

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER
AUTONÓMIÁJÁNAK EMPIRIKUS ELEMZÉSE

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Témavezető: Várnagy Réka, PhD

Dobos Gábor

Budapest, 2018

Dobos Gábor

**A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának
empirikus elemzése**

Politikatudományi Intézet

Témavezető:

Várnagy Réka, PhD

© Dobos Gábor

Budapesti Corvinus Egyetem
Politikatudományi Doktori Iskola

**A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának
empirikus elemzése**

Doktori értekezés

Dobos Gábor

Budapest, 2018

Tartalomjegyzék:

1. BEVEZETÉS	9
2. HELYI AUTONÓMIA ÉS ÖNKORMÁNYZATOK	17
2.1. Helyi autonómia és decentralizáció	17
2.2. A helyi önkormányzatok tipológiái	22
3. MÓDSZERTAN	32
3.1. A helyi autonómia mértékének mérése intézményi szinten	33
3.2. A helyi politika szervezeti szintje – országos és helyi pártok	46
3.3. A helyi politika egyéni szintje – horizontális viszonyok	51
4. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER (1990-2014)	55
4.1. A magyar önkormányzatiság első szakasza (1990-2010)	56
4.2. Átfogó önkormányzati reformok (2010-2014)	66
5. A HELYI AUTONÓMIA INTÉZMÉNYI SZINTJE	79
5.1. Local Authority Index	79
5.1.1. „Self-rule” indikátorok	79
5.1.2. „Interactive rule” indikátorok	87
5.1.3. LAI – összegzés	90
5.2. Regional Authority Index	93
5.2.1. „Self-rule” indikátorok	94
5.2.2. „Shared-rule” indikátorok	96
5.2.3. RAI – összegzés	96
5.3. Összegzés	98

6. A HELYI POLITIKA SZERVEZETI SZINTJE.....	99
6.1. Helyi pártpolitika.....	99
6.2. Politikai szervezetek a középszinten	107
6.3. Összegzés	125
7. AZ ÖNKORMÁNYZATOK HORIZONTÁLIS HATALMI VISZONYAINAK VÁLTOZÁSA	127
7.1. Kulcsszereplők a helyi politikában.....	127
7.2. Az önkormányzati reform alulnézetből	143
7.3. A reform hatásai a helyi szereplők viszonyrendszerére	146
7.4. Összegzés	153
8. KONKLÚZIÓ.....	155
FELHASZNÁLT IRODALOM	161
MELLÉKLETEK	171
1. számú melléklet: Regional Authority Index – kódkönyv	171
2. számú melléklet: Local Authority Index – kódkönyv	175
3. számú melléklet: LAI – a szakpolitikai hatáskör komponensei	180
4. számú melléklet: LAI – a tényleges politikai önállóság komponensei	181
5. számú melléklet: A TÁMOP kutatásban felhasznált kérdések	183

Táblázatok és ábrák jegyzéke:

Táblázatok:

1. táblázat: <i>A decentralizáció dimenziói</i>	20
2. táblázat: <i>Az autonómia szintjei Clark alapelvei szerint</i>	21
3. táblázat: <i>Polgármesteri típusok a horizontális és a vertikális hatalommegosztás mentén (Polleader tipológia)</i>	28
4. táblázat: <i>Az önkormányzati választási törvény 2010. évi változásai</i>	67
5. táblázat: <i>A kiosztható mandátumok száma a 2010-es választási reform előtt és után</i>	70
6. táblázat: <i>Az önkormányzatoktól átvett adósságállomány</i>	75
7. táblázat: <i>A helyi önkormányzatok „self-rule” indikátorainak alakulása (1990-2014)</i>	80
8. táblázat: <i>A helyi adóbevétele aránya az önkormányzatok költségvetésében (százalék, 1991-2005)</i>	85
9. táblázat: <i>A helyi önkormányzatok „interactive rule” indikátorainak alakulása (1990-2014)</i>	88
10. táblázat: <i>A megyei önkormányzatok „self-rule” indikátorainak alakulása (1990-2014)</i>	95
11. táblázat: <i>Politikai szervezetek szavazataránya az önkormányzati választásokon településméret szerint (2006)</i>	102
12. táblázat: <i>Politikai szervezetek szavazataránya az önkormányzati választásokon választási ágak szerint (2006)</i>	103
13. táblázat: <i>A helyi pártok szavazatarányának kapcsolata néhány intézményi változóval</i>	104
14. táblázat: <i>Helyi pártok megoszlása típusok szerint</i>	106
15. táblázat: <i>Jelölő szervezetek listaállítása a választókerületekben (2002-2010)</i>	109
16. táblázat: <i>Választási részvétel és kormányzati-ellenzéki szavazatarány-ingadozások Európában (1990-2014)</i>	112
17. táblázat: <i>Regionális pártok átlagos szavazataránya Európában (1990-2014)</i>	114

18. táblázat: <i>A regionális szint koncentrációjának néhány indikátora (1990-2014)</i>	119
19. táblázat: <i>Regionális pártok szereplése a megyei választásokon (1994-2010)</i>	123
20. táblázat: <i>„Kezdeményezők” és „befolyásolók” a döntéshozatali folyamatban</i>	133
21. táblázat: <i>Az önkormányzati döntéshozatal kezdeményezőinek csoportonkénti bontása</i>	135
22. táblázat: <i>Az önkormányzati döntéshozatal befolyásolóinak csoportonkénti bontása</i>	136
23. táblázat: <i>A polgármesteri feladatok fontossága a két adatfelvételi hullámban</i>	147
24. táblázat: <i>Politika és adminisztráció szétválasztása a polgármesterek attitűdjeiben a két adatfelvételi hullámban</i>	149
25. táblázat: <i>Az adatfelvételek előtti egy évtizedben végbemenő változások a különböző szintek és szereplők viszonylatában</i>	151

Ábrák:

1. ábra: <i>A magyar helyi önkormányzatok LAI mutatójának alakulása (1990-2014)</i>	91
2. ábra: <i>A magyarországi helyi autonómia nemzetközi összehasonlításban (1990-2014)</i>	92
3. ábra: <i>A magyar helyi önkormányzatok RAI mutatójának alakulása (1990-2014)</i>	97
4. ábra: <i>Különbözőségi indexek alakulása Magyarországon (1990-2014)</i>	117
5. ábra: <i>Választási részvétel a magyar parlamenti és regionális választásokon (1990-2014)</i>	120
6. ábra: <i>Szavazatarányok változása pártcsoportok szerint (1994-2010)</i>	121
7. ábra: <i>Az egyes politikai és adminisztratív szereplők informális befolyása az önkormányzat életére</i>	150

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretném megköszönni a rengeteg segítséget mindazoknak, akik nélkül ez a munka nem jöhetett volna létre. Köszönöm a doktori iskola közösségének, továbbá kollégáimnak az MTA TK Politikatudományi Intézetében a hasznos tanácsokat és segítő kritikákat, amik sokkal jobbra tették ezt a dolgozatot. Köszönöm a barátaimnak, akik bízattak, amikor szükségem volt rá, és nem unták meg, hogy „még mindig nem adtam le a disszertációt”. De legfőképpen: köszönöm a családomnak a rengeteg türelmet és támogatást, amely nélkül soha nem készült volna el ez a dolgozat. Köszönöm a feleségemnek, hogy a véghajrában mindent megtett azért, hogy nekem csak az írásra kelljen koncentrálnom, és a kisfiamnak, hogy a legnehezebb napok végén is mosolyogni tudtam.

Nagyon sok ember van, aki tanácsokkal, biztatással vagy türelemmel segítette a munkámat. Nem írok neveket, ők úgy is tudják (és nem szeretnék kihagyni senkit sem). Külön is ki szeretném emelni azonban témavezetőmet: köszönöm Várnagy Rékának, hogy ötleteivel, strukturált gondolkodásával, megvilágító erejű mondataival megfelelő irányba terelte a dolgozatot. Emberileg legalább olyan fontos volt az Ő támogatása, mint szakmailag – köszönöm, hogy nem mondott le rólam.

A dolgozatban lévő jó dolgok sokak érdeme, a hibákért engem terhel minden felelősség.

1. BEVEZETÉS

A szovjet blokk összeomlása nyomán Kelet-Közép-Európa politikai rendszerei radikális átalakuláson mentek keresztül. Így volt ez Magyarország esetében is, ahol a rendszer minden szintjén új, demokratikus intézményi struktúra jött létre a korábbi államszocialista berendezkedés helyett. Ennek az átalakulásnak az egyik fontos elemeként, a rendszerváltás előtti időszak centralizált közigazgatásának évtizedei után Magyarországon egy olyan decentralizált önkormányzati rendszer jött létre, amely a demokrácia egyik fontos építőelemét jelentette: a helyi önrendelkezés jegyében, az „egy település – egy önkormányzat” elvére épülő rendszer a központi kormányzat ellenpontjának (és egy potenciálisan visszatérő autoriter rezsim megakadályozása biztosítékának) ígérete lett.¹ Az új önkormányzati szabályozás kialakításában alapértékként jelent meg a helyi autonómia.

A helyi autonómia fontosságát, a települések önkormányzáshoz való jogát 1990-től kezdve senki (semmilyen kormány vagy politikai erő) nem vonta kétségbe nyíltan. A minden településre kiterjedő helyi autonómia elve a rendszerváltást követő húsz évben sokszor szabta gátját a rendszer racionalizálási kísérleteink: ha a központi kormányzat megpróbált beavatkozni az önkormányzati működésbe az adminisztratív vagy közszolgáltatási funkció átalakításával, azt a mindenkori ellenzék az autonómia megsértéseként értékelte. Átfogó reformra (kétharmados parlamenti többség és/vagy egységes politikai akarat hiányában) nem volt lehetőség, az ágazati szabályok módosítása pedig nem volt alkalmas a rendszer strukturális problémáinak orvosolására, így az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer húsz éven át többé-kevésbé változatlan keretét adta a helyi és regionális szintek működésének.

Ez a helyzet 2010-től változott meg, amikor a Fidesz-KDNP pártszövetség földcsuszamlásszerű országgyűlési választási győzelme után – a politika más

¹ Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény „a helyi önkormányzatokról”) indokolása szerint: „A jogállam megfelelő önállósággal rendelkező, demokratikusan megalakított és működő, helyi önkormányzatokban lelheti meg tartópilléreit. (...) Önkormányzati rendszerben a helyi közösségek demokratikusan gyakorolják önállóságukat. A helyi önállóságot anyagilag - szervezetileg - jogilag biztosító önkormányzatbarát környezetben a helyi önkormányzatok képessé válnak arra, hogy helyben önfejlődési folyamatokat indítsanak el (...) Ilyen módon a már kiépült helyi önkormányzati rendszer arra is képes, hogy korlátokat állítson a központosítás túlzó törekvéseivel szemben.”

alrendszereihez hasonlóan – gyökeres átalakításokba kezdett az önkormányzati szférát illetően. A 2010 és 2014 között zajló reformfolyamatok jelentősen átszabták a korábban kialakult képet, megváltoztatva a szub-nacionális szféra politikai és funkcionális (feladatellátási, finanszírozási stb.) működését egyaránt. Az átalakítás során az önkormányzati autonómia fontosságát a törvényhozók nem kérdőjelezték meg, bár deklarálták, hogy a magyar önkormányzatok nagy autonómiája (legalább részben) felelős a rendszer működési zavaraiért.² Az önkormányzati rendszer átalakítása formailag nem érintette az önkormányzatok autonómiáját, de a reformok alapján lehet amellett érvelni, hogy az önkormányzatok mozgástere a gyakorlatban csökkent.

A 2010-es évtől kezdődően a magyar szakirodalom viszonylag széles körben foglalkozott az önkormányzati rendszer reformjával, számos olyan írás³ jelent meg, amely a változásokat mutatta be és értékelte. Ezek a munkák legtöbbször a reformok deskriptív feldolgozásait adták, a jogszabályok változásaiból indultak ki, és ezekből vontak le következtetéseket a rendszer (várható) működésére nézve. Dolgozatom is a változás megragadására törekszik, de munkámban az önkormányzati rendszer empirikus elemzésére vállalkozom. Ahhoz, hogy az elemzést el lehessen végezni, meg kell tudni mondani, hogy pontosan minek a változást is szeretném elemezni. Dolgozatomban az autonómia fogalmát állítom a középpontba, arra a kérdésre keresem a választ, hogy *hogyan változott az önkormányzati rendszer autonómiája Magyarországon?* Ahogyan amellett az elméleti fejezetben érvelni fogok, az autonómia fogalma azért alkalmas a változások megragadására, mert magába foglalja az intézményrendszer formális szabályait, az önkormányzatok tényleges működési gyakorlatát és az önkormányzati rendszer szereplőinek viszonyrendszerét is.

² Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”) indokolása szerint: „Az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez természetes volt, melynek következményeként a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. (...) Így egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.”

³ Ezekkel a munkákkal a dolgozat leíró fejezetében (4. fejezet) részletesebben foglalkozom.

Dolgozatomban igyekszem kerülni az autonómia normatív értelmezését, azaz nem arra akarok választ találni, hogy jó-e vagy sem az önkormányzati autonómia, illetve annak változása, hanem arra, hogy milyen mértékű. Nem állítom, hogy az előbbi nem fontos kérdés, de úgy gondolom, ahhoz hogy ebben a normatív kérdésben állást lehessen foglalni, szükséges a magyar önkormányzati rendszer autonómia-szintjének szisztematikus felmérésére.

Az elemző munka során több nézőpontot alkalmazok, kvantitatív és kvalitatív kutatási keretekben is vizsgálom a magyar önkormányzati rendszert. Dolgozatom arra vállalkozik, hogy a legújabb nemzetközi önkormányzati kutatások módszertani eszköztárával elemezze a magyar politikai rendszer szub-nacionális (helyi és regionális) szféráját, a disszertációban három (részvételemmel zajló) nemzetközi projekt elemzési módszereit és eredményeit használok a kérdés vizsgálatára, saját adatgyűjtéssel és elemzéssel kiegészítve. A nemzetközi, különböző országok önkormányzati rendszereinek összehasonlítására kidolgozott kutatási keretek éppen abból adódóan jelentenek többletet a téma vizsgálatában, hogy egyfajta „távolságtartással” tekintenek a magyar önkormányzati rendszerre, a teljes képet próbálják megragadni, és nem vesznek el a részletekben (amire belülről nézve a rendszert, nagyobb az esély). Az összehasonlító keret lehetőséget nyújt arra, hogy az önkormányzati rendszer változását ne csak leíró módon, két időpont közötti különbséggént értelmezzem, hanem egy európai viszonyrendszerben értékeljem a rendszer működését. Reményeim szerint az értekezés a magyar önkormányzatiság megértése és a nemzetközi tudományos párbeszéd szempontjából is hasznos adalékot jelenthet.

A nemzetközi kutatások magyar esetre való alkalmazhatósága természetesen nem magától értetődő. A kelet-közép-európai rendszerváltások után, az új demokratikus államok létrejöttével a politikatudomány új feladattal került szembe: a nyugati tudományos gondolkodás eszközrendszerének használatával, vagy új fogalmak kialakításával el kellett helyeznie ezeknek a demokráciáknak a politikai intézményeit a korábban nyugati demokráciákra alkalmazott paradigmákban. A nyugat-európai és amerikai kutatók figyelme kelet felé fordult, a nyugati tudományfelfogást tanuló új demokráciák kutatói pedig – az átalakulás folyamatait belülről ismerő személyekként – igyekeztek bekapcsolódni az országaik politikai rendszeréről szóló diskurzusba. Az újonnan létrejött politikai intézmények beillesztése a korábbi tudományos értelmezési keretekbe nem zökkenőmentes. Igaz ez a dolgozat témájául szolgáló önkormányzati

rendszerre is. A nemzetközi kutatások konklúziója gyakran az volt, hogy a korábban nyugaton sikerrel alkalmazott módszertan korlátozottan érvényes akkor, amikor az új demokráciákra kívánjuk alkalmazni, és a sajátos kelet-közép-európai kontextus figyelembevételére is szükség van az összehasonlíthatóság megteremtéséhez (például Schakel 2017). A többi újonnan létrejött demokráciához hasonlóan Magyarország esetében is nehéznek bizonyult működési trendek és szisztematikus viselkedés azonosítása, helyette gyakran eseti tényezők hatásaként kialakult állapotoknak tűntek azok a folyamatok, amelyek a régi nyugati demokráciákban világos fejlődési ívet mutattak. Az összehasonlító kutatásokban problémaként jelent meg, hogy a magyar esetet újra és újra „el kellett magyarázni”, leírva, hogy a nemzetközi módszertanban kialakított elemzési sarokpontok milyen módosításokkal és korlátozásokkal érvényesíthetők a magyarországi önkormányzati rendszerre nézve.⁴ Az egyes országok önkormányzati rendszerei egymástól nagyon eltérőek lehetnek, mivel kialakulásukat rengeteg tényező befolyásolhatja: a konkrét országos és helyi társadalmi-gazdasági körülmények, a központi és helyi politikai és politikusi kultúra, a helyi társadalom sajátosságai és nem utolsósorban a választott működési modell és annak közjogi és finanszírozási keretei is (Pálné 2008:10). Ahhoz, hogy az egyes országok helyi politikáját, e színes területet el tudjuk helyezni a nemzetközi értelmezési keretekben, fontos olyan standardizált módszereket és mutatókat használni, amelyekkel jól leírhatóak a hasonlóságok és a különbségek. A nemzetközi kutatási keretek tehát fontosak lehetnek a magyar eset leírása szempontjából.⁵

A nemzetközi kutatásokra épülő megközelítésből természetesen az is következik, hogy a dolgozatban hangsúlyosan jelennek meg olyan önkormányzati területek, amelyek „belülről”, a magyar szemszögből talán nem, vagy kevésbé tűnnek relevánsnak – ilyen

⁴ Olyan egyszerű kérdések megválaszolása is nehézségbe ütközhet, hogy mit értünk helyi vagy regionális párt alatt – például a helyi közhatalom megszerzéséért választásokon induló, de minden más tekintetben civilnek tekinthető társadalmi szervezetek pártjának tekinthetőek-e (lásd Dobos-Várnagy 2017).

⁵ Másfelől viszont, a magyar eset is számot tarthat a nemzetközi tudományos érdeklődésre. Mivel az általam (és az értekezésben felhasznált nemzetközi kutatásokban) vizsgált idő-intervallum magába foglalja a „régit” rendszert és az „új” rendszert is, a magyar eset jó indikátora lehet annak, hogy az egyes kutatások módszertani keretei hogyan képesek megragadni a változást – azaz egy önkormányzati rendszer „A” állapotból „B” állapotba való elmozdulása miként jelenik meg a rendszert leíró változók értékeinek megváltozásában.

például a választott közép szint, a megye kérdése: lehet amellel érvelni, hogy a megye a magyar rendszerben súlytalan, ezért a közép szintű politikával nem érdemes foglalkozni. A dolgozatban ugyanakkor arra törekszem, hogy a magyar önkormányzati rendszerről úgy tegyek állításokat, hogy az nemzetközi keretrendszerben is értelmezhető legyen – ehhez pedig szükség van az ilyen (belülről talán marginálisnak tűnő) területek vizsgálatára is.⁶

Amellel, hogy a nemzetközi keretek megfelelő viszonyítási alapot jelentenek a magyar önkormányzati rendszer autonómiájának értékeléséhez, fontosnak tartom, hogy ne vesszen el a rendszer „egyedisége” sem. Éppen ezért kvantitatív kutatási megközelítésekkel kialakított felülnézeti kép melletl a dolgozatban megjelenik a kvalitatív módszereket alkalmazó alulnézeti perspektíva is. Az önkormányzati szereplőkkel készített félig-strukturált interjúk jól kiegészítik az adatokra épülő kvantitatív elemzést, segítségükkel az önkormányzati rendszer autonómiájáról komplex képet kaphatunk.

A dolgozat következő, elméleti fejezetében elsőként az autonómia fogalmát járom körbe, melynek segítségével megragadhatóvá válik az önkormányzati rendszer változása. A szakirodalom alapján azt vizsgálom, milyen tényezők adják egy önkormányzat autonómiáját, milyen területek empirikus vizsgálatára van ahhoz szükség, hogy a kutatási kérdésre választ adhassunk. Ezután kijelölöm azt az értelmezési keretet, amiben az önkormányzatokat vizsgálom, továbbá elhelyezem a magyar önkormányzati rendszert a témával foglalkozó nemzetközi politikatudományi elmélet tipológiáiban. Az ebben a fejezetben leírtakat a dolgozat kvantitatív elemzésre támaszkodó fejezetében használok fel, a nemzetközi kutatások eredményei alapján empirikusan vizsgálom, hogy a magyar önkormányzati rendszer miként illeszkedik a szakirodalom által kialakított tipológiákba.

A módszertani fejezetben ismertetem az empirikus elemzés három szintjét (intézményrendszer, szervezeti szereplők, egyének), és részletesen bemutatom azokat a módszereket, amelyek segítségével az egyes elemzési szinteket vizsgálom.

⁶ További szempont, hogy (amint amellel a dolgozat több fejezetében is érvelek) a közép szint helyzete szorosan összefügg a teljes önkormányzati szféra helyzetével: a megyei önkormányzatok működésén keresztül jobban érthetővé válnak a helyi önkormányzatok problémái is, a megyei pártpolitika elemzése pedig (a megyei szinten aktív helyi szervezeteken keresztül) a helyi politika megértéséhez visz közelebb.

A negyedik fejezetben a magyar szakirodalomra támaszkodva az önkormányzatiság elmúlt negyed századának főbb jellemzőit ismertetem. A fejezet célja az önkormányzati rendszer jogi, alkotmányos berendezkedésének deskriptív bemutatása, a formális szabályok és intézményrendszer, illetve változásainak ismertetése. Ennek során az 1990 és 2010 közötti időszakra – mivel ennek feldolgozása a szakirodalomban már számos aspektusból (jogtudományi, a közigazgatás-tudományi, a szociológiai, közgazdaságtani, politikatudományi stb. szempontból) megtörtént – kevesebb figyelmet fordítok, csak annyiban ismertetem, amennyiben az szükséges a 2010 utáni időszak változásainak megértéséhez.

Az ötödik fejezetben az intézményrendszer átfogó, kvantitatív elemzését végzem el, nemzetközi kutatások által kialakított mérési módszerek alkalmazásával, melyek segítségével számszerűsíthető a magyar rendszer autonómia-szintje. A fejezetben reflektálok a magyar önkormányzati rendszer (az elméleti kereteknél bemutatott) önkormányzati tipológiákba való besorolására is.

A helyi és országos politika viszonyrendszere nemcsak az intézményeken és azok gyakorlati működésén keresztül értelmezhető, hiszen az összefonódás politikailag is megvalósul. Ahhoz, hogy az önkormányzatok valós politikai ellensúlyt képviseljenek a rendszerben, saját politikai autonómiájuk kell, hogy legyen. A politikai önállóság első és legegyszerűbb fokmérője az önálló helyi politikai akarat megléte vagy hiánya, azaz, hogy a helyi politika mennyire tükrözi és követi az országos politikai viszonyokat vagy mennyire tér el azoktól. Az országos politikába belesimuló helyi szint gyengíti a politikai ellensúly kialakításának lehetőségeit még az egyébként magas autonómiával rendelkező intézmények esetén is. Éppen ezért az intézményrendszer empirikus elemzése után a helyi politika szereplőivel foglalkozom, két elemzési szinten. A hatodik fejezetben a helyi politika szervezeti szereplőit vizsgálom (pártok, civil szervezetek), egyrészt kérdőíves kutatások eredményeinek bemutatásával, másrészt választási eredmények kvantitatív elemzésével. A helyi politika egyéni szintjével foglalkozó hetedik fejezetben a magyar önkormányzati rendszer kiemelt szereplőire fókuszálok. Egyrészt félig-strukturált interjúk segítségével bemutatom, hogy az önkormányzati intézményrendszer 2010 utáni átalakítása hogyan csapódott le a helyi szereplők szintjén, másrészt kérdőíves kutatási eredményekre támaszkodva elemzem a szereplők horizontális viszonyrendszerben elfoglalt pozícióját, és annak változását.

A dolgozat záró, nyolcadik fejezetében összegzem a komplex empirikus kutatás eredményeit, és értékelem a magyar önkormányzati rendszerben végbemenő változásokat.

2. HELYI AUTONÓMIA ÉS ÖNKORMÁNYZATOK

Az alábbi, elméleti fejezet célja kettős. Elsőként a helyi autonómia fogalmát helyezem a középpontba. A fogalmi tisztázásra azért van szükség, mert csak akkor tudunk elemző munkát végezni, ha tudjuk, mit értünk autonómia alatt, továbbá milyen tényezők alapján állíthatjuk egy önkormányzatról, hogy autonóm. Ez az autonómia természetesen nem önmagában értelmezhető, hanem valamihez képest nyer jelentőséget – azaz a szereplők egymáshoz való viszonya alapvetően meghatározó lesz (ezért is foglalkozom az alfejezetben kiemelten a decentralizációval, mint az autonómia egy aspektusával).

