

Tamás Veronika

Politikatudományi Intézet

Témavezető: Körösi András

LÉTEZIK-E ÖNÁLLÓ HELYI POLITIKA?

Érvek és tézisek

A húsz évvel ezelőtti rendszerváltás, a demokratikus berendezkedés kialakítása során jöttek létre az autonóm helyi önkormányzatok Magyarországon. Az azóta eltelt két évtizedben az önkormányzatokat több tudományterület is vizsgálódásai tárgyává tette. Ezek a tudományágak mind-mind a maguk sajátos szemszögéből tekintenek a helyi önkormányzatokra, s annak elsősorban azt a szegmensét vizsgálják, amely az ő szempontjukból érdekes és releváns. Jelen munka szerzője politikatudomány nézőpontjából vizsgálja a helyi önkormányzatokat: azokat a helyi intézményeket, szervezeteket és más szereplőket a veszi górcső alá, melyek a politikai szférájához kötődnek, s elsősorban azok politikával való kapcsolatára, abban betöltött szerepére koncentrálnak. E tanulmányban, illetve az ELTE ÁJTK Doktori Konferenciáján disszertációm tervezett tézisei egy részének bemutatására vállalkoztam.

A helyi politika kutatások, a politikatudományon belül, önálló, viszonylag fiatal területet képviselnek. A helyi önkormányzatok politikai viszonyairól folytatott, politikatudományi szempontú kutatások, elemzések általános elnevezése „helyi politika” lett az utóbbi évekre. Az „önkormányzati politika” elnevezéstől az önkormányzat fogalmának értelmezése miatt kell tartózkodnunk. Az „önkormányzat” fogalmi meghatározása: „Valamely testületnek, közösségnek az a joga, hogy ügyeit önállóan intézhetti.”¹ vonatkozik nemcsak a területi önkormányzatokra, hanem az intézményekre, szervezetekre is (pl. hallgatói önkormányzat, stb.).

A „helyi politika” – az angolszász politikatudományban a „local politics” – a területi önkormányzatok politikai viszonyaival foglalkozik. Ez egyfelől, magában foglalja a települési, köztük a városi, nagyvárosi önkormányzatokat. Másfelől, a „helyi politika” témakörébe sorolják a megyei, illetve a regionális önkormányzatok politikai viszonyainak vizsgálatát is.² Tehát, minden, ami nem országos, az „helyi”. Jelen munkában én a helyi politika fogalmát szűkítve használom: nem vizsgálom a megyei önkormányzatokat, hanem a helyi politika színterének csak a települési önkormányzatokat tekintem: a falut, a várost, a fővárosi kerületet. A megyei ön-

¹ BÖHM Antal: Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. Ön-kor-kép, 1997/4-5. sz. 18-20. o.

² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus, Pécs, 2008

kormányzatok elemzésétől elsősorban területi okokból tekintek el. A regionális politika esetében – a területi okok mellett – azért is tekintek el a régiók elemzésétől, mert azok nem rendelkeznek autonóm, választott testületekkel, azaz, nincsenek önkormányzati alapokra helyezve hazánkban.

A „helyi politika” fogalma ugyanakkor magába foglalja nemcsak az „önkormányzatot”, hanem az intézményes szereplőkön túl, a helyi politikai folyamatokba bekapcsolódó más szereplőket is. Ennél szűkebb értelmű a local government („helyi kormányzat”) fogalma, mely a szűkebben vett önkormányzatot, az intézményes politikai szereplőket jelöli. Annak érdekében, hogy elhatároljam azokat a területeket, melyeket a helyi politikai viszonyok elemzése során tárgyalok, először is szükségesnek tűnik a helyi politika kutatás irányzatainak rövid áttekintése.

Elméleti háttér

A helyi kormányzás, a helyi politika kutatásának hagyományai egészen az ókorig nyúlnak vissza. Tulajdonképpen, magának a politikáról való gondolkodásnak első terepe a városállam volt, mely a kor számára a legideálisabb politikai egységet jelentette (Platón, Arisztotelész). A demokráciát sokáig csak városállam méretű, kisebb közösségekben tartották elképzelhetőnek (pl. Machiavelli, Rousseau). A középkorban javarészt az uralkodó, ill. a „fejedelem” hatalomgyakorlása ált az érdeklődés homlokterében, majd a politikatudomány érdeklődésének fókusza a szuverén állam megjelenésével a nemzeti szintre tevődött át. A felvilágosodás után megjelent szerződéselméletek is javarészt a nép és az uralkodók viszonyát vizsgálták, a nemzetállami szinten (Rousseau, Locke, stb.). A helyi politika egy újra felfedezésre váró terület lett a XX. századra: az Egyesült Államokból érkező, pragmatikus szemléletű politikatudomány terepe volt a helyi politika világa. Ennek előfutára volt Tocqueville, aki híres könyvében az Újvilágban szerzett tapasztalatait írta meg (A demokrácia Amerikában).

