

ORSZÁGOS PÁRTOK – HELYI ÖNKORMÁNYZATOK*

Tóth Adrienn

(PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola)

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmányban a magyarországi parlamenti pártoknak a helyi önkormányzatokban való megjelenésével foglalkozom. Az 1994 és 2010 közötti öt helyi választás eredményeinek áttekintése alapján arra a kérdésre keresem a választ, hogy mely tényezők és azok milyen mértékben befolyásolják a pártok helyi szintű megjelenését, hol és milyen arányban található meg e politikai szerveződések. Megvizsgálom, van-e összefüggés a pártokba vetett bizalom és az egyes években tapasztalt önkormányzati pártarányok között, továbbá a települések társadalmi-gazdasági fejlettsége között.

A kvantitatív kutatást kiegészítve polgármesterekkel és helyi önkormányzati képviselőkkel készítettem interjúkat, amelyek során arra voltam kíváncsi, hogy ezek a szereplők miként vélekednek a pártok önkormányzati jelenlétéről, mennyiben tekinthető áldásnak vagy átoknak e politikai szervezetek megjelenése a képviselő-testületekben. Fő kérdésem: valóban szükség van helyi szinten is az országos pártokra, vagy a helyi politikában nincs helyük?

Kulcsszavak: pártok ■ autonómia modell ■ integrációs modell ■ helyi önkormányzat

A rendszerváltás óta lezajlott hat országgyűlési választást tekintve csak három alkalommal került be a magyar parlamentbe nem pártszínekben induló, független jelölt.¹ Ezzel szemben a helyi önkormányzatok többségében a független jelöltek dominálnak, és a pártok csak bizonyos lakosságszámot meghaladó településeken veszik át az uralmat a képviselő-testületekben. Felmerül a kérdés, miért van ez így, holott ugyanazokon a településeken, ugyanazok az emberek választanak egyik esetben pártot, másik esetben inkább függetlent.² Pusztán az eltérő választási motivációkkal lehet összefüggésben, hogy helyi szinten a lakosok sokkal inkább egy olyan jelöltre adják le voksukat, aki a helyi ügyekért kíván tenni, és nincs szükségük a pártok okozta bonyodalmakra? A két eltérő politikai szint jellemzői okoznák az eltérő szavazást? Milyen tényezők befolyásolhatják a pártosodás mértékét: lakosságszám, településtípus, választási rendszer, társadalmi-gazdasági fejlettség? Tanulmányom fókuszában a tele-

* Ezúton szeretném megköszönni Dobos Gábornak (doktorjelölt, BCE Politikatudományi Doktori Iskola) a tanulmány megírásában nyújtott segítségét, és azt, hogy általa lehetőségem nyílt a helyi önkormányzati szereplőkkel interjúkat készíteni.

pülési önkormányzatok és az országos pártok helyi képviselői állnak. Fő kutatási kérdésem, hogy *milyen tényezők befolyásolják az önkormányzatok pártosodottságát.*

A TANULMÁNY HATÁRAI

A kutatás tárgyát a települési önkormányzatok képezik, így sem a fővárosi, sem a megyei közgyűlések összetételével és azok jellemzőivel nem foglalkozom, mivel ezeken a szinteken „kötelezően” pártokra vagy civil szervezetekre szavaznak a választópolgárok. Ez alapján a vizsgálat az egyes települések, a megyei jogú városok és a fővárosi önkormányzatok képviselő-testületeire terjed ki.

A testületi összetételt vizsgálva a függetlenek és a pártok arányára vagyok kíváncsi, viszont ez utóbbiakat tekintve csak azokkal az országos pártokkal foglalkozom, amelyek már parlamenti pártok is voltak.

A képviselő-testületek szereplőit két csoportba sorolom: függetlenek vagy pártok képviselői. Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy mi a helyzet a civil szervezetekkel, melyik csoportba sorolom őket. Ezek a szerveződések ugyanis nem egy önkormányzatban megtalálhatók, viszont besorolásuk problémás, definiálnunk kell, hogy mit tekinthetünk civil szervezetnek. Ennek hiányában ugyanis nehéz a pártoktól való elhatárolásuk, mivel sok esetben működésük és céljaik megegyeznek a pártokéval, és csak annyi a különbség, hogy nem vallják magukat pártnak (lásd Kákai, 2012). Egy későbbi fejezetben még foglalkozom ezzel a kérdéssel, itt csak annyit jegyeznék meg, hogy kutatásom során ezzel a szerveződéssel nem foglalkozom, mivel véleményem szerint egy, a független és a párt közötti köztes kategóriát alkot: kvázi pártnak tekinthető, amint politikai tevékenységet kezd folytatni. Az én megközelítségemben tehát az önkormányzati képviselő-testületekben alapvetően két szereplő van: függetlenek és pártok, viszont párt és párt között is van különbség. Kutatásom során kizárólag az országos pártokkal foglalkozom, hogy kiderüljön a felülről érkező pártok mennyire tudták magukat beágyazni.

Az önkormányzati választásokat 1994 és 2010 között tekintem át, míg az első, rendszerváltást követő választással több okból nem foglalkozom. 1990-re a legtöbb párt szervezetei még nem alakulhattak ki, és emiatt nem tudtak az alsóbb, helyi szinteken is beágyazódni. Az 1994-es módosítások leegyszerűsítették és egységesítették a rendszert, mely az ezt követő öt választás során nem módosult. A 2010-es módosítások, mint például a választókerületi térkép átrajzolása, a képviselő-testületek létszámának csökkentése, vagy a kislistás elnevezés felváltása az egyéni listás választási rendszerrel nem befolyásolják kutatásomat,³ ahogy az sem, hogy a 2010. évi L. törvény nehezítette a kompenzációs lista állításának feltételét, mivel a választási eljárások ugyanazok maradtak.

MILYEN TÉNYEZŐK BEFOLYÁSOLHATJÁK A PÁRTOK
ÖNKORMÁNYZATOKBAN VALÓ MEGJELENÉSÉT?

A tényezők számbavétele kapcsán fontos, hogy létezik egy alapkoncepció, amely kimondott célja a helyi és az országos politika szétválasztása. Ennek eszköze a választási rendszer, mely befolyásolja, hogy a pártok mint az országos politika helyi szintű megjelenítői, hol és milyen mértékben tudnak megjeleníteni. Magyarországon az önkormányzati képviselők választását úgy szabályozták, hogy a 10 000 fő feletti településeken az egyéni választókerületi szavazást kiegészítve a kompenzációs listával, mintegy biztosították a pártok jelenlétét. A kompenzációs lista mint vigaszág funkcionál, ugyanis azok a szavazatok is hasznosulnak, amelyeket olyan jelöltekre adtak le, akik az egyéni választókerületekben, közvetlenül nem kerültek megválasztásra. Természetesen ez csak azon jelöltek esetében igaz, akik olyan pártnak vagy szervezetnek a támogatását élvezik, amelyek a választókerületek egynegyedében (2010-től több mint felében) képesek jelöltet és így kompenzációs listát állítani. Ez alapján, míg egy független számára csak az egyenes ágon való bejutás a járható út, addig a pártok támogatását élvező jelöltek számára biztosítottak egy második esélyt is.

A 10 000 fő alatti településeken működő kislistás rendszer jellegéből adódóan nem számol a pártok jelenlétével. Itt valójában egy „blokkszavazatra épülő, személyeket választó rendszerről” van szó (Török–Gallai, 2005), mely „a pártok szerepét mérsékli, hiszen semmilyen többletelőnyt nem jelent a párt-hoz tartozás” (Körösényi–Tóth–Török, 2007: 239.), ugyanis itt a „mindenkimindenki ellen verseng” elve érvényesül, és a választási rendszer ez esetben nem gondoskodik a pártok mandátumhoz juttatásáról. Az erős jelölőszervezeti háttér helyett, amelyet a pártok és civil szervezetek nyújthatnak, fontosabbá válik az, hogy a jelölt potens személy-e (Bódi, 2009), így felértékelődnek az olyan tulajdonságok, mint a helyi ügyekért való elkötelezettség, a karizma. A 10 000 főnél nagyobb lélekszámú településeken működő egyéni választókerületi ágon pártszínekben induló jelöltek, persze, ugyanúgy építhetnek személyes tulajdonságaikra, mivel elméletileg ez a mód igényli a választókkal való közvetlen kapcsolatot. A listás ág léte miatt viszont a pártháttér sem elhanyagolható, és sok esetben ez a meghatározó.