A második alfejezetben kijelölöm azt az elméleti keretet, amibe a kutatás illeszkedik, azt a nézőpontot, amelyből az önkormányzatok vizsgálatát végzem. Ennek során amellet érvelek, hogy a neo-institucionalizmus alkalmas keretet biztosít a téma elemzéséhez, mivel segítségével túl lehet lépni az önkormányzati autonómia jogi/alkotmányos feltételeinek leírásán, és a rendszerben tevékenykedő szereplők elemzésén keresztül pontosabb képet lehet kapni annak gyakorlati működéséről, azaz az önkormányzati rendszer tényleges autonómiájáról. Az alfejezetben ennek megfelelően a magyar esetet olyan tipológiában helyezem el, amelyik az intézményi kereteket fontosnak tartja a rendszer leírásához, de külön figyelmet fordít a rendszer szereplőinek (vertikális és horizontális) viszonyrendszereire.

2.1. Helyi autonómia és decentralizáció

A helyi autonómia fogalma egybeforrt az önkormányzatok fogalmával – nem beszélhetünk a helyi és központi kormányzat viszonyáról, vagy tágabb kontextusban az önkormányzatokról anélkül, hogy a helyi autonómiához való viszonyt valamilyen formában ne érintenék (Pratchett 2004: 358). Edward Page klasszikus munkájában (1982) úgy definiálja az autonómia fogalmát, mint az önkormányzat arra való képességét, hogy döntéseket hozzon és szolgáltatásokat biztosítson anélkül, hogy a központi kormányzat ebbe beleszóljon. A szerző szerint a „helyi önkormányzás”, „decentralizáció”, „helyi demokrácia gyakorlása”, illetve „helyi közpolitikai döntés” fogalmak – bár nüansznyi eltérések vannak köztük – mind az autonómia egy-egy aspektusát írják le. Dolgozatomban én is így kezelem ezeket a fogalmakat, bár közülük

eggyel, a decentralizációval az alábbiakban részletesebben is foglalkozom.⁷ Ezt a dolgozat témája indokolja: ha azt szeretném vizsgálni, hogy a helyi autonómia szintje hogyan alakult Magyarországon, akkor nem tekinthetek el attól, hogy az önkormányzatok autonómiája soha nem önmagában, hanem a központi kormányzathoz való viszony alapján értelmezhető. A helyi autonómia (a fenti definíció alapján) a szuverenitásról szól, arról, hogy az önkormányzat szuverénként járhat el egy adott kérdésben (Pratchett 2004: 362). Ezt a szuverenitást viszont az önkormányzatok a központi hatalomtól kapják, amely „megengedi” az önkormányzatoknak, hogy adott területen autonóm módon járjanak el (Stoker 1991). Ebből adódóan a decentralizáció – mellyel azt a jelenséget próbáljuk megragadni, hogy valamiféle hatalom (tevékenység, feladat vagy döntési jog) a központi szinttől átkerül más szintekhez – mozzanata meghatározó a helyi autonómia szempontjából. Az alábbiakban ennek megfelelően amellettt érvelek, hogy a (hatékony) decentralizáció azonos a (valódi) autonómiával.

A szakirodalom szerint a decentralizáció sokféle formát ölthet, számos különböző intézményi megoldást illethetünk ezzel a jelzővel, egy adott államberendezkedésen belül a decentralizáció több formája is megjelenhet párhuzamosan (Litvack et al 1998). Egy egyszerű szétválasztással megkülönböztethetünk egymástól adminisztratív decentralizációt és politikai decentralizációt (Treisman 2007:23). *Adminisztratív decentralizációról* beszélhetünk, ha az adott szervezet vagy szint alárendelt a központi kormánynak, annak utasításait nem írhatja felül, illetve a központ jelöli ki a nevében eljáró szervezetek „ügynökeit”. *Politikai decentralizáció* ezzel szemben akkor jön létre, ha ezek a szervezetek döntéshozatali autonómiát is kapnak az ellátandó feladat mellé.

Ahhoz, hogy az általam használt autonómia fogalom használhatóvá váljon, szükség van a decentralizáció, dekoncentráció és delegáció fogalmainak elhatárolására. Ehhez támpontot jelent Rondinelli és társai munkássága (1981, 1984, 1989), akik a klasszikus tipológiáját adják annak, hogy a politikai rendszeren belül milyen intézményi megoldások lehetnek a hatalom más szintekre való átadásának. Eszerint *dekoncentrációról* beszélhetünk akkor, ha a központi hatalom valamilyen feladat

⁷ A dolgozatban tudatosan törekszem arra, hogy a helyi autonómiát ne normatív értelemben használjam, hanem empirikusan elemezzem. Ebből adódóan az elméleti részben nem foglalkozom kiemelten a helyi demokrácia fogalmával, amely ehhez a normatív értelmezéshez erőteljesen kapcsolódik.

ellátásának felelősségét átadja valamilyen alsóbb szinten működő szervezete számára – az ilyen jellegű intézményi megoldással nem jár együtt tényleges hatalomátadás, a nemzeti szint alatti egységek egyszerűen az állam helyi vagy regionális ügynökeként működnek, a hatáskörátadás célja pedig mindössze a szolgáltatások hatékonyabb működtetése. A dekoncentráció jelenségével írható le például a rendszerváltást megelőző időszak szocialista államberendezkedése is (Kornait idézi Litvack et al 1998:4). Nagyobb döntéshozatali autonómiáról beszélhetünk a *delegálás* esetében, amikor a központi kormányzat a közfeladatok mellé bizonyos fokú döntéshozatali felelősséget is társít, megbízva a helyi vagy regionális szint intézményeit az adott feladat ellátására úgy, hogy az egyes kérdésekben ezeknek a szinteknek mérlegelési és döntési lehetősége van. A delegálás esetén az alsóbb szintek elszámoltathatóak a központ által, így a központ és a szub-nacionális egységek között egyfajta ügynök-megbízó kapcsolat áll fenn: a saját preferenciáit követő ügynök (például a helyi önkormányzat) érdekelt abban, hogy az őt megbízó központi kormányzat elvárásainak megfelelően járjon el (Litvack et al 1998:6). Végül, a decentralizáció legkiterjedtebb formája a *devolúció*. Ennél az intézményi megoldásnál is megjelenik a feladatok helyi vagy regionális szintre való áthelyezése, illetve a döntéshozatali autonómia, a különbség az, hogy az alsóbb szintek a rájuk bízott feladat ellátásának módját szabadon választhatják meg, a döntéseiket a központi kormányzattól függetlenül hozhatják meg (nem tartoznak annak beszámolási kötelezettséggel). Az ilyen intézményi berendezkedésben a szervezetek autonómiáját jelzi, hogy maguk választják vezetőiket (például az önkormányzatok esetében polgármestereket és képviselőket).

Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy a politikai autonómia megléte önmagában még nem garantálja a nemzeti szint alatti egységek önállóságát. O'Neill (2005:16-17) felhívja rá a figyelmet, hogy csak akkor beszélhetünk *hatékony decentralizációról* („effective decentralization”), ha a politikai autonómia mellé pénzügyi függetlenség is társul, azaz a központi kormányzat a feladatokhoz és a döntéshozatali önállósághoz pénzügyi eszközöket is ad. Értelmezésében a devolúció nem igazi decentralizáció, mivel a szervezetek és szintek mozgásterét a gyakorlatban korlátozott marad, mert pénzügyi értelemben függenek a központi kormányzattól. A szerző ezért egy négyes felosztást javasol, amely külön-külön veszi figyelembe a politikai és pénzügyi centralizáltság dimenzióit (1. táblázat).

1. táblázat: *A decentralizáció dimenziói*

		Pénzügyi értelemben	
		Centralizált	Decentralizált
Politikai értelemben	Centralizált	Centralizáció	Delegáció
	Decentralizált	Devolúció	Decentralizáció

Forrás: O'Neill 2005:17.

O'Neill értelmezésében a dekoncentrációról egyáltalán nem lehet úgy beszélni, mint a decentralizáció egy formája, mivel a központi kormányzat csak feladatokat ad át más szervezeteknek, de ehhez nem társul döntéshozatali jogkör. A delegáció és a devolúció pedig olyan intézményi megoldások, amelyekből a tényleges helyi vagy regionális autonómia valamilyen eleme hiányzik: a delegáció esetén a központi kormányzat által átadott pénzügyi eszközök biztosítják az adott feladat ellátását, de szervezeteknek a központi kormányzathoz kell hűségessé lenni, az ő érdekeit szem előtt tartva ellátni; a helyi szinten választott (a választóiknak hűséggel tartozó), ugyanakkor pénzügyi mozgásterükben korlátozott szervezetek pedig pénzügyi értelemben függenek a központi kormányzattól (O'Neill 2005:17). Tényleges helyi és regionális autonómiáról tehát akkor beszélhetünk, ha az adott szint független működésének a politikai/intézményi és a pénzügyi garanciái egyaránt adottak.

A decentralizáció kérdésével szorosan összefüggő, de a témát alapvetően a helyi autonómia irányából közelítő tipológiát hozott létre Gordon Clark (1984), amely mára klasszikusnak számít. Klasszifikációját Jeremy Bentham munkájából kiindulva két fogalom köré építi fel, melyeket a helyi autonómia két alapelveként nevez: *kezdeményezés* illetve *immunitás* hatalma („power of initiation” és „power of immunity” – Clark 1984:198).⁸ Ennek alapján a helyi autonómia mértékét az jelzi, hogy az önkormányzat milyen dolgokat kezdeményezhet anélkül, hogy tartania kellene az állam (vagy más felsőbb) szerv felügyeletétől és beavatkozásától. Clark

⁸ Pratchett (2004: 363-366.) ugyanezeket a kritériumokat a helyi autonómia esetében a függetlenség („freedom from”) és valamire való (pozitív) szabadság („freedom to”) kifejezésekkel próbálja megfogni. Értelmezésében előbbi a központi-helyi viszonyokat leíró jogi/alkotmányos keretből ered, utóbbi pedig az önkormányzatok gyakorlati mozgásterére utal adott tevékenységek ellátásában. [Megjegyzés: a szerző elméleti munkájában – melynek célja a helyi autonómia és helyi demokrácia fogalmainak szétválasztása – egy harmadik autonómia-értelmezést is ad, amely a helyi identitás kifejeződésében nyilvánul meg („reflection of local identity”), ez azonban inkább a helyi demokrácia kérdésköréhez kapcsolódik, azaz a dolgozat témája szempontjából kevésbé releváns.]

felhívja a figyelmet arra, hogy a kezdeményezési hatalom forrásának ismerete kulcsfontosságú a helyi autonómia megértéséhez: nem mindegy ugyanis, hogy e hatalom a helyi társadalomtól származik, vagy a központi kormányzattól (Clark 1984:198). A kezdeményezés tehát összefüggésben áll a felhatalmazás kérdésével is. Az immunitás a szerző értelmezésében pedig azért kiemelt jelentőségű, mert ha egy önkormányzat döntéseit felügyelheti vagy akár felül is bírálhatja a központi kormányzat, az önkormányzat képtelen lesz saját preferenciáinak megfelelően működni.

Az immunitás és kezdeményezés meglétét/hiányát mátrixba rendezve a szerző négy autonómia típust azonosít (2. táblázat). Az első típus a negyedik teljes ellentéte – előbbi a teljes autonómiával, utóbbi az autonómia teljes hiányával jellemezhető. A második és harmadik típus esetében korlátozott autonómiáról beszélhetünk, de eltérő okokból kifolyólag: a második autonómia-típus esetében az önkormányzat joga van az adott terület szabályozására, de a döntéseit a központi kormányzat felügyeli (vagy felülírja), a harmadik típus esetében pedig nem jelenik meg az állami felügyelet, de az önkormányzatoknak nincs effektív mozgástere a kezdeményezés és döntéshozatal terén. Clark megjegyzi, hogy az első típus leginkább a városállamok platóni elképzeléséhez hasonlít, a második típus a „decentralizált liberalizmus” jelzővel illelhető, a harmadik típus John Stuart Mill reprezentatív és reszponzív helyi önkormányzat képének megfeleltethető, a negyedik típus pedig Weber racionalizált, bürokratikus, szabályorientált szervezeti felépítéséhez hasonlítható (Clark 1984:200-201).

2. táblázat: *Az autonómia szintjei Clark alapelvei szerint*

	Kezdeményezés	Kezdeményezés hiánya
Immunitás	1. típus: magas	3. típus: közepes
Immunitás hiánya	2. típus: közepes	4. típus: alacsony

Forrás: Goldsmith 1995:232.

Belátható, hogy Clark autonómia kritériumai szoros kapcsolatban állnak a decentralizáció fentebb tárgyalt módjaival: az immunitás és a kezdeményezés képessége azok az alapelvek, amiknek megléte elengedhetetlen az autonóm működéshez, a decentralizáció politikai és pénzügyi aspektusai pedig az autonómia szintjét határozzák meg. A politikai értelemben vett decentralizáció inkább az immunitás kérdésével áll összefüggésben (milyen alkotmányos/intézményi garanciái

vannak az önkormányzati működésnek, amelyek megóvják a központi beavatkozástól), míg a pénzügyi értelemben vett decentralizáció inkább a kezdeményezéssel áll kapcsolatban (milyen gyakorlati mozgástere van az önkormányzatnak abban, hogy az általa kezdeményezett döntéseket véghezvigye). Összességében a valódi autonómia megfeleltethető O'Neill effektív decentralizáció fogalmának: akkor beszélhetünk az önkormányzatok önálló működéséről, ha azok képesek döntéseket kezdeményezni a központi kormányzat felügyelete nélkül, rendelkeznek a politikai berendezkedés által garantált védelemmel és a döntések végrehajtásához szükséges pénzügyi függetlenséggel is.

Ahhoz, hogy a gyakorlatban hogyan mérhető a decentralizáció és autonómia mértéke, Page és Goldsmith (1987) munkája adhat támpontot, akik Clark tipológiáját igyekeztek gyakorlatban vizsgálható kérdésekre lefordítani:

- a helyi autonómia függ az intézményi berendezkedéstől: az alkotmány és a törvények meghatározzák az önkormányzati feladatokat és az állami felügyelet mértékét;
- számításba kell venni azokat a feladatokat, amelyeket a központi kormányzat átad, delegál a helyi szintnek;
- az autonómia mértékét meghatározza, hogy az önkormányzatnak a feladatok mekkora részében van diszkrecionális joga döntéseket hozni;
- az önkormányzati feladatellátás nem működhet megfelelő pénzügyi források nélkül: az állami transzferek mellett itt kiemelt szerepet kapnak az önkormányzat saját pénzügyi kompetenciái, azaz az önálló bevételi források (például helyi adók);
- végül az autonómia mértékét meghatározza az is, hogy az önkormányzat mennyire képes befolyásolni a felsőbb szintek döntéshozatalát.

Ahhoz tehát, hogy a helyi autonómia vagy decentralizáció alakulását vizsgálni tudjuk, olyan módszertant kell alkalmazni, mely a fenti kérdések megragadására alkalmas.

2.2. A helyi önkormányzatok tipológiái

A dolgozat, témájából adódóan alapvetően az önkormányzatokra, mint a politikai rendszer intézményeire tekint. Az azonban nem magától értetődő, hogy milyen megközelítésben érdemes vizsgálni az intézményrendszert.

A helyi kormányzás kutatása Európában három, többé-kevésbé elkülönülő időszakra, így három irányzatra tagolható (Pálné 2008: 20-21):

- (1) A klasszikus államtudományi irányzat normatív, alkotmányjogi szempontból közelített a helyi önkormányzatokhoz. A vizsgálatok fókuszában az önkormányzatok normatív státusza, intézményi struktúrái és szabályozása állt. Az irányzat szerint az önkormányzatok megértésének kulcsa a normatív szabályok megismerése, gyakran komparatív módon.
- (2) Az 1960-as és 1970-es években a közigazgatási racionalitás vált uralkodó szemléletté. A menedzseri irányzat a funkciók vizsgálatát, a hatékony szolgáltatások nyújtását helyezte a középpontba. Közgazdaságtani, szervezéstudományi, közpolitikai elemzésekkel az optimális (olcsó és hatékony) működés kialakítása vált céllá (lásd New Public Management).
- (3) Európában (részben a globalizáció és regionalizmus térnyerésének hatására) az 1990-es évektől az önkormányzati kapcsolatrendszerek, térbeli (vertikális és horizontális) valamint személyes hálózatok kutatása került előtérbe. Elsősorban (a többszintű kormányzati rendszerekben belül) az egyes szintek közti, illetve az országokon átívelő nemzetközi kapcsolati hálók feltérképezése vált a kutatások céljává.

Míg a kontinentális Európában a fenti irányzatok hódítottak, az USA-ban már az 1960-as években megjelent a local community irányzat, mely az intézményi struktúrák és működési szabályok megismerése helyett arra a kérdésre kereste a választ, hogy kik birtokolják a hatalmat, kik a helyi döntéshozók. Robert Dahl klasszikus, New Haven elemző munkája a döntéshozatali befolyás mintáit igyekezett feltárni, a kulcsszereplők azonosításával (Dahl 1961).

A magyar önkormányzati rendszer működésének feltárásához (és autonómiájának értékeléséhez) többféle megközelítés alkalmazása is szóba jöhet. Elsőként, kézenfekvőnek tűnhet egy institucionalista megközelítés, azaz annak leírása, hogy milyen intézményi/alkotmányos keretben működnek az önkormányzatok. A dolgozatban az institucionalista megközelítés egyértelműen megjelenik a magyar önkormányzati rendszer nemzetközi tipológiákban való elhelyezésekor, melynek során szükséges, hogy ismerjük a rendszer(ek) intézményi berendezkedését. Hangsúlyos továbbá a magyar rendszer (és annak változása) deskriptív bemutatásával foglalkozó résznél (4. fejezet), illetve részben az empirikus elemzés intézményrendszerből kiinduló indikátorai esetében (5. fejezet).

A dolgozat mégis alapvetően *neo-institucionalista* megközelítést alkalmaz⁹, mely elutasítja az intézmények száraz, formális, jogi/alkotmányos keretekre támaszkodó leíró elemzését (Sweeting 2008: 1.). Az irányzat a formális jogkörök mellett az informális működési szokások fontosságát is hangsúlyozza, azt is vizsgálja, hogy az intézmény szereplői milyen hatalmi viszonyban állnak egymással, illetve nem csak az intézmények egyénekre való hatását elemzi, de arra is kíváncsi, hogy az egyének hogyan formálják az intézményrendszer kínálta kereteket (Lowndes 2001: 1953). A neo-institucionalizmus¹⁰ szerint tehát az egyének viselkedése szempontjából a formális szabályok mellett ugyanolyan fontosak az informális, gyakorlati működés során kialakuló szabályok is. A neo-institucionalista megközelítés tulajdonképpen tekinthető egy fajta válasznak a struktúra-ágencia dilemmára, amelynek fő kérdése, hogy az emberi viselkedést a struktúra (adottságok, kontextus, esetünkben az intézményi berendezkedés) vagy az ágencia (az egyének önálló cselekvési képessége) határozza-e meg. E kérdés úgy is feltehető, hogy az egyének vagy csoportok mennyiben hatnak a struktúrára, azokra az adottságokra, amelyek meghatározzák a szereplők mozgásterét (McAnulla 2010: 271). A szereplők fontossága mellett érvel munkájában Hubert Heinelt is, aki Elster (1979) kettős szűrő modelljét („two filter model”) alkalmazza az önkormányzatok neo-institucionalista szemléletű elemzéséhez. Eszerint az első szűrőt a struktúra (intézményi berendezkedés, szabályok) jelenti, amely egy adott helyzetben a lehetséges opciók körét kijelöli, és egy relatív szűk

⁹ Habár a dolgozat témájából adódóan az intézményrendszerre és annak szereplőire koncentrálok, elkerülhetetlen, hogy az önkormányzati rendszer néhány közpolitikai aspektusával is foglalkozzam. Ennek oka az, hogy (amint amellet az elméleti és az empirikus fejezetekben is érvelni fogok) a politikai/intézményi berendezkedés önmagában még nem jelent garanciát az önkormányzati autonómiára és a decentralizáció magas szintjére nézve, azt is vizsgálni kell, hogy a feladatellátásban milyen az önkormányzatok szerepe, illetve milyen mozgásteret (vagy éppen kényszerpályát) jelentenek számukra a pénzügyi feltételek.

¹⁰ Érdeemes megjegyezni, hogy a neo-institucionalizmus nem tekinthető egységes megközelítésnek. Már March és Olsen is úgy fogalmaznak a neo-institucionalizmus kiindulópontjának tekinthető írásukban, hogy ez nem koherens elmélet, csak egy azt hangsúlyozó érvelés, hogy a politikai élet szerveződése jelenti a különbséget intézmény és intézmény között (1983: 747). Hall és Taylor (1996) három irányzatot különböztet meg a politikatudományon belül: történelmi institucionalizmus, racionális választás alapú institucionalizmus, illetve szociológiai institucionalizmus; ugyanakkor leszögezik, hogy mindhárom irányzatnak az a kérdés áll a középpontjában, hogy hogyan alakítják az intézményi szabályok az egyének viselkedését (az irányzatokról bővebben lásd: Hall és Taylor 1996).

választékot kínál a szereplőknek, melyek közül (második szűrőként) ők választanak. Így az önkormányzati rendszer működését nem csak az intézményi keretek határozzák meg, hanem a kereteket „élettel megtöltő” szereplők is (Heinelt 2010: 32).

Éppen ezért a magyar rendszert olyan tipológiában helyezem el, melyben kiemelt szerepet kapnak az intézményrendszer szereplői. A magyar eset elhelyezéséhez jó kiindulópontot jelent Page és Goldsmith (1987) klasszikus vertikális hatalommegosztás tipológiája, mely szerint e viszonyrendszer három aspektus mentén ragadható meg: (1) milyen mértékű a feladatmegosztás (azaz milyen feladatokat és funkciókat delegál a központi kormányzat helyi szintre); (2) milyen döntéshozatali kompetenciákkal rendelkezik a helyi szint; valamint (3) milyen a kommunikáció a szintek között. A szerzők mindezek alapján megkülönböztetik egymástól az északi típusú országokat (Nagy-Britannia, Dánia, Norvégia, Svédország), ahol a helyi szint autonómiája magas fokú, az önkormányzati rendszer erősen decentralizált, illetve a déli típusú országokat (Franciaország, Olaszország, Spanyolország), amelyek önkormányzatai alacsony szintű autonómiával bírnak, és kevés feladatot látnak el.

Szofisztikáltabb megkülönböztetést tesz Hesse és Sharpe (1991) tipológiája, amely a vertikális hatalmi viszonyokat három kategóriába sorolja: (1) a napóleoni hagyományokra épülő francia modell („Franco group”), amelyben területileg jól elkülönülő közösségek érdekeit erős önkormányzatok képviselik; (2) az angolszász modell („Anglo group”), amely jogi és politikai szempontból gyenge önkormányzatai esetében a közszolgáltatások nyújtása a hangsúlyos; (3) az észak- és közép-európai modell („North and Middle European group”), amelyben komoly szerepet kap a közszolgáltatások nyújtása, de ez erős alkotmányos státusszal és relatív magas pénzügyi függetlenséggel is párosul.

E tipológia a kelet-közép-európai rendszerváltások idején jelent meg, így nem foglalkozott az akkoriban éppen csak létrejött demokratikus államok önkormányzati rendszereivel. A későbbi összehasonlító kutatásoknak viszont, amelyek ezt a tipológiát akarták használni, szembesülnie kellett azzal a problémával, hogy az új demokráciák országainak leírására csak korlátozottan alkalmazhatóak Hesse és Sharpe modelljei. A polgármestereket középpontba állító, nemzetközi kérdőíves felmérésen alapuló „The European Mayor” című kutatás első hulláma például egy negyedik modell, a közép-kelet-európai típus („Central East European type”) bevezetésével igyekezett áthidalni ezt a problémát (Heinelt-Hlebas, 2006). E csoportba tartozik a kutatás szerint Csehország, Lengyelország és Magyarország is. A modell országainak helyi-központi

viszonyai a helyi feladatellátás és pénzügyi függetlenség terén az észak- és közép-európai csoport országaival mutatnak hasonlóságot, de a történelmi múlt és a rendszerváltás idején lezajlott radikális decentralizáció okán önálló kategóriát alkotnak (Heinelt és Hlepas, 2006: 27). Ez az érvelés az új demokráciák politikai rendszereinek beillesztési kényszerét nyilvánvalóan egy egyszerű megoldással orvosolja: a kelet-közép-európai új demokráciák valamilyen „más” berendezkedést jelentenek, önkormányzati rendszereik eltérnek a korábban nyugat-európai országokra alkalmazott kategóriáktól, ezért önálló csoportot érdemelnek.

