

A FALUSI ÖNKORMÁNYZATOK ÚJRAÉLEDÉSE ÉS DEMOKRÁCIADEFICITJE

Az 1990. évi első önkormányzati választáson az önkormányzatok száma 3070 volt; ebből 2904 helyi autoritás községnek, 143 városnak, 22 megyei jogú városnak számított. A városok közül 103 volt tízezer főnél nagyobb lélekszámú, s 40 volt tízezer főnél kisebb népességű. A 2002-es önkormányzati választáson 3146 önkormányzatot találtunk, amelyből 2893 község, 230 város, 22 megyei jogú város volt. A városok száma nyolcvanhéttel nőtt, a községek száma tizeneggyel csökkent. Tehát a városok számának növekedését nem követte a községek számának apadása, mivel a városi rangra feltört községek mellett számos új község jött létre azáltal, hogy a régen egybekapcsolt települések szétváltak, de van példa arra is, hogy sohasem volt önálló településrész szerzett önkormányzatiságot magának. Az új községi önkormányzatok létrejöttének számos oka van. A leggyakoribb ok a hajdan csatolt településrészek elhanyagoltsága volt (rossz közlekedési viszonyok, hiányos helyi szociális ellátó rendszer: óvoda-, iskolabezárás).

Annak ellenére, hogy a városi önkormányzatok száma gyarapodott, a községieké nem csökkent, sőt számuk növekedett is, az ötszáz fő alatti községi önkormányzatok száma kilencvennégyel nőtt a három önkormányzati ciklus alatt.

A falvak a városokkal szemben más szempontból is népszerűbbé váltak a rendszerváltást követő első évtizedben. Az első ciklus alatt az országon belüli vándorlás iránya még követte a nyolcvanas évek trendjét, vagyis a tízezer főnél kisebb települések vándorlási egyenlege mínusz volt, s a legnagyobb többletet a főváros és a megyei jogú városok mondhatták magukénak. A vándorlási veszteség különösen erőteljes volt a háromezer főnél kisebb lélekszámú falvakban.

A második ciklus idejére a vándorlás iránya megfordult, a főváros vándorlási vesztesége meghaladta a negyvenezer főt, a megyei jogú városok vesztesége elérte a tizenhétezer főt, ellenben a nagy- és középfalvak népessége (ezer és háromezer, valamint háromezer és tízezer közötti községek) negyvenötezer fővel gyarapodott a népmozgalomnak köszönhetően. Az apró- és kisfalvak népességcsökkenése pedig lecsillapodott.

1. táblázat. Magyarország települései jogállás és népességszám alapján

	Települések száma			
	1990	1994	1998	2002
Budapest	1	1	1	1
Megyei jogú város	22	22	22	22
Városok összesen	143	171	195	230
Város 10E fő felett	103	105	108	112
Város 10E fő alatt	40	66	87	118
Községek összesen	2904	2923	2913	2893
Község 10E fő felett	16	13	10	7
Község 3000–9999 fő között	306	283	266	237
Község 1000–2999 fő között	954	966	953	942
Község 500–999 fő között	708	699	696	693
Község 500 fő alatt	920	962	988	1014
Budapest kerületei	23	23	23	23
Összesen	3070	3117	3131	3146

Forrás: KSH T-STAR, Mokos Béla számításai alapján.

2. táblázat. Vándorlási egyenleg településkategóriák szerint 1990–2002 között

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	1990–1993	1994–1997	1998–2002
Budapest	21 001	–40 112	–57 538
Megyei jogú város	12 706	–16 874	–34 307
Város 10E fő felett	–8 621	1 093	1 867
Város 10E fő alatt	–2 215	115	5 176
Község 10E fő felett	4 124	9 711	10 418
Község 3000–9999 fő között	–2 888	28 291	40 111
Község 1000–2999 fő között	–12 934	17 534	29 264
Község 500–999 fő között	–5 908	1 537	5 015
Község 500 fő alatt	–5 228	–1 295	66

Forrás: KSH T-STAR, Mokos Béla számításai alapján.

A harmadik ciklusra a főváros és a megyei jogú városok vándorlási vesztesége tovább erősödött, mivel Budapestet ötvennyolcezerrel többen hagyták el, mint ahányan beköltöztek, de megyei jogú városokból is harmincnégyezer fővel többen költöztek el, mint be. A vándorlás további nyertesei a nagy és közepes népességű falvak maradtak, amelyeknek a vándorlási többlete megközelítette a hetvenezer főt. Az ezredfordulós önkormányzati ciklusra az apró- és kistalvak népessége is enyhén gyarapodott a költözések révén.

A lábbal voksoló polgárok egy jelentős része a városi és községi önkormányzatok versenyében egyértelműen a falusi helyi társadalmakra szavazott. A vidéket választották a várossal szemben annak ellenére, hogy a községek a városokkal ellentétben közel fél évszázadon át hátrányos megkülönböztetésben voltak, különösen a fejlesztési források és helyi szociális szolgáltatás elosztását illetően.