Európában, a központi állam dominanciája mellett csekély jelentősége volt annak, kik és hogyan gyakorolják a helyi hatalmat, mely sokáig nem volt önkormányzati alapokra helyezve: lényegében csak helyi közigazgatás létezett. Helyi politika hiányában pedig helyi politikai kutatásokról sem eshet érdemben szó. Ezzel szemben, az Egyesült Államokban a kezdetektől fogva választott tisztviselők gyakorolták a helyi hatalmat. A helyi politikai kutatások fejlődéséhez hozzájárult az amerikai politikatudomány azon jellemzője is, hogy előszeretettel végeznek gyakorlatorientált, a politika számára hasznosítható adatokat szolgáltató kutatásokat. A helyi szinten gyakori, illetve nagyszámú tisztviselőt érintő választások, választási kampányok vizsgálata egy sor fontos gyakorlati eredménnyel szolgált. Ehhez hasonlóan, a politikusoknak volt igényük arra, hogy a helyi „politikacsinálás”, a városok között végzett összehasonlító kutatások tudományos eredményeit megismerve, azok tapasztalatait a gyakorlatban kamatoztassák. A XX. század kö-

zépén, két jelentős irányzatra bomlott az amerikai helyi politika kutatás: az elitista és a pluralista elméletre.

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

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

A 90-es évektől a pluralista tradíciót a leginkább a „local governance” paradigmához kötődő kutatások vitték tovább. A local governance fogalma napjainkra egyre inkább felváltja a hagyományosan vizsgált local government fogalmát. A government – kormányzat fogalmának felváltása a lényegesen „szoftabb” governance fogalommal arra a változásra reflektál, ami az elmúlt évtizedben az önkormányzati politikában bekövetkezett.³

A hagyományos „közigazgatással” szemben az 1990-es évektől kezdve, egyrészt egyre nagyobb szerep jut a különböző szervezeteknek, érdekcsoportoknak a helyi politika alakításában. Másodszor, elengedhetlenné válik az állampolgárok minél nagyobb mértékű bevonása is a helyi döntéshozatalba, hiszen egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy maguk az állampolgárok a legalkalmasabbak a helyi problémák felismerésére és azok megoldására. Harmadrészt pedig, egyre nagyobb figyelmet szentelnek a kutatók annak a ténynek is, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzatok, nem „egységes testet” jelentenek, hanem őket magukat is a sokféleség, a fragmentáltság jellemzi. A helyi politika alakítása tehát egyre komplexebb, sokszereplős folyamat, amelyet akként kell a továbbiakban vizsgálni. Míg a hagyományos nézőpontú elméletek „leválasztották” a helyi politika alakításáról a nem intézményes, illetve nem politikai szereplőket, addig a governance elmélete kísérletet tesz arra, hogy a maga teljességében értse meg a helyi kormányzás természetét.

A helyi önkormányzatokra tehát, mint egy fragmentált hatalmi térre tekintek, ahol a szereplők egymás közötti interakciója révén alakulnak ki a helyi hatalmi viszonyok. Ily módon, a helyi politikáról folytatott kutatásaim során a governance

³ Gerry STOKER: Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October, 2006, illetve Gerry STOKER: Governance as theory: five propositions International Social Science Journal 1998, 50 (155), 17-28. o.

paradigmáján belül maradva, annak megközelítési módjait használom. A governance paradigma három elméleti pillérré támaszkodik: a network management, a delegáció problémája, valamint a szociális interpretáció elméletére. A fentiek alapján, megközelítésem leginkább a hálózatok menedzselésének teóriájához⁴ áll közel; úgy vélem, hogy a helyi politikai szereplők közötti kapcsolati hálók (Alistair-John⁵), és különösen, e kapcsolatok minőségének vizsgálata közelebb visz a helyi hatalmi viszonyok megértéséhez. A szociális interpretáció elmélete és módszere pedig arra teremt lehetőséget, hogy túl az intézményi-hálózati dimenziókon, a helyi politika *tartalmi* jellemzőinek megismerésére tegyünk kísérletet. Jelen munkában én két tekintetben támaszkodom erre a vonulatra: a polgármesterek kormányzási stílusának, valamint a helyi törésvonalak természetének vizsgálata során.