Magyarország tehát a tipológia szerint azon országok csoportjába tartozik, ahol az önkormányzatok pénzügyi függetlensége relatív nagy, sokféle közszolgáltatást nyújtanak, ugyanakkor erős autonómiával bírnak.

A horizontális viszonyrendszer vizsgálata a fentiekkel szemben, arra a kérdésre keresi a választ, hogy ki birtokolja a helyi hatalmat. Az angolszász elitirodalom alapján, a választott és hivatali elitek kapcsolatrendszerét vizsgálva háromféle válasz is adható erre a kérdésre (Józsa 2001: 427). (1) A formális modell szerint a helyi politikát a választott politikusok határozzák meg, így az önkormányzati működés megértéséhez azokat a formális (jogi/intézményi) viszonyokat kell ismerni, amelyek kijelölik az érintett szereplők helyét a rendszerben. (2) A technokrata modell szerint a hivatalnokok dominálnak a helyi szinten, mivel szakmai ismereteik alapján előnybe kerülnek a választott elittel szemben. (3) A közös elit modell alapján a döntéshozatali folyamat megértésének kulcsa a választott és hivatali elit interakcióinak feltárása, ugyanis a (politikai) rutinnal rendelkező választott képviselők és a szakmai ismeretek birtokában lévő hivatalnokok együtt irányítják az önkormányzatokat.

Ha az egyes országokat a legegyszerűbben szeretnénk csoportokba sorolni a helyi szintre jellemző horizontális viszonyok alapján, megkülönböztethetünk egymástól egyszemélyi vagy kettős irányítás alatt álló önkormányzatokat (Pálné 2008: 57-58). Az előbbi esetben a polgármestert általában közvetlenül választják (amely erős legitimitást biztosít számára) és a képviselő-testülettel szemben rendszerint erős döntéshozatali jogkörökkel bír. Ez a modell jellemző az Egyesült Államokra, Németország déli tartományaira és a legtöbb latin országra. A kontinentális Európa államaiban (Belgiumban, Hollandiában, a skandináv államokban) ezzel szemben a polgármester feladata elsősorban a végrehajtás, de az adminisztratív hivatal élén kinevezett vezető (például jegyző vagy menedzser) áll.

A magyar eset horizontális viszonyrendszereinek leírásához jól alkalmazható Mouritzen és Svara tipológiája (2002). A szerzők szintén a politikai vezetés és a végrehajtás szétválasztását emelik ki, és felteszik a kérdést: hány szereplő kezében van a végrehajtó hatalom feletti kontroll? Ez alapján a horizontális viszonyok négy modelljét különböztetik meg (Mouritzen és Svara 2002: 56):

- (1) Az erős polgármester modelljében közvetlenül választott polgármester ellenőrzi a képviselő-testületet, jogilag és gyakorlatban is irányítja a végrehajtásért felelős (adminisztratív) szervezetet.
- (2) A testületi vezetés modelljében szintén megjelenik az egyszemélyes politikai vezetés, aki azonban nem tartja teljes kontroll alatt a képviselő-testületet. Ezenkívül a végrehajtó funkciók részben a testület irányítása alatt vannak.
- (3) A kollektív vezetés modelljében a döntéshozatal központi szereplője egy választott tagokból álló végrehajtó testület, amelyet a polgármester elnököl.
- (4) A testület-menedzser modellben a polgármester elsősorban ceremoniális funkciót lát el, a végrehajtás a képviselő-testület által kijelölt hivatalvezető vagy menedzser kezében van.

Mouritzen és Svara tipológiájára építve a korábban már említett Heinelt-Hlepas (2006) szerzőpáros tizenhét európai ország horizontális viszonyait vizsgálva helyezte el az államokat a négy modell valamelyikében. Ennek nyomán Magyarország (Olaszországgal, Lengyelországgal, Portugáliával, Spanyolországgal, Franciaországgal, Ausztriával, Görögországgal, egyes német tartományokkal és néhány angol önkormányzattal együtt) az erős polgármesteri modellbe került. A szerzők ezután Mouritzen és Svara horizontális tipológiáját ötvözik Hesse és Sharpe vertikális viszonyokra fókuszáló besorolásával, létrehozva az önkormányzati rendszerek átfogó leírására alkalmas az úgynevezett „Polleader” tipológiát (3. táblázat).

Magyarország Heinelt és Hlepas osztályozása szerint tehát egyrészt a vertikális viszonyrendszerben széles autonómiával és feladatellátási jogokkal, valamint viszonylag nagy pénzügyi függetlenséggel bír. Másrészt a helyi szereplők közül kiemelt jelentőségű a közvetlenül választott polgármester, aki kontrollálja a képviselő-testületet és irányítja a hivatali munkát.

3. táblázat: *Polgármesteri típusok a horizontális és a vertikális hatalommegosztás mentén (Polleader tipológia)*

		Vertikális hatalommegosztás típusa (Hesse-Sharpe, 1991 nyomán)			
		<i>Francia-típusú</i>	<i>Angolszász típus</i>	<i>Észak-közép európai típus</i>	<i>Közép-kelet európai típus</i>
Horizontális hatalommegosztás típusa (Mouritzen-Svara, 2002 nyomán)	<i>Erős polgármester</i>	politikai polgármester (Franciaország, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország)	végrehajtó polgármester (Anglia ⁽ⁱ⁾)	végrehajtó polgármester (Németország ⁽ⁱⁱ⁾ , Ausztria ⁽ⁱⁱⁱ⁾)	végrehajtó polgármester (Lengyelország, Magyarország)
	<i>Testületi vezetés</i>		kollegiális vezető (Anglia ^(iv))	kollegiális vezető (Dánia, Svédország, Ausztria ^(v))	
	<i>Kollektív vezetés</i>	kollegiális vezető (Belgium)	kollegiális vezető (Anglia ^(vi))	kollegiális vezető (Hollandia, Svájc, Németország ^(vii))	kollegiális vezető (Csehország)
	<i>Testület-menedzser</i>		reprezentatív jogokkal rendelkező polgármester (Írország)		

- (i) közvetlenül választott polgármesterekkel
- (ii) kivéve Hesse tartományt
- (iii) 9 tartományból 6 tartományra vonatkozóan
- (iv) egyéb polgármesterekkel
- (v) 3 tartománya
- (vi) kabinet modell esetén
- (vii) Hesse tartomány

Forrás: Heinelt-Hlepas 2006: 34.

A POLLEADER tipológia korábban említett gyengeségére (a kelet-közép-európai országok „egy kalap alá vételének” problematikusságára) mutat rá Swianiewicz (2014) is, aki amellet érvel, hogy ezek között az országok¹¹ között jelentősebbek a különbségek, mint a hasonlóságok. A szerző szerint a főbb hasonlóságok (Swianiewicz 2014: 295-296):

¹¹ Swianiewicz tanulmányában kelet-európai országokról beszél, kiterjesztő értelemben – így a vizsgálata fókuszában nem kizárólag a kelet-közép-európai államok (Lengyelország, Magyarország, Csehország stb.) állnak, foglalkozik a balti államok, a Balkán, sőt, kaukázusi országok (Örményország és Azerbajdzsán) önkormányzati berendezkedésével is.

- (1) A rendszerváltások idején a decentralizáció eszméjét a demokratizáció eszméjével azonosították ezekben az országokban, a rendszerváltó elitiek abban a „tocquevillei mítoszban” hittek, hogy a helyi önkormányzás megteremti a civil társadalmat, és az állam ellensúlyát. Ez a hit pedig azonos intézményi szerkezet kialakítását eredményezte az adott országokban.
- (2) A középszint (a nyugat-európai államok trendjeivel szemben) gyenge szereplő lett mindegyik országban – nem csak ott, ahol az ország kis mérete nem indokolta a középszint kialakítását, hanem a relatív nagy országokban is. Ennek oka, hogy a rendszerváltást megelőzően a középszinteknek (Magyarországon a megyéknek) jelentős szerepe volt a központi szint politikai akaratának végrehajtásában és a helyi szint kontrollálásában – a reformok végrehajtói emiatt attól féltek, hogy egy erős középszint a helyi autonómia és demokrácia kiteljesedésének korlátai lehetnek.
- (3) A rendszerváltások után a kelet-európai országoknak egyszerre kellett megbirkóznia a nyugaton már korábban (hosszabb időtávon) megjelenő önkormányzati trendekkel, a weberi állam és a new public management eszméivel, és a jogi illetve menedzseri szemlélet ellentmondásai a helyi kormányzás önképének zavarosságát eredményezték.

Swianiewicz munkája szerint a kelet-közép-európai országok önkormányzatai közti különbségek ezeknél a hasonlóságoknál sokkal fontosabbak, egészen más intézményi berendezkedést eredményeznek (Swianiewicz 2014: 297-299.):

- (1) A funkcionális decentralizáció (amely alatt a szerző az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét érti) nagyon eltérő az egyes országokban. Az önkormányzati költsékezés GDP-arányos mértéke egyik régióbeli államban sem éri el a skandináv modell országainak szintjét, de néhány államban (Csehország, Lengyelország és Magyarország) magasabb, mint az angolszász vagy akár a német régió országaiban, a régió más országaiban (például Macedónia vagy Ukrajna) viszont ez az arány minden más európai országénál alacsonyabb.
- (2) A területi berendezkedés eltérő trendeket mutat a régióon belül: számos országban (köztük Magyarországon is) a területi fragmentáció¹² növekedése volt megfigyelhető az elmúlt huszonöt évben, míg Litvániában, Macedóniában vagy

¹² Swianiewicz a területi fragmentáció mértékének mérésére a különböző lakosságszámú önkormányzatok országon belüli megoszlását használja indikátorként.

Grúziában éppen a fragmentációt csökkentendő, területi konszolidációt célzó reformok zajlottak le. Ezek az ellentétes folyamatok teljesen eltérő szerkezetű helyi szinteket eredményeztek a régió országaiban.

- (3) A régió országai különböző választási rendszereket alkalmaznak: egyes országokban a képviselő-testületeket többségi elvet alkalmazó választási rendszerekben választják, más államokban viszont az arányos eljárásokat preferálják. A régió néhány országában (Lengyelországban, Szlovéniában és Magyarországon is) népességszám alapján eltérő módon választják a testületeket, ezekben az esetekben a kisebb népességű településeken többségi elvet, a nagyobb településeken arányos elvet alkalmaznak. Swianiewicz felhívja a figyelmet arra is, hogy a térségben nincs olyan elsöprő többségben erős polgármester modell alkalmazása, mint azt a Heinelt-Hlepas tipológia alapján feltételezhetnénk, számos országban (Csehország, Litvánia, Lettország, Észtország, Szerbia) a kollektív vezetés modellje érvényesül, a képviselő-testület által kinevezett polgármesterrel.
- (4) Az országos pártok jelenléte helyi szinten eltér az egyes államokban. Lengyelország, de bizonyos mértékig Magyarország esetében is alacsony a pártos képviselők és polgármesterek aránya, főleg a kisebb népességű településeken. A régió legtöbb országában (például Bulgáriában vagy Észtországban) ezzel szemben a választott politikai elit nagy arányban pártszínekben jut mandátumhoz.

A fentiekből látható, hogy Swianiewicz számos olyan tényezőt talált kutatása során, amely a Heinelt-Hlepas féle közép-kelet-európai típus országait elválasztja egymástól. Fontos ugyanakkor két dolgot megjegyezni: egyrészt a szerző tágabb értelemben kezelte a régiót, azaz több olyan ország is bekerült az elemzésébe, amely az eredeti tipológiában nem szerepelt, és ez értelemszerűen diverzebb eredményhez is vezetett; másrészt a Swianiewicz által vizsgált tényezők túlmutatnak az intézményi berendezkedésen (amelyre a Heinelt-Hlepas tipológia alapvetően támaszkodik), és egy nagy lépést tesznek az intézményrendszer tényleges, gyakorlati működésének elemzése felé (ennek eszközei például az önkormányzati költségek vagy a választott politikai elit pártosságának vizsgálata).

A dolgozat témája szempontjából összességében az tűnik célravezetőnek, ha az empirikus elemzéshez¹³ a Heinelt-Hlepas tipológiát veszem alapul, azzal a megkötéssel együtt, hogy (amint az Swianiewicz munkájából is látható) hasonló intézményi berendezkedés is eredményezhet eltérő gyakorlati működést. Az önkormányzati működés megéréséhez – a neo-institucionalista megközelítésnek megfelelően – fontos az intézményi berendezkedés feltárása, de fontosak a szereplők is. Fontos az önkormányzati szintek egymáshoz való (vertikális) viszonyrendszere és fontos a szinteken belüli (horizontális) viszonyrendszer. A dolgozatban ezért vizsgálom az intézményrendszert, a szereplők (pártok és egyének) intézményre gyakorolt hatását, illetve az ebből létrejövő gyakorlati működést.

¹³ A tipológia jó kiindulópontot jelent, mert figyelembe veszi az önkormányzatok államszervezeten belüli szerepét és horizontális viszonyrendszereit is. A besorolást a magyar önkormányzati rendszer autonómiájának makroszintű (komplex indexekkel mérő) empirikus elemzése során fogom alkalmazni, mert segítségével összevethetőek a tipológia által azonos csoportba sorolt országok.

3. MÓDSZERTAN

Az elméleti keretből kiindulva látható, hogy a dolgozatban egy kutatási terület komplex elemzésére vállalkozom. Ahhoz, hogy a kutatási téma több aspektusát meg tudjam ragadni, a kevert módszerek („mixed methods”) módszertanát alkalmazom.

Johnson és társai, a módszerrel foglalkozó tanulmányukban (2007) amellet érvelnek, hogy ez a megközelítés a kvantitatív és a kvalitatív kutatási módszerek mellett a harmadik fő kutatási paradigma. A terület tizenkilenc elismert kutatójával készített interjú után a kevert módszerű kutatás alábbi definícióját adják:

„A kevert módszerű kutatás olyan kutatási megközelítés, melyben a kutató a kvalitatív és kvantitatív kutatási megközelítések elemeit ötvözi (például kvalitatív és kvantitatív adatgyűjtés, elemzés, következtetési technikák és nézőpontok alkalmazása) a mélyebb és szélesebb megértés és igazolás érdekében.”¹⁴

A megközelítés egyszerre próbálja kihasználni a kvantitatív kutatások fókuszáltságából és a kvalitatív kutatások feltáró jellegéből származó előnyöket (Király et al 2014: 96), segítségével a kutatás több nézőpontot, perspektívát tud egymás mellé helyezni (Johnson et al 2007: 113). Ennek megfelelően a dolgozatban a kevert módszerű kutatás elvei alapján kvantitatív és kvalitatív kutatási módszereket is alkalmazok.

Az empirikus kutatás előtt elsőként az önkormányzati rendszer jogi, alkotmányos berendezkedésének deskriptív bemutatására vállalkozom. Ennek a fejezetnek a célja, hogy a formális szabályokat és intézményrendszert, illetve annak változásait ismertessem, mintegy keretet adva az empirikus kutatásnak.

Az empirikus kutatás *első szintje* az önkormányzati intézményrendszer átfogó, kvantitatív elemzése (3.1. alfejezet). Ennek során az intézményi berendezkedésből indulok ki, de az elemzés már túlmutat a jogszabályi keretek ismertetésén, a tényleges autonómia/mozgástér kérdését is vizsgálja, az autonómia szintjét mérő mutatókban pedig megjelennek a gyakorlati működésre vonatkozó indikátorok is. Az empirikus

¹⁴”Mixed methods research is the type of research in which a researcher or team of researchers combines elements of qualitative and quantitative research approaches (e.g., use of qualitative and quantitative viewpoints, data collection, analysis, inference techniques) for the broad purposes of breadth and depth of understanding and corroboration.” (Johnson et al 2007: 123)

elemzés *második szintje* az önkormányzati rendszer szervezeti szereplőire (országos és helyi pártok, civil szervezetek) fókuszál, szintén kvantitatív megközelítésben – egyrészt kérdőíves kutatások adataival dolgozom, másrészt választási eredményeket elemzek (3.2. alfejezet). Az elemzés *harmadik szintjén* az egyénnel foglalkozom, kvalitatív megközelítésben: a helyi szereplők viszonyainak feltérképezéséhez félig strukturált interjúkat használok (3.3. alfejezet). Az alábbiakban részletesen ismertetem az empirikus kutatás egyes szintjeinek módszereit.

3.1. A helyi autonómia mértékének mérése intézményi szinten

Amikor a helyi autonómia¹⁵ mértékét szeretnénk mérni, fontos, hogy a méréshez használt eszköz vagy mutató megbízható legyen. Schakel (2008) ezt a validitás fogalmával ragadja meg, amikor az általa használt „Regional Authority Index” esetében elhelyezi azt más, a szakirodalomban fellelhető mutatószámok között. A szerző szerint a validitás kétféle értelemben jelenhet meg:

- az egyes mutatószámok ugyanazt a fogalmat mérik-e („convergence validity”), azaz esetünkben az autonómia áll a középpontban, vagy valami más, illetve
- az adott fogalom körébe ugyanazok a dolgok tartoznak-e bele („content validity”), azaz az egyes mutatószámok ugyanazt értik-e autonómia alatt (Schakel, 2008: 144).

A két értelmezés ugyanannak a kérdésnek két irányból való megközelítése. Amikor a helyi autonómiát szeretnénk mérni, akkor olyan indikátorokat kell találni, amelyeken keresztül ez lehetséges. Ehhez tisztázni kell, hogy mi tartozik az autonómia fogalomkörébe, de ezáltal azt is definiáljuk, hogy milyen változókon keresztül mérjük a mértékét.

Schakel szerint az autoritás mérésére kidolgozott mutatók három csoportba oszthatóak:

¹⁵ A fejezetben tárgyalt indexek elnevezésükben az önrendelkezés/autoritás/hatalom („authority”) kifejezést használják, de egyértelmű, hogy az autonómia fogalmát értik alatta. A „regional authority index” (RAI) esetében a szerzők deklarálják, hogy az autoritás alatt a formális (intézményi) szabályokat és a gyakorlati mozgásteret egyaránt értik (Marks et al 2008: 114), a helyi szintre vonatkozó, regionális index nyomán létrehozott mutató („local authority index” – LAI) esetében pedig a szerzők konzekvensen a helyi autonómia mérésről írnak (a tanulmányuk címe is: „Measuring Local Autonomy in 39 Countries” – Ladner et al 2016).

- az autoritás intézményi dimenzióit vizsgáló komponenseket használó mutatók
- az autoritás fiskális dimenzióit vizsgáló komponensekből álló mutatók
- a fentiek valamilyen ötvözete (Schakel, 2008: 143).

Ahhoz, hogy a magyar önkormányzati autonómia mértékét (és ezen keresztül az önkormányzati reformok hatásait) mérni tudjuk, nyilvánvalóan egy olyan mérőszámra van szükség, ami egyszerre ragadja meg az intézményi aspektust (azaz az önkormányzatok politikai rendszeren belüli helyét) és képes leírni a tényleges működést is. Azaz a mérőszámnak meg kell ragadnia a helyi autonómia és decentralizáció korábban, Page és Goldsmith (1987) munkáján keresztül bemutatott tényezőit: az intézményi-alkotmányos helyzetet, a feladatok körét, a feladatellátás önállóságát és a pénzügyi függetlenséget. Ha az autonómiát e dimenziók összességéként értelmezzük, akkor a komponensekből létrehozható egy index.

Munkám során egyrészt használni kívánom a fenti dimenziók megragadására 2008-ban készült, komplex „Regional Authority Index” (RAI) mutatót, amely egy nemzetközi kutatási projekt keretében negyvenkét demokrácia (vagy kvázi-demokrácia) középszintű önkormányzatának¹⁶ önrendelkezési szintjét és annak változásait vizsgálja hatvan éves időtávon (1950-2010¹⁷ között). A kutatás célja annak megragadása, hogy mekkora a regionális önkormányzatok tényleges autoritása: nem csak az adott önkormányzatok intézményi beágyazottságából fakadó (névleges) önrendelkezését kívánja mérni, de az elsősorban pénzügyi eszközökön keresztül megvalósuló valós mozgásterét is. Marks, Hooghe és Schakel (2008: 112) szerint azért van szükség egy ilyen komplex indexre, mert más mutatók nem képesek jól mérni az autonómia mértékét, mivel az országos alatti szint strukturális sajátosságait nem veszik figyelembe, a legtöbb esetben nem tudnak túllépni a föderális/nem föderális államszerkezet dichotómián. A szerzők szerint a regionális önkormányzatok önrendelkezésének vizsgálatához szükséges mérlegelni, hogy az adott önkormányzat:

- milyen földrajzi terület felett rendelkezik,
- milyen policy területekre terjed ki a hatalma,
- mekkora mértékű beleszólása van az ügyek intézésébe.

¹⁶ A projektben a régió definíciója: olyan koherens területi egység, amely a helyi és nemzeti szintek között helyezkedik el és önálló döntéshozatali kapacitással rendelkezik (Marks et al 2008: 113).

¹⁷ A kutatás első köre 2008-ban zárult, ekkor az adatbázisok az 1956-2008 közötti időszakot fedték le. A projekt második hullámában a szerzők átalakították az index komponenseit, és a 2010-es évvel bezárólag kibővítették az adatbázisokat (lásd Hooghe et al 2010).

A RAI mérőszámának kialakítása a decentralizáció szakirodalmában bevett (lásd Page és Goldsmith 1987) „self-rule” és „shared-rule” kettősségre épít: előbbi azt mutatja meg, hogy a regionális önkormányzat mennyire független végrehajtó a saját területén, utóbbi pedig azt, hogy az önkormányzat mennyire képes befolyásolni a központi döntéshozatalt.¹⁸ A szerzők szerint az önkormányzatiság e két aspektusa együttesen határozza meg a regionális intézmények önrendelkezését, így a RAI operacionalizálását a két dimenzió belül kialakított változókkal¹⁹ végzik el (Marks et al 2008: 115). A szerzők mindkét aspektushoz öt-öt indikátort rendelnek, ezzel reflektálva az intézményi helyzetre és a tényleges működési környezetre egyaránt.

I. „Self-rule”:

- (1) *Intézményi beágyazottság („institutional depth”) [0-3 pont]: dekoncentrált vagy autonóm középszintű önkormányzatokról van-e szó, illetve megjelenik-e az államigazgatási funkció:* Az intézményi beágyazottság az autonómia hiányától a teljes autonómiáig terjedő skálán mozog. Ahhoz, hogy egy régió a pontozás során nullánál nagyobb értéket vegyen fel, szükséges, hogy működő hivatallal rendelkezzen – ennek értelmében a tisztán statisztikai régiók nem számítanak autonóm egységeknek. Ugyanígy kiesnek ebből a körből azok az egységek, amelyek csak egyetlen feladat ellátására jöttek létre. Fontos továbbá, hogy az adott régió dekoncentrált intézményi keretben működik-e, illetve ha nem dekoncentrált szervezet, akkor működése a központi kormányzat alá rendelt-e – azaz a régió rendelkezik-e kikényszeríthető védelemmel a központi kormányzat ex ante vagy ex post kontrolljával szemben (Hooghe et al 2008: 125).
- (2) *Szakpolitikai hatáskör (policy scope) [0-4 pont]: az egyes szolgáltatások/szakpolitikák területén a saját forrásaira támaszkodva mekkora felelőssége van a regionális önkormányzatoknak:* A kutatás első hulláma három policy területre fókuszált (gazdaságpolitika; kultúrpolitika és oktatás; jóléti intézkedések) amelyeket a második hullám továbbiakkal egészített ki (reziduális

¹⁸ A „self rule” és „shared rule” kifejezések lényegében az autonómiának ugyanazt, az elméletben tárgyalt két tényezőjét próbálják megragadni, melyeket Clark (1984) immunitásként és kezdeményezésként definiált.

¹⁹ A RAI kutatás teljes kódkönyvét lásd a 1. számú mellékletben. Az indikátorok bemutatásához Hooghe és szerzőtársai munkáját használom (Hooghe et al 2008).

jogkörök; rendvédelem; önálló intézményi szerkezet kialakításának joga; helyi önkormányzati ügyekben való döntéshozatali jog). A skála ezen indikátor esetében úgy jön létre, hogy a régió a felsorolt területek közül hány esetében rendelkezik valamilyen önálló jogkörrel. Minél több területre terjed ki egy régió hatásköre, értelemszerűen annál nagyobb az autonómiája.