Az önkormányzatiság sajátos helyzetet teremtett a falvak számára, mivel az 1990-es Önkormányzati törvény olyan jogosítványokat adott a községeknek, mint a városoknak, de ehhez a jogokhoz a törvény alkotója nem rendelt elegendő vagyont, illetve nem biztosított megfelelő állami forrásokat.

Magyarország népességének 37%-a községekben, ötszáz fő alatti népességű településen 3%, ötszáz és ezer fő közötti faluban 5% élt, s ezer léleknél többet számláló faluban lakott a magyar állampolgárok 29%-a, azaz a falusi népesség zöme közép-, illetve nagyfalvakban élt az ezredfordulón.

Az elvándorlás és a természetes fogyás az apró- és kistalvakra igen jellemző volt az önkormányzatok megalakulásáig, a második és harmadik önkormányzati ciklusra azonban a népességcsökkenés mérséklődött, lassan megállt. A közép- és nagyfalvak népességének száma az önkormányzatiság éve alatt enyhén növekedett. A növekedés különösen a városi agglomerációkban volt erőteljes. A szuburbanizációs tendencia inkább a városközeleli településeknek okozott lakónépesség-növekedést, amely együtt járt a nagyobb fejlesztési forrásokhoz való hozzáféréssel. Különösen a helyi társadalmi elitek kiköltözése segítette az agglomerációs települések gyors felemelkedését.

A városok környékén épültek az új lakások és nyílt nagyobb lehetőség a közműhálózat továbbfejlesztésére. A tömegközlekedés kiépültsége, a foglalkoztatók jelenléte s a jobban fizető munkaalkalmak is hozzájárultak az adófizető polgárok és vállalkozók megjelenéséhez és az előnyösebb gazdálkodási feltételekkel rendelkező önkormányzatok megerősödéséhez.

A periferikus falvakban (a városoktól távolabb) ellenben rosszak voltak a népesség gazdasági aktivitását jellemző mutatók. A vidéki települési önkormányzatok részére visszajuttatott személyi jövedelemadóhányadot az állami költségvetésnek kellett kiegészíteni. A helyzetet még súlyosbította az a tény, hogy az ország más településein helyben képződő önkormányzati bevétel mind jelentősebb hányadát kitevő helyi adókat ezekben a térségekben nem vethették ki, mivel az öregedő népesség körében kevés volt a nyereséget képző vállalkozó, ugyanakkor jelentős kiadást könyvelhettek el a polgármesteri hivatalok a szociális intézményekben.

A szociális ellátórendszer fenntartása törvényekben szabályozott, előírt és kirótt feladata az önkormányzatoknak, amelyre egyre kevesebb norma-

tív támogatást kaptak az állami költségvetésből. Arányaiban legtöbbit az egészségügy, közel a költségek egészét, a legkevesebbet az oktatás, amely a költségeknek felét kapta meg, s a kettő között helyezkedett el a szociális ellátás és segélyezés. Amennyiben a kiadási oldal arányait vizsgáljuk, a legnagyobb kiadást a nevelés-, az oktatás jelentette, ezt követte az egészségügy és a szociális támogatások, valamint szociális intézmények fenntartása.

A rendszerváltás óta a kistelepülésekre visszakerülő óvodai nevelés és általános iskolai oktatás megmaradását kétség kísérte, mert a helyi települési önkormányzatok súlyosbodó gazdasági helyzete miatt az intézményeket bezárhatták, illetve saját akaratuknál fogva, már nem központi-adminisztratív rendeletek nyomán, hanem jól felfogott racionális döntéseik eredményeként összevonhatták, azaz újra megindult a kis- és az apró falvak kiürülése, társadalmi eróziója. Az intézmények, azon túl, hogy szolgáltatást nyújtottak, a helyben élők mindennapjait könnyítették és gazdagították. Nem lehet elfeledkezni arról a tényről sem, hogy az intézmények, ha még szűken is, de helyet adtak az értelmiségnek, amely sok esetben egy-egy település szellemi életét, kohézióját, integrációját, ezáltal jövőjét határozhatta meg, még akkor is, ha a mai vidéki életvilágban egyre kisebb szerep jut számára.

Mivel az iskola az egyik legköltségesebb intézménye volt az önkormányzatoknak, ezért csak a jól gazdálkodó önkormányzatok kezelésében tudott fejlődni. Voltaképpen a falvak zárt helyi társadalmában számos iskolának sem hatékony autonómiája (társadalmi kontroll, kliensorientált minőségbiztosítás), sem valamilyen állami garanciából eredő tényleges biztosítékai nem voltak arra, hogy az alkotmányban (Magyar Köztársaság Alkotmánya 16. §), valamint az oktatási törvényben foglaltaknak megfeleljen. Az iskolaigazgató kiszolgáltatót a mindenkori képviselő-testületnek, mivel a helyi önkormányzati képviselő-testület nevezi ki, illetve teljesen alárendelt a polgármesternek, mivel a munkáltatói jogokat ő gyakorolja felette. Ebből az egyoldalú erőfölényből a közpénzek elosztása során az iskolaügyet gyakran hátrányok, nem ritkán sérelmek érték.