Mint említettem, célom a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltárása, mely, úgy vélem, leginkább a helyi hatalmi térben mozgó politikai szereplők közötti viszonyok, kapcsolati hálók feltárásának segítségével valósítható meg. Kérdés, hogy mi befolyásolja ezekben a szereplőknek a kapcsolatrendszerét? Mely tényezőkön múlik, hogy egy-egy szereplő kezében mekkora hatalom összpontosul? A továbbiakban, kiemelem az általam legfontosabbnak tartott tényezőket, és; egyfelől, megkísérlem felvázolni, hogy ezek hogyan, miképpen befolyásolják a helyi hatalmi viszonyokat? Másfelől, igyekszem kiemelni azt is, hogy az adott dimenzió vonatkozásában, milyen dilemmák fogalmazódtak meg az eddigi kutatások során.

A vizsgált tényezők: a település mérete, az intézményi elrendeződés és a választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok, a politikai szereplők karaktere, valamint a helyi törésvonalak léte/ hiánya. Jelen tanulmányban – terjedelmi okokból – több fontos, a helyi politika sajátosságát adó szereplővel nem foglalkozom: a civil szervezetekkel, a közvetlen állampolgári részvétel, a helyi sajtó és média szerepével, melyek azonban a tervezett disszertáció részét képezik majd.

Az itt vizsgált területek nagy részének, ha nem is könyvtárnyi, de jelentős szakirodalmi van. Nem célom az, hogy ezeket a területeket teljes egészükben vizsgáljam, csak a politika világában való megjelenésük, a helyi hatalmi viszonyokra gyakorolt hatásuk szempontjából tárgyalom őket. Sem a túlzott általánosítás, sem a részletekben (és az egyes területeken megjelenő tudományos vitákban) való elmerülés hibájába nem szeretnék beleesni, ezért utalni fogok mindig azokra a tágabb összefüggésekre, mely érintkezik az általam vizsgált területtel.

⁴ RHODES: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability Open University Press, Philadelphia, 1997

⁵ Hálózatokról: Cole, ALISTAIR – John, PETER: Local policy networks in France and Britain: policy co-ordination in fragmented political sub-systems

A település mérete

Elsőként reflektálni kell a települések eltérő méretéből fakadó különbségekre: nyilvánvalóan teljesen más helyi politika jellemez egy kis falut és egy nagyvárost. A településméretből fakadó eltérések több más dimenzió tekintetében is különbségeket eredményeznek: bizonyos településméret alatt nem jelennek meg a pártok, társadalmi szervezetek, hiányzik a helyi média. Ezekre az eltérésekre reflektálni fogok az adott fejezetben, ugyanakkor óhatatlan, hogy külön is megvizsgáljuk a településméret szerepét. Általában mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomban egyetértés mutatkozik a településméret azon helyi politikára gyakorolt hatásával kapcsolatban, mely a közösség alapú, illetve a pártelvű modell közötti különbségtétellel írható le a legpontosabban. Mint azt Mellors és Pijenburg⁶ kimutatták nemzetközi összehasonlító kutatásukban, a két modell alapvetően a települések lakosságszám által meghatározott méretéhez kötődik. A pártok egy bizonyos lakosságszám fölött jelennek meg, mint az érdekek és értékek közvetítői a képviselők és képviseltjeik között. Részben a problémák bonyolultsága, részben a képviselők és a választók közötti távolság növekedése hívja életre a közvetítőket, melyre az alacsonyabb lakosságszám esetében, a közvetlen és mindennapos kapcsolat megléte miatt nincsen szükség.

A felületes szemlélő ezt hajlamos úgy értelmezni, mintha egy bizonyos lakosságszám alatt már nem is létezne politika. Természetesen létezik, csak nem pártpolitika, abban az értelemben, hogy nem az országos pártok által megjelenített politikai viták, nézetek strukturálják a helyi hatalmi viszonyokat. Elképzelhetetlen, hogy ne legyenek érdekellentétek, nézetkülönbségek egy bármilyen kis településen is, azaz ne lennének „politikai” viták. Horváth M. Tamás⁷ kutatásai kimutatták azt is, hogy egészen kis településeken is megjelenhetnek a pártok, sőt, ha megjelennek, kizárólagosságra tesznek szert a képviselőtestületben.