- (3) *Pénzügyi autonómia (fiscal autonomy) [0-4 pont]: az önkormányzatok bírnak-e önálló adókivetési joggal, illetve milyen fontosabb adónem felett rendelkeznek:* A kutatásban a pénzügyi autonómia az adóztatási jogon keresztül lett operacionalizálva, mivel a régiók költségvetése önmagában gyakran félrevezető: a költség jelentős része sok esetben olyan központi szűzarmazó támogatás, amelynek felhasználásában a régiónak nincs valódi mozgástere (Hooghe et al 2008: 129). Egy régió pénzügyi autonómiáját tehát az határozza meg, hogy rendelkezik-e önálló adókivetési és –felhasználási joggal, illetve ez valamilyen kisebb, vagy fontosabb adónemre vonatkozik-e (a projektben a „fontosabb” adónemek személyi jövedelemadó, iparűzési adó, általános forgalmi adó)
- (4) *Hitelfelvételi autonómia (borrowing autonomy) [0-3 pont]: az önkormányzati hitelfelvételnek milyen korlátai vannak:* A projekt második körébe került be az indikátor, mert a kutatók felismerték, hogy az adóztatáson alapuló pénzügyi autonómia önmagában nem ragadja meg kellőképpen egy régió pénzügyi mozgásterét. Az indikátor értéke aszerint változik, hogy a régiónak van-e hitelfelvételi lehetősége, illetve hogy az a központi kormányzat ex ante vagy ex post jóváhagyásához kötött-e.
- (5) *Képviselő (representation) [0-4 pont]: a regionális önkormányzatok rendelkeznek-e választott képviselővel és/vagy végrehajtó testülettel:* Az indikátor a regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom autonómiájára fókuszál. Előbbi esetében a kérdés az, hogy van-e választott politikai vezetése a régiónak (és a választói felhatalmazás indirekt vagy direkt módon jön-e létre), utóbbinál pedig az, hogy a végrehajtó szerv kinevezésébe mekkora beleszólása van a központi kormányzatnak. A képviselő terén akkor érheti el a legmagasabb pontszámot egy régió, ha közvetlenül választott testület gyakorolja a törvényhozó hatalmat és a végrehajtó szervet a választott testület jelöli ki (vagy azt is közvetlenül választják).

II. „Shared-rule”:

- (1) *Törvényhozás (law making) [0-2 pont]: megjelenik-e a régiók képviselete a nemzeti törvényhozásban:* Ha van olyan nemzeti törvényhozási aréna, ahol a régiók valamilyen módon megjelennek, az általában valamilyen második kamara vagy felsőház formájában történik. A régió képviselete két féle módon jöhet létre: regionális kiindulópontú a képviselet (például az Egyesült Államok Szenátusa esetében) vagy a nemzeti törvényhozásban közvetlen módon maga a régió jelenik meg (például Bosznia-Hercegovina estében – Hooghe et al 2008:132). A változó pontszáma aszerint alakul, hogy a fenti két mód bármelyikével megjelenik-e a régiós képviselet a nemzeti törvényhozásban, illetve a nemzeti törvényhozás kialakítása mekkora részben áll regionális alapokon.
- (2) *Végrehajtás ellenőrzése (executive control) [0-2 pont]: részt vesz-e a regionális önkormányzat a nemzeti szakpolitikák kialakításáról szóló egyeztetésekben:* Az indikátor értékét az határozza meg, hogy a központi kormányzat és a régió között létezik-e (nem ad hoc) egyeztető folyamat, illetve az egyeztetés eredményezhet-e formális jogi kötőerejű döntéseket.
- (3) *Pénzügyi ellenőrzés (fiscal control) [0-2 pont]: részt vesz-e a regionális önkormányzat a nemzeti adóbevételek elosztásáról szóló döntésben:* Az indikátor értékét az határozza meg, hogy a központi kormányzat beleszólást enged-e a régiónak az adóbevételek elosztásába, illetve ha igen, rendelkezik-e a régió vétójoggal az egyeztető folyamatban.
- (4) *Hitelfelvételi ellenőrzés (borrowing control) [0-2 pont]: részt vesz-e a regionális önkormányzat a nemzeti és szub-nacionális szintek hitelfelvételi döntéseiben:* A pénzügyi ellenőrzés indikátorhoz hasonlóan ebben az esetben is az határozza meg a változó értékét, hogy a régiónak van-e beleszólása a hitelfelvétel korlátozására irányuló döntésekbe, illetve adott esetben vétójoggal rendelkezik-e.
- (5) *Alkotmányos reform (constitutional reform) [0-4 pont]: a régió képviselői mekkora beleszólással rendelkeznek az alkotmányos változásokba:* Az indikátor a nemzeti törvényhozás alkotmányozó mozgásterét ragadja meg. A regionális autonómia nem jelenik meg, ha a törvényhozás akadálytalanul módosíthatja az alkotmányt. Ugyanakkor, az már implicit módon a régiók alkotmányozó erejét

mutatja, ha a törvényhozó testület valamilyen régiós elven jön létre (lásd a „törvényhozás” indikátort). A régióknak továbbá lehetősége lehet kezdeményezni az alkotmányozó folyamatban, megvitatni egy javaslatot, szavazni (például a törvényhozás második kamarájaként) egy alkotmánymódosításról, de a régiók vétójoggal is rendelkezhetnek (például Kanada esetében – Hooghe et al 2008: 137).

A fenti, „self-rule” és „shared-rule” kategóriákba tartozó öt-öt változó együttesen alkotja a RAI mutatót (a pontszámok egyszerű összeadásával). Eszerint az autonómia mértékének meghatározásában hangsúlyosabb a régió önálló mozgástere (összesen 18 pontot kaphat egy régió a „self-rule” kategóriában) mint a központi kormányzattal való interakció útján létrejött autonómiája (összesen 12 pont). Ez el is vezet a mutatószám potenciális problémáihoz. A RAI kapcsán kétféle probléma merülhet fel: az egyik a mérőszám indikátorainak súlyozásával kapcsolatos, a másik tartalmi kérdéseket vet fel.

A súlyozás kapcsán rögtön felvethető a kérdés: az autonómia szempontjából miért fontosabb a „self-rule” típusú autonómia, mint a központi kormányzattal való interakcióval kialakult „shared-rule” típusú autonómia? Illetve, miért másfélszer fontosabb? Továbbá, az egyes indikátorok egymáshoz viszonyított súlya sem tűnik teljesen egyértelműnek – például a teljes pénzügyi autonómia (I.3), azaz a régiók önálló adókiivetési joga a súlyozás alapján ugyanakkora autonómiát jelent a régiók számára, mint az, hogy vétót emelhetnek a nemzeti törvényhozás alkotmányozó szándékával szemben. Végül, egy ponton az indikátorok egymástól való függetlensége is csorbát szenved: a törvényhozás (II.1.) és az alkotmányozás (II.5.) indikátorok esetén, ha a nemzeti törvényhozásban valamilyen módon megjelenik a regionális képviseleti szempont, akkor az nem csak az előbbi, de automatikusan az utóbbi változónál is pontszámnövekedést fog eredményezni (mivel a nemzeti törvényhozásban résztvevő régióknak az alkotmányozási folyamatra is hatása van).

Természetesen minden olyan esetben, amikor számszerűsíteni szeretnénk egy komplex fogalmat, elkerülhetetlen, hogy egymás mellé állítsunk és „beárazzunk” olyan, más-más aspektusokra fókuszáló változókat, amelyek egymáshoz való viszonya (és súlya) vitatható. A súlyozás kialakítását tehát lehet kritikával illetni, ugyanakkor azt el kell ismerni, hogy az indikátorok közötti eltérések szisztematikusak: „shared-rule” alá tartozó ellenőrző típusú indikátorok (végrehajtó, pénzügyi, hitelfelvételi)

mindig alacsonyabb pontszámot kapnak, mint az érintett területen a régiók önálló tevékenységére vonatkozó indikátorok. Ha tehát elfogadjuk, hogy az autonómia mértékének megítélésében a régió önálló mozgástere a fontosabb szempont, akkor a RAI mutatószám belső konzisztenciája nem sérül.

A RAI használhatóságát mutatja nemzetközi szakirodalomban kidolgozott további indexekkel való összehasonlítás is. Schakel (2008) faktor-analízis segítségével kimutatta, hogy a RAI nagyon hasonlóan mér, mint az általa vizsgált hét mutatószám. A RAI és a többi index összehasonlításából két szisztematikus (tehát a módszerek különbségét mutató) eltérés rajzolódik ki (Schakel 2008:149-150): (1) A RAI csak a régiókra fókuszál, a helyi önkormányzatok autonómiáját nem méri. Ebből adódóan, az olyan esetekben, amikor egy országban csak egyetlen autonóm szub-nacionális szint létezik (a helyi), a RAI szisztematikusán alábecsli az autonómia mértékét. (2) A RAI érzékenyebb a föderális államberendezkedésekre. Más mutatók gyakran dichotóm módon különböztetik meg a föderális és unitárius államokat, míg a RAI-ban használt indikátorok egyenként jelenítik meg a föderális államok jellemzőit (például: régiós elven létrejött nemzeti törvényhozás, alkotmányozás erős régiós vétőjoga). Ez természetesen a RAI erénye, a mutató alapvetően eltérő intézményi berendezkedésű államok régióinak összehasonlítását teszi lehetővé.

A súlyozás kérdése mellett tartalmi problémák is felmerülnek a RAI kapcsán. Már Schakel is jelzi, hogy a fiskális indikátorok használhatósága némileg korlátozott: mivel az egyes államok kiadás-szerkezete eltér egymástól, az országok összehasonlíthatósága nem egyértelmű – például a skandináv államok hagyományosan magasabb jóléti kiadásokkal működnek, míg az angolszász országokban az ilyen szolgáltatások jelentős része privatizált (Schakel 2008:160). A dolgozat szempontjából ez a probléma természetesen nem releváns, mivel nem különböző államok adott időszaki összehasonlítását akarom elvégezni, hanem egyetlen állam teljes időszakra vizsgált változásaira vagyok kíváncsi.

Releváns probléma lehet ugyanakkor a mérések elvégzése során az, hogy az egyes változók mennyire világosan operacionalizáltak, azaz pontosan mit kell érteni a kódolási kritériumok alatt. Mit jelent például az, hogy a regionális önkormányzat csak kisebb adónemek („minor taxes”) kapcsán rendelkezik döntéshozatali jogkörrel? Mik tartoznak ebbe a fogalmi körbe? Értelemszerűen egyetlen ország vizsgálata esetén ez a probléma sem jelentős: ha adott államra nézve világosan definiálni tudja a kódoló a maga számára, hogy mi esik az adott kategóriába, akkor a kódolási munka önmagára

nézve konzisztens lesz (más kérdés, hogy más országgal való összehasonlítás során magából a fogalom értelmezéséből származhatnak különbségek).²⁰

Összességében, habár a RAI mutatószámmal kapcsolatban felvethetők kritikák, ezek vagy olyanok, amik bármely számszerűsítésre igényt tartó módszer esetén megjelennek, vagy olyanok, amelyek a konkrét felhasználási cél szempontjából nem relevánsak. Emellett a RAI rendelkezik azokkal a pozitív tulajdonságokkal, amik alkalmassá teszik a magyarországi önkormányzatok autonómiájának mérésére:

- nemzetközi összehasonlításban is értelmezhető eredményre vezet (akár föderális államberendezkedésű államokkal hasonlítva is)
- kellően komplex mutatószám ahhoz, hogy az autonómia aspektusait meg tudja ragadni, és ebből következően
- az autonómia mértékének időbeli változását illusztrálni tudja.

A fentiekben leírtak szerint a RAI mutató célja az országos és helyi szint közötti autonóm egység autonómia-szintjének vizsgálata, azaz a mutató nem veszi figyelembe a helyi szintet, aminek vizsgálatára így más indexet kell alkalmazni. A „Local Authority Index” (LAI) projekt a Hooghe és társai által a regionális önkormányzatokra kialakított módszertanra épít, célja deklaráltan az autonómia mértékének (illetve változásának) mérése a helyi önkormányzatok önrendelkezésének vizsgálatán keresztül (Ladner et al 2016). A 2014 októbere és 2015 novembere között zajló nemzetközi kutatás a svájci (University of Lausanne) és norvég (University of Oslo) kooperáció eredményeként jött létre, szoros együttműködésben a COST Action²¹ projekttel. A kutatásban összesen 39 ország²² helyi önkormányzati autonómiájának mértékét vizsgálták az 1990 és 2014 közötti időszakban. A RAI projekthez hasonlóan Magyarország is a vizsgált estek között volt, a LAI mérőszám kódolását Pawel Swianiewicz (University of Warsaw) irányítása alatt én végeztem.²³

²⁰ Az indikátorok és a hozzájuk kapcsolódó fogalmak homályos operacionalizálásából fakadó problémákra a későbbiekben (a helyi önkormányzatok autonómiáját mérő mutatószám kapcsán) visszatérek.

²¹ COST Action IS1207: ‘Local Public Sector Reform’ – Sabine Kuhlmann (University of Potsdam) és Geert Bouckaert (University of Leuven) vezetésével.

²² A kutatásban résztvevő országok: mind a 28 EU tagállam, továbbá Norvégia, Izland, Lichtenstein, Svájc, Albánia, Macedónia, Moldova, Grúzia, Szerbia, Törökország és Ukrajna.

²³ A magyarországi indikátor-értékek validitását Soós Gábor (MTA TK PTI) ellenőrizte.

A projekt, amennyire csak lehet, épít a RAI indikátoraira, de néhány ponton változtat annak módszertanán. Ennek oka, hogy bizonyos változók a helyi önkormányzatok esetében nem értelmezhetőek – az autonóm helyi szint definíciója alapvetően zárja ki például a dekoncentrált intézményi környezetet vagy a nem választott szervezeti formát. A LAI némileg módosítva használja a „self-rule” – „shared-rule” dichotómiát is. Ennek oka, hogy a helyi önkormányzatokra nem alkalmazható Hooghe és társainak „shared-rule” definíciója, miszerint a régiók részt vehetnek az állam egészének kormányzásában. A helyi önkormányzatok befolyásolni tudják ugyan a nemzeti szintű döntéshozatalt a rájuk vonatkozó policy területeken, de nem jellemző, hogy a nemzeti törvényhozásban (intézményesen) is részt vegyenek (Ladner et al 2016: 49). Ehelyett a LAI projekt az úgynevezett „interactive rule” kategóriát használja, amelyben kifejezetten azokra a területekre koncentrált, amelyeken a helyi önkormányzatoknak és a központi kormánynak egyaránt befolyásolási potenciálja van. Az „interactive rule” végeredményben tehát átfedésben van a „shared-rule” kategóriával, annak egyfajta leszűkített értelemben vett alkalmazása (erre utal az is, hogy Ladner és társai a LAI mutató kódkönyvében²⁴ továbbra is „shared-rule” elnevezéssel hivatkoznak a kategóriára). Az alábbiakban látható az is, hogy a LAI számos indikátorában megegyezik a RAI változóival, de több eltérés is megfigyelhető, különösen a pénzügyi jellegű indikátorok esetében.

I. „Self rule”:

- (1) *Intézményi beágyazottság (institutional depth) [0-3 pont]: az önkormányzatok mennyire autonómok formális értelemben, milyen típusú feladatokat látnak el:*
A projekt az intézményi beágyazottságot az önkormányzatok által ellátott feladatokon keresztül ragadja meg. Azt vizsgálja, hogy az önkormányzatok szabadon választhatnak-e maguknak bármilyen feladatot, esetleg szűkebben vagy szélesebben behatárolt feladattípusok közül választhatnak, vagy (a legkevésbé autonóm helyzetben) csak kötelező feladatokat látnak-e el.
- (2) *Szakpolitikai hatáskör (policy scope) [0-4 pont]: az egyes szolgáltatások/szakpolitikák területén a saját forrásaira támaszkodva mekkora felelőssége van az önkormányzatoknak:* A LAI a szakpolitikai hatáskör esetén

²⁴ A LAI kutatás teljes kódkönyvét lásd a 2. számú mellékletben.

ugyanaz a definíciót használja, mint Hooghe és társai, de a kutatásba bevett policy területek jelentősen eltérnek. Néhány azonos terület mellett (oktatás, rendvédelem) hat új jelenik meg: szociálpolitika, lakhatás, gyermek- és idősgondozás (melyek együtt nagyjából lefedik a RAI projekt „jóléti intézkedések” kategóriáját), egészségügy, területfejlesztés, közösségi közlekedés. A pontozás ugyanúgy működik: minél több policy területre terjed ki az önkormányzat részvétele, annál nagyobb lesz az indikátor értéke. További változtatás ugyanakkor, hogy nem csak egész értéket vehet fel az indikátor, mivel fél pont is adható olyan esetekben, amikor az önkormányzat csak részben felel az adott területért.

- (3) *Tényleges politikai önállóság (effective political discretion) [0-4 pont]: az egyes közpolitikai területeken mekkora a tényleges döntéshozatali autonómiája az önkormányzatoknak:* A LAI egyik legnagyobb hozzáadott értéke a regionális autonómiát vizsgáló kutatáshoz képest a közpolitikai hatáskör differenciált vizsgálata: a projekt megkülönbözteti a formális önkormányzati szerepet az egyes (fentiekben felsorolt) közpolitikai területeken és a tényleges befolyást ugyanitt. Ezzel közelebb kerül ahhoz a felfogáshoz, miszerint az autonómiát (és a decentralizáció mértékét) nem csupán az intézményi környezetből következő formális szabályok határozzák meg, hanem a tényleg működés is.
- (4) *Pénzügyi autonómia (fiscal autonomy) [0-4 pont]: az önkormányzatok bírnak-e önálló adókivetési joggal, illetve milyen fontosabb adónem felett rendelkeznek:* Az indikátor értékét az határozza meg, hogy az önkormányzat szabadon rendelkezhet-e valamilyen jelentősebb adófajta felett. A kutatás szerint a fontosabb adófajták: személyi jövedelemadó, vállalkozási/iparüzési adó, általános forgalmi adó, ingatlanadó és fordított általános forgalmi adó („sales tax”).
- (5) *Pénzügyi transzfer rendszer (financial transfer system) [0-3 pont]: az államtól kapott pénzügyi transzferek mekkora része kötött valamilyen felhasználási kondícióhoz:* Az ötödik indikátor szintén új elem a RAI mutatóhoz képest; feladata annak mérése, hogy az államtól kapott önkormányzati támogatások mekkora része felhasználási feltételhez kötött – a pontszám a feltétel nélküli juttatások arányának (sávós) emelkedésével növekszik. Az indikátor bevezetése a tényleges politikai önállósághoz hasonlóan differenciáltabb, pontosabb kép festésére szolgál, lényegében a pénzügyi autonómia egy másik dimenzióját méri.

- (6) *Pénzügyi önállóság (financial self-reliance) [0-3 pont]: az önkormányzati bevételek mekkora százalékát teszik ki a saját források:* Az indikátor a pénzügyi függetlenség újabb aspektusát méri, ezúttal azt, hogy az önkormányzat mekkora mértékben támaszkodhat saját bevételeire. Az indikátor akkor éri el a legmagasabb pontszámot, ha az önkormányzat saját bevételei a költségvetés több mint 50 százalékát kiteszik.
- (7) *Hitelfelvételi autonómia (borrowing autonomy) [0-3 pont]: az önkormányzati hitelfelvételnek milyen korlátai vannak:* Az indikátor visszatér a kiinduló RAI projekt feltételezéséhez, miszerint az önkormányzat (pénzügyi) mozgásterét nem csak a saját forrásai határozzák meg, de a hitelfelvételi lehetőségei is.
- (8) *Szervezeti autonómia (organsational autonomy) [0-4 pont]: mekkora az önkormányzatok autonómiája a szervezeti keretek kialakításában:* Az önkormányzat autonómiája értelemszerűen nagyobb, ha maga dönt a hivatali személyzet és vezetés kiválasztásában, maga választja meg a szervezet működési struktúráját, maga alakítja az alkalmazottak fizetését, illetve önálló gazdasági vállalkozásokat működtethet, esetleg a helyi választási rendszer és eljárás részleteiben is döntéshozatali lehetőséggel bír. E tényezők együttesen hozzájárulnak a szervezeti autonómia mértékének növekedéséhez.

II. „Shared rule”/„Interactive rule”:

- (1) *Jogi védettség (legal protection) [0-3 pont]: az önkormányzatok alkotmányos védelme:* Az indikátor az önkormányzatok intézményi-politikai rendszerben elfoglalt helyét kívánja mérni. Azt vizsgálja, hogy az alkotmányos rendben megjelennek-e az önkormányzatok, illetve rendelkeznek-e valamilyen jogorvoslati lehetőséggel az igazságszolgáltatási rendszerben.
- (2) *Adminisztratív felügyelet (administrative supervision) [0-3 pont]: helyi önkormányzatok felsőbb ellenőrzésének mértéke:* Amennyiben létezik valamilyen központi adminisztratív felügyelet, amelynek feladata az önkormányzatok működésének jogi vagy pénzügyi ellenőrzése, az jelentősen behatárolhatja az önkormányzat mozgásterét.
- (3) *Központi vagy regionális hozzáférés (central or regional access) [0-3 pont]: milyen csatornák állnak az önkormányzatok rendelkezésére a felsőbb szintek döntéshozatalába való beleszólásra:* Ez az indikátor áll a legközelebb ahhoz,

amire a RAI mutató „shared-rule” dimenziója irányul: azt vizsgálja, hogy a helyi önkormányzatok rendelkeznek-e valamilyen formális konzultációs vagy képviseleti csatornával, amin keresztül hozzáférhetnek a felsőbb szintek döntéshozatali folyamatához, és befolyásolni tudják azt.

A fenti indikátorok számbavételével látható, hogy a regionális önrendelkezést mérő index inkább tekinthető kiindulópontnak a LAI esetében, mint követendő mintának, Ladner és társai jelentősen átalakították az eredeti szerkezetet. A „self rule” dimenzió (összesen 28 pont) még hangsúlyosabbá vált a „shared rule” („interactive rule”) dimenzióval szemben (összesen 9 pont).

Az első dimenzió jelentőségének megnövekedését egyértelműen az adja, hogy a LAI kutatás sokkal nagyobb hangsúlyt fektet az önkormányzatok pénzügyi mozgásterére, mint a kiinduló RAI. Míg utóbbiban mindössze az adóbevételek és a hitelfelvételi korlátok jelentek meg tényezőként, a LAI ennél sokkal összetettebb képet igyekszik festeni azáltal, hogy a pénzügyi függetlenség minél több indikátorát figyelembe veszi: az adóbevételek mértékén és a hitelfelvételi lehetőségeken túl az önkormányzatok saját bevételeinek alakulását, illetve a központtól kapott juttatások kötöttségének mértékét is összeköti az önkormányzati (pénzügyi) autonómia kérdésével. Így a „self rule” dimenzió maximális 28 pontjának közel felét, 13 pontját a pénzügyi mozgáster jellemzői adják meg.

Fontos továbbá kiemelni a „self rule” dimenzió egy másik újítását is: a közpolitikai önrendelkezési potenciál mérésénél a kutatás igyekszik szétválasztani a formális és tényleges működést, aminek segítségével egyértelműsíthető, hogy adott policy terület milyen státusszal rendelkezik a vizsgált állam helyi önkormányzatai esetében. Arról van-e szó, hogy az adott közpolitikai terület a nemzeti szint által szigorúan szabályozott szféra, amelyet az önkormányzat kötelező feladatként (ha úgy tetszik, a központi kormányzat ügynökeként) lát el, vagy rendelkezik valamilyen tényleges mozgásterrel is a terület alakításában.

A „shared rule” dimenzió szintén jelentős változásokon esett át, az eredeti jelentéséhez csak a központi/regionális hozzáférés indikátor közelít valamennyire – ehelyett a felsőbb szintekkel való interakció más tényezői váltak hangsúlyossá: az önkormányzatok helye és pozíciója az intézményrendszerben, illetve a felsőbb szintek általi kontroll kérdése.

Természetesen a LAI esetén is felvethetőek azok a kritikák, amik a RAI kapcsán már felmerültek. Az indikátorok és a dimenziók egymáshoz való viszonya (azaz a változók lehetséges pontszámainak megadása) megkérdőjelezhető, de a dolgozat célja szempontjából nem jelent problémát – az autonómia mértékének változását adott eszközzel mérve az adatok belső konzisztenciája megmarad.

Komolyabb problémát jelent ugyanakkor az indikátorok operacionalizálása. Világos, hogy az egyes országok LAI értékei csak akkor lesznek összehasonlíthatóak, ha a kutatók ugyanazt értik minden változó alatt. Mivel a magyarországi LAI értékek kialakításában kódolóként vettem részt, tapasztalhattam, hogy ez nem mindig magától értetődő, mivel a kódkönyv többféle interpretációt is lehetővé tesz. Az alábbiakban a magyar eset kapcsán felmerülő három kérdésen keresztül érzékeltetem a problémát.

