

BŐHM ANTAL

AZ ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK A PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK TÜKRÉBEN

Már 1990 nyarán megfogalmazódott, hogy a rendszerváltás csak az őszi önkormányzati választással lesz teljes, vagy: ezzel a választással tesszük föl a pontot az „i”-re. Azt sugallva ezzel, hogy a helyhatósági választás nem egyéb, mint a parlament folytatása, azaz a győztesek győzelmének a megerősítése, avagy a vesztesek kompenzációs esélye. S mindez – különböző intenzitással – folytatódott a következő választási években is: 1994-ben, 1998-ban, 2002-ben. Ez utóbbi esetben egyesek már odáig mentek, hogy az önkormányzati választást nem egyszerűen a parlamenti folytatásának minősítették, hanem a két parlamenti fordulót követő harmadik fordulónak.

Mi lehet az oka annak, hogy a politikai elit számos tagja (és gyakran a média is) előszeretettel mossa egybe a két választást? Vajon van-e ennek realitása, tényleg ennyire az országos politika (a nagypolitika) dominálja a helyi (lokális, regionális) politikát?

Az én megítélésem szerint – nem tagadva a két választás kapcsolatát, vagy másként fogalmazva: a nagypolitika és a lokális politika összefüggéseit – mégiscsak *két különböző választásról van szó*, amelyek céljai, tétjei s közszereplői is jelentősen különböznek vagy különbözhetnek egymástól.

Teljesen nyilvánvaló, hogy *a parlamenti választás tétje össznemzeti* (országos ügyek, helyük a világban), s tétje: mely párt (vagy pártcsoportok) értékeit fogadják el leginkább a választók, s kik azok a politikusok, akik legjobban reprezentálják hazai és nemzetközi fórumokon a választópolgárokat.

Az önkormányzati választás céljai és tétjei hétköznapiabbak, mert egy-egy település (vagy településrész) polgárainak a mindennapi életéhez kapcsolódnak; az általuk választott helyi vezetők (polgármesterek és önkormányzati testület) mit tesznek lakókörülményeik javítása érdekében, komfortosabbá teszik-e lakóhelyüket vagy sem, hozzájárulnak-e vagy sem mindennapi életünk jobbá tételéhez (és több más hasonló kérdés merülhet föl).

A Medián Közvélemény-kutató Intézet egy felmérés keretében megkérdezte az állampolgároktól, milyen alapon döntenek el, hogy melyik polgármesterre szavaznak, mely problémákat tartják a legfontosabbnak településükön, s mi a jobb településük számára, ha polgármesterük ellenzéki, vagy ha kormánypárti. A válaszok megoszlása igen tanulságos.

Minek alapján dönti el, hogy melyik polgármesterre szavaz?¹

(A megadott szempontok közül a legfontosabb, a megkérdezettek százalékában)

Helybeli lakos legyen	25
Tartsa előbbre valónak a település érdekeit a pártérdekeknél	23
Ne legyenek korrupciógyanús ügyei	11
A mostani polgármester maradjon hivatalban	10
Rokonszenves párt támogassa	6
A politikán kívül is legyen szakértő valamiben	5
Legyenek jó összeköttetései	5
Rokonszenves ember legyen	4
Legyen felsőfokú végzettsége	3
Hívő keresztény legyen	1
Ne legyen volt MSZMP-tag	1
Ne legyenek múltbeli politikai kudarcai	1
Jó megjelenésű legyen	0

A megkérdezettek többsége a lokális érdekekre és feladatokra, valamint a feddhetetlenségre szavazott, s csak egy kisebbség vélekedett úgy, hogy fontos a pártpreferencia.

Ami pedig a település problémáit illeti, a gondok sorrendje:²

munkalehetőségek	(35)
közbiztonság	(53)
lakáshoz jutás	(30)
utak, járdák állapota	(89)
iskolák helyzete	(45)
szegények támogatása	(44)
csövesek, hajléktalanok helyzete	(47)
víz-, gáz- és csatornaellátás	(82)
köztisztaság	(91)
cigányok helyzete	(34)
kutyapiszok	(94)
tömegközlekedés	(73)
szemétszállítás és hulladék kezelése	(92)
közvilágítás	(87)
prostituáció	(37)

(Arra a kérdésre, hogy a kormány vagy az önkormányzat feladata-e elsősorban e problémák megoldása, az önkormányzatot említők aránya zárójelben a probléma után.)

