

BÓHM ANTAL

---

## NÉGY ÉV UTÁN

### VÁZLAT A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSI TAPASZTALATAIRÓL

#### AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZÜLETÉSE

Az 1990 nyarán elfogadott LXV. törvény hatályaon kívül helyezte a tanácstörvényt és létrehozta a helyi önkormányzatokat. Ezzel az aktussal megszűnt a tanácsrendszer és életbe lépett az önkormányzatiság mint a rendszerváltás kiemelkedően fontos, demokratikus eleme. A törvényt 1990 őszén az önkormányzati választások követték, s ezzel hosszú szünet után ismét az önkormányzatiság lépett érvénybe a területi igazgatásban és a helyi társadalmakban.

Mindez természetesen nem előzmények nélkül született meg; a pártállam reformjára tett kísérletek a hetvenes évektől tartalmazták a hatalommegosztás szükségességét a párt-állam-érdekvédelmi szervezetek viszonylatában, valamint a decentralizáció szükségességét a közigazgatásban. Már az 1971-es tanácstörvény is hangsúlyt helyezett a tanácsok önkormányzati funkcióira, más kérdés, hogy az a törvény újabb centralizációval – települések összevonásával, iskolák körzetesítésével, termelőszövetkezetek egyesítésével stb. – járt együtt.

A nyolcvanas években fölerősödtek az önkormányzatiság iránti igények a társadalom különböző szféráiban. A helyi társadalmakban megjelentek az első – jobbra ökológiai jellegű – civil szervezetek, s meghonosodott a helyi társadalom fogalma, azaz lassan és bátortalanul, de gyökeret vert a lokalitás gondolköre is. Másfelől: a pártállam reformköreiből egyre nyilvánvalóbban fogalmazták meg a tanácsrendszer korszerűsítésének, modernizálásának az igényét, valamint az önkormányzatiság bevezetésének szükségességét. Az önkormányzati törvény előkészítése tulajdonképpen a nyolcvanas évek közepén elkezdődött. A mindinkább szakképzett és megfiatalított tanács apparátus pedig egyre jobban próbálta magát függetleníteni a pártállami kötöttségektől, s azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az IMF is szorgalmazta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának az elfogadását. Ezek a tényezők szerencsésen egybeestek a rendszerváltással, amelynek jegyében és keretében nagyon gyorsan sor kerülhetett a radikális változásra.<sup>1</sup>

1989–1990 a pártállam összeomlását és a rendszerváltozást eredményezte, amelyet az 1990 tavaszán megtartott parlamenti választás legitímált.<sup>2</sup> Az egypártrendszer monolitikus struktúráját ezzel a többpártrendszerű demokratikus hatalmi struktúra váltotta föl. Koalíciós kormány alakult az MDF, a KDNP és az FKgP részvételével. Lényeges mozzanata volt a változásnak a legnagyobb kormányzó és legnagyobb ellenzéki párt – az MDF–SZDSZ – paktuma, amely hosszú időre befolyásolta a hatalmi mechanizmust és játékkeretét. Mindez azért fontos, mert 1990 nyarára tűzte napirendre az önkormányzati törvény vitáját a parlament. A győztes koalíció logikája ésszerű volt,

szerintük a rendszerváltás akkor lesz teljes, ha a hatalom minden szintjén bekövetkezik, következésképpen helyi szinten, a helyi társadalmakban is mielőbb szükség van a változtatásra. Ezért sürgették a helyhatósági választások időpontjának mielőbbi kitűzését, s ezért is erőltették az önkormányzati törvény vitára bocsátását és elfogadását a parlamentben.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY VITÁJA

Az önkormányzati törvény lényegében készen állt a rendszerváltás idejére, annyira, hogy az új parlamentnek már „csak” el kellett fogadnia. Jól működő demokráciákban bizonyára így is történt volna. Hazánkban azonban ekkor még épp csak születőben volt az új demokrácia; a pártosodási folyamat még be sem fejeződött, a pártok saját identitásukat keresték, s erejüket igyekeztek permanens próbák elé állítani, a parlament pedig a monolit párt politikai gyakorlatától megszabadulva kereste a többpártrendszerű működés szabályait. A hosszú történelmi hiátus után mind a kormánykoalíció, mind pedig az ellenzék arra kényszerült, hogy megtanulja a játékszabályokat, azaz elsajátítsa a parlamenti demokratizmust. Ez kezdetben természetesen kemény ütközéseket, parttalan vitákat, presztízsügyeket eredményezett csaknem minden parlament elé kerülő kérdésben. Így az önkormányzatok esetében is, a törvény párt harcok keresztüzébe került, s ez a körülmény inkább csak rontott rajta.

A viták középpontjában az a kérdés állt, hogy az önkormányzatok *tevékenységében, működésében milyen mértékben érvényesüljön a pártpolitika*. Ez a kérdés különben az 1990-es önkormányzati választások óta napjainkig előtérben áll. Akkor a kormánypártok – saját pozíciójuk megerősítését remélvén – erős pártpolitikai befolyást szorgalmaztak: párt- és érdekszervezeti listák versengését a nagyobb településeken, a kisebbeken pedig pártok által támogatott jelöltek versenyét a választásokon. A kis- és nagytelepülések között megkülönböztetésül az 5000 fős népességszámot tartották kívánatosnak, a választást pedig minél gyorsabban, még a parlamenti választás évében akarták realizálni. Ezzel – úgymond – fölkerül a pont az i-re, azaz a helyi politikában is megtörténik a rendszerváltás.