- *Mit jelent a feltételhez kötött állami támogatás?* (I.5. esetén) Hogyan kódolható a pénzügyi transzfer indikátor esetében a Magyarországon korábban alkalmazott normatív támogatási rendszer? Egyrészt, a normatív támogatás alaptulajdonsága, hogy valamihez kötött, valamilyen norma lapján meghatározott. Ugyanakkor, az önkormányzatok a normatív támogatás összegét nem voltak kötelesek összekötni az adott feladattal, azaz maga a támogatási összeg más célra is fordítható volt. Ez alapján, értelmezéstől függően a normatív támogatási rendszer tekinthető feltételhez kötött vagy feltétel nélküli támogatási formának egyaránt.
- *Milyen fajszínű az iparűzési adó?* (I.4. esetén) Habár a kódkönyv szerint az iparűzési adó egyike a főbb adónemeknek, a gyakorlatban ez nem minden esetben van így. Ha egy helyi önkormányzat területén jelentős gazdasági tevékenységet folytató szervezetek vannak jelen, akkor ott az iparűzési adóbevételek is jelentősek lesznek. Ugyanakkor egy olyan településen, amely nem rendelkezik ilyen szervezetekkel, az iparűzési adó nem (vagy csak elenyésző mértékben) jelenik meg bevételként az önkormányzat számára. Ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk ítélni, a magyarországi önkormányzatok számára valóban jelentős adónemként jelenik-e meg az iparűzési adó, valamilyen képet kellene tudnunk alkotni az eltérő települések adóbevételeinek alakulásáról.
- *Milyen jogorvoslati lehetőséggel élhetnek az önkormányzatok?* (II.1. esetén) Ahhoz, hogy az önkormányzatok jogi védelme megvalósuljon, szükség van-e valamilyen különös (azaz más szereplők számára nem elérhető) csatornára,

amely útján az igazságszolgáltatási rendszerhez fordulhatnak, vagy ha az önkormányzatok számára ugyanazok az eszközök állnak rendelkezésre, mint mindenki más számára, az kimeríti-e ez az indikátorban foglalt megnövekedett autonómia fogalmát?

Habár az operacionalizálás kérdése egyetlen ország idősoros adatainak elemzése során nem jelent problémát, a többféle lehetséges értelmezésből adódó eltérések miatt a nemzetközi összehasonlítás csorbát szenvedhet.

Összességében kijelenthető, hogy a LAI mutatószám eltávolodott a kiindulópontként szolgáló RAI mutatótól, az eredeti vizsgálati keretet egészen más tartalommal töltötték meg a kutatók. A helyi önrendelkezést vizsgáló index javára írható, hogy igyekszik minél szofisztikáltabb képet festeni az önkormányzati autonómiáról, újabb szempontok bevonásával. Ennek eredménye egyrészt az, hogy a LAI mutató sokkal érzékenyebben fog reagálni az autonómia mértékének változásaira, olyan elemek helyzetét is méri, amelyek a RAI mutatóban nem (vagy nem expliciten) jelennek meg. A differenciáltság növelésének eredménye ugyanakkor az is, hogy a két mutatószám nem lesz egyértelműen megfeleltethető egymásnak – mindkét mutatószám 1-1 pontos változásából nem vonhatjuk le például azt a következtetést, hogy a regionális és helyi autonómia azonos mértékben változott. Ha ettől óvakodunk, a „regional authority index” és a „local authority index” alkalmas eszközt jelentenek arra, hogy a magyarországi helyi és regionális autonómia mértékét és változását mérni tudjuk.

3.2. A helyi politika szervezeti szintje – országos és helyi pártok

Az elemzés második szintje a helyi és középszintű intézményrendszer szervezeti szereplőire (pártok, társadalmi szervezetek) fókuszál. A hazai politikatudományi szakirodalom viszonylag széles körben foglalkozik a pártokkal. Ezekben a munkákban azonban a pártok helyi beágyazottsága nem, vagy csak áttételesen jelenik meg: azok a tanulmányok is felülnézetből tekintenek a helyi szintre, amelyekben egyáltalán szóba kerülnek a pártok helyi szervezetei, a helyi politika csak az országos politika megismeréshez jelent adalékot – legyen szó az országos pártok helyi választási eredményeiről (Böhm 2006, Wiener 2010) vagy arról, hogy mennyire centralizált egy-egy országos párt belső szervezete (Machos 1999, 2000; Kertész 2013, Dobos, Kurtán és Várnagy 2015). Nagyon kevés olyan munka született az elmúlt negyed században, amely a pártok helyi szerepével foglalkozik (például Horváth M. 1996; Pálné 2008:

241-243.), hiányzik a pártok helyi működésének olyan szisztematikus feltárása, amely a civil szervezetek esetében (Kákai 2004, 2009) például megtörtént. Ennek az „alulnézeti” (kvalitatív elemző) megközelítésnek a hiányában kevés dolgot tudunk arról, hogy milyenek a helyi politika szervezeti szereplői. Ugyanakkor, ha erre a kérdésre keressük a választ, a magyar szakirodalomban találhatunk olyan empirikus munkákat, amelyek a kvantitatív kutatások eszköztárával megpróbálják értelmezni a helyi politika szerveződését. A dolgozatomban röviden ismertetem három ilyen jellegű munka (Soós 2008, 2015; Tóth 2013) megállapításait, melyek a választási eredményeket, és az ebből fakadó képviselő-testületi mandátumarányokat vetik össze az egyes települések szocio-demográfiai adataival (településméret, etnikai összetétel stb.), és regressziós modellek segítségével arra az alapvető kérdésre keresik a választ, hogy mitől függ az országos pártok helyi politikában való megjelenése. A kérdés megválaszolásával makro-változókon keresztül képet kaphatunk arról, hogy mi befolyásolja a politikai szervezetek részvételét a helyi politikában.

A helyi politika szervezeti szintje természetesen nem korlátozódik az országos pártokra: helyi és megyei szinten is megjelennek azok a szervezetek, akiket „civil” vagy „társadalmi” jelzővel szokás emlegetni (és amelyeket a nyugat-európai szakirodalom „local party” jelzővel illet). A fenti kutatások értelemszerűen foglalkoznak ezekkel a szervezetekkel is, sőt, Soós (2008) munkája egy kérdőíves felmérés adatai segítségével megpróbálja kategorizálni is őket.

Összességében, a pártok országos szintű működéséről sokat tudunk, és a magyar helyi párt-intézményesülésről is állnak rendelkezésre (egyfajta megközelítésben) empirikus elemzések, melyekkel röviden foglalkozom is annak érdekében, hogy képet kapjunk a helyi szintről. A dolgozat azonban elsősorban a középső szint empirikus elemzéséhez kíván új eredményeket hozzátenni, mivel ez lényegében hiányzik a magyar szakirodalomból.²⁵

A dolgozatban emellett érvelek, hogy Magyarországon a regionális (megyei) szintű politika²⁶ – az abban részt vevő szervezeteken keresztül – szorosan összefügg a helyi

²⁵ Magyarországon a középszintű pártszerveződés vizsgálata – a helyi szinthez némileg hasonlóan – csak a pártszervezeti felépítésekre vonatkozó tanulmányokban, vagy a választási eredményeket az országos politika viszonyrendszerében értékelő munkákban (például Csoma 2006) jelenik meg.

²⁶ Magyarországról tekintve a „regionális” kifejezés „megyei” kifejezéssel való azonosítása problematikusnak tűnhet, mivel a magyarországi vertikális intézményrendszerben önállóan létezik a regionális szint is – ugyanakkor, ha komolyan vesszük a „regionális politika” szókapcsolat mindkét

politikával, emiatt a regionális politika megismerése hozzátesz a helyi politika szervezeti aspektusának megértéséhez. A megyei politika esetében szintén választási eredmények²⁷ kerülnek a középpontba. Az elemzés első lépéseként az intézményi keretektől indulok ki, az intézményrendszer változásának hatásaira fókuszállok, mivel Magyarországon (a választási rendszer átalakításával) alapvetően változtak meg 2010-ben azok az intézményi keretek, melyek között a középszintű szereplőknek működnie kell. Jelöltállítási adatokra támaszkodva demonstrálom, hogy a választási rendszer átalakítása milyen drasztikus változást idéz elő a középszintű politikában, hogyan alakítja át az országos és regionális (de ahogy azt a dolgozatban bemutatom, valójában helyi) pártok viszonyait. Az elemzés következő lépéseként választási eredmények elemzésével, egy nemzetközi projekt kutatási kereteinek, illetve a változás leírására használt fogalmainak (nacionalizáció és a regionalizáció) segítségével megpróbálom megragadni a magyar középszintű politika átalakulásának folyamatait. Az alábbiakban ennek a kutatásnak a módszertani kereteit részletesen ismertetem.

Egy 2013-2016 között, Arjan H. Schakel (Maastricht University) és Régis Dandoy (Université Libre de Bruxelles) vezetésével futó nemzetközi kutatási projekt keretében arra tett kísérletet, hogy a közép- és kelet-európai országok regionális politikai színtereinek dinamikáját komparatív módon feltárja – a magyar regionális szint elemzését Várnagy Rékával közösen végeztem (lásd: Dobos és Várnagy 2017).

Az elemzéshez egy korábban, nyugat-európai országokra kidolgozott és alkalmazott elemzési keretrendszert (Dandoy és Schakel 2013) használtunk, melynek segítségével arra kerestük a választ, hogy az egyes országok regionális politikai folyamatai a regionalizáció vagy a nacionalizáció fogalmaival írhatók-e le inkább.

Dandoy és Schakel már korábbi munkájukban is azt vizsgálták, hogy mennyire illeszkednek az egyes országok regionális politikai eseményei az úgynevezett másodrendű választások („second order elections”) irodalmának feltételezéseihhez. Reif és Schmitt (1980) az Európai Parlament kapcsán alakította ki azt a feltételrendszert, ami alapján egy választást másodrendűnek tekinthetünk a parlamenti

elemét, akkor politikai szempontból a megyét, az egyetlen választott középszintet kell regionális szintnek tekinteni (mint ahogy ezt a dolgozatban bemutatott nemzetközi kutatások is teszik).

²⁷ Magyarország esetében a regionális szintű választás értelemszerűen a megyei önkormányzati választását jelenti. A későbbiekben kitérek arra, hogy a megyei jogú városok választási rendszerben való elkülönítése milyen gyakorlati problémákat okoz a regionális politika dinamikájának értelmezése során.

választásokhoz képest. Eszerint a másodrendű választásokon alacsonyabb a *választási részvétel*, mint az országos parlamenti választásokon, a parlamenti választáson győztes *kormányzó pártok szavazatot veszítenek*, míg az ellenzéki, illetve a kis és újonnan életre hívott pártok szavazatot nyernek, továbbá a választói viselkedés attól függően változik, hogy az adott választás *időben milyen távol esik a parlamenti választásoktól*. Schakel és Dandoy (2013) amellett érvelnek, hogy a regionális választások nacionalizálódása figyelhető meg, ha azok a másodrendű választások jeleit mutatják, mivel a választók arra használják fel a szavazatukat, hogy a parlamenti választásokon győztes kormányzó pártok munkájáról mondjanak ítéletet. Jeffery és Hough (2003) szerint a választás időzítése azért fontos tényező, mert parlamenti választási sikerük után a kormányzó pártok csak rövid ideig élvezik a szavazók támogatását, amely nagyjából a kormányzati ciklus felére jelentősen csökken (az ellenzéki pártok támogatottságának növekedése mellett), majd a ciklus végén (a következő parlamenti választások előtt) újra emelkedik. Tehát ha a regionális választások a parlamenti ciklus félidejében zajlanak, akkor a másodrendű választások modellje szerint a szavazatarányokban a kormányzó pártok kárára és az ellenzéki pártok javára figyelhető meg eltolódás.

A szavazatarányok ingadozásának mérésére a kutatás az úgynevezett különbözőségi indexet („dissimilarity index”) használta, amely lényegében azonos Pedersen (1979) választói illékonyságot (volatilitást) mérő indexével, de a politikai szervezetek választási teljesítményének (szavazatarányának) változását nem két parlamenti választás eredményének, hanem a parlamenti és regionális választás eredményének összehasonlításával méri. A különbözőségi index képlete:

$$\text{Különbözőségi index} = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |X_{ijk} - X_{ilm}|$$

ahol „ X_i ” az „ i ” párt által megszerzett szavazatarány „ j ” illetve „ l ” választáson, „ k ” és „ m ” területi szinteken (Schakel és Dandoy 2017). A mutató kiszámításának elve megegyezik más, különbségek mérésére használt mutatóval (például a választási rendszer aránytalanságát mérő indexével, lásd Loosemore és Hanby 1971: 469): vesszük két választási eredmény különbségének abszolút értékét, összeadjuk a különbségeket, majd elosztjuk kettővel, mivel minden különbséget kétszer számoltunk (az egyik fél javára elért különbség a másik fél kárára történik). Ha két választáson

teljesen azonos eredmények születtek, akkor a különbözőségi index értéke 0 százalék, teljes eltérés esetén pedig 100 százalék.

A mutató segítségével a projektben három különbözőséget mértünk. (1) A *pártrendszer egyezősége* („party system congruence”) a nemzeti (parlamenti) választási eredményeket országos szinten aggregálva (X_{INN}) hasonlítja össze a regionális választáson elért eredményekkel regionális szinten aggregálva (X_{IRR}). Ez a mutató megmutatja a parlamenti és regionális választások közötti teljes különbséget, de elrejtje a különbség okát – az eltérés ugyanis két különböző forrásból is származhat. Egyrészt lehet annak az eredménye, hogy két különböző időpontban zajló választást vizsgálunk, másrészt annak is, hogy különböző szinten aggregáljuk a választási eredményeket (nemzeti vagy regionális szinten). A különböző szintű aggregálás problémájára megoldást jelent a (2) *választókerületi egyezőség* („electorate congruence”) kiszámítása, amely a parlamenti választás nemzeti szinten aggregált eredményét (X_{INN}) hasonlítja össze ugyanazon parlamenti választás regionális eredményeivel (X_{INR}). Ez a mutató tehát azt mutatja meg, hogy egy adott parlamenti választás során mekkora átlagos eltérés mutatkozik a pártok szavazatarányában a nemzeti szintű eredményt a pártok regionális teljesítményével összehasonlítva. Így például ha egy politikai szervezet országos szinten nem releváns tényező, de egy adott régióban kiemelkedően sikeres tud lenni, ez meg fog jelenni a választókerületi egyezőség pontszámában. A különbözőség másik forrásának mérésére szolgál a (3) *választási egyezőség* („election congruence”), amely régiós szinten mutatja a parlamenti választás szavazatarányainak (X_{INR}) és a regionális választás szavazatarányainak (X_{IRR}) eltérését. A választókerületi egyezőség és a választási egyezőség együtt adja meg a pártrendszer egyezőség mutatóját: egyik az abból fakadó különbséget mutatja, hogy más (nemzeti és regionális) szinten mért adatokat hasonlítunk össze, a másik pedig azt, hogy más (nemzeti és regionális) választások adatait hasonlítjuk össze. A három mutató segítségével együtt leírható a parlamenti és regionális választások viszonya, és válasz adható arra a kérdésre, hogy az adott ország regionális politikájára a nacionalizáció vagy a regionalizáció jellemző.

A fentiekben vázolt módszer tehát alkalmas arra, hogy az eddig kevésbé kutatott középszinten vizsgálja az önkormányzati rendszer szervezeti szereplőit. Mivel a kutatás a magyar önkormányzatiság teljes időhorizontját lefedi (azaz az első megyei önkormányzati választásoktól a 2014-es évig terjedően elemzi az eredményeket), képes arra, hogy a kutatásban alkalmazott két lehetséges folyamaton, a nacionalizáción

és a regionalizáción keresztül megragadja az intézményrendszer és szereplőinek változását.

3.3. A helyi politika egyéni szintje – horizontális viszonyok

Az empirikus elemzés harmadik szintje a helyi politika egyéni szereplőire fókuszál. A vizsgálat két részből áll. Első lépésként azt a kérdést teszem fel, hogy hogyan is néznek ki a helyi szint horizontális viszonyrendszerei. A kérdés megválaszolásához az intézményi keretektől indulok ki, ismertetem a szereplők formális szabályokon alapuló viszonyait, és egy (részben általam végzett) kvantitatív és kvalitatív megközelítéseket egyaránt alkalmazó kutatás segítségével azt vizsgálom, hogy a gyakorlatban hogyan alakul a szereplők egymáshoz való viszonya az intézményi keretekhez képest. A vizsgálathoz a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP²⁸ projekt keretében végzett adatfelvételt használom. a Közép-Magyarországi Régió három településén (Biatorbágy, Cegléd, Vác) 2011-ben végeztünk „mélyfúrást”, melynek során kvantitatív és kvalitatív eszközökkel igyekeztünk feltárni az önkormányzatok döntéshozatali viszonyait. A kutatásban a települések polgármestereivel, jegyzőivel, és kiválasztott²⁹ képviselőivel készítettünk interjúkat, amelyek zárt és nyitott kérdéseket egyaránt tartalmaztak. A zárt kérdések a döntéshozatali folyamat egyes részeire vonatkoztak, és többek között arra keresték a választ, hogy az egyes politikai szereplők mennyire kezdeményezők, mekkora befolyásolási erővel bírnak az önkormányzati döntések tekintetében, illetve kitértek a testületi működés konfliktusaira. Mivel a szakirodalom és a formális szabályok kevés támpontot nyújtanak a jegyző, és különösen az alpolgármester szerepének meghatározásához, ezt nyílt kérdésekkel igyekeztünk feltárni. Az ilyen típusú kérdések egyik fontos módszertani előnye, hogy az interjúalanyok kööttségek nélkül válaszolhatnak viszonylag általános kérdésekre, ennek során pedig könnyebben képesek felszínre hozni azokat a tényezőket, amelyek a saját szemszögükből igazán fontosak (zárt,

²⁸ TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 – „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért”. Kutatásvezető: Ilonszki Gabriella.

²⁹ Az önkormányzatok képviselő-testületeiből úgy választottunk ki interjúalanyokat, hogy lehetőleg egyenlő számban legyenek köztük a kormányzó többség és az ellenzék képviselői, ezen belül pedig politikai szempontból minél színesebb legyen a minta, azaz minél több (párt- vagy civil-) szervezet reprezentánsa kerüljön bele.

behatárolt kérdések esetén ezek a momentumok rejtve maradhatnak). A kutatás során is gyakran előfordult, hogy az alanyok a kérdésnél többre válaszoltak és az adott önkormányzat egyedi jellemzőire is rávilágítottak. A vegyes módszertan segítségével képet kaphatunk arról, hogy a szereplők hogyan töltik meg a számukra kijelölt intézményi kereteket, és milyen tényezők befolyásolják a horizontális viszonyrendszerek gyakorlati alakulását.

A helyi szereplők viszonyaira fókuszáló elemzés második lépése a változás megragadására irányul. Mivel az elemzésnek ez a szintje a helyi szereplőkön keresztül igyekszik megragadni az önkormányzati autonómiát, az empirikus vizsgálat az egyéni szereplők változással kapcsolatos percepcióira épül. Az alfejezetben két, percepciók feltárására irányuló kutatás eredményeire támaszkodom.

Elsőként, egy 2013 januárja és áprilisa között zajló (kvalitatív) interjúk kutatás³⁰ eredményeit ismertetem. Az interjúkban polgármestereket és jegyzőket kérdeztünk³¹ az önkormányzati reformok első tapasztalatairól. Az adatfelvétel során félig strukturált interjúkkal arról kérdeztük az alanyokat, hogy *ők* mit tekintenek az önkormányzati reform legfontosabb lépéseinek és hatásainak. A kutatás összesen 17 alannal készült Veszprém (4 polgármester, 3 jegyző) és Hajdú-Bihar megyében (5 polgármester, 5 jegyző), a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának TÁMOP finanszírozású támogatásával. Habár az adatfelvétel nyilvánvalóan nem reprezentatív, arra mindenképpen alkalmas, hogy „alulnézetből” képet alkothassunk az intézményi változásokról.

Másodszor, egy (részben általam végzett) nemzetközi kérdőíves kutatás adataira támaszkodva azt vizsgálom, hogy a 2010 utáni önkormányzati reform hogyan alakította át a szereplők egymáshoz való viszonyát. Az elemzés a Political Leaders in European Cities (POLLEADER) nemzetközi kutatás magyarországi adataira épül. A nemzetközi adatfelvétel két hullámban zajlott. Az első hullámra 2003-ban került sor 17 európai ország³² részvételével. A projekt fő célja az volt, hogy a kutatók betekintést

³⁰ A kutatás a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának TÁMOP finanszírozású támogatásával készült (TÁMOP-4.2.2/B-10/1/2010-0023).

³¹ Az interjúk elkészítésében Vajda Adrienn (BCE Politikatudományi Doktori Iskola) volt segítségemre – munkáját ez úton is köszönöm!

³² Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Svájc.

nyerhessenek a polgármesterek mindennapi rutinjaiba, kapcsolataiba, és képet kapjanak az ellátandó feladatokkal kapcsolatos attitűdjeikről, valamint a helyi szintű politikai képviselő változásairól. A második hullám részben ennek folytatásaként a polgármesterek karrierútjában és szerepfelfogásában történt változásokat, valamint a helyi önkormányzati reformok percepcióját veszi górcső alá. A 2015-ös második adatfelvételben már 27 európai ország³³ kutatói vettek részt. Mindkét adatfelvétel egy standardizált kérdőívre épült, amelyet a résztvevő országok mindegyikében a tízezer fő feletti települések polgármesteréhez juttattak el az első hullámban postai úton, a másodikban pedig online kérdőív formájában. A magyar adatfelvételt 2003-ban a Tocqueville Kutatóközpont, 2015-ben az MTA TK Politikatudományi Intézetének kutatói³⁴ szervezték.

A kérdőíveket az első hullámban 156, a másodikban 165 polgármester kapta meg. 2003-ban kilencvenhármuktól érkeztek vissza kérdőívek, ami körülbelül 60 százalékos válaszadási arálynak felel meg. A második hullámban³⁵ hetvenkét megkérdezett töltötte ki a kérdőívet (44 százalékos válaszadási hajlandóság). Ugyan egyik minta sem tekinthető statisztikai értelemben véletlennek (tehát az egyes sokasági elemek mintába kerülési valószínűsége ismeretlen), az elemzés során a következtetések levonásánál a standard statisztikai tesztek eredményeire támaszkodom. Arra keresem a választ, hogy történtek-e változások a helyi politika vertikális és horizontális viszonyrendszereiben a két adatfelvétel között. Ugyan arra a kérdésre a rendelkezésre álló adatok alapján nem tudunk válaszolni, hogy a két felvétel közötti változások kizárólag az intézményi változásoknak köszönhetőek-e, a kiinduló feltételezés az, hogy az önkormányzati reform hatásai megfigyelhetők a második adatfelvételi hullám eredményeiben. Mindezt az teszi lehetővé, hogy a második

³³ Belgium, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Törökország és Ukrajna.

³⁴ A kutatócsoport tagjai: Papp Zsófia, Soós Gábor és Dobos Gábor. A dolgozatban bemutatott elemzést Papp Zsófiával közösen, a projektet lezáró tanulmányhoz készítettem.

³⁵ A második hullám adatgyűjtésére 2015. szeptember 14. és november 15. között került sor. A kérdőív lekérdezésére a LimeSurvey online platformját használtuk. A kérdőív kiküldését követően a polgármesterek négy hullámban kaptak emlékeztető e-maileket. Ezen kívül telefonon tartottuk a kapcsolatot a kitöltőkkel és asszisztenseikkel.

hullám kérdőívének szerkesztésénél, valamint a magyar fordítás elkészítésénél a kutatócsoport figyelembe vette a 2003-ban lekérdezett kérdőív koncepcióját és megfogalmazásait. Azokban az esetekben, ahol a kérdések megfogalmazásában változás történt, külön jelzem.

Az elemzés fókuszában tehát a polgármesteri pozíció áll, az adatokon keresztül arra a kérdésre keresem a választ, hogy az intézményrendszerben bekövetkező változások megjelennek-e a polgármesterek percepcióiban. Úgy gondolom, hogy az átalakítás hatásait hasznos a polgármesterek személyén keresztül megvizsgálni, mivel a polgármesterek azok a szereplők, akik egyszerre tudnak képet alkotni az önkormányzatok vertikális hatalommegosztáson belüli helyzetéről és az önkormányzaton belüli, horizontális viszonyrendszert érintő változásokról.

Összességében tehát, az empirikus elemzés mindhárom szintjén (intézményi szint, szervezeti szereplők, egyéni szereplők) az intézményrendszer gyakorlati működését vizsgálom a kevert módszerek módszertanának eszköztárával (kvalitatív és kvantitatív megközelítések egyidejű alkalmazásával). Céлом egyrészt annak feltárása, hogy az intézményrendszer adta formális keretek a szereplőkön „átszűrve” hogyan jelennek meg a magyar önkormányzati rendszerben, azaz a szereplők miként hatnak az intézményre, másrészt annak vizsgálata, hogy az intézményrendszer változása miként hat a szereplőkre.

4. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER (1990-2014)³⁶

A negyedik fejezet célja a magyar önkormányzati intézményrendszer deskriptív bemutatása a jogszabályi környezetből kiindulva. A fejezetben azokat a formális szabályokat ismertetem, melyek keretül szolgálnak az önkormányzatok gyakorlati működéséhez, és amelyekből kiindulva az empirikus kutatás aztán feltárhatja a rendszer gyakorlati működését. A fejezetben nem hagyatkozom kizárólag a jogszabályok (és azok változásának) bemutatására³⁷, arra is kitérek, hogy a magyar tudományos közeg miként értékeli ezeket a kereteket, illetve a keretek átalakítását.

A magyar önkormányzatiság alapvetően két korszakra osztható, melyek határait két önkormányzati törvény³⁸ jelöli ki. Az önkormányzati rendszer 1990-2010 közötti időszaka (bár ez idő alatt is történtek változások, melyekre a fejezetben kitérek) nagyjából egységesnek tekinthető. A második szakasz pedig az önkormányzati rendszer 2010-től induló reformjával kezdődik, amely jórészt³⁹ 2014-ben lezárult. Mivel az első szakasz feldolgozását a magyar szakirodalom már elvégezte⁴⁰, ezért ezzel az időszakkal annyiban foglalkozom a dolgozatban, amennyi szükséges a formális szabályok megértéséhez, illetve a 2010-től kezdődő reformok kontextusba helyezéséhez. Az első szakasz kapcsán foglalkozom a rendszer strukturális kialakításával, a feladatellátással és a finanszírozás kérdésével, az önkormányzatok felügyeletével, illetve a középszint helyzetével (melynek megismerésével közelebb jutunk a teljes önkormányzati szférára strukturális, feladatellátási és finanszírozási problémáinak megértéséhez). Továbbá, mivel a dolgozat szempontjából jelentősége van a politikai szereplőknek is, az önkormányzati választási rendszer által nyújtott

³⁶ A fejezet a Széchenyi 2020 program EFOP-3.6.1-16-2016-00013 „Intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztések a Budapesti Corvinus Egyetem székesfehérvári Campusán” című európai uniós projektje keretében készült.

³⁷ Az önkormányzati rendszer reformjának jogtudományi szempontú elemzéséről lásd: Csörgits 2013.

³⁸ 1990. évi LXV. törvény „a helyi önkormányzatokról”, illetve 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”.

³⁹ A magyar önkormányzati rendszerben 2014-et követően is történtek a működést befolyásoló átalakítások [egy jelentős lépés például a központi elszámolási rendszer bevezetése 2016-ban – 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről], de átfogó, a teljes struktúrát érintő reformok nem mentek végbe.

⁴⁰ A reform előtti magyar önkormányzati rendszer felépítésnek, működésének és problémáinak talán legátfogóbb ismertetését és értékelését adja Pálné (2008).

intézményi keretek ismertetésére is szükség van. A második szakasz reformjainak ismertetése során ugyanezeket a területeket érintem.

4.1. A magyar önkormányzatiság első szakasza (1990-2010)

Magyarországon 1989-1990-ben a szovjet típusú rendszer helyett autonóm önkormányzati rendszert vezettek be. A központi tervgazdálkodás és a központi kormányzat által irányított helyi közigazgatás (mely a centralizált és hierarchikus állampárt által irányított helyi és középszintű tanácsokon keresztül valósult meg) időszaka lezárult, az Országgyűlés pedig megteremtette a helyi autonómia alkotmányos és jogi alapjait.

Az Alkotmány⁴¹ szerint a helyi önkormányzati rendszer két fontos alapjogát rögzítette: egyrészt, minden helyi közösség megkapta a jogot, hogy saját önkormányzatot hozzon létre, bármilyen alkotmányban rögzített feltétel vagy küszöb meghatározása nélkül; másrészt, minden önkormányzatot (függetlenül méretétől, funkciójától, jelentőségétől) ugyanazok az alapvető jogok illetik meg, melyek védelme az Alkotmánybíróságon és a normál bírósági rendszeren keresztül valósul meg. Az autonómia letéteményese mindenekelőtt a helyi képviselő-testület alakításának joga, amely „önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül” (44./A § 1.a.). Az 1990-es önkormányzati törvény⁴² alapján az önkormányzati rendszer két (helyi és megyei) szintből épül fel, melyek között nincs hierarchikus kapcsolat (azaz a megye nem gyakorol irányítási jogot a helyi szint felett), a helyi és megyei önkormányzatokat azonos jogok illetik meg.

Az alkotmányos keretek kialakításakor a helyi autonómia nagy hangsúlyt kapott. Az önkormányzati törvény korábban már idézett indokolása alapján a jogalkotók szándéka egyértelműen az volt, hogy Magyarországon jogilag, szervezetileg és anyagilag is önálló helyi közösségek szerveződjenek, melyek önállóságukat demokratikusan gyakorolják. Az autonómia megvalósulásának számos garanciája megjelent az intézményrendszerben: az önkormányzati jogok törvény szintű (még hozzá sarkalatos törvényben való) szabályozásán, az önkormányzatok bírósági

⁴¹ Módosított 1949. évi XX. törvény „A Magyar Köztársaság Alkotmánya”.

⁴² 1990. évi LXV. törvény „a helyi önkormányzatokról”.

védelmén⁴³, az Alkotmánybírósághoz fordulás jogán, illetve az állami felügyelet törvényességi szempontra korlátozásán keresztül (Pálné 2008: 133).

Az „egy település – egy önkormányzat” elv érvényesülése az önkormányzati rendszer intenzív burjánzását eredményezte, számtalan kisebb közösség vált önállóvá, a rendszerváltás nyomán duplájára nőtt az önkormányzatok száma, európai viszonylatban nagyon alacsony (3300 fő/önkormányzat) átlagos lakosságszámmal (Gajduschek 2012: 61) – az elv nyomán tehát egy elaprózódott, *fragmentált rendszer* jött létre.

További problémát jelentett, hogy a rendszer az önkormányzatok közötti bármilyen komolyabb differenciálás nélkül jött létre. Kompetenciáikat tekintve lényegében nem volt különbség a kistelepülések és a városok között. Az önkormányzatok közötti *differenciálódás feladatok szintjén* alig jelent meg (Pálné 2008: 136), csak a megyei önkormányzatok által ellátott komplex feladatokon keresztül. Az önkormányzaton belül a feladatellátás⁴⁴ kétfelé osztható: kötelező feladatok, melyet minden közösségnek el kell látnia (például közvilágítás, hulladékgazdálkodás) illetve önként vállalt feladatok. A magyar önkormányzatok felelősségi köre szélesnek tekinthető abban az értelemben, hogy a feladatvállalás kapcsán nagy szabadságot élveznek – minden olyan feladatot elláthatnak, amelyet a kormányzati rendszer más szintjei nem látnak el. A feladatellátásban való megkülönböztetés a helyi szinten csak a megyei jogú városok esetében jelent meg a rendszerben: az 50.000 fő feletti népességű települések kérhették a megyei jogú státuszt, melynek nyomán olyan feladatokat⁴⁵ is elláthattak, amelyeket alapvetően a megyei önkormányzatokhoz delegált a jogalkotó. A magyar szakirodalomban konszenzus van arról, hogy az önkormányzati autonómia egyik legnagyobb gátja a *finanszírozás* kérdése, a fragmentáltság és a középszint problémái (lásd lejjebb) alapvetően hatnak a szolgáltatások hatékonyságára és

⁴³ Az önkormányzati jogvédelem problémáiról és az Alkotmánybíróság korlátozott eljárási mozgásteréről lásd: Balogh 2012.

⁴⁴ Más megközelítésben az önkormányzatok működése szintén két tevékenységtípusra bontható: egyrészt adminisztratív tevékenységet folytatnak, ellátják a központi kormányzat által hozzájuk delegált államigazgatási feladatokat a jegyző irányítása mellett, másrészt politikai tevékenységet végeznek a választott polgármester és képviselő-testület feladatainak ellátásán keresztül (Szegevári 2002: 140).

⁴⁵ A kialakított szabályozási keretben a megyei önkormányzatra hárultak azok a feladatok, melyek ellátására a települések nem voltak képesek, és a helyi szintű ellátás méretgazdaságossági okokból nem is lett volna hatékony (ilyen például a kórházak fenntartása).

költségeire, a rendszer az ellátott feladatok mennyiségéhez képest alulfinanszírozott (Pálné 2016: 586). Az önkormányzatok formálisan nagy pénzügyi függetlenséggel bírnak (saját bevételi forrásokkal rendelkeznek, állami támogatást kapnak, a rendszerváltás nyomán saját vagyona tettek szert, vállalkozó tevékenységet folytathatnak), a csökkenő állami támogatások⁴⁶ nyomán egyre növekvő pénzügyi nyomás alatt működtek. A feladatellátási képesség megőrzése érdekében az önkormányzatok hitelfelvételbe vagy kötvények kibocsátásába menekültek, így az önkormányzati szektor adósságállománya folyamatosan növekedett, a központi kormányzatnak pedig egyre nagyobb összegeket kellett a működéséértelen önkormányzatok támogatására fordítani (Horváth M. et al 2014: 141, 144.).⁴⁷ Az önkormányzati autonómia pénzügyi alapjai hiányoztak, az önkormányzatok mozgástere leginkább a központi költségvetési döntésektől függött, a források inkább csökkentek, miközben a központi kormányzat egyre több feladattal terhelte meg a helyi szintet (Gajduschek 2012: 62). Ugyanakkor nem kizárólag az alulfinanszírozottság jelent problémát, az önkormányzati rendszer rossz pénzügyi helyzetének mértgazdaságossági okai is vannak: az autonóm, politikai-közigazgatási területi egységek mérete nem egyezett meg a hatékony közszolgáltatás nyújtáshoz szükséges területi egységek méretével, így a finanszírozási szabályok átalakítása önmagában nem oldotta volna meg az önkormányzati szféra pénzügyi problémáit (Horváth M. et al 2014: 121, 123). A központi kormányzat kezében (amely nem sérthette meg az „egy település – egy önkormányzat” elvét) azonban az önkormányzati átstrukturálás kikényszerítésére a pénzügyi ösztönzés volt az egyetlen eszköz, és a finanszírozási koordináció nem is mondható teljesen sikertelennek. Egyrészt, 1996-ban létrejöttek a megyei (1999-től regionális) fejlesztési tanácsok, amelyek konzisztens fejlesztéspolitika megalkotását és célok kitűzését kényszerítették ki a fejlesztési források elosztása révén. A helyi önkormányzatok a tanácsokban való részvétel és a forrásokhoz való hozzájutás érdekében társulásokba szerveződtek, így ez az eszköz hatékonynak mondható az elaprózódottság csökkentésében. Másrészt, a kisebb közösségek esetében a kormányzat támogatta a közös polgármesteri hivatalok

⁴⁶ A központi költségvetésből az önkormányzatoknak juttatott támogatások aránya 1991 és 2003 között 24,6 százalékról 13 százalékra csökkent (Vígvári 2006: 65).

⁴⁷ A helyzeten sokat rontott a 2008-as gazdasági világválság is, mivel az önkormányzatok jelentős része devizában adósodott el.

létrehozását speciális működési támogatásokkal. Harmadrészt, egy újabb sikeres kezdeményezésnek mondható az önkormányzati társulások létrehozásának ösztönzése. A társulások számára létrehozott célzott pénzügyi támogatási rendszer kialakításának eredményeként gombamód szaporodtak az önkormányzati társulások: 1998-ra a helyi önkormányzatok 90 százaléka legalább egy típusú társulásnak részese volt (Winkler, 2001). Végül, a negatív ösztönzés is megjelent a rendszerben: a központi szint szigorította a „vis major” alaphoz való hozzáférés feltételeit. Az önkormányzati rendszer szerkezetébe (és az helyi közösségek önkormányzási autonómiájába) tehát formálisan nem szóltak bele a kormányok, de pénzügyi ösztönzők segítségével igyekeztek a településeket a méretgazdaságos működés irányába terelni.

Az önkormányzatok felügyelete során is érvényesült a települések nagy autonómiája. A felügyelet belső és külső mechanizmusok által egyszerre biztosított (Szegevári 2002: 140): a belső kontrollt a képviselő-testület végzi a jegyző (továbbá a pénzügyi bizottság és a könyvelő) munkáján keresztül, a központi kormányzat külső felügyeletének szerve pedig 2010-ig a közigazgatási hivatal volt (illetve 1990 és 1994 között annak elődje, a köztársasági megbízott). A közigazgatási hivatal nem avatkozhatott be közvetlenül az önkormányzat belső ügyeibe, csak a bírósági rendszeren keresztül: törvénysértés esetén elindíthatott egy egyeztetési folyamatot az önkormányzattal, amely sikertelensége esetén bírósághoz fordulhatott (Gajduscheck 2012: 63).

Az alábbiakban hosszabban ismertetetem a *megye helyzetét* a rendszerváltást követő években, mivel a középszint szerveződésének problémái jól mutatják az önkormányzati rendszer alapstruktúrájának visszasságait. Míg Nyugat-Európában a nyolcvanas-kilencvenes években a középszintek decentralizációja volt jellemző (Dezső 1994: 47; Pálné 2000: 130, 2002: 55), Magyarországon a rendszerváltás után a decentralizáció csak részlegesen ment végbe, az állam területi államigazgatási feladatokat és hatásköröket ellátó dekoncentrált szervezeteken és felügyeleti jogkörén keresztül dominálta a középszintet. A kilencvenes évek elején több szerzőnél is megjelent (a nyugati trendekre való hivatkozással) annak igénye, hogy teljessé tegyék a megyei önkormányzatok önkormányzati funkcióit, és hatósági jogkörökkel ruházzák

fel őket (Kurucsai 1992: 33; Berényi 1994: 101).⁴⁸ Az „eldekósodás” (Zongor 1994: 230) folyamata azonban nem torpant meg, és a választott, önkormányzó középszint mellett kiépült egy lényegében tőle független államigazgatási intézményrendszer, amelyben a feladatok elosztása igazgatási tárgyak szerint történt (Kaltenbach 2010: 47). A megyei önkormányzatok pedig alig kaptak törvényileg eredendően hozzájuk rendelt hatáskört. A hatásköri törvény⁴⁹ lényegében csak feladatokat rendelt a megyei önkormányzatok hatáskörébe, eszközöket és jogosítványokat nem (Pálné 2008: 192). Ehhez társultak a helyi önkormányzatok hatáskör-átadásai a megyéknek, amelyekhez a források szintén nem voltak biztosítottak. A középszintet korlátozó másik tényezők a törvényességi ellenőrzést ellátó, és az állami akaratot az országos szint alatt érvényesíteni hivatott szervek. 1990-től Magyarországon a köztársasági megbízott látta el ezt a tisztséget. Munkáját⁵⁰ regionális léptékben szervezték meg, amely az önkormányzatoktól való távolságtartást és a kormányzathoz való közelséget szimbolizálta (Pálné 2001: 162). Ugyanakkor a működése így nem bizonyult hatékonynak, ezért megyénként területi hivatalokat építettek ki, ami viszont a középszintű intézményrendszer belső megkettőződését jelentette (Verebélyi 2008: 2). 1995-től a köztársasági megbízott szerepét a közigazgatási hivatalok vették át. Ezeket megyei szinten alakították ki a kormány területi szerveként. Ellátták az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, államigazgatási ügyekben eljárak, hatósági döntéseket hoztak. A közigazgatási hivatalokat⁵¹ a 2002-2006-os kormányzati ciklusban regionális szinten szervezték újjá, a korábbi megyei hivatalok összevonásával (a megyei hivatalok átalakításának jogi problémájáról lásd Verebélyi 2008: 3-5). Végezetül a választott középszint szerepét korlátozó tényezők között

⁴⁸ Eszerint az elképzelés szerint a dekoncentrált szervek által végzett feladatokat a hagyományos igazgatási struktúrába kellene integrálni, és a választott középszintű szerv kezébe adni (Kiss 1994: 67), mivel az államigazgatási dekoncentráció veszélyezteti a középszintű önkormányzatokat.

⁴⁹ 1991. évi XX. törvény „a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről”.

⁵⁰ A köztársasági megbízott intézményének önkormányzatiságra gyakorolt hatásáról megoszlottak a vélemények: volt olyan szerző, aki az önkormányzatok „kormányzati befolyási övezetté” válásától óvott (Pálné 1994:79), és olyan is, aki szerint a törvényességi felügyelet és hatáskörök telepítése nem jelent automatikusan állami túlsúlyt és önkormányzat-ellenességet (Zongor 1994:234).

⁵¹ Horváth M. Tamás (a BM IDEA csoportjának kutatójaként a koncepció egyik kidolgozója) kiemeli, hogy „a közigazgatási hivatalokat (...) nem célszerű kormányhivataloknak nevezni. Területi kormányzati feladatokat ugyanis a regionális önkormányzatok látnak el.” (Horváth M. 2004:20).

beszélni kell a területfejlesztési tanácsok kialakításáról. A kezdeti szabályozás után hat évvel a területfejlesztési törvény⁵² létrehozta a megyei területfejlesztési tanácsokat. Egyes szakértők szerint ezeket a megyei közgyűlések bizottságaként kellett volna működtetni, ezzel a választott középszint szerepét erősíteni. Ehelyett „a megyei önkormányzatoktól elválasztott félállami szervek: regionális és megyei fejlesztési tanácsok” jöttek létre (Verebélyi 2009: 48). A megyei területfejlesztési a megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai kiüresedtek, a területrendezési terv készítésére korlátozódtak (Gálosi-Kovács és Haffner 2017: 29). 1999-től (a területfejlesztési törvény módosításával) a regionális fejlesztési tanácsok kerültek középpontba, a megyeiek pedig elvesztették pozíciójukat.

A megyei önkormányzatok súlytalanságát erősítette a további központi szint alatti egységekkel való ambivalens viszonya. Az egyik, ezzel kapcsolatban felmerülő probléma a megyei jogú városok kérdése. A megyei önkormányzatok területi integritása ugyanis csökkent ezek hatásköri és választójogi különválasztásával⁵³ (Pálné 2010a: 18). Ezenkívül a megye és a megyei jogú városok a kilencvenes években gyakran kerültek szembe egymással amiatt is, mert nem volt tisztázott, hogy mi minősül megyei, és mi települési alapfeladatnak (Zongor 1994: 233). A másik hatásköri probléma a települési önkormányzatok helyzetéből ered. A magyar helyi önkormányzatok széles felelősségi kört kaptak, amelyhez „széles felelőtlenség” társult, mivel csak nehezen voltak képesek megfelelni a rájuk nehezedő, kiterjedt feladatrendszernek (Pálné 2008: 155). Így tendenciává vált, hogy a helyi szint intézményeket és feladatokat ad át a megyei önkormányzatoknak, azok működtetéséhez és ellátásához szükséges eszközök és források nélkül. Ugyanakkor a megyei közgyűlések (anyagi) lehetőségei is egyre szűkültek, saját feladatainak ellátása is nehézségekbe ütközik.

⁵² 1996. évi XXI. törvény „a területfejlesztésről és a területrendezésről” – Pálné Kovács Ilona szerint e törvény elfogadása jelent korszakhatárt a magyar önkormányzatiság történetében, mivel ez a reform sikeresnek bizonyult az önkormányzati szektor szereplőinek „összeterelésében” a fejlesztési forrásokért vívott harc során, mivel a települések vezetőinek érdekévé vált a körzeti szintű együttműködés (Pálné 2008:187).

⁵³ Bár Zongor (1994: 233) szerint a megyei jogú városok megyébe olvasztásával ezek térségre gyakorolt hatása így is kiemelné őket a többi település közül.

A megyei szint helyzetét tovább bonyolítja a két új középszint, a kistérségek⁵⁴ és a régiók megjelenése. A rendszerváltás idején kialakított önkormányzati rendszer lehetővé tette a települési önkormányzatok önkéntes társulását, sőt, a települések gazdasági helyzete ösztönözte is ezeket (a helyi önkormányzati rendszer elaprózódottságából fakadó hatékonytalanság és a szakértelem hiánya is a társulások irányába „terelte” az önkormányzatokat – Pálné 2002: 54-55). Az társulási törvény⁵⁵ is a települési társulások létrehozását szorgalmazta, különtámogatások rendszerével. A területfejlesztési törvény és az európai integrációs folyamat (az EU strukturális és kohéziós alapjainak támogatási rendszere) komoly szerepet játszott a kistérségek rendszerének kialakulásában, mely 2004-től törvényi alapot⁵⁶ is kapott a többcélú társulások létrehozására (Pálné 2008: 188). A kistérségek azonban, amellet hogy valamelyest enyhítették a települési szint elaprózódottságából adódó problémákat, csorbították a megyei önkormányzatok területfejlesztési szerepkörét, és riválisává váltak a meghatározó középszintté válásban.

A regionalizmus térnyerése Magyarországon elsősorban az európai integrációs törekvéseknek köszönhető, amelyek „pozitív kényszerpályaként” ösztönözték a közigazgatási reformot. A Lisszaboni stratégia a régiót nevezte meg a versenyképesség illetve közpolitikák vertikális és horizontális koordinációja egységeként (Ágh 2005: 87; 2008: 13; Moussis 2002: 171). Ennek szellemében kezdődött meg a középszint egységeinek hatékony méretéről szóló vita. A területfejlesztés szakértői több koncepciót kidolgoztak, melyek három és hét között⁵⁷ határozták meg az optimális régiószámot (Agg 2002: 32-33). Végül a 7 régiós felosztást fogadták el, melyek a megyék „összevonásával” jöttek létre, de a régiók rendszerének nem sikerült teljesen betagozódnia az államszervezetbe.

Összességében elmondható, hogy a rendszerváltás idején a megyei önkormányzatoknak szánt funkciók (a települési önkormányzatok közszolgáltatásainak pótlása/kiegészítése; a középszintű szereplők tevékenységének

⁵⁴ A kistérségek rendszerét deklaráltan nem tekintik középszintnek, ám a téma szempontjából (a központi szint alatti és a helyi szint feletti egységként) ide sorolható.

⁵⁵ Az 1997. évi CXXXV. törvény „a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről”.

⁵⁶ 2004. évi CVII. törvény „a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról”.

⁵⁷ A tervek közül némileg kilóg Verebélyi Imre koncepciója, aki Magyar Zoltán nyomán az ország nagymegyes felosztását látta ideálisnak. Eszerint a terv szerint 12 nagymegye és a főváros alkotnák a középszinteket (Verebélyi 2008:3).

integrálása/koordinálása; országos érdekképviselő, nemzetközi kapcsolatok; fejlesztéspolitika meghatározása. – Pálné 2009:14) a kétezres évekre nagyrészt kiüresedtek vagy eltűntek. *Szervezeti* szempontból a megyék integráló és fejlesztéspolitikai szerepét más (dekoncentrált és fejlesztő) szervek töltik be, a *területi* dimenzióban versenyezni kényszerül a kistérségi és regionális léptékekkel, a regionális reform pedig *politikai* szempontból is a megyei önkormányzatok kiszorulását segítette elő (Pálné 2009:14). A megyék ellehetetlenülésében a régiók és a kistérségek megjelenése mellett szerepet játszott az őket ért kétoldalú „támadás” is: egyrészt a kormányzati reformok, amelyek a megyék marginalizálódását segítették elő, másrészt a helyi szint nehéz helyzete, melynek következtében a települési önkormányzatok újabb és újabb feladatokat adtak át a középszintnek. A megyéknek tehát egyre szűkülő forrásokkal kell egyre több feladatot ellátni, miközben az érdemi szerepkörök (integrációs és fejlesztéspolitika) más szintekre kerülnek át. Szubnacionális szintről a dekoncentrált államigazgatási szervekkel és közigazgatási hivatalokkal kiépült párhuzamos intézményrendszer illetve a félállami regionális fejlesztési tanácsok szűkítették a választott középszint mozgásterét, míg az alatt a további középszintekkel folytatott verseny és a helyi önkormányzatoktól (eszközök nélkül) kapott többletfeladatok hozták lehetetlen helyzetbe. A megyei önkormányzatok ahelyett, hogy választott szervként a középszintű kormányzás erős szereplőjévé lettek volna, súlytalan marginális tényezővé váltak, lényeges hatáskörök nélkül. A fontos funkciók (központi) állami irányítás alá kerültek, így a közigazgatás terén a megyék visszaszorultak.