¹ Önkormányzati erőterek. Népszabadság, Voks 2002. (2002. október 31.)

² Önkormányzati erőterek. Népszabadság, Voks 2002. (2002. október 31.)

Ez a kérdéssor is egyértelműen a kormányzati – tehát országos – és az önkormányzati – azaz helyi – problémákra és kezelésükre vonatkozik, s ebben a kettősségben a megkérdezettek igen jól el tudták választani a két-féle lehetőséget egymástól. Ennél direkter hangzott a harmadik kérdés.

Mi jobb egy település számára? (%)³

Nem tudja	2%
A polgármester legyen ellenzéki, mert akkor tud a leghatásosabb egyensúlyt képezni a központi kormányzattal szemben	3%
A polgármester legyen kormányparti, mert a település akkor tudja legjobban az érdekeit képviselni	22%
Mindegy, hogy a polgármester kormánypárti vagy ellenzéki, a lényeg az, hogy jól végezze a dolgát	73%

A megkérdezettek közel háromnegyede véli úgy, hogy mindegy a polgármester pártállása, csak rendesen végezze a dolgát. Jól működő demokráciákban ez minden bizonnyal így is van, azonban a fiatal magyar demokrácia 12 éves működése – különösképpen a jelenlegi megelőző kormányciklus tevékenysége –, úgy gondolom, nem teszi alaptalanná a 22 százaléknyi ellenvéleményt sem.

Visszatérve a két választás különbözőségére, a parlamenti választás két fordulójában pártokra és személyekre voksolunk, pártválasztásunk alapján a kormányról és ellenzékről döntünk, másfelől megválasztjuk az adott választási kerület országgyűlési képviselőjét. Az önkormányzati választás ennél összetettebb: megválasztjuk településünk elöljáróit (polgármesterét és az önkormányzati testület tagjait) s a regionális képviselőinket a megyei közgyűlésbe. (A fővárosban szavazhatunk a fővárosi főpolgármester személyére, a fővárosi önkormányzati testület pártösszetételére, kerületi polgármestereinkre és önkormányzati képviselőinkre.) E választási procedúrát bonyolítja a pártlistás és a kislistás választás különbözősége, a 10 ezer lakosnál nagyobb településeken pártlistákra, ennél kevesebb lakosnál személyekre voksolhatunk. S mindemellett 1994 óta választhatunk maguknak kisebbségi önkormányzati képviselőket is – 13 félélt, mert ennyiféle kisebbség tudott jelöltet (vagy jelölteket) állítani az önkormányzati választásokon.

A választási procedúrán túl igen jelentősek a *participációs különbségek* is a két választás között.

³ Önkormányzati erőterek. Népszabadság, Voks 2002. (2002. október 31.)

A választási részvétel 1990–2002 (%)⁴

	Parlamenti választás		Önkormányzati választás	
	I. forduló	II. forduló	I. forduló	II. forduló*
1990	63	46	40	29
1994	66	50	43	–
1998	56	56	42	–
2002	71	73	51	–

* az önkormányzati választások csak 199 választási kerületben voltak kétfordulósak

Rytkó Emília, az Országos Választási Bizottság irodavezetője a 2002. évi önkormányzati választásokat követően például büszkén jelentette, hogy soha nem szavaztak annyian a helyhatósági választásokon, mint 2002-ben. Ez így igaz, viszont látnunk kell azt is, hogy az eddigi választások alkalmával mégis 23–25 százalékkal kevesebben vettek részt az önkormányzati választásokon, mint a parlamentin. (Az egyetlen kivétel 1998, amikor a különbség mindössze 14 százalék volt.)