Az ellenzéki pártok, a parlamenti választások tapasztalatain is okulva, igyekeztek a pártpolitikai befolyást szűkíteni; nem kívánták szervezeti listák felállítását, városokban is tiszta egyéni kerületi rendszert képzeltek el, a kisebb településeken pedig személyek versengését preferálták. A listás és egyéni választási rendszerek limitjét 10 000 fős népességszámban akarták rögzíteni, a választás időpontját pedig igyekeztek a parlamenti választás idejétől mind távolabbra kitolni. Többek közt azzal érveltek, hogy sarkalatos törvények (földtörvény, privatizációs törvény stb.) szükségesek az önkormányzatok megalakítása előtt, ugyanis ezek hiánya működési zavarokat okozhat az önkormányzatok életében. Ez logikus volt, a későbbi fejlemények igazolták is ezt a megfontolást.

A törvény vitájára visszatérve: igen kemény politikai összecsapások voltak a polgármester megválasztásának módját illető kérdésben, valamint a köztársasági megbízott intézményének felállítása ügyében. Végül is a törvényben konszenzus született, azonban a viták – jóval konszolidáltabb formában – napjainkig folytatódtak. A parlament elfogadta tehát az önkormányzati törvényt, ezáltal a települések lényegesen nagyobb

játékteret, döntési szabadságot kaptak, kézbe vehették saját sorsuk irányítását. Az erősen centralizált, jobbára csak a központi akarat végrehajtására korlátozott tanácsok helyett *decentralizált közigazgatás lépett érvénybe, erős helyi érdekérvényesítési esélyekkel és lehetőséggel*. Az 1470 tanács helyébe 3108 önkormányzat lépett. Az önkormányzatok száma azóta 3147-re nőtt, mivel több, korábban kényszerrel egyesített – közös tanácsú – település önállósította magát.

## AZ ELSŐ VÁLASZTÁS

Röviddel az önkormányzati törvény elfogadása után került sor a helyhatósági választásra 1990 őszén.<sup>3</sup> A politikai értelemben is forró nyarat az állampolgárok körében nem követte a pártokhoz hasonló, felfokozott várakozás. Ellenkezőleg, mély apátia és politikai apály jellemezte a lakosságot. A tavaszi választások eredményei feletti eufória gyorsan véget ért, a győztes koalíció anakronisztikus hatalomgyakorlást, politikai stílust és kultúrát honosított meg, az ellenzék pedig jobbára csak vagdalkozott. A politikai életben mély szakadék keletkezett a nagyon heves parlamenti csaták hívei, résztvevői és a mind kiábrándultabb állampolgárok között. A társadalom rezignáltságát jól jellemezte a Király Zoltán által kezdeményezett, MSZP által támogatott népszavazás a köztársasági elnök személyének megválasztásáról, amelyben a választásra jogosultak alig több mint tíz százaléka vett részt. Az állampolgárok távolmaradását csak némileg magyarázza a rosszul előkészített népszavazás és a kormánykoalíció ellenérdekeltsége. A magyarázatot sokkal inkább a *pártokból, a politikából való kiábrándultságban* kereshetjük, amelyet a társadalom széles rétegei tanúsítottak 1990 nyarán. Mindez előrevetítette árnyékát a helyhatósági választásokra is.

A választási kampány ezúttal meg sem közelítette a parlamenti választási kampány hevületét. Több ok miatt. A kormánypártok a tavaszinál lényegesen kevesebb pénzt fordíthattak a kampány megszervezésére, s valószínűleg abban is túlságosan bíztak, hogy ugyan kisebb ráfordítással, de sikerül megismételniük a tavaszi eredményeket. Az ellenzéki pártok pedig még alig-alig ocsúdtak föl a vereségből, s természetesen nekik sem volt elegendő forrásuk átütő erejű kampány szervezésére. A lakosság különben sem volt ekkor már vevő a kampányfogásokra, tavasszal a szocialistákat leszavazta, az új hatalomból pedig gyorsan kiábrándulhatott – következésképpen valószínűleg bármilyen nagy, hangos kampánnyal sem lehetett volna növelni a lakossági részvételt, s erre a pártok valószínűleg „ráéreztek”. Mindamelllett arról sem feledkezhetünk meg, hogy *a lokális politika tradicionálisan háttérbe szorul a nagypolitika mellett*. Sokak számára a helyi politika nem is politika, csak az számít, ami a nagypolitikában, makroszinten történik. Ebből a szempontból az önkormányzati választásnak jóval kisebb a presztízse a pártok szemében, s a pártpolitika voltaképpen nem is tud mit kezdeni az olyan „banális” helyi ügyekkel, amelyek egy-egy település lakópolgárainak mindennapi életével kapcsolatosak. Nyilvánvaló, hogy ilyen megfontolások sem elhanyagolandók a választási kampány mérlegelésekor.

A választás igazolta a politikai apállal kapcsolatos prognózisokat. Először is: a részvétel lényegesen elmaradt a tavaszi választáson tapasztaltaktól, az első fordulóban a szavazásra jogosultak 40, a második fordulóban pedig mindössze 29 százaléka vett részt. Ez volt a rendszerváltást követő négy választás legalacsonyabb részvételi aránya.

Másodszor: a 10 000 főnél nagyobb településeken, ahol pártlistákra lehetett szavazni, a részvételi arány alatta maradt a törvényben előírt 40 százaléknak, ezért mindenütt meg kellett ismételni a választást, ugyanakkor a kisebb településeken, ahol személyekre lehetett voksolni, már az első forduló – kevés kivétellel – rendre eredményesen végződött.