A pártok helyi szintű szereplésével kapcsolatban kétféle hagyományról kell említést tenni, mely alapvetően a pártpolitika helyi szintű megjelenését értékeli. Az ún. „autonómia” felfogás szerint helyi szinten nincs keresnivalójuk a pártoknak, hiszen „az utcát nem lehet republikánus vagy demokrata módon aszfaltozni, az utcát aszfaltozni kell”; azaz nem kívánatos, sőt, kifejezetten zavaró a nagypolitika helyi szintű megjelenése. A másik felfogás, az „integrációs modell” ezzel szemben azt vallja, hogy a pártoknak igenis van keresnivalójuk a városházán, sőt, az a politizálás egyik természetes terepe. A pártok, melyek megjelenítik a társadalom politikai tagoltságát, s a választók többségétől bizalmat kaptak a kormányzásra, természetes szereplői e helyi politikának.

⁶ MELLORS, C. – PIJENBURG, B.: *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London-New York, Routledge, 1989

⁷ HORVÁTH M. TAMÁS – PÉTERI GÁBOR: Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Budapest, 1993

Úgy vélem, annak igénye nélkül, hogy ki akarnám jelölni az általam kívánatos állapotot, tényként kell elfogadnunk azt, hogy a pártpolitika jelen van, és a helyi politikai vitákat strukturáló tényezőként van jelen önkormányzatainkban. A pártpolitikai szempontok érvényesülnek a koalícióképzésben,⁸ a tisztségek és bizottsági helyek elosztása során. A pártpolitikai hovatartozás befolyásolja a képviselőket a döntéshozatal során; s a nyilvános megszólalások során, valamint a testületi üléseken igyekeznek a képviselők pártjuk irányvonalát követni. Lényegesen nagyobb „rugalmasság” tapasztalható a nyilvánosságtól elzárt fórumokon (például a Frakcióvezetők Tanácsában, erről bővebben szintén Kákai László ír hivatkozott munkájában. Mivel a pártok alapvető célja a szavazatszerzés, nem kell azt feltételeznünk, hogy a nagypolitika begyűrűzése a lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyását vonja magával. Meg kell azt is jegyezni, hogy a pártok jelenléte nemcsak a politikustársak számára teszi kiszámíthatóbbá a viszonyokat, hanem az állampolgárok számára is: körülbelül tudják, mit várhatnak egyik vagy másik párttól, s így annak színeiben politizáló képviselőjüktől. Ugyanígy, a ciklus végeztével, könnyebben „visszakereshető”, elszámoltatható egy-egy párt tevékenysége, mint egy-egy egyszerű képviselőé.

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

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

Az intézményi elrendeződés, mint a helyi hatalmi viszonyokat alakító tényező

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

⁸ KÁKAI László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban Századvég, Budapest, 2005

Az intézményelvű megközelítésnek óriási irodalma van, hiszen nemcsak a politikatudomány, hanem a jog: az alkotmányjog, a közigazgatási jog művelői is érdeklődnek az önkormányzatok iránt, nem is szólva a különböző közigazgatástudományi művekről. A különböző önkormányzati rendszerek nemzetközi kutatása során pedig egyértelműen adódó téma az egyes országok intézményi elrendezésének összevetése, csoportok, típusok kialakítása. Az összehasonlító kutatások más vonulata a különböző helyi politikai intézményeket veti össze a rájuk vonatkozó szabályok, közjogi pozíciójuk alapján. Ilyenek például a polgármesterekre vonatkozó, összehasonlító európai kutatások, melyek a különböző európai országok polgármestereit vetik össze meghatározott szempontok mentén.⁹

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

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

E dokumentumok a helyi hatalmi viszonyokra vonatkozó, további kutatások forrásai lehetnek: érdemes megvizsgálni, hogy változtak ciklusról ciklusra a döntéshozatalra, a politikaformálásra vonatkozó szabályok? Milyen tisztségviselők kerülnek megnevezésre, hogyan alakul a bizottsági szerkezet és a hatáskörök elosztása?