A lakosságszám, mint befolyásoló tényező, részben összefügg a választási rendszerrel, mivel ez alapján határozták meg a két alkalmazandó eljárást. Bár a választási rendszer valóban „határt szab a pártosodás kiterjedésének” (Bódi, 2001: 25.), mégsem lehet azt mondani, hogy 10 000 fő alatt nincsenek pártok az önkormányzatokban. Horváth M. Tamás kutatása alapján a politika már az 1300 fő feletti településeken megjelenik, illetve más kutatásokhoz hasonlóan ő is arra a következtetésre jutott, hogy 3000 lakos felett általában már pártosak az önkormányzatok (Horváth M, 1996; Borboly–Csité, 1999). Ezek az ered-

mények a rendszerváltás óta eltelt két, illetve három választáson alapulnak, így azóta változhatott ez a határ.

Bár az alsó határ kérdéses, az nem vitatott, hogy a lakosság szám növekedésével párhuzamosan a pártok színeiben induló jelöltek száma is nő az önkormányzati képviselő-testületekben. Ezáltal „minél nagyobb egy település, a választás annál inkább politikai” (Körösényi–Tóth–Török, 2007: 238.), ugyanis ebben az esetben már elsősorban a pártok és mellettük a civil szervezetek kínálják a választási alternatívákat. Valószínűleg az eltérő nagyságú közösségekre jellemző kapcsolatrendszerekkel is magyarázható az, hogy a függetlenek vagy a pártszínekben indulók számára van több lehetőség a választásokon. Míg egy kevés lakosból álló helyi társadalom esetén sokkal fontosabbak a személyes kapcsolatok, addig a lakosság szám növekedésével párhuzamosan ezek a szálak fellazulnak, egyre személytelenebbek lesznek, és sokkal inkább az „együttélés” lesz a domináns és nem az „együttélés”. Ez az állapot pedig a pártoknak nyújt több lehetőséget.

A települések jellemzőit tekintve további fontos karakterisztika lehet a társadalmi-gazdasági fejlettség. Soós Gábor ennek alátámasztására két fő érvet is hoz. Az egyik feltételezés szerint a „gazdasági-társadalmi fejlettség heterogénabb és komplexebb társadalmat jelent, amelyben többfajta érdek van jelen. Ezek a különbségek ösztönzik az azonos élethelyzeteket képviselő közéleti szereplők összefogását, és többé-kevésbé jól elkülöníthető, versengő szavazótáborokat kínál a politikai erők számára” (Soós, évszám nélkül: 3.). A másik megközelítés pedig azt mondja, hogy „a nagyobb jólétben élő polgárok és gazdasági-társadalmi szervezetek több anyagi forrással rendelkeznek, és így jobban képesek eltartani a politikai szervezeteket” (uo.). Ha viszont a pártok oldaláról közelítjük meg a kérdést, akkor logikus lehet az a felvetés, hogy számukra azokon a településeken éri meg helyi szinten (is) megjeleníteni, amelyek stratégiai szempontból fontosak. Valószínűleg egy társadalmi-gazdasági szempontból fejlett településen értékesebbnek számít a polgármesteri és a képviselői pozíció, egy elmaradottabb településhez képest.

Az önkormányzati választások esetében jellemzően azon mandátumok megszerzése számít, amelyek az országos politikában való szereplést erősítik. Mivel hazánkban az országgyűlési választásokat fél évvel követik az önkormányzati választások, ezért sokan másodlagosnak tekintik. De mi is a tétje a helyi választásoknak? Elméletileg az, hogy a választópolgárok szavazatukkal eldöntsék, kikre bízzák a helyi közügyek intézését, és a város igazgatását. A gyakorlatban azonban az önkormányzatok szolgálhatnak az ellenzék számára védőhálóként, az országos politikából kiesettek számára jelenthetnek alternatív karrierlehetőséget (Várnagy, 2008), vagy tovább erősíthetik a kormányon lévő pártokat. Amennyiben a kormányra került párt vagy koalíció nem vét hibát, és továbbra is nagy a támogatottsága, az önkormányzatokban is jelentős többséghez juthat, ez tekinthető a politikai mézeshetek-effektusnak. Ha azon-

ban olyan politikát kezd gyakorolni a ciklus elején, amely a választók felháborodását, ellenkezését váltja ki, akkor gyengébben szerepelhet a helyi választásokon, sőt az ellenzék jó szereplését segítheti elő. Emiatt a visszajelző hatás miatt tekinthetnénk a helyi választásokra úgy, mintha azok egyfajta harmadik fordulóként funkcionálnának. Az országos politika és a helyi politika egymáshoz való viszonyát nézve azonban kérdés, hogy ez valóban egyenértékű-e a parlamenti választásokkal. Egyfajta kölcsönös egymásrautaltság valóban jellemzi a kapcsolatot, ugyanis a pártok országos szintén való cselekvése kihat az önkormányzati szereplésükre, és a helyi szintű eredmények meghatározzák a pártok társadalmi elfogadottságát. Emellett azonban fontos megjegyezni, hogy míg a kormányon inkább váltják egymást a pártok, addig helyi szinten ez nem feltétlenül van így. Bizonyos településeken többet jelent, hogy a képviselő, illetve a polgármester a helyi érdekeket helyezi előtérbe, és emiatt nem az a fontos a választóknak, hogy „milyen színű” az adott jelölt, hanem az, hogy mennyire elkötelezett. Emiatt az önkormányzatokban a személyi folytonosság erősebb lehet, és ez gyengíti a „harmadik forduló” elnevezés relevanciáját. Ez inkább csak a nagyvárosok esetében állja meg a helyét, ahol a politikai élet jobban hasonlít az országos politikához.

További kérdés, hogy a párt, illetve a politikus mire használja a helyi pozíciókat. A párt szempontjából a társadalmi beágyazottság növelése az elsődleges cél, így vannak értékes és kevésbé értékes pozíciók, önkormányzatok. Annál értékesebb egy település, minél több mandátum szerezhető meg, illetve minél több szavazatot jelent a képviselői pozíció. Az elitrekrutáció eszköze is lehet a helyi politikai szereplés. A politikus számára jelenthet egyfajta ugródeszkát, vagy szolgálhat menekülési útként, alternatív karrierlehetőségként, ha az illető politikus felhagy az országos politikában való szerepléssel (Várnagy, 2008).

Az önkormányzatok pártosodását a felsoroltakon túl nagyban befolyásolhatja a kialakult közigazgatási szerkezet, a politikai kultúra, és még számos olyan tényező hatással lehet rá, amelyek eddig még nem kerültek feltárára.

MÓDSZERTAN

A kutatás két részből áll, egy kvantitatív részből, mely során az 1994 és 2010 között lezajlott öt önkormányzati választás eredményét vizsgálom meg a pártosodás szempontjából; illetve egy kvalitatív részből, mely során helyi képviselőkkel és polgármesterekkel készítettem interjúkat. A kvantitatív kutatás fő kérdése, hogy a választási rendszeren túl a lakosság szám és a társadalmi-gazdasági elmaradottság mennyiben befolyásolja a pártok önkormányzatokban való megjelenését. Mikor jelennek meg csak szórványosan és hol kezdik el dominálni a testületet? Azoknál a településeknél, amelyekben a pártok aránya nagyobb mint 40 százalék, már érdemes megnézni az összetételt is, hogy képet

kaphassunk arról, hogy a „harmadik forduló” tovább erősítette-e az inkumbens kormánypartokat, vagy sokkal inkább az ellenzéki erőknél kedvezett. A 40 százalékos határnak elsősorban a kislistás választási rendszerű településeken van jelentősége, ahol véleményem szerint annak is fontos szerepe van, ha az öt mandátumból kettőt pártszínekben induló jelölt szerzett meg.