Harmadszor: a választási eredmények egyértelműen a független jelöltek sikerét jelzik, a megválasztott polgármesterek 83, a képviselő-testületi tagok 78 százaléka függetlenként indult, s csak a maradék 17–22 százalékon osztoztak a politikai pártok (és néhány civil szervezet). Ezért a választást a *politikai pártok egyértelmű kudarcának is tulajdoníthatjuk*. Ráadásul a tavasszal győztes párt, az MDF jelöltjei a polgármesterek 2,3, a kislistás képviselők 4,4 százalékát kapták mindössze – a nagyobb településeken pedig az SZDSZ mögé szorultak, jelentős hátránnyal. A kisebb településeken a kisgazdák, a nagyobb településeken pedig, a fővárost is beleértve, a liberálisok vitték el a pálmát. Az MDF számára a választás egyértelműen kudarccal végződött. A választást követő politikai értékelésekből ezért nem is hiányzott a kormánykoalíció részéről az a vád, hogy becsapták a választókat és hogy vidéken nem következett be a rendszerváltás, hiszen többnyire a régi tanácsi kádereket választották meg polgármesternek és önkormányzati képviselőnek. Ez azonban így nem volt igaz – a polgármesterek egyharmada volt korábban tanácselnök, s hasonló a volt tanácsstagok aránya a képviselő-testületben.<sup>4</sup>

#### Választási részvétel (százalék arány)

	1990		1994	
	parlamenti	önkormányzati	parlamenti	önkormányzati
	választások			
I. ford.	63	40	66	43
II. ford.	46	29	50	-

A választási eredmények következményeként a koalíciós pártok megsértődtek az önkormányzatokra – s az Antall-, majd Boross-kormány döntései ezért sok recentralizáló törekvést tartalmaztak. Az önkormányzatokkal szemben a köztársaságimeg bizott-intézményeket, valamint a kormány által telepített dekoncentrált szervezeteket preferálták.

Az ellenzéki pártok viszont az önkormányzatok mellé álltak. Az SZDSZ ismerte föl elsőként ennek politikai jelentőségét, s tevékenységét ezért az elmúlt években következetes önkormányzatpártiság jellemezte. Önkormányzati fórumok, intézmények szervezésével, képzési centrumok kiépítésével hatékony képviselőjévé vált az önkormányzatoknak. Mindez természetesen fölerősítette a koalíció – de leginkább az MDF – gyanakvását és ellenérzését az önkormányzatokkal szemben. Sajátos hatalmi játékterek alakultak ki – s ezekben erőteljesen érvényesültek a pártpolitikai szempontok.

## AZ ÖNKORMÁNYZATOK A KÉT VÁLASZTÁS KÖZÖTT

A rendszerváltás radikálisan megváltoztatta a hatalmi struktúrát. Az erősen centralizált pártállami struktúrában – mint ismeretes – a helyi hatalmat, a tanácsokat lényegében végrehajtó funkcióknak rendelték alá. A közigazgatás és a hatalmi szerkezet leggyengébb, legsebezhetőbb pontjai a helyi hatalom képviselői, a tanácsok voltak, erős függőségben álltak az államhatalmi szervezetekkel (kormány és minisztériumok), a megyei szervezetekkel és intézményekkel szemben, döntéseiket befolyásolták a központi és megyei pártszervek – bár ez a függőség a nyolcvanas években határozottan meggyengült –, tevékenységüket, mozgásterüket meghatározták különböző ágazati lobbik, helyi és megyei érdekcsoportok, s velük szemben a lakossági érdekek is egyre erőteljesebben nyilvánultak meg.

Az önkormányzati törvény átrendezte a korábbi hatalmi struktúrát: a helyi hatalom, az önkormányzat kétségtelenül nagyobb önállóságot és döntési szabadságot kapott, a megye sokat veszített privilégiumaiból, a központi hatalom pedig teljesen átrendeződdött a parlamenti pluralizmus és az új típusú köztársasági elnöki intézmény elfogadásával.<sup>5</sup> Ebbe a struktúrába illesztették be új hatalmi tényezőként a köztársasági megbízott intézményét, amely igen gyorsan rendszeridegennek bizonyult. Világos hatáskörei és funkciói nem lévén, fennállásának négy éve alatt szüntelen identitászavarok, hatásköri viták kísérték a politikai érdekektől egyáltalán nem mentes tevékenységét. Jellemző, hogy a kmb-elnökök beiktatásakor egyikük így fogalmazta meg funkciójukat: „Mi a demokrácia bölcsőjének ringatói vagyunk!”

Az új struktúrában tehát az önkormányzatok ismét belekerültek egy olyan hatalmi játéktérbe, amelyben náluk erősebb és egymással is rivalizáló érdekcsoportok döntései korlátozták működésüket. A hatalmi konfliktusok esetenként kiéleződtek és nemegyszer az önkormányzatokra ütöttek vissza. A nagypolitika szintjén zajló pártharcokba ugyanis igyekeztek bevonni az önkormányzatokat is, a kormányzati döntésekben pedig pártérdekek alapján büntették vagy jutalmazták az egyes önkormányzatokat (fejlesztési források elosztása, a pályázatok elbírálása, a „kihelyezett” kormányülések gyakorlata stb.). Az önkormányzatok diszkriminatív kezelésén túl a kormány dekoncentrált intézményeivel (a dekókkal) is igyekezett mindinkább kiterjeszteni befolyását az önkormányzatokra. Több tucat dekó beépítésével többnyire el is érte célját a központi hatalom. A megye pedig, bármennyire is legyengítették, sok esetben mégiscsak megmaradt az egyetlen olyan hatalmi szervezetnek, amelynek megvannak a regionális szakismertei, kapcsolatai, következképpen befolyása. Az önkormányzatok fölötti hatalmi háromszög (kormány – megye – köztársasági megbízott) védelem helyett ezért inkább bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot jelentett az önkormányzatok számára.