Magyarázható-e ez azzal, hogy egy éven belül két nagy választás nem nagyon tartja lázban a magyar közvéleményt? Az állampolgárok egy része nem is érti, miért kell „még egyszer” szavazni, amikor – nem is olyan régen – egyszer már szavazott. Az állampolgárok egy másik, szintén nem jelentéktelen része pedig úgy gondolja, hogy a parlamenti választás az igazi, az önkormányzati meg csak ráadás. S előfordulhat – elő is fordult már –, hogy a két választás évében egy-két népszavazásra is sor kerül, amelyek ugyancsak csökkentik a részvételi hajlandóságot. Mindez kétségtelen, az igazi problémát azonban *a nagypolitika és a helyi politika viszonyában* találhatjuk meg. Ez a kapcsolat tradicionálisan egyenlőtlen, mert Magyarországon politikán csakis a nagypolitikát értik, a helyi tulajdonképpen nem is számít annak.⁵ Következésképpen a nagypolitika rátelepszik a helyi politikára, maga alá gyűri, s helyette akarja megoldani a lokális kérdéseket is. Ez nyilvánvalóan a másfél évszázados – vagy talán még régibb – *paternalista* hatalomgyakorlással magyarázható, ami a rendszerváltást megelőző évtizedekben – a szocialista rezsim idején – nemcsak tovább élt, hanem föl is

⁴ Parlamenti választások 1990 (szerk.: Szoboszlai György), MTA Társadalomtudományi Intézete, 1990. Önkormányzati választások 1990 (szerk.: Bóhm Antal–Szoboszlai György), Budapest, MTA PTI, 1992, Parlamenti választások 1994 (szerk.: Bóhm Antal–Szoboszlai György), MTA PTI, 1995. Önkormányzati választások 1994 (szerk.: Bóhm Antal–Szoboszlai György) MTA PTI, 1996. Parlamenti választások 1998 (szerk.: Bóhm Antal–Stumpf István–Szoboszlai György) MTA PTI, Századvég, 2000.

⁵ Erről részletesebben: Bóhm Antal: „Nagypolitika” és lokalitás. Esszé a helyi politika esélyeiről. In: Törésvonalak és értékviszáltságok. (Szerk.: Balogh István) MTA Politikai Tudományok Intézete, 1994, 469–483.

erősödött. A rendszerváltás után lett volna ugyan lehetőség szakítani ezzel a hagyománnyal, azonban az önkormányzatiság életre hívása s a lokális kapcsolatok fölértékelődése ellenére nem történt változás. Mind a régi, mind az új politikai pártok politikai szocializációja a nagypolitika primátusára és az átpolitizált társadalomra épült föl, a lokális kérdések (érdekek, érdekérvényesítési esélyek) pedig háttérbe vagy látenciába szorultak. A nagypolitika domináns szerepe megmaradt. A rendszerváltás 12 éve alatt számos alkalommal tapasztalhattuk, hogy a nagypolitika a kisebb-nagyobb ügyekig menően minden helyi problémát fentről (a kormányból vagy a „pártközpontokból”) igyekszik irányítani s ezzel saját vélt vagy valóságos érdekeit lokálisan is érvényesíteni. Ennek a törekvésnek a megnyilvánulásait láthattuk a különböző (polgármesteri, képviselői, önkormányzati) jelöltállítások alkalmával vagy éppen a helyi koalíciók formálásában. Ha egy-egy településen fölmerült a nem az adott pártközpontnak megfelelő koalíciós kapcsolatok kialakításának lehetősége, rögtön beleszólt a nagypolitika, megakadályozta a helyi elképzelések realizálását, a makacsabb ellenszegülőket pedig eltávolította, kizárta az adott pártból. (Számos párt példáját lehetne itt idézni.)

A másodlagossá, harmadlagossá degradált helyi politika így vált a nagypolitika reményfutamává, azaz arra alkalmassá, hogy a központi párt-szervezetek klientúráját legalább valamiféle lokális stallumhoz, azaz kompenzációhoz juttassák. Ezért kellett minden önkormányzati választást a parlamenti választás folytatásának tekinteni; mint említettem, 1990-ben még csak arról volt szó, hogy a rendszerváltásban a helyhatósági választás teszi föl a pontot az „i”-re, 2002-ben azonban jó néhányan már a parlamenti választás „harmadik fordulójának” tekintették az önkormányzati választást. A két választás összemosása 2002-ben volt a legdirektebb, s ezt a befejezetlen kampány még inkább fölerősítette.⁶ Mindez az eredmények értékelésében is érzékelhető volt, majd minden párt talált magának valamiféle sikerélményt. Csurka a MIÉP látványos veresége után is azt emelte ki, hogy „öt helyet megőriztünk Budapesten”, Kósa Lajos pedig arról beszélt, hogy „nem lehetett bevenni a Fidesz fellegráit” (Debrecen, Veszprém, Zalaegerszeget, Kecskemétet, Pápát).