A politikatudományi elemzés célja, hogy ne pusztán a helyi politikai szereplők jogszabályok által kijelölt helyét, helyzetét és mozgásterét mutassa be, hanem elsősorban politikai szerepükre, funkcióikra, a helyi hatalmi viszonyok között elfoglalt helyükre világítson rá.

⁹ MOURITZEN, Paul E. – James SVARA: *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 2002 és HEINELT, H – EGNER, B.: *Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship*. In: *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. (Eds.: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006

A választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok

Az, hogy a választási eredmény alapvető befolyást gyakorol arra, hogy az egyes szereplők milyen mértékben részesülnek a hatalomból, nemcsak evidencia, hanem egy demokráciában alapkövetelmény is. Az ideális állapot az lenne, hogyha mindenki pontosan olyan mértékben részesülne a hatalomból, amennyiben ezt a nép ráruházta. Természetesen ez a gyakorlatban nem így működik, több „torzító” tényezővel kell számolni. A helyi politikai szereplők egymáshoz való viszonyának megértéséhez alapvetően fontos, hogy megvizsgáljuk, hogyan alakulnak az erőviszonyok egy adott településen a választások után.

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

A polgármesterekre nézve, e szisztéma következménye, hogy nem rendelkeznek garantált többséggel a képviselőtestületekben. Azokban az államokban, ahol a testületek választják meg a polgármestert (közvetett választás), a módszer mellett felhozott legfontosabb érvük az volt, hogy így garantált számára (az öt megválasztó) többség a testületben.¹⁰

Az országos politikával ellentétben tehát, ahol a többséggel rendelkező párt jelöltje lesz a miniszterelnök, a helyi szinten a képviselőtestület és a polgármester egymástól független, közvetlen választása akár egymással szembenálló politikai erők győzelmét is hozhatja. Hasonlóan fontos különbség, hogy helyi szinten nem minden esetben jön létre állandó többség, illetve többféle koalíciós mintázattal kell számolnunk.¹¹

A politikai felépítés szempontjából a képviselőtestületeket három nagy típusba sorolta Horváth M. Tamás.¹² Az egypárti többségű testületekben egy párt (vagy társadalmi szervezet)¹³ rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A koalíciós többségű testületekben két vagy több párt együttesen rendelkezik a mandátumok abszolút többségével. A kiegyensúlyozott testületekben egyetlen párt vagy szervezet sem rendelkezik a mandátumok többségével, az erőviszonyok kiegyen-

¹⁰ HAMBLETON: The new city management in Globalism and Local Democracy (Eds.: Robin Hambleton – H. V. Savitch – Murray Stewart – Palgrave-Macmillan) New York, 2003, 147-169. o.

¹¹ HORVÁTH M. T.: Pártok a helyi hatalomban. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1996

¹² HORVÁTH M. T.: i.m.

¹³ A továbbiakban, ott is, ahol ezt nem jelzem külön, a „párt” szó alatt a képviselőtestületekben mandátum(ok)al rendelkező társadalmi szervezetekre is gondolok. Úgy vélem, itt főlegesen a megkülönböztetés, hiszem politikai tevékenységük során ezek a szervezetek kvázi pártként viselkednek.

súlyozottak az egymással koalícióra nem lépett szervezetek között. A képviselő-testületek¹⁴ döntéseik túlnyomó részét a szavazatok egyszerű többségével hozzák (a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése szükséges a döntés meghozatalához), a nagyobb horderejű kérdéseknél abszolút, illetve minősített többséget követelnek meg. A pártok közötti együttműködés tehát nélkülözhetetlen a képviselőtestület operativitásának, s ezáltal a település működésének biztosításához. Ahol még sincs állandó többség, döntésről-döntésre kell ún. ad hoc koalícióknak összekovacsolódniuk.

A koalíciós többségű testületek esetében érdemes megvizsgálni, hogy minimális, vagy fölös többségű-e az adott koalíció; illetve, hogy a pártok számán túlmenően, az abban résztvevő pártok között mekkora az ideológiai távolság. Mint arra Horváth és Kákai¹⁵ felhívják a figyelmet, a helyi koalíciók a választási együttműködésekén túl, működési koalícióként operálnak tovább a ciklus során. Az együttműködés fennmaradásának biztosítása érdekében egyre inkább programorientált koalíciók kötésére töreksenek a pártok, azaz olyan együttműködések hoznak létre, ahol az abban résztvevők között kicsi az ideológiai távolság a 2006-os választások után gyakran előfordult az is, hogy a „szükségesnél” szélesebb koalíció kormányzott egy települést (különösen a jobboldali pártok esetében).