A fentiekhez hasonló hatalmi háromszög jött létre lent az önkormányzatokban is pártérdekek, személyes ambíciók, valamint az első önkormányzati törvény joghézagai miatt. *A polgármester, a jegyző és a választott testület* igen sok önkormányzatban rivalizált egymással, s ezt a rivalizálást nemegyszer pártérdekek motiválták. Szélsőséges esetekben botrányok robbantak ki, kölcsönös vádaskodásokkal, egy-egy helyi vezető meghurcolásával. Különösen az önkormányzatiság működése kezdetén volt nagyon sok félreértés, konfliktus. A testület és gyakran a polgármester is „minket választottak, miénk a hatalom” alapon került szembe a szakértelmére hivatkozó jegyzővel, s a polgármester és a testület között is nem egy településen megszorodtak az ellentétek.

A feszültségek ellenére végül is az önkormányzatok jól illeszkedtek bele a hatalmi szerkezetbe, s a kezdeti bizonytalanság után többnyire megtalálták szerepüket. Működésük fontos momentuma a különböző önkormányzati szövetségek létrehozása, amelyek hatékonyabb érdekérvényesítést és az erőforrások jobb felhasználását ígérik.

Az önkormányzatokon belül is többnyire normalizálódtak a konfliktusok – legalábbis a ciklus végére. Ez azt jelenti, hogy a helyi érdekek kerültek előtérbe, és hogy nagyon sok önkormányzat igyekezett mentesíteni magát a nagypolitikai hatásoktól és a napi pártpolitika befolyásától. Természetesen, ahol ez nem sikerült, ott az önkormányzatiságot tovább erodálták külső érdekek.

Az önkormányzatok politikai értelemben önmagukra találtak és funkcionálisan működnek, ugyanez azonban nem mondható el az önkormányzati gazdálkodásról. A legnagyobb gondot, feszültséget ugyanis az első ciklus egészében a gazdasági ellehetetlenülés és az erőforrások szűkössége jellemezte. Az országos gazdasági problémák, mindenekelőtt a munkanélküliség és az infláció következményei, bár regionálisan különböző módon, de keményen sújtották (és sújtják) az önkormányzatokat. Központi költségvetési támogatásuk évről évre veszt realértékéből, s ez az önkormányzatokra áthárított növekvő feladatok és terhek miatt nem egy önkormányzatot sodor válságos helyzetbe. Nehezítette gazdálkodásuk normalizálását az önkormányzati vagyon körüli huzavona és a vagyontörvény késlekedése. Feszültségeket okoz az önkormányzati vagyon privatizálása körüli hezitálás – városokban például nehéz eldönteni, hogy a bérlakások eladása a rossz állagú lakásoktól való megszabadulást s ezáltal a felújítási költségek bérlőkre áthárítását, netán a vagyon elkótyavetyélését jelenti-e. Hasonlóan ellentmondásosan érintette az önkormányzatokat a kárpótlás és a földtulajdon rendezése, illetve a rendezés elhúzódnása. Új forrásként az önkormányzati törvény lehetőséget nyújt helyi adók kivetésére, ez azonban a lakossági megszorítások és az elszegényedés miatt ma még aligha jelenthet megoldást. Az önkormányzati bevételek 5–6 százaléka származik helyi adókból, s ez is differenciáltan oszlik meg az egyes régiók településein. Különösen a depressziós zónák kistelepüléseit jellemzi az a helyzet, hogy nincs kit megadóztatniuk, mert a felnőtt korú lakosság egyharmada nyugdíjas, egyharmada munkanélküli, harmadik harmada pedig épphogy meg tud élni szerény jövedelméből. Nem beszélve azokról a településekről, ahol a munkanélküliség meghaladja az 50–60 százalékot!

A válságos gazdasági helyzetben az önkormányzatok gazdasági magatartását háromféle stratégia jellemezte.

a) A régi vagy új politikai és hatalmi kapcsolatok felhasználásával lehetőleg minél nagyobb támogatást szerezni a település számára. Vagyis folytatni a „kijárást”, amit a tanácsrendszerben némelyek tökélyre emeltek. Az elmúlt négy év pályázatadási gyakorlata és az önkormányzatok közötti politikai diszkrimináció fölerősítette ezeket a törekvéseket. Ez természetesen kifizetődő stratégia, csak az okoz gondot, hogy mindig hozzá kell igazítani a nagypolitikai változásokhoz.

b) Lehetőleg minél több erőforrásból – beleértve a saját vagyon működtetését – pénzt szerezni, s azzal gazdálkodni, ami a település rendelkezésére áll. Más önkormányzatokkal összefogva csökkenthetők a terhek. Ez pragmatista helyi vezetést feltételez és hosszú távon is eredményesen alkalmazható.

c) Vállalkozásként működtetni az önkormányzatot, mindenbe belevágni, kockáztatni is – ha kell –, természetesen a gyors gazdagodás reményében. Az elmúlt évek egyik ideológiai vesszőparipája volt a vállalkozó és a vállalkozás. Csodaszer, amely mindent

megold. Csakhogy az önkormányzatok funkciója nem ez, hanem a helyi társadalom irányítása, a közigazgatás megszervezése, a közösségi intézmények működtetése, a lakópolgárok szociális ellátása stb. A vállalkozás egészen más kategória. Arról természetesen lehet szó, hogy az önkormányzat segítse elő, bátorítsa a vállalkozásokat, erre megfelelő eszközei és jogosítványai is vannak. Azonban nagyon kockázatos, ha maguk az önkormányzatok akarnak vállalkozni, emiatt különben jó néhány önkormányzat csődbe jutott.