Az egészségügyi alapellátáshoz tartozott a háziiorvosi (házi gyermekorvosi), védőnői, ápolási, fogászati és gyógyszerügyi ellátás. A védőnői rendszer jól kiépült az egész országban, s ez az alapszolgáltatás a legapróbb településen is a helyén van. Viszont a kisebb falvakban, a csatolt községekben az orvosok csak hetente egy-két alkalommal járnak ki rendelni, állandó rendelőjük és lakhelyük az esetek többségében a nagyobb községekben van. A halmozottan hátrányos helyzetű vidékies térségekben a háziiorvosi státuszok gyakran betöltetlenek, mivel a költségekhez képest az aprófalvakban az orvosoknak sokat kell utazni, a kártyapénz alacsony, s a

magas cigány népesség miatt pedig kevés a paraszolvencia. A gyermekorvosi ellátottság teljesen csak a városokban és a nagyközségekben megoldott. A házi gyermekorvosok öthatoda városokban praktizált. A gyógyszerárak valamivel jobban elérhetőbbek voltak, de 2197 településen nem volt gyógyszerár, 2635 apró- kis- és közepes faluban, illetve annak környezetében alig 418 patika működött az ezredfordulón.

3. táblázat. Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők eloszlás 2000-ben

Településtípus	0–18 évesek száma (fő)	Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők száma (fő)	Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők a kiskorúakhoz viszonyítva (%)
500 fő alatti község	58 675	35 552	60,6
501–1000 fő	107 563	58 709	54,6
1001–3000 fő	367 972	184 976	50,3
3001 főnél nagyobb község	294 626	132 555	45,0
Város	566 231	227 002	40,1
Megyei jogú város	388 558	95 794	24,7
Budapest	284821	40942	14,4
Ország összesen	2 068 446	775 530	37,5

Forrás: BM Önkormányzatok Gazdálkodási Főosztálya, KSH T-STAR, 2000.

A munkanélküliek jövedelempótló támogatásából és rendszeres szociális segélyből részesülők többsége vidéki volt, annak ellenére, hogy a városokban élt a népesség kétharmada.¹ Ennek egyik oka, hogy a munkanélküliség a legkorábban a falvakban alakult ki, és itt vált tartóssá, kezelhetetlenné.

A segélyek mellett jelentős támogatásban részesültek a gyermekes családok a rendszeres gyermekvédelmi és gyermeknevelési alapból. Ez a támogatás a gyermekek iskoláztatásához és iskolai költségeihez jelentős mértékben járult hozzá. Az alacsony jövedelmű családok mindegyike normatív alapon, a szociális és gyermekvédelmi törvényekben előírt módon jutott hozzá a nevelési támogatáshoz. A fővárosban csak minden hetedik, a megyei jogú városokban minden negyedik, a többi városban minden harmadik, a nagy és közepes községekben már minden második gyermek rászorult a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra. A kis és

¹ A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülők 50,4%-a, a rendszeres szociális segélyből részesülők 41,3% falun élt 1998-ban. (Bódi: Helyi szociális ellátó rendszer vidéken. Agroinform Kiadóház, Budapest, 2001, 245.)

aprófalvakban a fiatalok több mint a fele, illetve közel kétharmada részesedett a családvédelmi támogatásból.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÁS MINT KAMPÁNYESZKÖZ

Az önkormányzatiság nagy szabadságot adott a helyi autoritásoknak, de kérdéses, hogy a közjogi keretek adta szabadság biztosít-e valódi szabadságot a helyi társadalmak számára. Mivel az önkormányzatokkal szemben nagy volt az elvárás, és a rájuk ruházott feladatok száma csak egyre nőtt, de hozzárendelt feltételek szűkösek maradtak, ezért nagy volt a kísértés, hogy a szociális ellátó rendszer egyik-másik költséghelyétől menekülnek, de legalábbis az egyik kötelezettséget elhanyagolják.

A polgármesterek és velük együttműködő testületek éltek az önkormányzatiság adta szabadsággal, s a források belső elrendezését nem minden esetben a helyi társadalom szükségletei szerint alakították. A helyi hatalom gyakran a saját helyi politikai érdekei mentén költötte el az önkormányzat pénzét vagy vált meg az önkormányzat vagyonától.

A helyi politikából mindinkább kiszoruló helyi intelligencia nem tudta útját állni a nyers gazdasági szempontokat megjelenítő vállalkozói érdekeknek, amely nem törődött a helyi szolgáltatások létével és minőségével, mivel a helyi gazdasági elithez sorolható rétegek nem szorultak a helyi szociális ellátó rendszerre. A falusi társadalmak egy részében, ahol a helyi politikát meghatározó családok mögött a helyi gazdaság szereplői álltak, a megválasztáshoz szükséges többséget azok az idősek adták, akik, ha alacsony, de biztos jövedelemmel, nyugdíjjal rendelkeztek. A nyugdíjastársadalom szociális ellátásához szükséges javakat a községi önkormányzatoknak könnyebb volt előteremteni (nyugdíjasklub és -otthon, étkeztetés stb.), mint az aktív korúak ellátását megoldani vagy az ifjú nemzedékek számára az óvodát és az iskolát biztosítani. Az idősek számára az ünnepek során kiosztott ajándék és kisebb támogatás (többnyire a szociális alapból finanszírozva) olcsó és hatékony kampányeszköz a polgármesterek kezében. A differenciáltabb helyi társadalomban, amelyben a szociális ellátórendszer összetettebb és az érdekek is szabadabban kifejeződnek, a szociális támogatás kevésbé válhat a helyi hatalom eszközévé.