Kapcsolódva Dobos Gábor kutatásához, a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0023 program keretében lehetőségem nyílt helyi önkormányzati képviselőkkel és polgármesterekkel kérdőíves interjút készíteni, hogy képet kapjak arról, hogyan látják „bentről” a szereplők a helyi és az országos politika viszonyát. A kutatási mintába (Dobos, 2013) két megye: Hajdú-Bihar és Veszprém megye, összesen 26 települése került. A megyék kiválasztásakor elsődleges szempont volt, hogy azok társadalmi-gazdasági szempontból átlagosak legyenek. A fejlettséget leginkább közelítő és legtöbbször használt mutató a GDP, ezért a minta összeállításakor is ez a mutató szolgált alapul. A konkrét települések meghatározásakor szempont volt, hogy 2000 főnél nagyobb lakosságszámmal rendelkezzenek, amit a 2013. január 1-jével hatályba lépő új önkormányzati törvény indokolt, amely meg kívánja szüntetni a 2000 fő alatti településeken az önálló hivatalokat. Horváth M. Tamás kutatása alapján pedig ezekben az önkormányzatokban már valószínűsíthetően megjelenik helyi szinten is a politika. A települések (megyénként 13) a KSH által használt GDP-kategóriák, valamint a 2010-es választási törvény mandátumkiosztási elve alapján felállított lakosságszám-határok szerint rétegzett sokaságból véletlenszerűen lettek kiválasztva.

A képviselőkkel és polgármesterekkel készített interjúk során a fő kérdés az volt, hogyan vélekednek az országos pártok helyi önkormányzatokban való megjelenéséről; amennyiben a testületben párttagok is ülnek, akkor mennyire ölt pártpolitikai jelleget a testületi ülés és mennyire szól az a helyi ügyekről.

HIPOTÉZISEK

Evidenciaként kezelem, hogy a választási rendszer valóban kihathat a pártok szereplésére. Azt azonban megkérdőjelezem, hogy csak a 10 000 fős lakossághatártól felfelé beszélhetnének a pártok fokozottabb jelenlétéről. Horváth M. Tamás ezt a kritikus határt 5000 főben határozta meg, de már a 3000 fős településeken is előfordultak pártszínekben képviselők. Tekintve, hogy kutatása a rendszerváltást követő két választásra vonatkozik, felteszem, hogy ez a határ lejjebb került. Ennek oka lehet a demokratikus rendszer kiforrása, illetve az, hogy az országos pártok mintegy felülről „támadva”, az egyre kisebb lélekszámú településeket is megpróbálják megszerezni. Így az első hipotézisem, hogy már a 3000 fős települések önkormányzataiban is a pártok domináns jelenlétével találkozunk [H1].

Soós Gáborhoz⁴ hasonlóan fontosnak tartom a társadalmi-gazdasági fejlettséget mint magyarázó változót. Úgy vélem, már önmagában az a tény, hogy egy település ebből a szempontból elmaradott, nem teszi érdekeltté a pártokat a helyi politikában való megjelenésben. Ez alapján a második hipotézisem, *hogy a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott településeken a függetlenek dominálnak [H2].*

Új magyarázó változóként a politikai pártokba vetett bizalmat vonom be a modellbe. Azzal a feltételezéssel élek, hogy *ha a pártok bizalmi indexe nő, akkor az önkormányzatokba is nagyobb eséllyel jutnak be pártok, és fordítva [H3].*

CIVIL SZERVEZETEK: VALÓBAN KÜLÖN SZEREPLŐK?

Az önkormányzati választások harmadik, állandó szereplői a civil szervezetek, vagy a magukat annak valló csoportosulások. De mit is tekintünk civil szervezetnek? Mitől, illetve mihez képest civil? Meddig tart a „civil lét”, és hol kezdődik a „politikai”? Kákai László szerint a civil szervezetek „a képviselő-testületekbe kerülve elveszítik civil jellegüket” (Kákai, 2004: 184.), mivel ezen szervezetek képviselői rákényszerülnek arra, hogy a pártokkal szövetkezzenek, és adott esetben általános érdekek mentén kell politizálniuk, az általuk képviselt civil szervezet érdekeit háttérbe szorítva. Az én értelmezésemben az önkormányzatokba bejutó civil szervezetek valójában pártoknak tekinthetők. Ha elfogadjuk, hogy a civil szervezetek nonprofit szervezetek, melyek nem folytathatnak politikai tevékenységet, akkor abban a pillanatban amint jelöltként megjelennek a választásokon, már pártnak minősülnek. Az állítás első felét el kell fogadnunk, mivel a civil szervezetek címszó alá a 2011. évi CLXXV. törvény szerint a civil társaság, a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesületek és az alapítványok tartoznak, amelyek a nonprofit szervezetek körébe sorolandók (Kolejanisz–Móra, 2012). A baltimore-i John Hopkins Egyetem kutatócsoportja dolgozta ki 1991-ben a nemzetközi irodalomban legelfogadottabb nonprofit szervezeti definíciót, amelyre a Nonprofit Szervezetek Nemzetközi Osztályozása (IC-NPO) is épül. Ez alapján az egyik kritérium, hogy a nonprofit szervezet a „közvetlen politikai hatalom megszerzését és gyakorlását célul ki nem tűző szervezet (nem párt)” (Bíró, 2002). Ez alapján, illetve Kuti Éva kiegészítéséből, amely szerint a nonprofit szervezetek nem folytathatnak pártpolitikai tevékenységet (Kuti, 1998), az következik, hogy amint elkezd egy civil szervezet politizálni, illetve a választásokon jelöltet állítani, valójában már nem civil szervezetről van szó, hanem a feltétel komplementeréről, tehát pártról. Ebből egyúttal az is következik, hogy az önkormányzatokban alapvetően függetlenek és pártok vannak, viszont különbség van párt és párt között. Az egyik kategóriába a felülről szerveződő országos pártok tartoznak, míg a másikba az alulról szerveződő, helyi pártok.

KELLENEK PÁRTOK AZ ÖNKORMÁNYZATOKBA?

A fenti kérdés már a rendszerváltás idején is megfogalmazódott a döntéshozók részéről, amikor az önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztásáról szóló törvényt kidolgozták. Akkor úgy határoztak, hogy a pártok számára elsősorban a 10 000 főnél nagyobb településeken biztosítanak mandátumokat a vegyes választási rendszerrel. Azt ugyan nem tiltotta meg a törvény, hogy az ennél kisebb lélekszámú településeken megjelenjenek ezek a politikai szerveződések, viszont a kislistás szavazási móddal megnehezítette a bekerülési lehetőségüket. Az akkor felmerült dilemma oka feltehetően abból fakadt, hogy a pártok országos szinten folytatott politikája mennyire gátolná vagy segítené elő a helyi ügyek előrehajtását. Ennek folytán az irodalomban is két szélsőséges álláspontot különböztethetünk meg. Az egyik azt állítja, hogy ha helyi politikáról van szó, akkor annak ténylegesen a helyi ügyekről kell szólnia, ezért a pártoknak nincs helyük az önkormányzatokban (autonómia modell); míg a másik vélekedés szerint az országos jelentőségű pártok igenis fontos szereplői a települési szintű politikának is, mivel ezen szervezetek biztosítják a két szint közötti folytonosságot (Szegevári, 2006). Természetesen e két nézőpont meglehetősen szélsőséges, ugyanis pusztán az a tény, hogy az önkormányzatokban vannak olyan képviselők, amelyek valamely országos párt tagjai vagy támogatói, még nem minősíti magát az önkormányzatot. A pártok jelenléte csupán felveti annak a kérdését, hogy befolyásolja-e a képviselő-testületi munkát, és ha igen, akkor azt milyen irányban teszi.

A nagypolitikát egyértelműen a pártokkal kapcsoljuk össze. Teljesen logikusnak tűnhet, hogy ahhoz, hogy sikeresen véghezvihesse a kormányzat az akaratát, szüksége van a helyi szintű segítségre, mely a legegyszerűbben azzal biztosítható, ha a pártok saját emberei ülnek az önkormányzatokban. De a helyi politikának is szüksége lenne az országos vezetésre? Valószínűleg igen, ugyanis könnyebben érvényesíthetik a település érdekeit, ha a kormányzó párthoz tartozó képviselők találhatók meg az önkormányzatokban is. Azonban a pártok csatározásának elsődleges színtere az országgyűlés, helyi szinten sokkal inkább a helyi ügyekre kell koncentrálni, és nem egy második arénát biztosítani.

ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK (1994–2010)

A kvantitatív vizsgálat során a szakirodalomból indultam ki, és a pártok képviselő-testületeken belüli arányát néztem meg, és nem a pártok helyi szintű szervezeteinek létrehozására helyeztem a hangsúlyt. Természetesen annak vizsgálata, hogy a függetlenként szereplő független valójában mennyire tekinthető pártsemlegesnek, meglehetősen bonyolult vállalkozás lenne, mivel helyi szinten számos független került be az önkormányzatokba, illetve 1994-ig visszanyú-

lón már nehéz ennek felderítése. Emiatt a kutatás során elfogadom a választások során megjelölt státuszt, és a hangsúlyt inkább a nyíltan pártszínekben induló jelöltekre helyezem.

Az utóbbi öt választás eredményei alapján átlagosan az önkormányzatok 30,25 százalékában van legalább egy pártszínekben bejutott képviselő. Az egyes években nem nőtt fokozatosan ezen önkormányzatok száma: 1994 után 2002-ig csökkent arányuk, majd ezt követően újra emelkedett. Csak 1994-ben és 2010-ben volt 30 százalék felett a pártokat is tartalmazó önkormányzatok aránya. Az átlagos önkormányzatokat tekintve hasonlóan ingadozó arányokkal találkozunk: míg 1994-ben egy átlagos képviselő-testület 14,26 százalékát alkották pártképviselek, addig ez az arány a következő két választáson 10 százalék alatti, majd a 2010-es választáson haladja meg újra a 14 százalékot. A választási rendszer, illetve az egyes években a pártok aránya között szignifikáns, közepesen erős kapcsolat van. Az eljárás ismerete átlagosan 47 százalékban magyarázza az egyes években a pártok arányát. Valóban különbséget okoz tehát a két választási metódus, de a kislistás választási eljárás nem zárja ki a pártokat. Az öt választáson a 10 000 fő alatti települések képviselőinek 5-10 százaléka tartozott valamelyik országos jelentőségű párthoz, míg a 10 000 fő feletti településeken a képviselő-testületek 70-80 százalékban pártképviseleket is tartalmaztak.⁵ A kislistás településeken megfigyelhető ugyanaz az ingadozás, mint ami az egyes évek átlagos önkormányzataira jellemző. Ezzel szemben a 10 000 fő feletti településeken egy egészen más vonal írható le. A képviselő-testületek átlagos pártarányát nézve csak az 1998-as választás alkalmával csökkent a pártok aránya, majd 2002-ben újra a '94-es arány jellemezte ezeket a testületeket, ami a következő két választás során tovább nőtt. A függetlenek aránya ezzel szemben a kislistás rendszerű településeken átlagosan 86-94 százalék, míg a 10 000 fő feletti településeken 4-12 százalék között mozog.⁶

Megvizsgáltam, hogy az 1994. évi LXII. törvény alapján meghatározott népességkategóriájú települések önkormányzatainak hány százalékában található párt. 1994-ben az 1300 és 3000 fő közötti településeken működő önkormányzatok 54,2 százalékában vannak jelen a pártok. A következő választási éveket tekintve, ahogy a pártosodás mértéke csökkent, illetve nőtt, úgy szorultak ki a pártok az alacsonyabb lakosságszámú településekről, majd jelentek meg újra. 1998-ban az 1300 és 3000 fő közötti települések 60,9 százalékában már nem volt jelen országos párt, csak az ezt követő lakosságkategóriához tartozó önkormányzatokban produkáltak a '94-eshez hasonló arányt. 2002-ben, amikor tovább csökkent a pártosodás mértéke, ismét egy magasabb kategóriában találhatóak meg a pártok. Érdekes, hogy míg a 3000 és 5000 fő közötti települések 53,1 százalékában egyáltalán nincsenek jelen az országos pártok, addig az 5000 fő feletti, még a kislistás választási rendszert alkalmazó települések körülbelül 80 százalékában képviseltetik magukat. A 2006-os és a 2010-

es⁷ választások alkalmával újra nőtt az önkormányzatok pártosodásának mértéke, ismét megjelentek a pártok az 5000 fő alatti települések többségében, viszont a 3000 fő alatti települések önkormányzatainak többségében már nincsenek jelen. 2010-ben azonban a 3000 fő alatti településeknek csak 51 százalékában nem voltak pártok. Nem elhanyagolható azonban az, hogy bár egy adott népességekategóriába tartozó községek vagy városok több mint felében jelen vannak a pártok, nem feltétlenül képeznek a képviselő-testületekben is többséget. Jellemzően csak a 10 000 fő feletti települések testületeiben kezdenek valóban dominálni, ugyanis ekkor már az önkormányzatok 80-90 százalékában a képviselők több mint fele pártszínekben jutott be. Megfigyelhető azonban az a tendencia, hogy az 5000 fő feletti települések között választásról választásra nőtt azon önkormányzatok aránya, amelyek képviselő-testületeinek többségét vagy közel többségét már pártszínekben bejutott képviselők alkotják. Azoknak az önkormányzatoknak az aránya, ahol a képviselő-testületek közel felét pártok alkotják, 1998 óta 26 százalékról 44 százalékra nőtt. *Ennek ellenére az első hipotézisem megdőlt, mivel a 3000 fős népességhatár alatti települések többségéből kiszorultak a pártok, illetve csak az 5000 fős népesség feletti községekben és városokban szerzik meg a képviselő-testületi mandátumok közel felét. E határ alatt inkább szórványosan vannak csak jelen.*

Ezen a ponton érdemes megvizsgálni, hogy az egyes években miként alakult a pártokba, illetve az önkormányzatokba vetett bizalom.⁸ Korábban azt feltételeztem, hogy minél jobban bíznak a lakosok a politikai pártokban, annál nagyobb valószínűséggel kerülnek be az önkormányzatokba az országos pártok képviselői. Az önkormányzatok támogatottságának mértéke abból a szempontból lehet érdekes, hogy bár az intézményt elsősorban a teljesítménye alapján ítélik meg (Dukay-Szabó, 2009), van-e valamilyen összefüggés a pártok jelenlétével. Feltételezem, hogy az egyes ciklusokban állandó a pártosodás mértéke, ugyanis csak kivételes esetekben változik a testületek összetétele. Kapcsolatvizsgálat során kiderült, hogy a politikai pártokba és az önkormányzatokba vetett bizalom egymástól független, ugyanúgy, ahogy a pártosodás mértéke, és külön a két intézmény támogatottsága között sincs szignifikáns kapcsolat. Az ok-okozati viszony hiánya miatt csupán az önkormányzatok pártosodásának és a két intézmény támogatásának esetleges együttmozgását feltételezhetjük. 1998-ban mind a pártokba, mind az önkormányzatokba vetett bizalom mértéke csökkent az előző választáshoz képest, és ezzel párhuzamosan csökkent azon önkormányzatok aránya, amelyekben az országos pártok megjelentek. 2002-ben és 2006-ban ellentétes mozgás figyelhető meg, amikor nőtt a két intézmény támogatottsága, csökkent az önkormányzatok pártosodásának mértéke, és fordítva. Ezekből az adatokból nem vonható le semmilyen következtetés, mert az egyes bizalmi indexek az egész évre vonatkoznak, emiatt nem válik el egymástól az országgyűlési és az önkormányzati választás idején tapasztalt bizalom. További probléma, hogy a választások éve a kam-

pány miatt torzít. Ha a választás éve helyett az azt megelőző évet tekintjük, hogy kiszűrjük a kampány hatását, akkor csak a 2006-os és a 2010-es önkormányzati választások esetében figyelhető meg együttmozgás. A bizalmi index cikluson belüli változása sem prognosztizálja a következő ciklus pártosodását, mivel az nem meglepő módon a ciklus közepén általában csökken, a választási évben pedig nő. Mivel az önkormányzati választások csak fél évvel követik az országgyűlési választásokat, ezért problémás a pártok támogatottságából következtetni az önkormányzatok pártosodására. A 2014-es választást követően talán már lehet következtetni erre, mivel az Alaptörvény 35. cikke alapján az önkormányzati képviselő-testületeket öt évre választják meg, így elméletileg az országos kampányok hatása, melyek rendszerint nagyobb horderejűek, az (új) kormány hivatalba lépése kevésbé befolyásolhatja majd a helyi választásokat.