Mindhárom stratégiára bőven találunk példákat az elmúlt évekből, s e stratégiák kombinációja sem volt idegen az önkormányzatoktól.<sup>6</sup>

A gazdálkodásnál nem kevésbé fontos kérdés az önkormányzatok lakossági kapcsolata. Tapasztalataink szerint a lakosság a legtöbb településen elfogadta, magáénak vallja az önkormányzatokat. Ez még akkor is tény, ha jó néhányan ma is „tanácsként” aposztrofálják az önkormányzatokat. Ahol pedig nem alakult ki megfelelő kapcsolat a helyi vezetés és a lakosság között, állandósultak a botrányok, konfliktusok, de ezeken a településeken a lakosság meg is szabadulhatott nem kívánatos önkormányzatától a választások alkalmával.

## A MÁSODIK VÁLASZTÁS ELŐTT

1994 a választások éve volt. Tavasszal került sor a parlamenti választásra, amely a korábbi választáshoz hasonlóan a régi vezetés leváltását eredményezte. Az állampolgárok ezúttal is a hatalmat gyakorló pártkoalíció ellen szavaztak. Ez az előzetes prognózis alapján nem volt meglepő, annál inkább keltettek meglepetést a szavazati arányok, a szocialisták fölényes győzelme s az MDF súlyos veresége.<sup>7</sup> E választás eredményei a nagypolitika számára is fölértékelték a következő önkormányzati választást, amely eldönthette az aktuális kérdéseket: megismétlődik-e az 1990-es szituáció, a parlamenti választás győztese nem szenved-e súlyos vereséget, vagy a szocialista-liberális koalíció pozícióját erősíti-e meg a választás. Mindenesetre a parlamenti pártok mindegyike szerfölött érdekelt volt a választásban, azok is, amelyek 1990 analógiáját várták, s azok is, amelyek '94-es parlamenti sikereik megismétlését remélték. Ezek az elvárások gerjesztették föl ismét a pártharcokat, ezúttal a választás kérdéséről. A választást megelőzően szükség volt az önkormányzati törvény módosítására, amelynek hiányosságait a megelőző négy évben föl lehetett térképezni. A törvény módosítására 1994 szeptemberében került sor, amikor is az Országgyűlés módosította az önkormányzatokról szóló, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, az alkotmányról szóló törvényt, valamint törvényt alkotott a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról.<sup>8</sup> A módosítások a korábbiaknál határozottabban szabályozták a polgármester, a jegyző és a képviselő-testület viszonyát, hatáskörét, meghatározták a helyi népszavazás és népi kezdeményezések intézményét, pontosították a különböző szintű önkormányzatok jogosítványait. Az elgyengített megye szerepét a módosítások fölerősítették, a fővárosi önkormányzat és a megyei városok pedig határozottabban elkülönülnek a többi önkormányzattól. A törvény alapján bevezetésre került a kisebbségi önkormányzat intézménye, ami új eleme az önkormányzatiságnak. A törvény módosította a választásra vonatkozó szabályokat is.

A pártviták néhány részletkérdésben élesek voltak. Már a parlamenti választások alkalmával heves vita robbant ki a *parlamenti képviselet és a polgármesteri tevékenység összeférhetetlenségéről*, pontosabban összeférhetőségéről, hiszen ez utóbbit fogadta el a parlament. A módosított törvény pedig tételesen is megfogalmazza: „A főállású polgármester a tudományos oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt – az országgyűlési képviselői megbízatás kivételével – nem létesíthet.”

A törvény elfogadása után tovább tartottak a pártharcok, s különösen két kérdésben, *a választás időpontjának és módjának* – ti. egy- vagy kétfordulós legyen-e a választás – kérdésében váltak hevesse.

Az időpont ügyében a kormánykoalíció – ezúttal már az új szocialista-liberális – abban látszott érdekeltnek, hogy minél közelebbi időpontban, lehetőleg még 1994-ben kerüljön sor a választásra. Az ellenzék viszont szerette volna a választást elhalasztani, hiszen az új kormány megszorító intézkedései, a Békesi-program népszerűtlensége csökkentette a koalíció népszerűségét. Persze érveikben inkább arra hivatkoztak, hogy szét kellene húzni a két választás közötti időt, s ezúttal alkalom lenne erre. Logikus tehát, hogy 1995-re vagy még későbbre tolják el a választást. S elhangzottak olyan érvek is, hogy karácsony előtt, ezüst- vagy aranyvasárnap az állampolgárok már úgyszemint kívánnak részt venni a választáson.

Az időpont megválasztásánál is nagyobb konfliktus alakult ki a választás módjának kérdésében. A koalíció egyetlen fordulót tartott kívánatosnak, ezt a második forduló szokásos részvételi visszaesésére, valamint takarékosági szempontokra hivatkozva indokolták. Az ellenzék a demokrácia megsértését látta ebben, s leginkább arra hivatkoztak, hogy az egyfordulós megoldás a kormánypártoknak kedvez, hiszen az ellenzékiek nem tudnak szövetségeket, választási blokkot kialakítani, ez ugyanis csak az első forduló eredményeinek ismeretében lehetséges.