A HELYI ELIT ÁLTAL VEZETETT TÁRSADALMAK

A vidéki helyi társadalmakban, különösen a városoktól távol eső, nem urbanizált életvilágokban a foglalkoztatottság alig érte el a húsz százalékot,

az adófizetők aránya nem közelítette meg a tíz százalékot, az inaktív keresők aránya viszont meghaladta a negyven százalékot, vagyis az aktív korú népesség túlnyomó többsége a helyi autoritás jóindulatától függően jutott minimáljövedelemhez; itt nem értékelhető a helyi társadalom ellenőrzése a helyi hatalom felett.

A helyi társadalom életminősége, illetve a helyi szolgáltatások léte és minősége nagymértékben vagy teljesen a helyi elit jóindulatától, illetve felvilágosodottságától függött. Szociális függőségben éltek azok a falusi társadalmak is, amelyekben az egyéni és a családi élethez szükséges jövedelmet, illetve szolgáltatásokat és forrásokat a helyi politika szereplői biztosították segélyekkel, közmunkával és más úton a helyben élő aktív korú népesség többsége számára.

A helyi autonómiák működését, a helyi önkormányzati választásokat csak az említett társadalmi tényezők figyelembevételével, valamint fentebb érintett szociális deficit ismeretében érdemes vizsgálni.

A KISLISTÁS VÁLASZTÁS A STATUS QUO MEGERŐSÖDÉSÉNEK KEDVEZETT

Tízezer főnél kisebb településen, a választási törvény értelmében, nem alakítottak ki helyi választási kerületeket, s a jelölő szervezetek sem tudták töredékszavazataikat a listáikon érvényesíteni. 2002-ben 24 962 képviselői hely közül 1398 a kompenzációs listákról került kiosztásra. Budapesten 258, a megyei jogú városokban 268 és az egyéb tízezer főnél nagyobb településeken további 872 mandátumot nyertek el a jelölő szervezetek kompenzációs listáiról. Ez azt jelenti, hogy a Budapesten, a megyei jogú városokban, valamint a tízezer főnél népesebb egyéb településeken a helyi képviselők 40%-a listáról szerzett mandátumot.

A listás mandátum megszerzésének a lehetősége annak a jelölő szervezetnek is megvan, amelynek egyetlen egy képviselője sem jutott be az egyéni kerületből a képviselő testületbe. Ezért a tízezer főnél nagyobb településeken a pártosodás szükségszerűen erőteljesebb, mint a tízezer főnél kisebb lélekszámú településeken. 2002-ben a kompenzációs lista nélkül választó helyi önkormányzatokban a képviselők 88%-a független volt. A jelölő szervezetek hiánya különösen szembeötlő a közepes, a kis- és aprófalvak esetében, ahol a „függetlenségi mutató” túllépte a 90%-ot. 1998-ban a helyzet lényegesen nem tért el ettől, a függetlenek aránya a tízezer főnél kisebb létszámú településeken 90%, s a kis lélekszámú falvakban még erőteljesebb volt (95–97%).

A kompenzációs listát nélkülöző önkormányzatok esetében – tízezer főnél kisebb lélekszámú településen (2002-ben) 2886 községben és 118 kisvárosban 4 millió 244 ezer fő lakott – a választás úgynevezett kislistán történt, amelynek a lényege az, hogy a szavazócédulára felkerült nevek közül csak az kap mandátumot, aki a legtöbb jelölést érte el, illetve mindazok, akik az első mögött sorakoznak mindaddig, amíg be nem töltik a képviselői helyek számát. A tapasztalt helyi képviselők, illetve jelöltek ezért arra kérték a támogatóikat, hogy nevükön kívül több jelöltre ne adjanak voksot, vagyis ne használják ki a leadható szavazatokat, mert ezzel az egyes jelölésűek úgymond „megugranak” a listán.

A választókra erős befolyással bíró helyi politikusok ezért nagy biztonsággal kerülte be a községi önkormányzatok képviselő-testületeibe. A tízezer főnél kisebb lélekszámú településeken, a fenti okok miatt, nem az erős jelölő szervezeti háttér (pártok, civil szervezetek) megléte dominált, hanem elsősorban a potens egyéniségek. A községi és kisvárosi testületekbe ezért kerültek főleg a helyi munkaadók (vállalkozók, intézményvezetők), viszonylag nagyobb gazdasági befolyással rendelkező személyek, valamint olyan „pater familias”-ok, akik népesebb rokonsággal és kiterjedt másodlagos társadalmi kapcsolatokkal rendelkeztek (ügyeket elintézni tudó kijáró személyek), vagy legalábbis ennek hírében állottak.