A két választás összekapcsolásának, összemosásának számos negatív következménye van, a legnagyobb gondot azonban minden bizonnyal az okozza, hogy *közel egy évig felheccelt, zaklatott állapotban van nemcsak a közélet, hanem a közigazgatás is.* Ezt 2002-ben a két választás alkalmával különösen megérezhettük. A kampány már az év elején elkezdődött – tekintsünk most el attól, hogy minden választási kampány az előző választás-

⁶ Ezt a Befejezetlen kampány című tanulmányomban részletesen kifejtem (kézirat).

tás végeredményével kezdődik –, elmélyült a választást megelőző hetekben, agresszívvá vált a parlamenti választás két fordulója között, majd pedig nem zárult le a választási eredményekkel, tovább gyűrűzött egészen a helyhatósági választásokig. Eközben a kormányzati szervek elbizonytalanodtak, mint minden választás előtt, hiszen nem lehetett tudni, melyik erőcsoportból kerül ki a győztes, s milyen személyi konzekvenciái lesznek az esetleges változásnak. *Elbizonytalanodik a közigazgatás is, mivel nagypolitika-függő, mi lesz, ha nem X vagy Y (párt vagy személy) lesz a győztes, mi lesz a jelenlegi struktúrával (és személyzetével). A választási években kódolva vannak a zökkenők: a költségvetésben, a preferenciákban és nem utolsósorban a személycserékben, a hatalom alsó és felső régióiban egyaránt. Mindez közel egy éves hiátust, jobb esetben egy helyben járást feltételez a kormányzat és a helyi hatalom működésében, és ezt mind az érintett személyek, mind pedig az állampolgárok nyilvánvalóan megérzik mindennapi életükben.*

Éppen ezért célszerűbb – zökkenőmentesebb – lenne a két választás időpontját eltolni egymástól, *az önkormányzati választás lehetne a parlamenti választások felező idejében.* Egy ilyen szisztéma éppoly fontos jelzést adhatna mind a nagypolitikának, mind a helyi politikának, mint az azonos éven belüli választás, világosabbá tehetné a kétféle politika különbözőségét és rugalmasabbá az átmeneteket.

Természetesen újra lehetne (és kellene) gondolni jó néhány más választási kérdést is. Például a *kisebbségi önkormányzatiságot*.⁷ Amikor 1994-ben először fogalmazódott meg ez a lehetőség, nem volt elegendő felkészülési idő a változások átgondolására. Azóta a kérdések markánsabbakká váltak és megsaporodtak. Ki dönthet a kisebbségekről? Miért kell (és lehet) egy nem kisebbséghez tartozó állampolgárnak a kisebbségekre is szavazni? Ki lehet a kisebbség képviselője? Öt jelölt elegendő-e egy több tíz- vagy százeres kisebbség érdekeinek képviseltére? Aligha véletlen, hogy az önkormányzati választások előtt megfogalmazódott az „etnobiznisz” kérdése, ami bizony túlmutat a kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségén. Konkrét példák is adódtak, amikor például a kisgazdapártból kikopott Lányi Zsolt az örmény kisebbség színében próbált szerencsét. Ez is az új kompenzációs lehetőségre utal, valaki – bárki – parlamenti képviselőből (ha pártja vagy önmaga vereséget szenved) lehet még helyi politikus (polgármester, önkormányzati képviselő, megyei testületi tag), és ha még ez sem sikerül, kisebbségi politikussá léphet elő. Azaz a kisebbségi önkormányzati választás ezzel egy újabb kompenzációs lehetőséget teremt a nagypolitikából, önkormányzatokból kiesettek számára. A kisebbségi önkormányzatokkal

⁷ Bóhm Antal: Az 1998. évi önkormányzati választások mérlege. *Ezredforduló*, 1998. 6. 14–17.

kapcsolatban számos más probléma is fölmerül. Nemegyszer botrányok követik egymást, mert családok, klánok sajátították ki a választást, s az is megesett, hogy az adott kisebbség nyelvét nem ismerő személyek kerültek be a kisebbségi önkormányzatokba. S túl ezeken, minden bizonnyal újra kellene gondolni, szabályozni a kisebbségek hatáskörét, jogosítványait is.