Feltételeztem, hogy egy település társadalmi-gazdasági szempontból való elmaradottsága befolyásolhatja az önkormányzatok pártosodását. Az egyes választási években a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott településeken jellemzően alacsonyabb a testületekben meglévő átlagos pártarány.⁹ Míg a nem elmaradott községek, illetve városok képviselő-testületeinek átlagosan 11-17 százalékát pártok alkotják, addig a hátrányos települések testületeiben ez az átlagos arány 106 százalék alatt marad az egyes években. Mind az öt vizsgált választási évben a pártok aránya és a társadalmi-gazdasági elmaradottság ténye között gyenge szignifikáns kapcsolat van. Átlagosan 9,44 százalékpontos különbség van az elmaradott és a nem elmaradott települések önkormányzatai között, a függetlenek arányát tekintve. Az 1300 fős lakosság-számig nincs lényeges eltérés a két típusú település között, a függetlenek arányát tekintve. 1300 és 3000 fő között azonban átlagosan 5,5 százalékponttal nagyobb arányban vannak függetlenek a fejlett települések önkormányzataiban. 3000 és 10 000 fő között pedig már a hátrányos helyzetű települések képviselő-testületeiben vannak nagyobb arányban.¹⁰ *Mivel nem túl nagyarányú a két típusú település közti különbség a függetlenek arányát tekintve, ezért nem állítható, hogy az elmaradott településeken inkább a függetlenek dominálnak a fejlett településekkel szemben, így megdőlt a hipotézisem.*

Mindezek után felmerül a kérdés, hogy mi és hogyan befolyásolja a pártok arányát az önkormányzatokban. Minden évre megnéztem, hogy a lakosság-szám, a társadalmi-gazdasági elmaradottság, valamint a választási rendszer milyen hatással van a pártosodás mértékére. Az 1994-es választás kivételével további magyarázó változóként vontam be az előző ciklusok pártosodását. Ennek relevanciája elsősorban a kislistás választási rendszert alkalmazó településeken lehet, ha abból indulunk ki, hogy jellemzően itt kapnak lehetőséget a független jelöltek. Előfordulhat, hogy az előző ciklus tapasztalatai alapján választanak adott esetben a pártok helyett függetleneket, vagy fordítva. Az

egyres választási években tapasztalt pártosodási arányok között szignifikáns erős kapcsolat van.

A felállított regressziós modell az 1994-es pártosodásra vonatkozóan szignifikáns; 36,9 százalékbán magyarázza a pártarányok varianciáját. A lakosság-szám növekedése, valamint a listás választási rendszer, ahogy az várható, pozitívan befolyásolja a pártosodás mértékét, míg a társadalmi-gazdasági szempontból való elmaradottság gátat vet a pártok jelentős megjelenésének. A legnagyobb hatása a választási rendszernek van, mivel 10 000 fő felett a kompenzációs lista állításának lehetősége motiváltta teszi a pártokat a helyi választásokon való részvételre. A vegyes választási rendszerben ceteris paribus átlagosan 55,7 százalékponttal magasabb a pártok aránya, mint a listás választási eljárás esetén. 1998-ban az előző ciklus tapasztalatának nagyobb hatása van a pártok testületi arányaira, és csak második helyen szerepel hatását tekintve a választási eljárás típusa. Ha egy százalékponttal nő az 1994-es önkormányzati pártarány, az ceteris paribus átlagosan 42,9 százalékpontos növekedést eredményez az 1998-as képviselő-testületekben. Külön vizsgálva a kislistás, illetve a vegyes választási rendszert alkalmazó településeket, mindkét esetben az előző ciklus tapasztalatának van a legnagyobb hatása, különbség csak az arányokban van. A kislistát alkalmazó településeken, ha 1994-ben egy százalékponttal magasabb a pártok aránya a testületben, akkor az ceteris paribus átlagosan 37,3 százalékponttal növeli 1998-ban a pártok arányát a képviselő-testületben. Ez a vegyes választási rendszerű önkormányzatokban 63,6 százalékpontos változást eredményez. Az ezt követő választások hasonló képet mutatnak abból a szempontból, hogy továbbra is *a legnagyobb hatása az előző ciklusnak van, ezt követően pedig a választási rendszer típusának*. A társadalmi-gazdasági elmaradottság csak a 2002-es választásokon bírt némi befolyásoló erővel, ugyanis a hátrányos helyzetű települések képviselő-testületeit 1,4 százalékponttal alacsonyabb pártosodás jellemezte. Az előző ciklusbeli tapasztalat ingadozó képet mutat. 2002-ben, ha a pártok előző ciklusbeli aránya 1 százalékponttal nő, akkor az 54,1 százalékpontos emelkedést eredményez az aktuális választáson. Ez a növekedés 2006-ban 81,2 százalékpont, míg 2010-ben 67 százalékpont. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy 2010-ben a megszerzhető mandátumok száma lecsökkent, ezért a növekedés valójában a pártképviselek számát tekintve stagnálást is jelenthet, adott esetben csökkenést is. Külön vizsgálva a kislistás és a vegyes választási rendszert alkalmazó településeket, két érdekes jelenség is található. Egyrészt az előző ciklusbeli tapasztalat 2006-tól nagyobb mértékű pártosodást eredményez a kislistás településeken, mint a vegyes rendszert alkalmazókon; másrészt 2006-ban és 2010-ben a 10 000 fő alatti településeken pozitív hatása van a társadalmi-gazdasági elmaradottságnak.

Mindezek után megnéztem, hogy az egyes években mi jellemezte a „pártos” önkormányzatokat, illetve milyen összetételűek voltak. Pártosnak tekin-

tettem minden olyan önkormányzatot, ahol a testületben az országos pártok aránya meghaladja a 40 százalékot. Ezen önkormányzatok között egyaránt található 10 000 fő alatti és feletti, valamint társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, illetve fejlett település is. Jellemzően a helyi választások alkalmával a kormánypártok felülreprezentálnak az önkormányzatokban, kivételt képez ez alól a 2006-os választás, amikor az ellenzéki pártok szerezték meg helyi szinten a hatalmat. *Eltérés van azonban a 10 000 főnél kisebb, illetve nagyobb települések között abban, hogy milyen arányban támogatták a kormánypártokat és az ellenzéket.* 1994-ben a kislistás választásokon a települések 52,9 százaléka a kormány ellen szavazott, és csak 40,5 százalékuk támogatta az önkormányzati választásokon a kormánypártok jelöltjeit. A vegyes választási rendszerű városoknak csak 24,4 százaléka szavazott a kormánnyal szemben, míg 67,3 százalékukban a kormánypártok domináltak. 1998-ban a 10 000 fő feletti települések közel azonos arányában állt fel ellenzéki, és kormánypárti többségű testület. 10 000 fő alatt a pártos önkormányzatoknak csak negyedében szerzett az ellenzék többséget, míg az önkormányzatok 66,4 százalékában a kormánypártok domináltak. 2002-ben az előző ciklushoz képest fordított helyzet állt elő, ugyanis a kislistás rendszerű települések közel azonos hányadában volt kormánypárti, illetve ellenzéki többségű képviselő-testület. A 10 000 fő feletti települések 68,2 százalékában viszont kormánypárti többségű önkormányzat állt fel. 2010-ben mind a 10 000 fő alatti, mind az a feletti lakosság-számú települések 90 százalékában a kormánypártok által dominált testületek voltak, és csak a települések 6 százalékában tett szert többségre az ellenzék. Mind az öt választási évet tekintve elhanyagolható azoknak az önkormányzatoknak az aránya, amelyekben a kormánypártok és az ellenzék egyforma létszámmal képviseltetik magukat.