Végezetül, a magyar önkormányzatiság első szakaszának ismertetése során szólni kell az *intézményrendszer szereplőinek viszonyait* kialakító jogszabályokról. Az egyik ilyen a helyi adminisztratív apparátus létrehozását és szabályozását célzó 1992-es törvény⁵⁸, melynek célja az önkormányzaton belüli politikai és adminisztratív szerepek elválasztása a hivatali alkalmazottak politikai függetlenségének garantálásával és politikai nyomással szembeni védelmével. Az önkormányzatok által működtetett intézmények (például iskolák, kórházak) adminisztratív apparátusának jogállását szintén szabályozták.⁵⁹

⁵⁸ 1992. XXIII. törvény „a köztisztviselők jogállásáról”.

⁵⁹ A helyi szereplők horizontális viszonyaival kapcsolatos formális szabályok ismertetésére bővebben az empirikus elemzésnél (7. fejezet) térek vissza. Ennek oka, hogy a vizsgálat során az intézményi

A helyi választási rendszer kialakítása⁶⁰ alapvetően befolyásolta a helyi politika magyarországi működését. A rendszerváltás idején, a helyi politika képének kialakításakor explicit cél volt a helyi ügyek és a nagypolitika szétválasztása. A kérdés az volt, hogy a helyi szintre „beengedjék-e” az országos politikai pártokat (a nagypolitikát), vagy az a helyi viszonyok, a helyi politika leképeződése legyen? A két álláspont közötti kompromisszumos megoldás a választási rendszeren, a 10.000 fős és az alatti népességű illetve a 10.000 fő feletti lakosságú települések választástechnikai szétválasztásán keresztül fejt ki hatását (Kákai 2004:120; Wiener 2010:117). 10.000 fő alatt a relatív többségi blokkszavazásos⁶¹ módszert vezettek be, melynek célja a helyi egyéni jelöltek kiválasztása, míg 10.000 fő felett a kompenzációs listás, vegyes választási rendszer⁶² arra ösztönzi a politikai szereplőket, hogy szervezetekbe tömörülve induljanak el a választásokon (Soós é.n.: 2), ezzel „beengedi” a helyi szintre a nagypolitika szereplőit, az országos pártokat. A választási formula elvileg nem zárja ki, hogy 10.000 fő alatti népességű településeken is az (országos) pártpolitika érvényesüljön, ám a tapasztalat azt mutatja, hogy a szétválasztás elérte célját: a kisebb településeken túlnyomó többségben vannak a független, helyi kötődésű jelöltek, míg 10.000 fős népesség felett egyre kevésbé vannak jelen, helyettük (a település méretének növekedésével) egyre inkább pártszínekben nyernek mandátumot a jelöltek.

A polgármesterek és a megyei közgyűlések tagjainak választása csak 1994-től nyerte el azt a formáját, amit egészen a 2010-es reformig megőrzött. Az MSZP-SZDSZ koalíció ekkor (kétharmados parlamenti többség birtokában) módosított a választási

szabályozás alapján kialakított hipotéziseket használók, így logikailag annál a résznél indokolt a téma tárgyalása.

⁶⁰ 1990. évi LXIV. törvény „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról”.

⁶¹ A blokkszavazásos rendszerekben a választók annyi jelöltre adhatják le a szavazatukat, ahány kiosztható mandátum (m) van az adott választókerületben (jelen esetben településen). A szavazatok összesítése után az m darab legtöbb szavazatot szerzett jelölt jut mandátumhoz.

⁶² A kompenzációs listás (vegyes) rendszerekben a jelöltek egyéni választókerületekben, relatív többségi („first-past-the-post” típusú) eljárással küzdenek meg a mandátumokért, a (töredék)szavazatokat – amelyek az egyéni verseny során nem váltak mandátummá – pedig jelölőszervezetek által állított listák között osztják szét arányos módon.

rendszer⁶³. A reform során néhány apróbb⁶⁴ és két jelentősebb változtatás történt. Az egyik ilyen fontosabb választás a korábban kétfordulós ágak, a 10.000 fő feletti települések egyéni kerületi versenyének illetve a polgármesterek választásának egy fordulóssá alakítása. A szabályozással egyszerűbb, relatív többségi („first-past-the-post” típusú) választási eljárást vezettek be. A polgármestereket tehát 1994-től relatív többségi eljárással közvetlenül választják, amely nagy legitimitással ruházta fel és a helyi politika fontos szereplőjévé teszi az adott pozíció elnyerőjét. A polgármesteri pozíció felértékelődését, vertikális viszonyrendszerben megnövekedett szerepét eredményezte egy másik (a választásokat közvetlenül érintő) jogszabályi változás⁶⁵ is: az 1994-es választástól kezdve főállású polgármesterek is lehetnek országgyűlési képviselők (azaz a parlamenti képviselőség kikerült az összeférhetetlenségi szabályok közül). Ez a változás megnövelte a polgármesterek szerepét⁶⁶ a vertikális viszonyrendszerben (a központ-helyi szint relációjában), a polgármesterek országgyűlési képviselőként sikerrel kísérlethettek meg befolyásolni a központi döntéseket, az önkormányzatokban „helyi oligarchaként” hatalmi központokat hozva létre (Gajdushek 2012: 64).

A választási rendszer második strukturális változtatása a megyei önkormányzatok közgyűléseit érintette. Az 1990-es megyei közgyűlési választás még elektori rendszerben történt: minden települési önkormányzat háromtagú küldöttséggel (köztük egy jelölttel) képviseltette magát a választáson. Az elektorok városkörnyékeként (nagyjából kistérségekként) meghatározott számú képviselőt választhattak a megyei közgyűlésekbe. Ennek eredményeként olyan testületek jöttek létre, amelyek megjelenítették a kistérségi szintű képviseletet⁶⁷, ugyanakkor halmozottan közvetett legitimitással bírtak. Ami azonban még fontosabb, a rendszer a

⁶³ 1994. évi LXII. törvény „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról”.

⁶⁴ A fejezetben tárgyalt módosításokon túl az átalakítás érintette a választók nyilvántartásának módját és a 10.000 fő feletti népességű települések egyes választási eljárásnak pontosító szabályozását (választókerületek kijelölése, kiosztható mandátumok száma stb.) is.

⁶⁵ 1994. évi LXIII. törvény „a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról”.

⁶⁶ A polgármesteri és országgyűlési képviselő pozíció összefonódásáról lásd: Várnagy 2012.

⁶⁷ A kistérségi képviselet és alulról jövő legitimitás önmagában is érték lehet: a megyei önkormányzati választási rendszer lehetséges átalakítási irányainak vizsgálata során több szerző is fontosnak tartotta ennek a szempontnak az érvényesítését (Makai 2000: 58; Agg 2003: 39).

pártok érdektelenségét vonta maga után (Zongor 2000: 18-19). Ez 1994-ben megváltozott a 2010-ig hatályos választási szabályozás elfogadásával, ekkortól a megyei közgyűlési tagok választásánál arányos pártlistás eljárást alkalmaztak. Ennek eredményeképpen a pártok szerepe megnőtt, a közgyűlési helyek (és főleg a tisztségek) felértékelődtek pártpolitikai szempontból, a függetlenek kiszorultak a testületekből, és (a Somogyért Egyesület kivételével) nem képviseltette magát jelentős társadalmi szervezet sem (Zongor 2000: 20). A megyei közgyűlések politikai és politizáló testületekké váltak (Zongor 2000a: 51-52), amelyek a fiatal politikusoknak „ugródeszkát” jelentettek a nagypolitikához, az idősebbeknek pedig „védőhálót”, visszavonulási lehetőséget (lásd Várnagy 2008).

Összességében Magyarországon széles autonómiával rendelkező önkormányzatok jöttek létre, de a feszültségek már a kezdetektől kódolva voltak a rendszerbe. Gajduschek (2012: 63) úgy fogalmaz, hogy „az önkormányzati rendszer létrejötte során a decentralizáció elfogadható maximumáig, s ezzel együtt a hatékonyság még elfogadható minimumáig mentek el a döntéshozók, utóbbi esetben akár az elfogadhatóságon túl is”. A politikai szereplők és szakértők között régóta konszenzus volt arról, hogy a rendszer reformra érett (Zongor 1994, 2000; Pálné 2010b; Bekényi 2012), ám az átalakítás mikéntjéről nem egyeztek a vélemények. Átfogó reformra pedig, kétharmados parlamenti támogatottság hiányában nem volt lehetőség (Torma 2006:415).

4.2. Átfogó önkormányzati reformok (2010-2014)

2010-ben a Fidesz-KDNP pártszövetség földcsuszamlásszerű országgyűlési választási győzelmével és kétharmados parlamenti többségével lehetőség nyílt arra, hogy az önkormányzati rendszert alapjaiban alakítsák át. Az átalakítás kiterjedt, a helyi politika működését alapvetően meghatározó önkormányzati választási rendszerre, az önkormányzati működés kérdéseire és az önkormányzatok horizontális viszonyrendszerére egyaránt.

*Az önkormányzati választási rendszer változásait*⁶⁸ áttekintve (4. táblázat) látható, hogy a törvényhozók két fő célja a képviselő-testületek és közgyűlések létszámának

⁶⁸ 2010. évi L. törvény „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról”.

csökkentése illetve a jelöltállítási és mandátumszerzési kritériumok szigorítása volt. Ennek megfelelően a változás kritikus pontjai az alábbiak voltak:

4. táblázat: *Az önkormányzati választási törvény 2010. évi változásai*⁶⁹

		10.000 fő és az alatti	10.000 fő feletti	Megyei közgyűlés	Fővárosi közgyűlés	Polgármester	Főpolgármester
Jelölés	(Egyéni) ajánlások száma	Nincs változás	Nincs változás			Nincs változás	0,5% → 2%
	Listaállítási feltétele		Kerületek negyede → kerületek több mint fele	0,3% → 1%	6 kerület → kerületek több mint fele (12)		
Megválasztás	Mandátumok száma	Kevesebb kiosztható mandátum, eltérő értékhatárok	Kevesebb kiosztható mandátum, eltérő értékhatárok	Népesség szerint (kevesebb kiosztható mandátum)	Népesség szerint (kevesebb kiosztható mandátum)		
	Választókerületek száma, mérete		Kevesebb mandátum → nagyobb kerületek	Választókerületek összevonása, (egyetlen kerület 10.000 fő alatt és felett)			
	Küszöb		Nincs → 5%	4% → 5%	4% → 5%		
	Mandátumkiosztás elve		Módosított Sainte-Laguë → Sainte-Laguë	Sainte-Laguë → d'Hondt	Sainte-Laguë → D'Hondt		

⁶⁹ A dolgozatban külön nem térek ki a választási eljárási törvény módosításával létrejött, (ajánlószelvény-gyűjtési, jogorvoslati stb.) határidőkkel kapcsolatos változtatásokkal, noha ezek is hatással lehetnek az önkormányzati választások alakulására (ezekről lásd: Csörgits 2010: 16).

(1) A polgármesterek és a főpolgármester megválasztásának módja alapvetően nem változott, mindössze⁷⁰ az utóbbi jelöltállítási kritériuma nőtt meg. Ezt leszámítva megmaradt az 1994 óta használt egy fordulós, relatív többségi választás.

(2) A 10.000 fős és az alatti népességű településeken a kiosztható mandátumok számát csökkentették összesen 32,1 százalékkal, de továbbra is a relatív többségi blokkszavazásos módszert használják (bár „kislistásról” átnevezték „egyéni listás” rendszerre).

(3) A 10.000 fő feletti lakosságú településeken is hasonló mértékben (35,0%) csökkent a kiosztható mandátumok száma, ám a rendszeren belül nem egyenletesen: az egyéni választókerületek száma 21,5 százalékkal csökkent, míg a kompenzációs listán kiosztható mandátumok száma 54,7 százalékkal. Ez azt jelenti, hogy a 10.000 fő feletti rendszerben csökkent az arányosító elem (a kompenzációs lista) szerepe, és hangsúlyosabb lett az aránytalanabb egyéni kerületi ág. Ezt erősíti a kompenzációs lista állítási feltétel szigorítása és az 5 százalékos küszöb bevezetése is. Ugyanakkor a választási reform elemei közül egyedülálló módon a mandátumkiosztás elvének megváltoztatása az arányosság növelése és a kis szervezetek támogatása irányába hatott.⁷¹

(4) A fővárosi és megyei közgyűlések létszámának csökkentése (50,0% illetve 53,2%) meghaladja a települési mandátumszám-csökkenés⁷² mértékét. Mindkét esetben szigorodott a listaállítási feltétel, és a mandátum-kiosztás formulájának megváltoztatása is az aránytalanság irányába mutat, csakúgy, mint a küszöb felemelése. A megyei önkormányzatok esetében ehhez hozzájön még a 10.000 fős és az alatti illetve 10.000 fő feletti települések választókerületének összevonása.

A változásokat áttekintve megállapítható, hogy bár a 2010. évi önkormányzati választási törvény számos ponton változtatott a választási szabályokon, nagyrészt a

⁷⁰ Annak ellenére, hogy ezen a téren lépett életbe a legkevesebb változtatás, a törvény elfogadása idején a főpolgármesteri jelölési szabály szigorítása váltotta ki a legnagyobb sajtóvisszhangot. Ennek oka egyrészt a pozíció kiemelt jelentősége, másrészt az, hogy a szükséges ajánlószelvények számának 7.000-ról 28.000-re emelése olyan változtatás volt, melynek hatása könnyen érthető és kommunikálható

⁷¹ A legnagyobb átlag formulák egymáshoz való viszonyáról lásd: Lijphart 1997: 95.

⁷² Fontos változás, hogy a megszerezhető mandátumok számát 2010-től népességarányosan (a választási év január 1-jei lakossági adatai alapján) határozzák meg, míg azt megelőzően a törvény taxatívén tartalmazta a számokat. Ezzel az önkormányzati választási rendszer minden ágán koherens lett a mandátum-kiosztás módja, amely így jobban tudja követni a „minden szavazat ugyanannyit ér” elvét.

korábban kijelölt keretek között maradva, a választási rendszer egyes elemeinek „arrébb csúsztatásával”. Jelentősen csökkent a kiosztható mandátumok száma, és a rendszer aránytalanabb, a kis szervezeteknek hátrányos irányba mozdult el, de az alapok változatlanok maradtak (a 10.000 fő feletti népességű települések választókerület-számának csökkenése – és a választókerület-határok átrajzolása – is mindössze a kiosztható mandátumok számának csökkenése nyomán alakult ki).

(5) Az egyetlen strukturális változtatás 2010-ben a megyei önkormányzati választásokat érintette, a korábban szétválasztott 10.000 fős és az alatti, illetve 10.000 fő feletti népességű települések választókerületeinek összevonásával. E változtatás, bár nem tűnik jelentősnek, alapvetően alakította át a megyei szintű politikát a választások során alkalmazott listaállításhoz szükséges ajánlások számának indirekt megnövelésével.⁷³

(6) A 2010-es választási reform után még egy olyan ponton változott a választási rendszer, ami újabb strukturális átalakításnak tekinthető.⁷⁴ A 2014. június 18-án hatályba lépett módosítás⁷⁵ megváltoztatta a fővárosi közgyűlés kialakításának módját: az új rend szerint a fővárosi közgyűlés tagja a főpolgármester, a fővárosi kerületek 23 polgármestere, továbbá 9 képviselő, akik kompenzációs listáról nyerik el mandátumukat. Ezzel az arányos listás választási eljárás helyett lényegében egy vegyes rendszert vezettek be. A vegyes rendszer egyéni ága maga a kerületi polgármester-választás, ahol továbbra is relatív többséggel ítélik oda a mandátumot, a választás kompenzációs, arányos ágán pedig az a párt állíthat fővárosi kompenzációs listát, amely a kerületek több mint felében polgármester-jelöltet tudott állítani. A pártok a kerületi polgármester-jelöltjeiket (és a főpolgármester-jelöltet) szerepeltethetik a listán, melyre a választók nem szavazhatnak közvetlenül, helyette a polgármester-jelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített töredékszavazatok

⁷³ A listaállítási szabályok változásából fakadó politikai hatásokra részletesen az empirikus elemzés (6. fejezet) során térek ki.

⁷⁴ Nem magát a választási rendszert, de a választások időzítését befolyásolta az Alaptörvény hatályba lépése 2011-ben, mely szerint az önkormányzati választásokat a korábbi négy éves gyakorlattal szemben öt évente kell tartani (35. cikk). A választások időzítésének gyakorlati jelentőségével a 6.2. alfejezeben foglalkozom.

⁷⁵ 2014. évi XXIII. törvény „egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról”.

arányában⁷⁶ kapnak a pártok mandátumot. Töredékszavazatnak az a szavazat számít, amellyel a jelöltek nem szereztek polgármesteri mandátumot. Az átalakítás azért tekinthető strukturális reformnak, mert alapvetően változtatta meg a fővárosi közgyűlés helyét és szerepét az önkormányzati rendszerben. Míg a korábbi választási rendszerben a megyei önkormányzatokkal azonos eljárást alkalmaztak, azaz a fővárost a törvényhozók középszintű önkormányzatként kezelték, az új rendszerben a 10.000 fő feletti népességű településekéhez hasonló vegyes választást használnak. Emellett a választási reform funkcionális értelemben is a fővárosi közgyűlés középszintről való elmozdítását jelenti: a fővárosi önkormányzat a továbbiakban nem a kerületektől elszeparált, önálló politikai szféraként működő intézmény, hanem (a kerületi polgármestereken keresztül) a kerületi érdekek aggregálására szolgáló testület.⁷⁷

5. táblázat: A kiosztható mandátumok száma a 2010-es választási reform előtt és után

		Mandátumszám a választási reform előtti szabályok szerint	Mandátumszám a választási reform utáni szabályok szerint	Változás (%)
10.000 fő és az alatti népességű önkormányzato k	Egyéni listák (blokkszavazás – többségi)	21569	14642	-32,1%
10.000 fő feletti népességű önkormányzato k	Egyéni választókerületek ("first past the post" – többségi)	2079	1631	-21,5%
	Kompensációs listák (arányos listás)	1415	641	-54,7%
Megyei önkormányzatok (arányos listás)		835	391	-53,2%
Fővárosi önkormányzat (arányos listás)		66	33	-50,0%

A mandátumok számítása Magyarország népessége (KSH, 2010) alapján történt, a 2010-es választási reform előtti és utáni választási szabályok alkalmazásával.

Összességében, habár az önkormányzati választási rendszer más ágain nem figyelhető meg jelentős változás, a mandátumszámok csökkentése, a jelöltállítási folyamatok és a mandátumkiosztás módjának átalakítása egyértelműen többségi irányba való

⁷⁶ A mandátumok elosztásához a fővárosi kompensációs listán d'Hondt módszert alkalmaznak.

⁷⁷ Az új rendszer üzenete, hogy 2014-től kezdve a Fővárosi Közgyűlésben nem a kerületektől független, nagyobb léptékű, a teljes főváros érdekeit szem előtt tartó, hanem a kerületi érdekek eredőjeként létrejött döntések kell, hogy szülessenek.

elmozdulást eredményez. A mandátumok számának csökkentése azt jelenti, hogy a nagyobb támogatottsággal rendelkező politikai szervezetek kapnak mandátumot, míg a kisebb pártok és társadalmi szervezetek nem jutnak be a képviselő-testületekbe és közgyűlésekbe. A változás iránya világosan látszik, ha egy adott év, reform előtti és utáni szabályok alapján számított mandátumszámait összehasonlítjuk (5. táblázat). A választási rendszer minden szegmensében csökkenés figyelhető meg, de míg a többségi ágakon (blokkszavazás, egyéni kerületek) átlagosan körülbelül 30 százalékkal csökkent a kiosztható mandátumok száma, addig az arányos ágakon a változás 50 százalék feletti.

Látható, hogy a választási reformmal egyfajta centralizációs folyamat zajlott le: a választási rendszer többségi karaktere erősödött, az arányos ágak jelentősége csökkent és a kisebb politikai szervezetek számára nehezebben hozzáférhetővé vált, illetve a középszint politikai szempontból közelebb került a központihoz, és eltávolodott a helyitől. A reform győztesei a nagypolitika pártjai, amelyek dominálni képesek az egyéni kerületi versenyt és könnyen meg tudnak felelni a pártlista-állítási követelményeknek.

A választási reformmal párhuzamosan, már 2010-ben elkezdődött a *közigazgatás és az önkormányzati és feladatellátás* átalakítása is. A reform három lépcsőben zajlott le: az új önkormányzati törvényből⁷⁸ 2012 januárjától léptek hatályba a megyei önkormányzatokkal, törvényességi felügyelettel és vagyongazdálkodással kapcsolatos intézkedések, 2013 januárjától az önkormányzati feladatellátás és finanszírozás kérdései, végül 2014 októberével rendezték a politikai pozíciók összeférhetetlenségnek ügyét (Bekényi 2012: 6). Az átalakítás fő célkitűzései az állami és helyi feladatok szétválasztása illetve a költségcsökkentés voltak.

Az első változások a *középszintet* érintették. A reform első lépése a megyei közigazgatási hivatalok visszaállítása⁷⁹ volt. Erre azért volt szükség, mert 2010 előtt egy rövid ideig nem működött a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, mivel a szocialista kormány 2006-ban⁸⁰ regionális szintre helyezte át a megyei közigazgatási hivatalok kompetenciáit, illetve 2008-ban a közigazgatási hivatalokból

⁷⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”.

⁷⁹ 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet „a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról”.

⁸⁰ 2006. évi CIX. törvény „a kormányzati szervezetelakítással összefüggő törvénymódosításokról”.

regionális államigazgatási hivatalokat hozott létre.⁸¹ Az államigazgatási hivatalok nem rendelkeztek az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogosítványokkal, mivel ehhez az önkormányzati törvény módosítására lett volna szükség (amelyhez nem volt meg a kormányzó erők kétharmados parlamenti többsége). A közigazgatási hivatalok visszaállítása nem pusztán névváltozást jelentett: a törvényességi ellenőrzést felváltotta a törvényességi felügyelet, amely sokkal erősebb eszközt adott a közigazgatási hivatalok kezébe, például szabálytalanság megállapítása esetén bírságolási lehetőséget kaptak. A reform második lépése már több volt egyszerű visszaállításnál: 2011-től a közigazgatási hivatalokat átalakították kormányhivatalokká⁸². A kormányhivatalok feladata a közigazgatás területi irányításán túl a dekoncentrált szervezeti struktúra összefogása is lett. A reform nyomán számos dekoncentrált struktúrában működő állami szervezet tagozódott be a kormányhivatalokba (például szociális és gyámhivatal, fogyasztóvédelmi felügyelőség, közlekedési felügyelőség). A kormányhivatal vezetői⁸³ politikai megbízottak lettek (a korábbi adminisztratív vezetés helyett) és a kormánynak tartoznak felelősséggel. Ezzel a lépéssel a kormánypártok a középszintű közigazgatást egyértelműen politikai tevékenységnek titulálták és kormányzati irányítás alá vonták. A választott középszintű intézményrendszerrel (megyei önkormányzatok) a rendszerváltástól kezdődően folyamatosan épített párhuzamos struktúrák így nem szűntek meg, csak átalakultak, erősebb központi befolyással. A középszintű reform utolsó lépésére 2012 januárjában került sor, ekkor a központi kormányzat átvette a megyei önkormányzatok feladatait és vagyonát (az adósságállományukkal együtt).⁸⁴ Ezzel a megyei önkormányzat, habár továbbra is az egyetlen választott középszintű intézmény maradt, a gyakorlatban megszűnt a régi formájában létezni. Az új

⁸¹ 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről”.

⁸² 2010. évi CXXVI. törvény „a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról”.

⁸³ A középszintű közigazgatás a kormányhivatalok kialakításával a Fidesz patronázs-rendszerének részévé vált, több Fidesz színeiben tevékenykedő politikusból is kormánymegbízott lett a reform nyomán (például: Kovács Zoltán, György István, Pesti Imre).

⁸⁴ Vígvári (2012: 22) megjegyzi, hogy „az adósságtehertől történő megszabadítás ára a megyei önkormányzatok esetében azok *de facto* megszüntetése volt”.

struktúrában⁸⁵ a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatai teljesen megszűntek, helyette területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési valamint koordinációs feladatokat látnak el. A megyei önkormányzatok területfejlesztési tevékenysége elvileg új tartalommal tölthetné meg a középszint választott intézményét, mivel a területfejlesztési törvény módosításával⁸⁶ a központi kormányzat 2012 januárjától megszüntette a regionális és megyei területfejlesztési tanácsokat. A területfejlesztési rendszer átalakítása azonban a gyakorlatban nem járt a megyei önkormányzatok érdemi erősödésével – Gálosi-Kovács és Haffner (2017) szerint a 2014-2020-as fejlesztési időszakra való felkészülésben a megyei önkormányzatok szerepe erősen korlátozott maradt:

- a megyei önkormányzatok adminisztratív apparátusa átkerült a megyei intézményfenntartókhoz, így a feladat ellátásához minimális finanszírozás és humán-erőforrás állt rendelkezésre;
- miközben a megyei önkormányzatok elkészítették a megyei területfejlesztési koncepciókat, a kormányzat velük párhuzamosan dolgozta ki a megyei fejlesztésekre forrást biztosító Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot („TOP”). A program 18 megyére terjed ki, és megyei specifikumok nélkül sorolja fel a megvalósítható beruházások körét, azaz az eltérő megyei fejlesztési célok nem tudnak megfelelően érvényesülni a program megvalósítása során;
- a források felhasználásáról való döntésben a megyéknek nincs érdemi befolyása, a megyei önkormányzatoknak a benyújtott pályázatok előkészítésében és a győztes pályázatok menedzselésében van szerepük, azaz nem döntéshozóként, hanem elsődlegesen adminisztratív szervként jutnak szerephez a területfejlesztésben. (Gálosi-Kovács és Haffner 2017: 30-32)

A *helyi szintet* érintő változások átalakították az önkormányzatok feladatellátását, finanszírozási gyakorlatát és a szereplők horizontális viszonyrendszerét is.