Visszatérve a nagypolitika és a helyi politika összemosására, valószínűleg nem kedvez a tisztázásnak a jelenleg érvényes *összeférhetetlenség, illetve összeférhetőség*. Az 1990. évi LXV. törvény módosítását az 1994. évi LXIII. törvény tartalmazza, amelyben – többek közt – ez áll:

„A főállású polgármester:

a tudományos oktatói, lektori, szakértői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt – az országgyűlési képviselői megbízás kivételével – nem létesíthet!”⁸

Azaz főállású polgármester *is lehet* országgyűlési képviselő, és viszont. Vajon komolyan gondolta-e a törvényhozó, hogy egy nagyobb település (ebben szó lehet a néhány százezer lakosú megyei jogú városokról, valamint a kis- és középvárosokról egyaránt) polgármestere képes két teljes embert igénylő funkció betöltésére? Aligha hihet bárki abban, hogy a parlamenti képviselő – még a háromhetente üléselő parlamenti ciklusok esetében is – képes lesz arra, hogy munkaidejének csak egy töredékét (felét – a legjobb esetben) fordítsa az országos ügyek intézésére, másik felében pedig lokális ügyeket intézzen. Vagy a nagypolitikai szerep, vagy – s ez a valószínűbb – a lokális szerep fog sérülni ezzel kétségtelenül. További kérdés: *kit is képvisel ekkor a polgármester-képviselő*, saját települését vagy politikai pártját? Itt nem arról van szó, hogy a parlamenti képviselő szerkeszt vagy lektorál egy könyvet, esetleg órát ad egy egyetemen, hanem arról, hogy polgármesterként helyi ügyekkel foglalkozik-e, avagy parlamenti képviselőként országos ügyekkel. Hogyan lehet azt csinálni, hogy ma országos döntésekben, kérdésekben szavazok, holnap pedig településem érdekében lobbizok? A nap 24 órája minden bizonnyal kevés lenne mindkét feladatkör *tisztességes* ellátásához. Arról nem is beszélve, hogy a két feladat összeférhetetlenségének deklarálása esetén új személyek tanulhatnak bele a politikába, s ebben – úgy gondolom – valamennyi párt érdekelt lenne.

Meggyőződésem, hogy sokat segíthetne a dolgok tisztázásában a parlament reformja. Sokakban megfogalmazódott már, hogy a tízmilliós Ma-

⁸ Az 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról. In: Önkormányzati választások 1994. I. m. 888.

gyarországnak miért van kétszer akkora létszámú parlamentje, mint más – nem kevésbé demokratikus – európai országnak (Svédország, Hollandia, Ausztria példáját említhetjük, hogy csak a hozzánk hasonló léptékű országokból vegyünk példát). Fele ekkora létszámú parlament bőven megtenné. Viszont szükség lenne számos érdekcsoport hatékonyabb érdekképviselőire is, ami *egy második kamara felállításával* elképzelhető. Akárhogy nézzük is, egy-egy választáson a szavazásra jogosultak 25–40 százaléka nem vesz részt. Őket vajon ki képviseli? Másfelől, mi szükség van arra, hogy egyházak, szakszervezetek, civil szervezetek próbálják meg érdekeiket érvényesíteni a parlamenti választásokon?

Egy elképzelhető reform kétkamarás parlamentre épülhetne. Az egyik: a jelenlegi parlament alapos megkurtításából állhatna, a 376 képviselő helyett maximum 200 képviselőből, a másik pedig korporatív alapon a kisebbség, a szakszervezetek, az egyházak, a civil szervezetek és a régiók képviselőire épülhetne. A játéktér ezáltal megtisztulhatna, a szakszervezeti vezetőknél nem kellene a kormánypárt színeiben parlamentbe menni, az egyházaknak nem kellene a választási kampányban politikai érdekeket manifesztnálni, s a civilek is megmaradhatnának civil szerepükben, nem is beszélve a régiókról, amelyek kialakítására éppen most kerítenek sort. Egy ilyen – képzelt – struktúrában minden bizonnyal helyére kerülne az országos politika és a lokális is. S hogy ennek megvalósítására lesz-e, s ha igen, mekkora lesz az esély – ezt a jövő döntheti el.