A vidéki Magyarország többségében a községi önkormányzatok testülete inkább vált a helyi elit exkluzív intézményévé, s lett egy szűkebb patriciusi csoport érdekhordozója, mint a szélesebb helyi társadalom fóruma. Miután a helyi társadalom érdekeinek artikulációját más szervezet nem tudta felvállalni (érdekhordozó helyi társadalmi szervezetek hiánya a falvakban), ezért a közgyűlések szinte fellebbezhetetlen döntési csúcspontok lettek a helyi társadalomnak.

RÉSZVÉTEL A HELYI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOKON

Az új önkormányzati választójogi törvény (1994: LXII. tv.) utáni első választáson rémisztően alacsony volt a részvétel. Az egész országban a választásra jogosultaknak alig több mint 43%-a járult az urnához, bár a kislistás településeken ez az arány meghaladta az 54%-ot, de ugyanakkor az alföldi nagyvárosokban messze 30% alatt maradt a részvétel. Az alacsony választási aktivitás semmi esetre sem erősítette a helyi települési önkormányzatok legitimitását, s csökkentette presztízsüket a nagypolitika erőterében. A választáson való részvétel nagyobb volt a falvakban, különösen a kis- és aprófalvakban, ahol egy-egy település esetében akár az országos átlag kétszeresét is megközelítette.

4. táblázat. Választási részvétel az 1998-as önkormányzati választáson településkategóriák szerint

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	653 339	1 495 260	43,69
Megyei jogú város	610 566	1 622 290	37,64
Városok összesen	874 694	2 086 697	41,92
Város 10E fő felett	675 696	1 653 772	40,86
Város 10E fő alatt	198 998	432 925	45,97
Községek összesen	1 572 406	2 923 088	53,79
Község 10E fő felett	43 176	107 768	40,06
Község 3000–9999 fő között	428 679	926 706	46,26
Község 1000–2999 fő között	700 528	1 279 796	54,74
Község 500–999 fő között	248 643	394 369	63,05
Község 500 fő alatt	151 380	214 449	70,59
Összesen	3 711 005	8 127 335	45,66

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	653 339	1 495 260	43,69
Megyei jogú városok	610 566	1 622 290	37,64
Települések 10E fő felett	718 872	1 761 540	40,81
Települések 10E fő alatt	1 728 228	3 248 245	53,20
Összesen	3 711 005	8 127 335	45,66

Forrás: az Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

Az 1998-as választások nem hoztak meglepetést. A részvétel szintén alacsonynak mutatkozott (45,7%), különösen a nagyvárosokban (37,6%), a falvakban tendenciózusan növekedett a részvétel aránya attól függően, hogy hány fő lakta a települést; minél kisebb volt egy község annál többben mentek el szavazni. A „kicsi aktívabb” elve az országos magasabb részvételi arány (51,1%) mellett is érvényesült 2002-ben, amikor a tavaszi forró parlamenti választási láz még az önkormányzati választás hűvösebb októberi napjaiban sem csillapodott le.

A községek, s különösen az apró- és kistelepülések magasabb részvételi hajlamát többféle képpel lehet magyarázni. Egyrészt ott, ahol az emberek személyesen ismerik egymást, a saját vezetőiket is jobban ismerik, illetve nagyobb aktivitással vesznek részt a kiválasztásukban, s adnak számukra bizalmat. Másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy az önkormányzati választások tétje a vidéken élők számára egyértelműbb, mint a városiaknak, különösen a nagyvárosban élőknek, mivel a falvak nagy részében a

helyi polgármesteri hivatal és a hozzá tartozó intézmények és közszolgáltatások nyújtják az olykor egyetlen munkaalkalmat, s ezzel a falu a családok fő jövedelemszerző helye is egyben, amely fölött a helyi testület, főleg a polgármester diszponál. A falvak, különösen a kis lélekszámú falvak nagyobb választási aktivitása nem a közügyekben való nagyobb társadalmi részvételről árulkodik, hanem egyszerűen a falusi szegénység terméke; vidéken egyszerűen azért mennek el többen szavazni, mert nem akarnak sárosak lenni a polgármester előtt.

5. táblázat. Választási részvétel az 2002-es önkormányzati választáson településkategóriák szerint

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	754 674	1 432 553	52,68
Megyei jogú város	724 950	1 615 527	44,87
Városok összesen	1 082 566	2 282 619	47,43
Város 10E fő felett	800 624	1 721 603	46,50
Város 10E fő alatt	281 942	561 016	50,26
Községek összesen	1 590 600	2 794 418	56,92
Község 10E fő felett	28 611	66 163	43,24
Község 3000–9999 fő között	410 364	822 745	49,88
Község 1000–2999 fő között	732 697	1 288 093	56,88
Község 500–999 fő között	257 678	396 280	65,02
Község 500 fő alatt	161 250	221 137	72,92
Összesen	4 152 790	8 125 117	51,11

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	754 674	1 432 553	52,68
Megyei jogú városok	724 950	1 615 527	44,87
Települések 10E fő felett	829 235	1 787 766	46,38
Települések 10E fő alatt	1 843 931	3 289 271	56,06
Összesen	4 152 790	8 125 117	51,11

Forrás: az Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

A magas választási részvétel nem a kampány eredménye, s nem is a nagyobb választási verseny következménye, hanem egyszerűen igazodás a helyi hatalom elvárásához. Mind később látható, a magas részvétel mellett nem tapasztalható a helyi hatalmi posztokért való nagyobb versengés.