Az önkormányzati választásokon nem ritka, hogy a választási siker reményében az országos pártok helyi szervezetekkel közösen indítják el jelöltjeiket. Ennek két célja is lehet. Egyrészt az alacsonyabb lakosságú településeken könnyebben szavazhatnak egy párt által is támogatott jelöltre, ha látják, hogy egy vagy több helyi szerveződés is támogatja; másrészt a nagyobb lélekszámú településeken a koalíciók a lakosság minél nagyobb lefedettségét eredményezik. A 40 százalék feletti testületi pártarányral rendelkező önkormányzatokban megvizsgáltam, hogy az egyes pártok képviselői között milyen arányban vannak helyi vagy egyéb, a parlamentben nem szereplő politikai szervezetekkel koalícióban bejutott személyek, és „tisztán” pártszínekben indulók. Feltételeztem, hogy az egyes években a korábbi ciklus kormánypártjai nagyobb arányban szövetkeznek más pártokkal, illetve szervezetekkel, mint az inkumbens kormánypártok. Bár 2006-ban nem volt kormányváltás, mégis az országos események indokolják, hogy ebben az esetben is megvizsgáljam az egyes helyi-országos koalíciókat. Ebben a speciális esetben a feltételezésem úgy módosult, hogy 2006-ban az MSZP–SZDSZ koalíciónak nagyobb szüksége volt

a szövetségesekre, mint az ellenzéknek. Az eredmények azt mutatják, hogy az 1994-es, a 2002-es és a 2010-es választások alátámasztják hipotézisemet, és valóban a volt kormánypártok színeiben bejutott képviselők között nagyobb arányban vannak olyanok, akik helyi szervezetekkel vagy a parlamentbe eddig be nem jutott pártokkal kötöttek koalíciót, mint az inkumbens kormánypárt képviselői között. Az arányokat tekintve a 2002-es választás tekinthető figyelemre méltónak, ugyanis ekkor a jobboldal képviselőinek közel 50 százaléka helyi szövetséggel jutott be az egyes önkormányzatokba, míg a kormánypárt képviselőinek csupán 11,94 százaléka élvezte más szervezetek támogatását is. 1998-ban ellentétes kép rajzolódik ki, ekkor az aktuális kormánypárt színeiben politizálók 18,01 százaléka kötött szövetséget egyéb szervezetekkel, míg a leköszönt kormánypártok képviselőinek csak 6,27 százaléka jutott be ilyen koalícióban. A 2006-os választásra vonatkozó feltételezésem megdőlt, ugyanis az ellenzéki pártok képviselőinek több mint ötöde jutott be egyéb szervezetek támogatását élvezve, míg az MSZP–SZDSZ helyi képviselői esetében ez az arány kevesebb mint 10 százalék. Ennek oka lehet, hogy az ellenzéki pártok, azon túl, hogy lényegesen több jelöltet állítottak ezen a választáson, mint a kormánypártok, biztosra akartak menni a sikerüket illetően, ezért a minél szélesebb választói lefedettségre törekedtek. Bár az is lehet, hogy pusztán egy, a jobboldalra jellemző sajátosságról van szó. Feltételeztem, hogy a szövetségek elsősorban a kislistás települések sajátjai, mivel a 10 000 fő feletti településeken a pártok nem „ismeretlenek” a lakosság számára, így kevesebb „segítség-re” van szükségük. Az eredmények azonban azt mutatják, hogy a parlamenti pártok sokkal inkább a vegyes választási rendszert alkalmazó településeken léptek szövetségre más szervezetekkel, a koalícióban bejutott képviselők aránya a 10 000 fő feletti településeken átlagosan kétszer akkora, mint a kislistás településeken.

Összefoglalva a kvantitatív kutatás fő eredményeit, kiderült, hogy az önkormányzatoknak csak kis arányában találhatóak pártok, illetve még kevesebb azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyekben a képviselő-testületi többséget is megszerezték. 1994 után csökkent azoknak a képviselő-testületeknek a száma, amelyekben pártok jelöltjeiként bejutott képviselők is ültek, majd 2006-tól ismét nőtt a számuk. 2010-ben a pártok önkormányzati jelenlétét tekintve ott tartunk, mint 1994-ben, azzal a különbséggel, hogy akkor még Horváth M. Tamás 1300 főben határozhatta meg a kritikus lakosságszámot, most viszont ez 3000 fő. Figyelemre méltó azonban az a tendencia, amely az 5000 fő feletti településeken figyelhető meg, ugyanis 1998-tól választásról választásra nőtt azoknak az önkormányzatoknak az aránya, amelyekben a pártok képviselői a mandátumok közel felét szerezték meg. Feltételeztem, hogy a pártokba vetett bizalom időbeli alakulása hatással van a pártok önkormányzatokban való megjelenésére. Ez a magyarázó változó valószínűleg a bizalomra vonatkozó adatok aggregáltsága miatt nem vezetett eredményre, csupán

véletlennek köszönhető, ha a pártosodás mértéke és a pártokba, mint intézményekbe vetett bizalom egybeesik, azonos irányba mozdul el. Az ingadozást nagyobb mértékben magyarázhatják az országos események, az országos politikai viszonyok. A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott és az e szempontból nem hátrányos települések képviselő-testületeiben nem találtam szignifikáns eltérést a pártok arányát tekintve. A pártos önkormányzatokként definiált önkormányzatokban a pártosodás mértékére minden esetben az előző ciklus pártossága, valamint a választási rendszer volt a legnagyobb hatással, a legtöbb esetben a társadalmi-gazdasági elmaradottság ténye egyáltalán nem, vagy csak kis mértékben befolyásolta az adott választáskor felállt képviselő-testület összetételét. Bár az önkormányzati választások eredménye tükrözi az országgyűlési választások eredményét (kivételt képez ez alól 2006), mégis érdekes, hogy a 10 000 fő alatti és feletti településeken nem egyformán szavaznak. A pártos önkormányzatokban megvizsgált koalíciók a feltételezésemmel ellentétben a vegyes választási rendszerű településekre jellemzőek, illetve sugalmazzák, hogy egyfajta jobboldali sajátosságról lehet szó.

AHOGY A KÉPVISELŐK LÁTJÁK

Mivel ez egy jelenleg is folyó kutatás, ezért ebben a fejezetben csak az eddigi tapasztalatokról írok. Két megye (Hajdú-Bihar és Veszprém megye), összesen 12 településén¹¹ készítettünk interjúkat polgármesterekkel és önkormányzati képviselőkkel. E kutatás célja, hogy kiderüljön, hogyan vélekednek az önkormányzatok szereplői a pártok helyi szintű jelenlétéről. E kapcsán minden interjúalanyt megkértünk, hogy egy hetes skálán döntse el, melyik állítással ért inkább egyet: a pártok szerves részei az önkormányzatoknak (7), mivel így biztosítható az országos és a helyi szint közötti folytonosság, vagy nincs helyük a testületekben (1), mert az a pártpolitika helyi ügyekre való rátelepedését jelenti.¹² Az átlagos pontszám 3,17, ami inkább a pártok helyi szintű nélkülözhetőségére utal. A függetlenek átlagos értékelése 1,85, míg a pártok képviselői esetén 4,18, tehát a skála közepén helyezték el magukat. Feltételeztem, hogy a függetlenek a helyi politika nélkülözhető elemeinek tekintik a pártokat, míg azok, akik pártszínekben jutottak be a testületbe, fontosnak tartják a pártok jelenlétét. A kapott eredmények alapján az állítás első része megfelel a valóságnak a vizsgált településeken, amit alátámaszt az is, hogy a függetlenek által adott legmagasabb érték a 4-es volt. A pártképviselők esetében viszont nem ennyire egyértelmű a helyzet. A megkérdezettek többsége középre pozícionálta álláspontját, és a skála két oldalán közel azonos arányban vannak azok, akik szerint a pártoknak nincs helye az önkormányzatokban, illetve azok, akik szerint a pártok igenis szerves részei az önkormányzatoknak. Ez kissé elentmondásos, mert ha az adott személy szerint nincs szükség a pártokra helyi

szinten, akkor ő miért indult pártszínekben? Természetesen megkérdeztük a pártképviselőket, hogy a legutóbbi önkormányzati választáson miért indultak el valamely párt jelöltjeként, az mennyiben befolyásolta a választási szereplésüket. Megnéztem, hogy azon személyeket, akik szerint inkább nincs szükség a pártokra helyi szinten, mi motiválta abban, hogy párt támogatásával induljanak el a megmérettetésen. Az érintett személyek, kivétel nélkül, a korábbi párttagságukra hivatkoztak, ha valaki egy párthoz tartozik, akkor azt nyíltan vállalnia kell. Az, hogy az ehhez a párthoz való tartozás pozitívan befolyásolta-e választási szereplésüket, nem egyértelmű. Volt, aki számára valóban előnyt jelentett és volt, akinél saját bevallása szerint, inkább a személye segítette a pártot és nem fordítva. Nyilvánvalóan az MSZP színeiben indulókat hátráltatta a pártszínekben való indulás, míg a 2010-ben nyertes jobboldal által támogatott jelöltek számára a párt inkább növelte az esélyeiket. Az összes pártképviselő motivációját tekintve a legtöbben szintén a korábbi tagságukat említették (88,24 százalék), és csak ketten hivatkoztak arra, hogy a párt támogatása esélynövelésre szolgált.