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

A polgármester szemszögéből nézve, hatalmi pozícióját alapvetően befolyásolja, hogy milyen többségű testülettel kell szembenéznie a 4 év során. Az eddigi kutatások tapasztalatai alapján ha, nincs többsége, az gyengíti pozícióját.¹⁶ Hipotézisem szerint az esetek jelentős részében lemondanak a polgármesterek, vagy jelentős népszerűségvesztéssel kell számolniuk.

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

¹⁴ A képviselőtestületek azt, hogy a különböző tárgykörökben milyen szavazási többségre van szükség, Szervezeti és Működési Szabályzatukban (SZMSZ) határozzák meg

¹⁵ HORVÁTH M. T.: i.m. és KÁKAI László: *Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban*. Comitatus, 2003. június

¹⁶ SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágának minősíteni?) In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006

A politikai szereplők személyisége, karaktere

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

A politika perszonalizációja, azaz az a jelenség, hogy a személyiségek meghatározó jelentőségűvé váltak a politikában, helyi szinten is érzékelhető. Különösen igaz ez a polgármester esetében, akinek kiemelkedő jelentősége már korábban is nyilvánvaló volt a helyi politika kutatói számára.¹⁷

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

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

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

A személyiség (helyi) politikára gyakorolt hatásának vizsgálatát egy kiemelkedő helyi politikai szereplőn, a polgármesteren keresztül végeztem el. A korábbi, személyiségjegyekre, értékválasztásokra és attitűdökre vonatkozó kutatásokat szeretném néhány új dimenzióval gazdagítani: egyfelől, a kormányzási stílusra vonatkozó empirikus kutatás eredményeivel, másfelől az annak kiegészítéseként készült interjúk és a települések weboldalain található polgármesteri köszöntők tartalmi elemzése alapján levont következtetésekkel.

¹⁷ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: i.m.

Helyi törésvonalak

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

Hipotézisem szerint, léteznek ilyen konfliktusok helyi szinten is, melyek aztán kifejeződésre jutnak a helyi politikában, és tartós törésvonalakká válnak. Mindekelőtt, szükséges tisztázni, hogy milyen értelemben használom a törésvonal fogalmát, hiszen annak többféle értelmezése létezik.¹⁸ Nem a klasszikus értelemben vett, Rokkan nevéhez kötődő törésvonal fogalmat veszem alapul, melynél alapvető fontosságú a törésvonal szociodemográfiai kötöttsége, hanem az ún. „new politics” képviselőinek törésvonal fogalmát, mely a törésvonalakra úgy tekint, hogy azok nem kötődnek a társadalom-tagjainak csoport-hovatartozásához. Dahl szerint azon kérdések mentén alakulnak ki törésvonalak, amelyek hosszú időn keresztül osztják meg a választókat és heves, komoly konfliktusokhoz vezetnek.¹⁹ Az újabb definíciók komplex-törésvonal fogalommal operálnak: Whitefield szerint a törésvonal nem más, mint „politikailag releváns szereplők közötti megosztottság, amely erősen strukturált, tartós és kiemelkedően fontos társadalmi és ideológiai konfliktusban gyökerezik”.²⁰ A helyi törésvonalakról szólva, leginkább Dahl törésvonal-fogalmát használom. Talán túlzásnak is tűnhet a törésvonal-fogalom használata, mégis, többről van szó, mint „egyszerű” konfliktusról. A helyi törésvonal fogalma alatt olyan tartós, helyi konfliktusokat értek, melyek megosztják a helyi társadalmat, és melyek a politika szférájában is kifejezésre jutnak; s csoportképző erővel rendelkeznek.

Részben keresztbe metszhetik a nagy, makrotársadalmi törésvonalakat, de akár egybe is eshetnek azokkal. Ez utóbbi esetben – hasonlóan a „nagy” törésvonalakhoz – felerősíthetik egymás hatását, ezzel növelve a társadalom polarizációját.²¹ A helyi törésvonalak az adott településen érvényesek, az adott „helyi politikai rendszerben”, és máshol nem; ám ez nem zárja ki, hogy gyakorlatilag ugyanazok a konfliktusok hozzanak létre nagyon hasonló törésvonalakat a különböző településeken (ilyenek, sajnos, az egyre több településre jellemző, lassan makropolitikaivá váló etnikai konfliktusok). Néhány tipikus törésvonal:

¹⁸ RÓNA Dániel: A törésvonal fogalma a politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, 2008/4, 121-144. o.