A HELYI HATALOM VERSENYE A KÉPVISELŐI ÉS POLGÁRMESTERI POSZTOKÉRT

Képviselők

Az 1998-as önkormányzati választáson 23 482 helyi települési képviselői helyért folyt a küzdelem, amelyért 63 160 jelölt szállt versenybe, vagyis 100 képviselői helyre 269-en pályáztak (2,69-szeres volt a túljelentkezés). Az egy képviselői helyre jutó helyi képviselőjelöltek számának számtani átlagát neveztük el kompetíciós rátának, amely arányszám kifejezi a választási verseny erősségét egy-egy településre vagy a településtípus adatait összeadva egy-egy településkategóriára vonatkozóan.

A század utolsó önkormányzati választásán az országos kompetíciós ráta alatt helyezkedtek el a községek, s jóval az átlag felett találhatók a városok. A fővárosban 6,7-szer több, a megyei jogú városokban 7,8-szor több, a kisvárosokban 5,3-szor több jelölt indult, mint amennyi képviselői hely kiosztható volt. A községekben mindösszesen 2,2-szer volt nagyobb a túljelentkezés. A vízválasztó mégsem a jogállás kategóriája volt, vagyis a helyi versenyek erősségét nem a városi rang befolyásolta, hanem a település népességének a száma, vagyis az, hogy egy önkormányzat vegyes rendszerű (választókerületekre és kompenzációs listára épülő) vagy kislistás rendszerű. A tízezer fő és annál kisebb lélekszámú kisvárosokban és községekben háromszor-négyszer kevesebb jelölt indult egy mandátumért, mint a vegyes választási rendszerű önkormányzatokban.² Az eltérést magyarázhatjuk a választói rendszerből, s ebből következően a jelölő szervezetek sűrűségéből, de elfogadható ok az is, hogy a nagyobb településeken nagyobb a tét, mint a falvakban és -városokban, hiszen a tízezer főnél népesebb önkormányzatok többsége jelentős térségi szerepet tölt be, ebből eredően kiterjedt ellátórendszere és intézményi apparátusa van, s ennek arányában nagyobb költségvetéssel bír. A falvaknál a hatalom utáni alacsonyabb érdeklődést magyarázhatjuk a helyi politikai elit zártágával és kikezdhetetlenségével, bár ezt a tízezer főnél népesebb helyi társadalmakról is elmondhatjuk, különösen az alacsony gazdasági aktivitást mutató térségekben, ugyanakkor a városokban és nagyobb népességű településekben a helyi hatalmat kritikusan kezelő értelmiség vagy a helyi autoritástól független véleményformálók előfordulásának lényegesen nagyobb az esélye. Amennyiben a helyi társadalom kellően összetett, akkor a helyi

² A jelöltek összesítésénél nem vettük figyelembe a kompenzációs listán szereplő jelöltek számát, mivel a jelölő szervezetek listáira (pártlistáira) többnyire azok kerülnek, akik egyéni kerületben is indulnak, de olyan személyek is szerepelhetnek a pártlistákon, akiknek matematikai esélyük sincs a testületekbe való bekerülésre.

politika mintázata is differenciáltabb, s nagyobb a kilátása annak, hogy a helyi hatalommal szemben új alternatíva lépjen fel és választásról választásra megküzdjön az aktuális vezetőkkel.

6. táblázat. Helyi képviselőjelöltek versenyhajlama a 1998-as önkormányzati választáson

Önkormányzatok jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta*
Budapest	2615	390	6,71
Megyei jogú város	3138	401	7,83
Városok összesen	11 938	2245	5,32
Város 10E fő felett	8785	1164	7,55
Város 10E fő alatt	3153	1081	2,92
Községek összesen	45 469	20 446	2,22
Község 10E fő felett	783	100	7,83
Község 3000–9999 fő között	7779	3064	2,54
Község 1000–2999 fő között	18 584	8024	2,32
Község 500–999 fő között	9 555	4526	2,11
Község 500 fő alatt	8 768	4732	1,85
Összesen	63 160	23 482	2,69

Önkormányzatok jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	2615	390	6,71
Megyei jogú városok	3138	401	7,83
Települések 10E fő felett	9568	1264	7,57
Települések 10E fő alatt	47 839	21 427	2,23
Összesen	63 160	23 482	2,69

* A kompetíciós ráta a kompenzációs listák adatait nem tartalmazza.

Forrás: az Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

A helyhatósági választásokon 2002-ben, fokozottabb választói részvétel mellett, a népesebb településekben nagyobb volt a versenyhajlam, mint a kis lélekszámú önkormányzatokban, az előző választáshoz viszonyítva azonban a településkategóriák között az eltérés csökkent. Tízezer fő alatt emelkedett, ellenben a vegyes választási rendszerű önkormányzatokban mérséklődött a kompetíciós ráta. 2002-ben a kislistás választási rendszerű településeken a versenyhajlam meghaladta 2,4-et, viszont a vegyes választási rendszerű önkormányzatoknál a kompetíciós ráta alig érte le a 7-et.