A viták végül is azzal zárultak, hogy a köztársasági elnök 1994. december 11-ére kitűzte az egyfordulós önkormányzati választást.

A választási kampány lényegében szolidabb volt, mint a parlamenti választások esetében. Az egyetlen kivételt talán csak a főváros jelentette, ahol öt polgármesterjelölt volt, s valamennyi komolyabb párt képviselőjelöltjei indultak a választáson. Budapesten voltak választói nagygyűlések, látványos képviselő-bemutatók, plakátok, felhívások. Érdekes színfoltja volt e választásnak, hogy a kormánykoalíció pártjai külön-külön indítottak saját polgármesterjelöltet Demszky Gábor és Baráth Etele személyében, ugyanakkor az MDF-Fidesz-KDNP közös jelöltet indított, Latorcai Jánost. Rajtuk kívül a kiscgazdáknak és a Munkáspártnak volt még polgármesterjelöltje, Szabó János és Magyar György. Kerületi szinten viszont a legkülönbözőbb választási szövetségek alakultak ki, természetesen a helyi viszonyoktól függően. A megyei jogú városokban hasonló volt a helyzet, esetenként bizarr pártszövetségeket produkált a helyi közélet.

A pártokat elsősorban a főváros és a nagyobb városok érdekelték, minden bizonnyal azért, mert ezek a települések lényegesen nagyobb hatalmi és politikai súlyt jelentenek számukra, mint a vidék, ahol egyik-másik pártnak alig-alig van kiépített szervezeti struktúrája. Természetesen a listás szavazás is erősítette a pártok érdeklődését a városok iránt. A pártérdekeknek megfelelően alakult a választási kampány tömegkommunikációs visszhangja, a központi orgánusok – mintha a vidék nem is létezne – csaknem mindig a fővárossal voltak elfoglalva. Valószínűleg ezért azután vidéken, kisebb tele-



püléseken még furcsább összetételű pártszövetségek alakultak ki. Sajátos vonásként, ezúttal már tömegesen jelentek meg a civil szerveződések, egyesületek, civil mozgalmak által támogatott vagy jelölt személyek a választási jegyzékeken.

A vidéki választási kampányban elsősorban a helyi kommunikációs eszközök (helyi sajtó, rádió, kábeltévé) felhasználásával vettek részt a riválisok. Ezenkívül választási találkozókra, a képviselőjelöltek bemutatására is sor kerülhetett. A pártok által támogatott vagy a módosabb jelöltek pedig szórólapokkal, plakátokkal igyekeztek megnyerni a lakosságot. A kampány ennek ellenére vidéken is rendkívül csendes, mértéktartó volt, s csak elvétve fordult elő otromba hangú, indulatokat keltő szórólapok osztogatása – főleg azokon a településeken, ahol az előző négy évben állandósultak a konfliktusok.

A jelöltállítást a módosított önkormányzati törvény szabályozta, kopogtatócédulák helyett ezúttal ajánlóíven és ajánlólapon lehetett ajánlásokat gyűjteni – a jelöléshez képviselők esetében az adott választókerület nyilvántartásában szereplő választópolgárok 3 százalékának az ajánlására volt szükség, a polgármesterek esetében pedig 1, 2, 3 és 5 százalékra, településnagyságtól függően. (A fővárosban egy, a 10 000 lakosnál kisebb településeken 5, a megyék esetében 0,5 százalék volt az ajánlási küszöb.) Ezek a jelölési határok nem voltak túlságosan magasak, egyik-másik párt mégsem tudta összegyűjteni a megfelelő számú ajánlást. Az ajánlással kapcsolatosan sem voltak különösebb visszaélések, csendben, normális légkörben folyt le a gyűjtés.

A szolid választási előkészületek és kampány több tényezővel magyarázható. A legfontosabb talán ezúttal is a *pártok pénzhiánya* volt. A tavaszi választás a legtöbb párt költségvetését kimerítette, jóval a választás után kerültek csak felszínre azok az információk, amelyek az egyes pártok által hivatalosan közölt kampányköltségeket korrigálták.

A parlamenti választás a korábban közölteknél jóval nagyobb összegbe került, s egyik-másik párt hatalmas deficitet halmozott föl. Így természetesen nem maradt már elegendő forrás óriásplakátokra, elefántfülekre s más, fizetett hirdetésekre. Jellemző, hogy két hónappal a választás után több párt már az állami költségvetési támogatás 15 százalékos fölemelését kérte, mondván, enélkül lehetetlen helyzetbe kerül.

A szolid kampány másik fontos oka a helyi politika és a pártpolitika viszonyában keresendő. Ez a választás is megmutatta, hogy *a pártok ezúttal sem tudnak mit kezdeni a helyi politikával*, többségüket nem is nagyon érdekli a helyi társadalom, az egész választási procedúra csak arra jó, hogy támogatottságukat felmérjék. Jellemző aktsa volt a választásnak az eredmények értékelése – kivétel nélkül minden párt a saját győzelmét ünnepelte, annak ellenére, hogy *a megválasztott polgármesterek és képviselők négyötöde függetlenként jutott be az önkormányzatba*. A triumfáló pártvezérekben fel sem merült, hogy itt *elsősorban helyi politikáról és helyi érdekekről volt szó*. Természetesen ennek is mély tradíciója van a magyar politikai kultúrában – a máskülönben átpolitizált társadalomban csakis a nagypolitika számít értékmérőnek.