A kutatás része annak feltérképezése is, hogy a polgármesterek és a képviselők szerint az országos pártok képviselő-testületekben való megjelenése hogyan hat az önkormányzati munkára. A megkérdezettek fele szerint nem jó az, ha az önkormányzatokban megjelennek e politikai szervezetek képviselői, melyet elsősorban azzal indokoltak, hogy a pártpolitika elnyomja a helyi érdekeket, illetve a lokalitásról és szakmaiságról a hangsúly a felülről jövő pártutasításokra kerül. Ez értelmezhető úgy, hogy esetükben módosul a képviselő fogalma, és sokkal inkább tekinthetőek a párt megbízottjainak, mint a lakosságénak. Ez persze magában hordozza azt is, hogy az elszámolási kötelezettség is inkább felfelé érvényesül, mint a választók felé. Kifejezetten hátrányosnak tartják, ha ellentétes pártokat képviselők kerülnek be az önkormányzatokba, mert az jellemzően viszályt szül, és az hátráltatja a település fejlődését. A válaszadók 23,3 százaléka szerint viszont a pártok jótékony hatással vannak az önkormányzatokra, amit jellemzően a kapcsolataiknak köszönhető lobbitevékenységgel indokoltak. Akadt olyan vélemény is, amely a pártok képviselői esetén a kiszámíthatóságot jelölte meg pozitívumként, mondván a „párt kötelez”, tehát a nyíltan felvállalt hovatartozás meghatározza, hogy a későbbiekben mit fog csinálni az adott képviselő, így ez egyfajta biztonságot jelent. A megkérdezettek negyede vélekedett úgy, hogy a pártok képviselője pozitív és negatív hozadékkal is jár, vagy semleges álláspontot képviselve a pártokat adottságként kezelte. Jellemzően a két szélsőséges álláspont érvei vegyültek. Volt, aki a pártok megjelenésének hatását attól tette függővé, hogy kormánypárti vagy ellenzéki képviselő(k)ről van szó. Előnyösebbnek tekinthető, ha a kormányéval azonos oldal jelenik meg az önkormányzatokban is. A megkérdezett függetlenek, egy kivételével azt mondták, hogy nem jó, ha a pártok be-

kerülnek az önkormányzatokba, ezzel szemben a pártok képviselőinek döntő többsége a képviselet pozitív oldala mellett foglalt állást.¹³

Az a tény, hogy valaki pártszínekben jutott be az önkormányzati képviselő-testületbe, a válaszadók 66,7 százaléka szerint meghatározza az önkormányzati munkát. Érdekes, hogy a függetleneknek „csak” 53,8 százaléka szerint számít, hogy az adott képviselő pártszínekben jutott be a testületbe. A pártszínekben bejutott képviselőknél ez az arány 76,5 százalék, ami egy nem homogén testület esetén érthető. Egy pártok szempontjából osztott testület esetén ugyanis az egymás ellen szavazás és az ideológiai különbségek akadályozhatják a munkát. Abban az esetben, ha az a kérdés, hogy a pártok inkább akadályozzák, vagy inkább segítik az önkormányzatok működését, akkor a függetlenek 72,7 százaléka és a pártképviselek 52,9 százaléka szerint inkább gátló tényezők a pártok. Az arányok megfordulnak, ha az országos pártok jelenlétének előnyei számítanak, és ekkor a függetlenek 54,5 százaléka, a pártképviselek 64,7 százaléka véli úgy, hogy jelenlétük segíti az önkormányzatok működését. Az összes válaszadót tekintve 28,6 százalék szerint még önkéntelenül is akadályozzák e politikai szervezetek a helyi önkormányzatok működését, mert a párthoz tartozás, a párt képviselete megköti a képviselők gondolkodását, és nem a település érdekeit helyezik előtérbe. Ezzel szemben azok aránya, akik szerint a pártok kifejezetten segítik az önkormányzatok működését, körülbelül 10 százalékponttal alacsonyabb. Csupán egy válaszadó vallott semleges álláspontot, miszerint a pártok se nem akadályozzák, se nem segítik a munkát, ami abból ered, hogy a pártok nem mint pártképviselek foglalnak helyet a testületben, hanem mint a település lakosai. Volt, aki szerint a pártok akadályozzák a testületi munkát, de kivételes esetekben (forrásszerzés) segítheti is a települést; és volt olyan is, aki szerint alapvetően a pártok segítik az önkormányzati munkát, de néha inkább ellene hatnak a felesleges politikai viták miatt. A válaszadók 42,9 százaléka nem adott egyértelmű választ, mivel szerintük alapvetően nem befolyásolják a pártok a testületi munkát, viszont bizonyos esetekben, a már korábban említett előnyök és hátrányok miatt, segítik és/vagy akadályozzák az önkormányzati döntéshozatalt.

Mindebből, tehát az derül ki, hogy a vizsgált településeken a pártok megjelenése a helyi önkormányzatokban inkább konfliktust szül, és nem az országos és helyi politika közötti kapcsolatot teremti meg, bár kapcsolat van, de az csak egyirányú: felülről lefelé. Úgy tűnik az a visszacsatolási mechanizmus, aminek a lehetőségét a pártok biztosíthatnák (még) nem működik, mivel az egyes képviselők hamarabb mennek szembe a helyi érdekekkel, mint pártjukkal. Azon személyekre, akik valamely országos jelentőségű párt jelöltjeként jutottak be az önkormányzatokba, valóban a legmegfelelőbb szó a „pártképviselek”, mert amint akkora létszámmal jelennek meg a testületekben, hogy az hatással lehet a döntésekre, vagy az eltérő ideológiájú pártok képviselői kiegyenlített arányban kerülnek be, sokkal fontosabbá válik a pártpolitika, mint

a helyi ügyek megoldása. A képviselő elsősorban a párt megbízottja lesz és csak másodsorban a lakosságé. A függetlenek és a pártszínekben bejutott képviselők között nincs egyetértés a képviselő célját illetően. A megkérdezett függetlenek megosztottak abban a kérdésben, hogy a pártképviselek önkormányzati tevékenységük során pártjuk helyi szintű képviselőre fókuszálnak, vagy a helyi problémák megoldását helyezik előtérbe. A pártjelölt képviselők többsége viszont egyértelműen azt állította, hogy ők a helyi problémákra koncentrálnak, és csak sokadlagos szempontjuk a társadalom és a párt kapcsolatának erősítése. Önkormányzati képviselőként valóban a helyi ügyek megoldását kell(ene) szem előtt tartaniuk, amit nem írhatna felül semmilyen pártutasítás. A döntéshozatali folyamat során azonban az ügyek átideologizálásával és politikáivá tételével a helyi érdek megvalósulásának akadályai lehetnek. Ahogy az a képviselői véleményekből kiderült az országos jelentőségű pártok helyi szintű jelenlétének szükségessége nem egyértelmű, valamilyen mértékben szükség van rájuk, érdekérvényesítő potenciáljuk miatt, viszont nem a helyi pártképviselek biztosítják az országos és helyi szint közötti kapcsolatot, ha csak annyiban nem, hogy a párt álláspontjának megfelelően szavaznak, vagy adott esetben tartózkodnak.

KONKLÚZIÓ

Arra a kérdésre, hogy „Kellenek-e pártok az önkormányzatokba?“, továbbra sem tudok válaszolni. Ezeknek a szereplőknek megvan a maguk előnye és hátránya, és ha betartják a „település játékszabályait“, tehát az adott közösség fejlődését tartják elsősorban szem előtt, és nem a párt akaratát, akkor pozitív szereplőként tűnhetnek fel. Természetesen a függetlenek és a „pártképviselek“ között eltérés van abban, miként ítélik meg jelenlétüket, bár mindkét fél úgy véli, hogy a pártok nem szerves részei az önkormányzatoknak, a helyi politikának inkább a helyi ügyekről kell szólnia és kevésbé a pártpolitikáról. A vizsgált településeken tapasztaltak alapján nem feltétlenül kell a pártok képviselőinek többséget szerezniük ahhoz, hogy a testületi ülések alkalmával megjelenítsék a párt politikáját. Az, hogy ez a későbbiekben mennyire juthat érvényre, a végső döntésben ez mekkora szerepet játszik, már a testület többi tagján múlik. Az önkormányzati munka valóban konfliktusosabbá válik abban az esetben, ha már ellentétes ideológiát valló, különböző értékrendű pártokat képviselők is helyet foglalnak a testületben, de ehhez szintén nincs szükség arra, hogy a pártok kerüljenek többségbe a testületben. Elég, ha akkora létszámban vannak jelen, hogy ellenszavazásukkal vagy tartózkodásukkal blokkolni tudják az önkormányzati döntéshozatalt.

