozások

Adatbázisok

<http://www.valasztas.hu/>

http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,182527&_dad=portal&_schema=PORTAL

<http://www.ksh.hu/maps/teratlas/index.html>

Tanulmányok, cikkek, sajtóforrások (a dolgozatban való előfordulás sorrendjében):

http://www.mediakutato.hu/cikk/2008_01_tavasz/03_szemelyek_a_politikaban/01.html 2009. október 15., 2012. április 26.

http://index.hu/belfold/2009/06/10/meg_nincs/ 2012. április 26.

<http://www.jegyzo.hu/tapolca-levalasi-szandekarol-miskolcon-2005-4>

<http://www.boon.hu/hirek/BORSOD-ABAUJ-ZEMPLEN/cikk/tapolcakoncepcio-hogy-is-van/cn/news-20080520-06403527> 2012. április 26.

<http://www.palkata.hu/Miskolctapolca.htm> 2012. április 26.

<http://www.demokrata.hu/heti-hir/szetcsuszva> 2012. április 26.

http://www.hirszerto.hu/cikk.dontottek_miskolctapolca_levalik_miskolcrol.89875.html 2012. április 26.

<http://belfold.ma.hu/tart/rcikk/a/0/91851/1> 2010. június 25.

http://www.magyarhirlap.hu/belfold/elegtelen_a_szocialista_varosvezetesnek.html 2010. június 25.

<http://minap.hu/news.php?extend.22845>. 2010. június 25.

<http://index.hu/belfold/polgmester5e/>, 2010. június 25.

<http://www.szoljon.hu/jasz-nagykun-szolnok/kozelet/onkent-tavozott-a-megoszto-polgarmester-115901> 2010. június 28.

<http://www.mno.hu/portal/182968> 2011. július 31.

<http://www.mno.hu/portal/182968> 2011. július 31.

<http://www.bluehost.net/~fuzes/kep/jobbosszefogas.pdf> 2011. július 31.

http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html 2011. július 31.

http://index.hu/belfold/2011/07/18/fejbe_verik_a_rendet_erpatakon/ 2011. július 31.

<http://index.hu/belfold/2011/08/11/erpatak/?rnd=16> 2011. október 9.

publicconsultation.honlaphat.hu/.../21199_P__ty_nem_elad__7 2012. április 26.

www.patynemelado.com 2012. április 26.

<http://puspokladany.atw.hu/viewtopic.php?t=14&sid=dc04f88ae74c812958b13d6640475869> 2012. március 11.

<http://torokbalintiujsag.hu/itthon/857-leallt-a-patyi-golffalu-projekt> 2012. március 11.

http://www.paty.hu/szekely_2010 2012. március 11.

<http://barikad.hu/node/44248> 2012. március 11

www.ope.hu/index.php 2012. április 26.

www.veresegyhaz.hu 2012. április 26.

http://www.gyorasszonyfa.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=69 2010. március 2.

<http://vje.uw.hu/> 2012. április 26.

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

Táblázatok

1. táblázat: Irányzatok a helyi politika kutatásában	41.
2. táblázat: A helyi politikával foglalkozó tudományok és ezek vizsgálódási területei	48.
3. táblázat: A képviselőtestület politikai megosztottságának mintázatai (Horváth, 1996 alapján)	53.
4. táblázat: A polgármester helyzete és a képviselőtestület politikai felépítése	69.
5. táblázat: Politikai szereplők befolyásolási képessége	72.
6. táblázat: Az előzetes egyeztetés és annak szerepe a képviselők szerint	75.
7. táblázat: A polgármester szerepére vonatkozó állításokkal való egyetértés	79.
8. táblázat: A helyi hatalmi viszonyok – összefoglaló táblázat	81.
9. táblázat: A vizsgált polgármesterek megoszlása a kormányzás stílusa szerint	88.
10. táblázat: A polgármesterek kormányzási stílusa, összefoglaló táblázat	101.
11. táblázat: A helyi törésvonalak – összefoglaló táblázat	122.
12. táblázat: Civil szervezetek csoportosításának dimenziói	128.
13. táblázat: Az önkormányzati választáson induló civil szervezetek típusonként	130.
14. táblázat: A helyi népszavazás tárgya	148.
15. táblázat: Helyi népszavazások száma, területszervezési ügyek száma 3 időszakban. A www.valasztas.hu , illetve a HVG (1990-1993) adatai alapján saját számítások	148.
16. táblázat: A helyi népszavazások funkciói, saját számítások.	152.
17. táblázat: A helyi népszavazás célja	153.
18. táblázat: A helyi népszavazás kezdeményezői	158.
19. táblázat: A helyi népszavazások érvényessége	159.
20. táblázat: Összegzés: a helyi politika sajátosságai	176.

Ábrák

1. ábra: A helyi politika szereplői	30.
2. ábra: A vizsgált települések megoszlása a képviselőtestületi többség alapján; saját számítások	68.
3. ábra: A vizsgált települések megoszlása a polgármester pozíciója szerint, saját számítások	69.
4. ábra: Frakciók megjelenése és az azonos szavazás gyakorisága; saját számítások	70.
5. ábra: Döntések befolyásolása a különböző politikai szereplők által, saját számítások	71.
6. ábra: Egyeztetés a testületi ülések előtt, saját számítások	74.
7. ábra: Egyeztetés formái: kivel egyeztetnek? Saját számítások	74.
8. ábra: Szavazások a testületben, saját számítások	77.
9. ábra: Kinek az álláspontja meghatározó a bizottsági munka során?	78.
10. ábra: A kormányzási stílus dimenziói és típusai (Getimis-Hlepas, 2006 alapján).	85.
11. ábra: A vizsgált polgármesterek megoszlása a korrekció után; saját számítás alapján	88.
12. ábra: Polgármestertípusok megoszlása a település mérete szerint	89.
13. ábra: Polgármestertípusok megoszlása nemek szerint, saját számítás alapján	90.
14. ábra: Polgármestertípusok megoszlása életkor szerint, saját számítás alapján	91.
15. ábra: Polgármestertípusok megoszlása végzettség szerint, saját számítás alapján	91.
16. ábra: Polgármestertípusok megoszlása párttagság szerint, saját számítás alapján	92.

17. ábra: Polgármestertípusok megoszlása civil szervezetben viselt tagság szerint, saját számítás alapján	93.
18. ábra: Polgármestertípusok megoszlása politikai hovatartozás alapján, saját számítás alapján	93.
19. ábra: A vizsgált települések megoszlása a polgármester típusa szerint, saját számítás alapján	97.
20. ábra: A településrészek közötti törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete	108.
21. ábra: A személyekhez kötődő törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.	112.
22. ábra: Az etnikai alapú törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.	116.
23. ábra: Az ipari-infrastrukturális törésvonal: a helyi politikai szereplők helyzete.	120.
24. ábra: A helyi népszavazás érvényessége tárgy szerint, OVI adatok alapján saját számítások	160.
25. ábra: A helyi népszavazás érvényessége kezdeményező szerint, OVI adatok alapján saját számítások	161.
26. ábra: A helyi népszavazás érvényessége funkció szerint, OVI adatok alapján saját számítások	162.
27. ábra: A helyi népszavazás és a helyi politika szereplői	165.
28. ábra: Helyi hatalmi viszonyok többséggel rendelkező polgármester esetén	167.
29. ábra: Helyi hatalmi viszonyok többséggel nem rendelkező, ellenzéki polgármester esetén	168.