¹⁹ DAHL, R.: The American oppositions Affirmation and denial. In: Dahl, R: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Yale University Press, 1965

²⁰ WHITEFIELD, S.: Political Cleavages and Post Communist Politics. In *Annual Review of Political Science*. June 2002. Idézi: RÓNA: i.m. 123. o.

²¹ ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

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

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

Zárszó

E rövid írásban vázolt téziseimet részben mások már meglévő munkáira, részben saját kutatásaimra támaszkodva igyekszem empirikusan igazolni. E kutatásokat a módszertani sokféleség jellemzi, mely részben a vizsgált területek különbözőségeiből, részben pedig a felhasznált kutatási eredmények sokféleségéből fakad.

A helyi hatalmi viszonyok feltérképezésével, a vázolt tényezők elemzésével közelebb juthatok a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak feltáráshoz. Úgy vélem, hogy a helyi politikának rendelkeznie kell olyan önálló „logikával”, sajátos ismérvekkel, melyek nem egyszerűsíthetők le pusztán a településméretből fakadó különbségekre. A helyi politika világa, mint egy önálló politikai rendszer, sajátos törvényszerűségekkel, működési mechanizmusokkal bír. Ezek sokszor pártpolitikai

jegyeket mutatnak, szoros összefüggésben állnak a település méretéből fakadó különbségekkel, de számos dimenziójuk önálló racionalitás jelenlétére utal, ami csak ott és abban a közegben érvényesül.

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

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BŐHM Antal (1997): Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. Önkör-kép, 1997/4-5. sz. 18-20. o.
- BŐHM Antal (szerk): Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002. MTA PTI Budapest, 2006
- COLE, Alistair – JOHN, Peter: Local policy networks in France and Britain: policy co-ordination in fragmented political sub-systems *West European Politics*, Volume 18, Issue 4 1995, 89-109. o.
- DAHL, R.: The American oppositions Affirmation and denial. In Dahl, R: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Yale University Press, 1965
- DENTERS, B. – ROSE, L. E.: *Comparing Local Governance* Palgrave, 2005
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
- FLETCHER, Mark: *Managing Communication in Local Government*, LGA, London, 1999
- HAMBLETON: *The new city management in Globalism and Local Democracy* (ed.: Robin Hambleton – H. V. Savitch – Murray Stewart) Palgrave-Macmillan, New York, 2003, 147-169. o.
- HEINELT, H – EGNER, B.: Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship In: *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. (eds.: Henry Bäck – Hubert Heinelt – Annick Magnier) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006
- HORVÁTH M. T.: *Pártok a helyi hatalomban* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1996
- Horváth M. T. – PÉTERI Gábor (1993): Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Budapest, 1993
- KÁKAI László: *Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban*. Comitatus, 2003. június
- KÁKAI László: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban* Századvég, Budapest, 2005
- LOUGHLIN, J.: *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford, 2001

- LOWNDES, V.: Citizenship and Urban Politics. In: Judge, D – Stoker, J – Wolman, H. (Eds.): *Theories in Urban Politics*, Sage London, 1995, 160-180. o.
- MELLORS, C. – PIJNENBURG, B.: *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London – New York: Routledge, 1989
- MOURITZEN, Paul E. – James SVARA: *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 2002
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus, Pécs, 2008
- PÉTERI Gábor: Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés a helyi elvárásoknak. A városi polgármesterek értékrendje. MTA KTI, Műhelytanulmányok, 2004
- RHODES: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Open University Press, Philadelphia, 1997
- RÓNA Dániel: A törésvonal fogalma a politikatudományban. *Politikatudományi Szemle*, 2008/4. 121-144. o.
- STOKER, Gerry: Regime Theory and Urban Politics In: *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 1995, 54-71. o.
- STOKER, Gerry (ed): *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 1995
- STOKER, Gerry: Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications; Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October 2006
- SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak minősíteni? In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006
- WHITEFIELD, S.: Political Cleavages and Post Communist Politics. In *Annual Review of Political Science*. June 2002