Összefoglalóan elmondható, hogy bár az önkormányzati testületek csekély hányadában vannak jelen a pártok, és még kisebb azon képviselő-testületek

aránya, amelyek közel felében pártokat (is) képviselők ülnek, településfüggő, hogy az mennyire tekinthető áldásnak vagy átoknak a település számára. Amennyiben ezen szereplők képviselői felfogása továbbra is a lakosságtól eredzeti mandátumát és nem a párttól, valamint a település érdekében lép fel és nem a párt akaratát akarja mindenáron véghezvinni, úgy a pártok átlagos szereplői lehetnek a testületeknek. Ebben az esetben azonban már függetlenekként is elindulhatnak. Helyi szinten a párt azt a plusz hozzáadott értéket jelenthetné, hogy a függetlenekhez és az egyéb helyi szerveződésekhez képest eredményesebben tud lobbizni, jobban érvényesíthetné a település érdekeit, és megteremthetné a visszacsatolás lehetőségét, amennyiben az országos utasítások helyi szintű megvalósulásának eredményeit továbbítaná. A vizsgált települések többségében nem úgy tűnik, hogy minden esetben ezt a pozitívumot jelentenék az önkormányzatokban megjelenő pártok. A pártpolitika, mely sok esetben valóban a pártok saját politikájának helyi szintű megjelenítését szolgálja, háttérbe szorítja a helyi ügyek hatékony megoldását.

JEGYZETEK

- ¹ 1990-ben 6 fő, 1998-ban és 2010-ben 1-1 független képviselő.
- ² Ugyanakkor érdemes megjegyezni azt is, hogy az önkormányzati választásokon, amelyeket kb. fél évvel az országgyűlési választások után tartanak, alacsonyabb a részvétel, mint az országos választásokon.
- ³ A választási (2010. évi L.) törvény az önkormányzati választási rendszer alapjait nem érintette, mindössze a megyei közgyűlési választások esetében eredményezett jelentősebb változásokat (lásd Dobos, 2011).
- ⁴ Soós Gábor tanulmányában a társadalmi-gazdasági fejlettség esetében nem pusztán azt vizsgálta, hogy a település elmaradott-e vagy sem, hanem annak mértékét. E tanulmányban azonban nem a komplex mutató kiszámításához szükséges részmutatószámokat használom, csupán azt a tény, hogy az adott település ebből a szempontból hátrányos helyzetű-e vagy sem.
- ⁵ A pártok átlagos képviselő-testületi aránya a 10 000 fő alatti településeken: 10,76 százalék (1994), 6,39 százalék (1998), 4,94 százalék (2002), 7,08 százalék (2006), 10,69 százalék (2010).
Átlagos pártarány a 10 000 fő feletti települések önkormányzataiban: 76,97 százalék (1994), 72,81 százalék (1998), 77,52 százalék (2002), 82,93 százalék (2006), 83,11 százalék (2010).
- ⁶ A függetlenek átlagos képviselő-testületi aránya a 10 000 fő alatti településeken: 86,85 százalék (1994), 92,31 százalék (1998), 93,62 százalék (2002), 91,72 százalék (2006), 88,44 százalék (2010).
Függetlenek átlagos aránya a 10 000 fő feletti települések önkormányzataiban: 9,10 százalék (1994), 11,47 százalék (1998), 6,37 százalék (2002), 3,37 százalék (2006), 3,52 százalék (2010).
- ⁷ 2010-ben az új, helyi önkormányzati képviselők és a polgármester választását szabályozó törvény egyrészt csökkentette a kiosztható mandátumok számát, másrészt módosította a mandátumkiosztás alapjául szolgáló lakosságszám-határokat. (2010. évi L. törvény).
- ⁸ Az adatok forrása: Dukay-Szabó, 2009.

⁹ Átlagos pártarány a nem hátrányos településeken: 17,18 százalék (1994), 12,24 százalék (1998), 11,47 százalék (2002), 13,98 százalék (2006), 17,09 százalék (2010).

Átlagos pártarány a nem elmaradott településeken: 8,39 százalék (1994), 5,19 százalék (1998), 3,26 százalék (2002), 5,18 százalék (2006), 9,2 százalék (2010).

¹⁰ 3000–5000 fős településeken átlagosan 3,26 százalékponttal, az 5000 és 10 000 fő közötti településeken pedig átlagosan 13,66 százalékponttal több független található az egyes képviselő-testületekben.

¹¹ Hajdú-Bihar megye: Balmazújváros, Bocskai kert, Derecske, Hajdúdorog, Mikepércs, Polgár, Téglás

Veszprém megye: Balatonfűzfő, Berhida, Öskü, Pétfürdő, Várpalota.

¹² E kérdés során az autonómia és az integrációs modell közti választást teszteltük.

¹³ Joggal merülhet fel kérdésként, hogy a pártok jelöltjeiként bekerült képviselők esetén befolyásoló tényező-e az interjúalany pozíciója, tehát az, hogy egy olyan párt támogattja, amely kisebbségben van a testületben (más párttal vagy a függetlenekkel szemben) vagy jelölő szervezete többséget képez. Ennek vizsgálata a jelenlegi kis elemszám miatt azonban még nem vezetne eredményre.

IRODALOM

Bíró Endre (2002): *Nonprofit Szektor Analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. Budapest, EMLA Egyesület.

Bódi Ferenc (2001): *A települési önkormányzatok érdekvérvényesítése a településpolitikában*. Ph.D értekezés.

Bódi Ferenc (2009): *48301 OTKA beszámoló*.

Borboly István–Csite András (1999): A polgármester, a falu meg a közösség. Hozzászólás a független polgármester vitához. *Tér és társadalom*, XIII. évfolyam, 1999/1-2, 109–128.

Dobos Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: a 2010-es önkormányzati választási reform hatátsai a megyei önkormányzatokra. *Politikatudományi Szemle*, XX. Évfolyam, 4. szám, 61–83.

Dobos Gábor (2013): *Szakmai beszámoló a TÁMOP-4.2.2/B-10/1/2010-0023 pályázat keretében a BCE Politikatudományi Doktori Iskola által támogatott tevékenységről*.

Dukay-Szabó, Szilvia (2009): A politikai intézmények támogatottsága 1988/90–2008. In: Sándor Péter–Stumpf Anna–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány (DKMKA).

Horváth M., Tamás (1996): *Pártok a helyi önkormányzatokban. A települések politikai intézményei*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalomban*. Budapest, Századvég Kiadó.

Kákai László (2012): *Önkormányzati választások 1990-2010 – Mondd, te kit választanál*. (konferencia előadás) Magyar Politikatudományi Társaság XVIII. Vándorgyűlése, 2012. június 22–23., Veszprém.

- Kolejanisz Márk–Móra Veronika (2012): *Útmutató az új civil törvényhez és a jogszabályok közötti gyakorlati eligazodáshoz*. Budapest, Ökotárs Alapítvány.
- Körösényi András –Tóth Csaba–Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- Soós Gábor (évszám nélkül): *Mitől függ a helyi politikai szervezetek választási jelentősége?* Letöltés dátuma: 2007. április 28, forrás: helyidemokracia.hu: <http://www.helyidemokracia.hu/papers/SoosHelyiSzerv1.pdf>
- Szegvári Péter (2006). *Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnek minősíteni?)* Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Török Gábor–Gallai Sándor (2005): Választási rendszerek. In: Gallai Sándor–Török Gábor (szerk.) *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula Kiadó, 453-456.
- Várnagy Réka (2008): Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága. In: Ilonszki Gabriella (szerk.): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselek Magyarországon II*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 4366.
- Várnagy Réka (2012): *Polgármesterek a magyar Országgyűlésben*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.

Internetes és egyéb források

- Országos Választási Iroda: <http://www.valasztas.hu/>
1994. évi LXII. törvény
2010. évi L. törvény
2011. évi CLXX. törvény
- Magyarország Alaptörvénye