A fentiekben túl azt is figyelembe kell venni, hogy mind a társadalom, mind pedig a pártok belefáradtak a parlamenti választást megelőző csatározásokba, s fél évvel a tavaszi választás után aligha lehetett volna hasonló hangulatot kelteni. Valószínűleg más lenne a helyzet, ha a helyhatósági választások időben távolabb kerülnének a parlamenti választásoktól – a legszerencsésebb talán a parlamenti ciklus félidejére időzített

önkormányzati választás lenne. Ezt azonban 1990-ben és 1994-ben is a nagypolitika érdekei akadályozták meg.

Végül az sem elhanyagolható szempont, hogy az önkormányzatok jól vizsgáltak az elmúlt időszakban, olyannyira, hogy – némi túlzással – a konzervatív koalíció tevékenysége legnagyobb sikerének tekintette az önkormányzatok működtetését. Bármennyire túlzó is ez a vélemény, az tény, hogy az elmúlt évek kemény politikai konfliktusai közepette az önkormányzatok működése viszonylag nyugodt, stabil légkörben folyt. Az önkormányzati konfliktusok többnyire akkor váltak botránnyá, ha pártpolitikai érdekek szolgálatába kerültek vagy egyáltalán pártérdekűvé váltak – lásd a Dabas-szindrómát.

## A MÁSODIK VÁLASZTÁS<sup>9</sup>

Nyugodt légkörben, különösebb konfliktusok nélkül zajlott le 1994 decemberében a második önkormányzati választás. A 3147 település közül mindössze egyben, Tápon maradt el – jelöltek hiányában – a szavazás. A polgármesterek esetében öt településen – Kazár, Lucfalva, Csákány, Tisztaberek, Dióskál – semmisítették meg a választást valamilyen szavazási szabálytalanság miatt, további öt településen pedig azért nem született végeredmény, mert két-két jelölt azonos szavazatot kapott. A kislistás választás két településen (Táp, Szőkedencs) elmaradt, négy településen (Kazár, Lucfalva, Tisztaberek, Dióskál) kellett megsemmisíteni az eredményt, s új választásokat kiírni. Ide sorolható még Gagyapáti, ahol a törvényben előírtnál kevesebb képviselőt választottak meg. A vegyes választási rendszerű településeken egyedül Jászberényben semmisítették meg az eredményt, kilenc további településen (illetve a főváros két kerületében) pedig azonos szavazat miatt kellett új választásokat tartani.

A választáson viszonylag magas, 43,44 százalékos volt a részvételi arány. A 10 000 főnél kisebb településeken volt ezúttal is magasabb a részvétel. 654 kisebbségi önkormányzat megválasztására is sor kerülhetett.

A települések többségében, 2982 településen – a kislistás választáson – a polgármesterek 83,04, a képviselő-testületi tagok 81,37 százalékát független jelöltként választották meg, s ezek az arányok valamelyest meghaladják az 1990. évi helyhatósági választás megfelelő arányait. Ez egyértelműen a függetlenek dominanciáját jelenti, azonban a pártok – valamennyien – saját győzelmükként könyvelték el az eredményeket. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az önkormányzati választás nem azonos a parlamenti választással, következésképpen nagyon nehéz a kétféle választás eredményeit összevetni egymással. Ennek ellenére néhány óvatos következtetés levonható. Mindenekelőtt talán az, hogy az önkormányzati választás sokszínűsége, sokfélesége miatt *minden párt találhatott magának valamiféle sikerélményt* – ehhez elég volt egy-egy pártképviselőtű polgármester vagy képviselő megválasztása. Túl ezen, bizonyos tendenciák is kirajzóldtak az eredményekben, mindenekelőtt az, hogy a kormánykoalíció számára megerősítést jelentett a választás, hiszen nem következett be az 1990-es őszi választáson történetekhez hasonló kormányzati kudarc. A szocialisták és a liberálisok meg tudták őrizni korábbi pozícióikat, a konzervatív ellenzék pedig még nem tért magához tavaszi veresége óta, azaz a nagypolitika erővonalait nem rajzolta át a helyhatósági választás.

A második választás megerősítette az állampolgárok önkormányzatok iránti bizal-

mát is. Ezt a részvételi arány, valamint az a tény igazolja, hogy a korábbi polgármesterek és testületi tagok mintegy *kétharmadát újraválasztották*. Ez kétségtelenül az állampolgári bizalom és megbecsülés jele, bár itt más szempontot is figyelembe kell vennünk. Az újraválasztásból arra is következtethetünk, hogy mindez azért is történt, mert *rendkívül szűkkörű a helyi elit*, s szűk a választási lehetőség. Településeink többsége 10 000 lakosnál kisebb, egyharmada pedig egészen kis lélekszámú, ezer főnél kisebb település. Márpedig az elmúlt évtizedek szociológiai tanulmányaiból közismert, hogy ezeken a településeken milyen kevés értelmiségi tudott megmaradni, gyökeret verni, s ez eleve leszűkíti a jelöltek körét.

Természetesen azt a szociálpszichológiai tény is figyelembe kell venni, hogy a korábbi polgármestereknek és képviselőknek *helyzeti előnyük* volt a választáson, amennyiben munkájukkal szemben nem merült fel különösebb kifogás. Úgy is lehet fogalmazni, hogy ha nem követtek el nagyobb hibát, akkor ismertségük alapján, megszokásból stb. előnyösebb helyzetben voltak riválisaiknál.