7. táblázat. Helyi képviselő jelöltek versenyhajlama a 2002-es önkormányzati választáson

Képviselőtestületi választás	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint			
Budapest	2526	381	6,63
Megyei jogú város	2803	397	7,06
Városok összesen	12 837	2646	4,85
Város 10E fő felett	8437	1215	6,94
Város 10E fő alatt	4400	1431	3,07
Községek összesen	48138	20 061	2,40
Község 10E fő felett	469	69	6,80
Község 3000–9999 fő között	7518	2725	2,76
Község 1000–2999 fő között	20 033	7941	2,52
Község 500–999 fő között	10 250	4478	2,29
Község 500 fő alatt	9868	4848	2,04
Összesen	66 304	23 485	2,82

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	2526	381	6,63
Megyei jogú városok	2803	397	7,06
Települések 10E fő felett	8906	1284	6,94
Települések 10E fő alatt	52 069	21 423	2,43
Összesen	66 304	23 485	2,82

* A kompetíciós ráta a kompenzációs listák adatait nem tartalmazza.

Forrás: az Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

A legutóbbi önkormányzati választás alkalmával valamennyi községi településkategóriában növekedett a versenyhajlam, ami, ha enyhe mértékben is a helyi hatalom szereplőinek differenciálódására utal. Minden bizonnyal az ezredforduló után elérkezett a generációk váltásának az ideje, a valamikori tanácsi képviselők és korábbi falusi vezetők visszaszorultak, s helyüket az ifjabb nemzedék vette át.

A nagyobb lélekszámú településeken a mérséklődő versenyhajlamot az elhaló pártokkal és jelölő szervezetekkel magyarázhatjuk. A választási eredmények azt mutatják, hogy azok a pártok, amelyeknek nincs parlamenti reprezentációjuk, két kormányzati ciklus után a helyi politikából is kihulltak.

Polgármesterek

A polgármesterségért 1998-ban 8113-an léptek szorítóba, azaz 2,57-szor többen, mint amennyi polgármesteri szék volt az országban. 2002-ben 3167 polgármesteri címre 8275 jelölt aspirált (kompetíciós ráta 2,61), a versenyhajlam a két választás között enyhén emelkedett, alig változott. A polgármesterségért ringbe szállni jóval kockázatosabb, mint helyi képviselőségért versenyezni, ezért a különböző településkategóriákba sorolt önkormányzatok között a polgármesterjelöltek versenyhajlama és kompetíciós rátájuk szórása kisebb, mint a képviselők esetében volt. A versenyhajlam 1998-hoz viszonyítva 2002-ben a városok valamennyi kategóriájában mérséklődött, ellenben a tízezer főnél népesebb községekben és a kisebb falvak valamennyi kategóriájában, kivéve a kistalvokat (500–999 fő), növekedett a kompetíciós ráta.

8. táblázat. Polgármesterjelöltek versenyhajlama a 1998-as önkormányzati választáson

Önkormányzatok jogállás és népesség számszerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	86	23	3,74
Megyei jogú város	89	22	4,05
Városok összesen	667	195	3,42
Város 10E fő felett	423	108	3,92
Város 10E fő alatt	244	87	2,80
Községek összesen	7271	2913	2,50
Község 10E fő felett	33	10	3,30
Község 3000–9999 fő között	759	266	2,85
Község 1000–2999 fő között	2585	953	2,71
Község 500–999 fő között	1739	696	2,50
Község 500 fő alatt	2155	988	2,18
Összesen	8113	3153	2,57

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	86	23	3,74
Megyei jogú városok	89	22	4,05
Települések 10E fő felett	456	118	3,86
Települések 10E fő alatt	7482	2990	2,50
Összesen	8113	3153	2,57

Forrás: az Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

A különböző településkategóriákban mért versenyhajlam a polgármesterjelöltek között, kisebb eltérések mellett, együtt mozog a testületekbe aspirálók kompetíciós rátájával. Minden bizonnyal a két tényező nem független egymástól, de hogy melyik hat a másikra, az esetfüggő. Helyi tapasztalatok adtak arra példát, hogy egy feltörő képviselőcsoport azért indított polgármesterjelöltet, mert ezzel akarta komolyabbá tenni egyéni jelöltjeit, de nem volt ritka az sem, hogy egy jelöltcsoport zárkózott fel egy-egy esélyes polgármesterjelölt mögé. A polgármesterjelöltek nagyobb száma inkább volt hatással a képviselők versenyhajlamára, mint az induló képviselők nagyobb száma a polgármesterek versenyhajlamára. A községekben a polgármester hatalmát híveinek támogatásával tudja gyakorolni, evégett érdeke, hogy a képviselőtestület a támogatóiból kerüljön ki, ezért ha több polgármester indul egy községben, akkor a képviselőjelöltek száma is óhatatlanul gyarapszik, s ettől éleedik a helyi politikai verseny.