## HOGYAN TOVÁBB, ÖNKORMÁNYZATOK?

Az elmúlt négy év alatt belekóstoltunk az önkormányzatiságba, mérlegre tettük pozitívumait és hiányosságait, amelyek alapján tisztábban látjuk a helyi hatalom tevékenységét és felmérhetjük saját állampolgári teendőinket. Alkalmunk volt arra is, hogy felismerjük, nálunk – itt Közép-Európában is – működőképes az önkormányzat, ha van, aki megfelelően működteti és kontrollálja tevékenységét.

Ez a négy év egyértelműen igazolta: önkormányzataink nemcsak működőképesek, hanem az átmenetet, a rendszerváltást általuk, a helyi társadalmak területén lehetett a legsimábban, nagyobb törések nélkül végrehajtani. Ez gazdasági-társadalmi létünk egyéb szféráinak átalakításához képest egyértelműen sikert jelent. Viszont ez a kezdeti időszak azt is megmutatta, hol nem működött megfelelően az önkormányzati törvény, hol kellett korrigálni, milyen hiányosságai, hibái voltak (joghézagok, hatásköri problémák stb.). A törvény módosításával, kiegészítésével valószínűleg még most sem vált véglegessé, letisztulttá az önkormányzatiság, ahhoz ugyanis évtizedek kellenek, mint ahogy Nyugat-Európa számos országában is évtizedek, századok alakították, formálták mai képre és funkcióképességre az önkormányzatokat.

Többé-kevésbé az is láthatóvá vált, hogy milyen feladatok ellátására képesek az önkormányzatok, mi az, amit a jelenlegi feltételek mellett még képesek megoldani, s mi az, ami meghaladja erőiket. Egyre több testületben ismerték föl, hogy nagyon sok tekintetben *önmagukra vannak utalva*, elsősorban nekik kell megtalálni az erőforrásokat, s nekik kell kialakítani az együttműködést a lakossággal, ha munkájukat jól és eredményesen akarják elvégezni. Rá kellett döbenniük arra is, hogy a paternalista irányítás lényegében megszűnt, a hagyományos eszközök – kijárási, családi kapcsolatok stb. – a modern közigazgatás területén aligha használhatóak, új eszközökre s új módszerek elsajátítására van szükség, ha fönnek akarnak maradni. Az alkalmazkodás új formáit kell megtanulniuk. Erre különben számos pozitív példa is akad – a pályázatok terén az önkormányzatok egy része igen tanulókész volt, adaptálta a pályázati technikákat, s megtanulta, mit érdemes, s mit nem megpályázni. Igaz, ebben igen sok múlott azon, hogy volt-e az önkormányzatban egy-két agilis ember, aki magára vállalta a teen-

dőket. Hasonló a helyzet az innováció terén, és a vállalkozókkal és a vállalkozásokkal való kapcsolatban. Jó néhány önkormányzat igen jó érzékkel tudott ráhangolódni az új játékszabályokra, mások viszont – még ma is – csak a központi támogatásra hagyatkoznak. Ebben a tekintetben is rendkívül nagyok az önkormányzatok közötti, jobbra regionális különbségek. A munkanélküliség kezelésében például a teljesen magatehetlen és elképzelések nélkül működő önkormányzatoktól, a kapcsolatokat kereső, kezdeményező, minden követ megmozgató önkormányzatokig igen sokszínű a skála.

Az elmúlt négy év egy másik pozitívuma pedig az volt, hogy mind több önkormányzat ismerte föl a másokkal való *szövetkezés, együttműködés* szükségességét. Örövendően megszorodtak az önkormányzati társulások, s ezek között kistáji, regionális, sőt határainkon túlmutató együttműködési formák vannak kialakulóban. Ezek a kooperációk természetesen a kormánnyal szemben is nagyobb eséllyel léphetnek föl.

Az önkormányzatiság végül is jól vizsgázott működésének kezdeti szakaszán, s ez reményt adhat arra, hogy fejlődése felgyorsítható.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Az önkormányzatok előkészítésével számos műhelyben foglalkoztak. Lásd Bóhm Antal (szerk.) *Lehet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei*. Kossuth 1988.

<sup>2</sup> Szoboszlai György (szerk.) *Parlamenti választások 1990 – Politikai szociológiai körkép*. MTA TTI 1990.

<sup>3</sup> Bóhm Antal–Szoboszlai György (szerk.) *Önkormányzati választások 1990*. MTA PTI 1992.

<sup>4</sup> Polgármester-vizsgálataink, valamint a KSH hasonló jellegű felvételei egyértelműen ezt igazolják. Lásd Táll Éva (szerk.) *Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán*. MTA PTI 1993.; Táll Éva (szerk.) *Polgármesterek – túl az eufórián*. MTA PTI 1995.; *Két választás Magyarországon*. KSH 1992.

<sup>5</sup> Verebélyi Imre (szerk.) *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. KJK 1993.

<sup>6</sup> Polgármesterek körében végzett felméréseink során azt tapasztaltuk, hogy a háromféle stratégia megközelítőleg azonos arányban osztotta meg a polgármestereket. Lásd *Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán és a Polgármesterek – túl az eufórián* című idézett köteteket.

<sup>7</sup> Bóhm Antal–Szoboszlai György (szerk.) *Parlamenti választások 1994*. MTA PTI 1994.

<sup>8</sup> *Törvények az önkormányzatoknak. Az Ön-Kor-Kép különszáma* Bp. 1994.

<sup>9</sup> *Beszámoló az Országgyűlésnek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 1994. évi választásáról*. OVB kiadvány alapján, 1995. január 17.