9. táblázat. Polgármesterjelöltek versenyhajlama a 2002-es önkormányzati választáson

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	79	23	3,43
Megyei jogú város	87	22	3,95
Városok összesen	749	230	3,26
Város 10E fő felett	398	112	3,55
Város 10E fő alatt	351	118	2,97
Községek összesen	7360	2892	2,54
Község 10eE fő felett	25	7	3,57
Község 3000–9999 fő között	754	237	3,18
Község 1000–2999 fő között	2665	941	2,83
Község 500–999 fő között	1679	692	2,43
Község 500 fő alatt	2237	1015	2,20
Összesen	8275	3167	2,61

Önkormányzatok jogállás és népességszám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	79	23	3,43
Megyei jogú városok	87	22	3,95
Települések 10E fő felett	423	119	3,55
Települések 10E fő alatt	7686	3003	2,56
Összesen	8275	3167	2,61

Forrás: az Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

A versenyhajlam a nagy számok tükrében növekedést mutatott, de 2002-ben az is előfordult, hogy 28 községben nem találtak polgármesterjelöltet. A polgármesterjelölt nélküli községekből 25 apró- és kistelepülés volt, a további három viszont a közepes és nagyfalú kategóriájába esett. A nullás versenyhajlamú községek megjelenése arra figyelmeztet, hogy az önkormányzatiság komoly válság felé halad a ritkán lakott falusias térségekben.

VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK

A községekben (a tízezer főnél kisebb lélekszámú falvakban) a választás kimenetelét legkevésbé mérhetjük a pártok eredményességével, mivel mindkét önkormányzati választáson a képviselő-testületi és polgármesterjelöltek esetében a függetlenek voltak a legsikeresebbek.

Polgármesterek vonatkozásában mégis érdemes megvizsgálni a nagyobb népességű községek vezetőinek pártállását, illetve politikai irányultságát. Mindkét választáson a koalíciós pártok jelöltjei kerültek fölénybe, attól függetlenül, hogy 1998-ban jobb- (Fidesz, FKgP, MDF), illetve 2002-ben baloldali pártcsoporthoz (MSZP, SZDSZ) alakított kormánykoalíciót, tehát a választók a községekben is követték a nagypolitika irányvonalát.

A semlegesek a községek polgármesteri székeiből kiszorultak, mivel 1998-ban 77 kis párt jelöltje nyert, 2002-ben viszont már csak 8 parlamenten kívüli párt jelöltje tudott győzni. A kis pártok visszaszorulása nem feltétlenül jelenti azt, hogy a korábbi polgármesterjelöltek politikai süllyesztőbe kerültek, inkább valószínűsíthető, hogy a polgármesterek váltottak pártszínt vagy függetlenedtek a korábbi jelölő szervezettől. A civil szervezetek polgármesterjelöltjei mindkét választáson közel azonos számban voltak eredményesek, sőt pozícióikat – különösen a nagyobb népességű községekben – tudták stabilizálni vagy erősíteni.

A községi polgármesterek túlnyomó többsége független, de abban a szűk spektrumban, amelyben a pártosodás megindult, csak a parlamenti pártok jelöltjei tudtak sikeresek lenni, s azokon belül is azokéi, amelyek a mindenkori kormánykoalícióval azonos színezetet vettek fel.

10. táblázat. Polgármesterek jelölő szervezetek szerint településkategóriánként 1998-ban

Jelölő szervezetek	Városok				Községek					Összesen
	Budapest	Megyei jogú város	10E fölött	10E alatt	10E fölött	3000-9999 fő	1000-2999 fő	500-999 fő	500 fő alatt	
Koalíciós pártok és szövetségeik	10	9	27	14	2	20	48	25	12	167
Ellenzéki pártok és szövetségeik	11	10	32	7	1	16	28	5	15	125
Semleges pártok és szövetségeik	0	0	6	3	1	10	25	18	23	86
Civil szervezetek és szövetségeik	1	2	10	4	2	6	15	6	8	54
Független jelöltek	1	1	33	59	4	214	837	642	930	2721
Összes mandátum	23	22	108	87	10	266	953	696	988	3153

11. táblázat. Polgármesterek jelölő szervezetek szerint településkategóriánként 2002-ben

Jelölő szervezetek	Városok				Községek					Összesen
	Budapest	Megyei jogú város	10E fölött	10E alatt	10Ee fölött	3000-9999 fő	1000-2999 fő	500-999 fő	500 fő alatt	
Koalíciós pártok és szövetségeik	17	16	59	18	2	25	46	11	9	203
Ellenzéki pártok és szövetségeik	4	5	27	18	1	12	38	17	12	134
Semleges pártok és szövetségeik	0	0	0	0	0	2	3	1	2	8
Civil szervezetek és szövetségeik	1	0	7	4	0	11	20	4	3	50
Független jelöltek	1	1	19	78	4	186	833	652	971	2745
Nincs polgármester						1	2	8	17	28
Összes mandátum	23	22	112	118	7	237	942	693	1014	3168