Az állami és helyi *önkormányzati feladatok* szétválasztásának célkitűzése érdekében a reform deklarálta, hogy az önkormányzatoknak csak helyi ügyekkel és

⁸⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”.

⁸⁶ 2011. évi CXCVIII. törvény „a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról”.

szolgáltatásokkal⁸⁷ kell foglalkoznia, minden más, szorosan nem kapcsolódó ügyet a központi kormányzat felügyelete alá kell helyezni. Ennek végrehajtása érdekében a kormány létrehozott egy új, az Európai Unió területjelölési rendszerében a LAU-1 szintre tartozó középszintű intézményt, a járást. Az országot összesen 198 járásra osztották fel (175 járás a megyékben, továbbá 23 járás a fővárosi kerületekben). Érdeemes megjegyezni, hogy a járasok kialakítása során az ellenzéki erők oldaláról felmerült a vád, hogy a kormánypártok manipulálni próbálták a helyi hatalmi viszonyok alapján a területek kijelölését (például: kormánypárti vezetés alatt álló járási központokat jelöltek ki olyan járasokban, ahol az adott településnél nagyobb népességű – de szocialista vezetésű – település is volt). A járasok olyan államigazgatási adminisztratív egységek, amelyek célja a központi kormányzat képviselete a helyi szinten. A reform előtt a települési jegyzők foglalkoztak a helyi államigazgatási feladatokkal – tevékenységüket kettős szerepben látták el: egyrészt a helyi adminisztrációt vezették a polgármesteri hivatalokban, másrészt a központi kormányzat helyi „ügynökeiként” tevékenykedtek. Utóbbi pozíciójukban olyan feladatok ellátásáért feleltek, amelyek nem kapcsolódnak a helyi önkormányzat működéséhez, állami tevékenységek, melyeknek ellátása hatékonyabban kivitelezhető dekoncentrált szervezeti struktúrában (például: okmányirodai ügyintézés, szociális ellátás stb.). A reform igyekezett megszüntetni ezt a kettős szerepet: a jegyzők feladata a helyi ügyek adminisztratív támogatására korlátozódik, míg az államigazgatási ügyeket járási szintre helyezték át.

A járasok élén a központi kormányzatnak felelős kormánymegbízottak állnak. A járási hivatal vezetésének kialakítása a nagypolitika helyi térnyerését jelzi: a kormánymegbízotti kinevezéshez szükséges öt éves közigazgatási tapasztalatot polgármesteri vagy országgyűlési képviselői múlttal is ki lehet váltani – így a drasztikusan csökkentett méretű Országgyűlésből számos képviselő „ejtőernyőzhetett” a helyi szintre⁸⁸. Ezzel szemben, a kormánymegbízott

⁸⁷ A feladatellátási reform egyik legnagyobb visszhangot kapott eleme az oktatás kérdése volt. Az állam 2013 januárjától állami fenntartásba kerültek a közoktatási intézmények, amivel Sente Zoltán szerint nagy csapás érte az önkormányzatokat, mivel „az általános iskolák működtetése az egyik legfontosabb helyi közügy, a működtetés feltételeinek meghatározásához, a helyi közösség bizalmát élvező iskolavezetéshez a lakosságnak elemi érdeke fűződik” (Sente 2012: 13).

⁸⁸ Heti Világgazdaság (2012): Fideszes ejtőernyősök landoltak járási hivatalok élén. <http://tinyurl.com/jarasi>, letöltés dátuma: 2016. június 5.

helyettesének a pozíció betöltéséhez jogi, közgazdasági vagy közigazgatási egyetemi végzettségre van szüksége. Az azt mutatja, hogy a kormány megbízottak kinevezésénél az elsődleges szempont a (politikai) lojalitás, és a helyettesek esetén követelmény a szakértelem.

6. táblázat: Az önkormányzatoktól átvett adósságállomány

Típus	Önkormányzatok száma (darab)	Átvállalás mértéke	Átvállalt adósságállomány (milliárd forint)
Összesen	1 956	56,7%	612,1
5 000 fő alatt	1 673	100,0%	97,3
5 000 fő fölött	283	48,6%	514,8

Forrás: Kákai 2015: 209.

A korábban leírtakból látható, hogy a rendszer egyik legérzékenyebb pontja a *pénzügyi feltételek* biztosítása volt. Első lépésként, az önkormányzati rendszer fragmentáltságából eredő pénzügyi problémákat azzal kívánták mérsékelni, hogy összevonták a 2000 főnél nem nagyobb népességű települések polgármesteri hivatalait. Ez a települések önkormányzathoz való jogát nem sértette, mivel azok továbbra is választott képviselő-testülettel és polgármesterrel rendelkeznek, de a lépéssel racionalizálni lehetett a kis települések adminisztratív költségeit. Második lépésként, a költségcsökkentési célkitűzés jegyében átalakították az önkormányzati finanszírozás módját. A rendszer a korábbi normatív támogatásokról úgynevezett feladatalapú finanszírozásra állt át, melynek lényege, hogy az önkormányzatok az adott tevékenységük ellátásához a központi kormányzat által kalkulált költségeknek megfelelő összegeket kapnak. Harmadszor, az önkormányzati gazdálkodást szigorú szabályok közé szorították. Eszerint az önkormányzatok nem tervezhetnek deficittel az éves költségvetésükben, önként vállalt feladataikat csak akkor láthatják el, ha az nem veszélyezteti a kötelező feladatokat, az önkéntes feladatokat csak saját forrásból finanszírozhatják, illetve a hitelfelvétel és kötvénykibocsátás kormányzati jóváhagyáshoz⁸⁹ kötött. Ezek az intézkedések azt mutatják, hogy az önkormányzatiság

⁸⁹ A független hitelfelvétel lehetősége nagyon korlátozott: az önkormányzatoknak csak akkor nem kell központi engedélyt kérni, ha a hitelfelvétel célja uniós fejlesztések finanszírozása, likviditási probléma kezelése vagy adósságrendezés.

terén a működőképesség megőrzése vált az elsődleges szemponttá, még akkor is, ha ezzel az önkormányzatok működési mozgástere erősen beszűkült. Végül, 2012 végén a központi kormányzat végrehajtotta helyi szinten is az önkormányzati adósságtólvállalást, melynek során több, mint 610 milliárd forint adósságot vett át a helyi önkormányzatoktól (6. táblázat).

Az önkormányzati reform nem hagyta érintetlenül a *helyi szint szereplőinek* viszonyrendszerét sem. Elsőként, míg 2010 előtt az alpolgármester csak a képviselő-testület választott tagja lehetett, a reform nyomán alpolgármestert a testületen kívülről is lehet kinevezni. A pozícióra a polgármester ajánlhat személyt, ha legalább egy helyettese a testületből is van. A „külsős” alpolgármester tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület ülésein, de nem szavazhat. Mivel a törvény a törvény nem határozza meg expliciten, hogy mi az alpolgármester pontos feladata⁹⁰, a pozícióhoz tartozó tényleges hatalom és mozgástér mértéke az adott önkormányzaton belüli viszonyoktól függően változhat (lásd Várnagy és Dobos 2011). Mindenesetre a polgármester irányító szerepét jelzi, hogy javaslatot tehet az alpolgármester személyére, aki a polgármester irányítása alatt látja el a feladatát. Másodszor, a jegyző helyi önkormányzaton belüli pozíciója is megváltozott (amellett, hogy az államigazgatási feladatai jelentős részben a 2013-tól felállított járási kormányhivatalokhoz kerültek): 2013 előtt a képviselő-testület gyakorolta a munkáltatói jogkört a jegyző felett, az új szabályozás szerint ez a jog a polgármesterhez került, amivel a jegyzői munka bizonytalanabbá vált – korábban, egy politikailag megosztott képviselő-testület nehezebben tudta elmozdítani, most azonban a polgármesterhez való feltétlen hűség kulcsfontosságúvá vált. Végül, a reform egyértelműen erősítette a polgármester pozícióját. Az új szabályozás expliciten kimondja, hogy a polgármester a képviselő-testület tagja (határozatképességi és döntéshozatali szempontból egyaránt). Az új jogosítványok közül kiemelkedik a vétójog, amellyel a polgármester – ha az adott döntést az önkormányzat érdekeivel ellentétesnek ítéli – kezdeményezheti az adott ügy újratárgyalását.⁹¹ A polgármester önálló döntéshozatali hatalma is szélesedett: önállóan dönthet határozatképtelenség

⁹⁰ „A képviselő-testület a polgármester javaslatára (...) a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert (...) választ” [2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól” 74. § (1)].

⁹¹ Érdemes megjegyezni, hogy a polgármesteri vétóval visszaküldött ügyben a képviselő-testület csak minősített többséggel hozhat döntést.

esetén a testület helyett, két ülés közötti időszakban felmerülő „halaszthatatlan ügyekben”, illetve adott értékhatárig forrás-felhasználási kérdésekben. Ezzel az önkormányzati döntéshozatal és végrehajtás hatékonyabbá vált, de a polgármester folyamatok feletti kontrollja növekedett. Az intézményi változások alapján így úgy tűnik, hogy a korábban is kiemelt pozícióval bíró polgármester egyszemélyi hatalma a többi szereplő kárára tovább erősödött.

Összességében, a magyar önkormányzati rendszer 2010-től kezdődően gyökeres átalakulásokon ment keresztül, mely változások értékelése a magyar szakirodalomban azóta többé-kevésbé megtörtént. Szente szerint a reform nem orvosolta a rendszer főbb problémáit: nem csökkent a helyi szint fragmentáltsága, az önkormányzati integráció politikai tabu maradt, a középszint gyengése nem változott, a feladat alapú finanszírozás csak a források kötöttségét eredményezte, de pénzügyi eszközöket nem adott az önkormányzatok kezébe (Szente 2012: 12-13). Pálné szerint a reform nem adott esélyt a korábbi modell erényeinek megtartására, az átalakítás gyorsasága és mértéke pedig indokolta volna, hogy a kormányzat elemezze az új modellből fakadó lehetséges működést (Pálné 2016: 597). Gajdushek (2012: 70) is a reform átgondolatlanságára és irreális gyorsaságára hívja fel a figyelmet.

A téma magyar szakértőinek számító, az önkormányzati rendszer átalakításának áttekintésére vállalkozó magyar szerzők a helyi autonómia szempontjából inkább negatív véleménnyel vannak a reformokról. Szerintük a korábbi szabályozásban megjelenő autonómiaszinthez képest visszalépés történt (Balázs 2012: 37), a válságkezelés kényszerű szükségességének ürügyén megszüntették az intézményes alapokra helyezett önállóságot (Horváth M. 2012: 6), a szimbolikus erővel bíró formák (választások, testületek, hivatalok) megmaradtak, de a struktúrák jórészt nincsenek funkciókkal töltve (Gajdushek 2012: 71), a korábban decentralizált, önkormányzatok által dominált területi kormányzást a centralizált (dekoncentrált) „helyi állam” modellje váltotta fel (Pálné 2016: 599), a gazdálkodási szabadság korlátozásával és a kiterjedt központi ellenőrzéssel az önkormányzatok állami gyámság alá kerültek (Szente 2012: 14), az új rendszer pedig nélkülözni fogja decentralizációból fakadó előnyök kihasználását (Vígvári 2012: 22).

Dolgozatom következő három fejezetében a korábban bemutatott módszertani eszközökkel az itt ismertetett jogszabályi változások (és a terület szakértői által a változásokból levont következtetések) empirikus elemzésére vállalkozom, három

szinten (intézményrendszer, szervezeti szereplők, egyéni szereplők) vizsgálva az önkormányzati rendszer autonómiájának változását.

5. A HELYI AUTONÓMIA INTÉZMÉNYI SZINTJE

A fejezetben az autonómia szintjének mérésére használt, korábban ismertetett „local authority index” (LAI) és „regional authority index” (RAI) mutatókkal kvantitatív megközelítésben elemzem a magyar önkormányzati rendszer autonómiájának változását 1990 és 2014 között. A mutatók a módszertani fejezetben leírtaknak megfelelően az intézményi berendezkedésből indulnak ki, de (például a szakpolitikai mozgástér vizsgálatán keresztül) az önkormányzatok gyakorlati működését is igyekeznek leírni. Az indexek több komponens eredőjeként jönnek létre, az önkormányzati autonómia különböző aspektusait sűrítve egyetlen mutatóba. Az alábbiakban először a helyi, majd a regionális (megyei) szintre vonatkozó index időbeli alakulását vizsgálom.

5.1. Local Authority Index

Az alábbiakban elemzem, hogy a korábban bemutatott „Local Authority Index” (LAI) alapján hogyan változott a helyi autonómia mértéke Magyarországon a helyi önkormányzatok esetében 1990 és 2014 között. Sorra veszem a mutatószámot alkotó indikátorokat, majd összegzem azokat az index két dimenziója („self-rule” és „interactive rule”) szerint.

5.1.1. „Self-rule” indikátorok

A „self-rule” dimenzió indikátorai közé tartoznak az index azon komponensei, melyek a helyi szint autonómiáját önmaga intézményi helyzetén, szakpolitikai hatáskörein és pénzügyi helyzetén keresztül írják le (7. táblázat) – tehát nem a központi szinttel való interakcióban.

Az első indikátor az *intézményi beágyazottság* („institutional depth”), amely az önkormányzatok feladat-ellátási autonómiájára fókuszál – mielőtt meg tudjuk mondani, hogy az adott állam helyi önkormányzatai milyen szakpolitikai területeken aktívak, tisztázni kell, hogy az ország helyi szintje esetében milyen a feladatellátás struktúrája. Az önállóság mértéke ugyanis nem csak attól függ, hogy az egyes szakpolitikai területeken milyen szabadsággal bírnak az önkormányzatok, de azon is,

7. táblázat: *A helyi önkormányzatok „self-rule” indikátorainak alakulása (1990-2014)*

	Intézményi beágyazottság	Szakpolitikai hatáskör	Tényleges politikai önállóság	Pénzügyi autonómia	Pénzügyi transzfer rendszer	Pénzügyi önállóság	Hitelfelvételi autonómia	Szervezeti autonómia	Self-rule
1990	3	3,33	2,33	0	2	1	3	2,5	17,17
1991	3	3,33	2,33	1	2	1	3	2,5	18,17
1992	3	3,33	2,33	1	2	1	3	2,5	18,17
1993	3	3,33	2,33	1	2	1	3	2,5	18,17
1994	3	3,33	2,33	1	2	1	3	2,5	18,17
1995	3	3,33	2,33	1	2	1	3	2,5	18,17
1996	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
1997	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
1998	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
1999	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2000	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2001	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2002	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2003	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2004	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2005	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2006	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2007	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2008	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2009	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2010	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2011	3	3,33	2,17	1	2	1	3	2,5	18,00
2012	3	3,33	2,17	1	2	1	1	2,5	16,00
2013	3	2,83	2,00	1	0	1	1	2,5	13,33
2014	3	2,83	2,00	1	0	1	1	2,5	13,33

hogy van-e mozgásterük a feladatok kiválasztásában. A magyarországi helyi önkormányzatok e területen a legszélesebb autonómiával rendelkező helyi egységek közé tartoznak, mivel kötelező feladataik ellátásán túl bármilyen szabadon választható feladatot elláthatnak, amely a kormányzat más szintjeinek hatáskörébe nem tartoznak. Az autonómia ezen alapelve már a rendszerváltáskor megjelent (1990. évi LXV. törvény „a helyi önkormányzatokról” – 6. §⁹²), és érdemben nem változott a Fidesz-KDNP 2010-es kormányra kerülésével kezdődő önkormányzati reformok során sem (2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól” – 10. §).

A *szakpolitikai hatáskör* azt mutatja, hogy a kormányzati döntéshozatalba mennyire vannak bevonva a helyi önkormányzatok egyes (a kutatás által meghatározott) közpolitikai területek esetén. Az indikátor nyolc szakpolitikai területet foglal magában, amelyek egyenként legfeljebb 0,5 pontot adhatnak hozzá az indikátor értékéhez, amely így maximálisan 4 lehet. Mivel az egyes területek nem csak dummy változók (azaz nem csak azt méri, hogy az adott szakpolitikai területen rendelkezik-e az önkormányzat autonómiával, vagy sem), hanem az autonómia mértékének megfelelően köztes értékeket is felvehetnek⁹³, a végeredmény nem csak egész szám lehet.

Látható, hogy a szakpolitikák tekintetében a magyar eset egészen széleskörű autonómiát mutat a rendszerváltástól kezdődően:

- Az önkormányzatok felelnek az építésügyért (építési engedélyek és településrendezés).
- A szociális alapú lakhatás biztosításának rendszere az önkormányzati lakásokon keresztül valósul meg.
- Habár alapvetően nem felelősek a közösségi közlekedés működtetéséért, a hozzájuk tartozó közúthálózat fenntartása a feladataik közé tartozik.
- Alapvetően az önkormányzatok működtetik az óvodákat és az idősellátás intézményeit egyaránt.

A számok is azt mutatják, hogy van néhány olyan szakterület is, amelynek helyzete az elmúlt 25 évben, pontosabban 2011-től kezdően megváltozott:

⁹² 6. § (1) A községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek (továbbiakban: települési önkormányzat), a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek: (...) (2) A helyi önkormányzat önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át.

⁹³ A szakpolitikai hatáskör indikátor komponenseinek alakulását részletesen lásd a 3. számú mellékletben.

- Az egészségügyben az alapvető orvosi ellátást az önkormányzatok biztosítják. 2011-ig a megyei önkormányzatok mellett a megyei jogú városok kezelésében voltak a kórházak (a központi kormányzat felügyeletével). Azzal, hogy a középszintű intézményrendszer üzemeltetését átvette a központi kormányzat, a helyi szint egészségügyi szakpolitikai kompetenciája némileg csökkent – igaz, a 23 megyei jogú város kompetencia-változása nem tekinthető fajsúlyosnak a több mint 3000 helyi önkormányzatot magába foglaló rendszerben.⁹⁴
- 2013-ig a közoktatási intézményrendszer irányítása a helyi szint részvételével valósult meg (a központi kormányzat szakmai felügyelete mellett). Az oktatási reform nyomán az önkormányzatok már nem fenntartói, hanem csak üzemeltetői minőségben vettek részt az oktatásügyben (bővebben lásd a tényleges politikai önállóság részénél).
- A rendszerváltás után a szociális transferek helyi önkormányzatokon keresztül jutottak el a rászorulókhhoz. 2013-tól kezdődően a legtöbb szociális jellegű feladatot az újonnan létrehozott járási kormányhivatalok vették át, ezzel csökkentve a helyi önkormányzatok szociális kompetenciáit.
- A szakpolitikai hatáskör kapcsán az egyetlen autonómiát növelő változás a rendvédelmet érinti. Habár a közbiztonság biztosítása absztrakt módon megjelent a rendszerváltás utáni önkormányzati feladatok között is, az új önkormányzati törvényben⁹⁵ a települések lehetőséget kaptak arra, hogy önkormányzati rendészeti szervezeteket hozzanak létre. Ugyanakkor ezek a szervezetek korlátozott rendvédelmi kompetenciával bírnak (például térfigyelő kamerák üzemeltetése, közterület-felügyelet), illetve munkájukat a rendőrség szakmai felügyeletével látják el.

Az önkormányzatok szakpolitikai hatásköre kapcsán összességében elmondható, hogy bár a 2010-es évek reformjai nyomán a helyi szint kompetenciái némileg csökkentek, még így is a közepesnél magasabb értéket vesznek fel, ha a LAI megfelelő indikátorával kívánjuk mérni.

⁹⁴ Egy ilyen gyakorlati kérdés („hogyan alakult az önkormányzatok befolyása az egészségügy területén?”) felvet egy elméletibb jellegű problémát: hogyan kellene kezelni a magyar eset elemzése során a megyei jogú városokat? Erre a későbbiekben tér ki a dolgozat.

⁹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól”.

A képet valamelyest árnyalja, ha a szakpolitikai hatáskör mellé tesszük a *tényleges politikai önállóság* indikátort, melynek célja éppen az, hogy az önkormányzatok névleges szerepén túl megmutassa, a helyi szintnek mekkora a tényleges befolyása az egyes, kutatásban nevesített szakpolitikai területeken. Az előző indikátorhoz hasonlóan a tényleges politikai önállóság is a szakpolitikai területekre adható pontszámok összegeként jön létre.⁹⁶ A táblázat adatai alapján látható, hogy a tényleges mozgástér Magyarországon valamivel kisebb autonómiát mutat, mint a névleges szakpolitikai kompetenciák esetén:

- Habár a szociális támogatások a rendszerváltás után elsősorban a helyi önkormányzatokon keresztül valósultak meg, a támogatási formákról és a transzferek mértékéről a központi kormányzat döntött, így az önkormányzatok elsősorban közvetítő szerepet tölthettek be, tényleges döntéshozatali kompetenciával csak kevés esetben rendelkeztek.
- A közösségi közlekedés üzemeltetése hiányában, helyi közutak fenntartásának kötelezettségével az önkormányzatok a közlekedés politika terén nem rendelkeznek komoly befolyással.
- Az önkormányzatok tartják fenn az óvodákat, és nevezik ki az intézmények vezetőit is. Ugyanakkor a feladat ellátása a központi kormányzat transzferjei révén valósul meg. Ugyanez a helyzet az idősgondozás terén is.
- Az önkormányzati befolyás leginkább a lakhatás területén érvényesül, mivel a szociális bérlakások intézményén keresztül az önkormányzatok széles mozgástérrel rendelkeznek.
- Az önkormányzatok döntenek az építési engedélyekről, illetve saját maguk alakítják ki a területfejlesztési terveiket. Ugyanakkor 1996-tól kezdődően az önkormányzatok rovására erősödött a középszint területfejlesztési funkciója, mivel a megyei önkormányzatok (és a területfejlesztési tanácsok) által kidolgozott területfejlesztési tervekkel összhangban kell lennie a települési fejlesztési elképzeléseknek.
- A 2010-es évekig a rendvédelem kérdése érdemben nem érintette az önkormányzatokat – ez az új önkormányzati törvénnyel valamennyire változott, de továbbra sem a helyi szint a rendvédelmi funkció elsődleges ellátója.

⁹⁶ A tényleges politikai önállóság indikátor komponenseinek alakulását részletesen lásd az 4. számú mellékletben.

- Az önkormányzatok tartják fenn az alapvető egészségügyi intézményrendszert, de szakmai kérdésekbe nincs beleszólásuk. Továbbá A 2013-ig a megyei jogú városok nevezték ki az általuk működtetett kórházak vezetőit, de kompetenciájuk csökkent, amikor az Emberi Erőforrás Minisztériuma teljes egészében átvette tőlük a feladat ellátását.
- 2013-ig a közoktatás irányítása nagy részben az önkormányzatok kezében volt. Bár a központi kormányzat (a megfelelő minisztérium) szakmai felügyelete mellett folyt az oktatás, a település testülete szakmai kérdésekről is dönthetett (például iskola-igazgató választása, helyi tanterv kialakítása). Az önkormányzatok normatív támogatást kaptak az államtól a feladat ellátására. Az oktatási reform⁹⁷ nyomán a központi kormányzat teljes egészében átvette a közoktatás feladatát az újonnan életre hívott intézménye, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) irányításával. 198 tankerületet hoztak létre, és a közoktatást a korábbi decentralizált megoldás helyett dekoncentrált intézményi struktúrában szervezték újjá. A teljes szakmai irányítás átkerült a KLIK-hez, bár az önkormányzatok maradtak az üzemeltetők (a települések feleltek például az épületek fenntartásáért és a kiszolgáló személyzet munkáltatásáért). Minden oktatáshoz kapcsolódó feladat, amely szakmainak tekinthető, a központi kormányzathoz került, és azok a feladatok maradtak az önkormányzatoknál, amelyek pusztán támogató tevékenységeknek tekinthetők.

A szakpolitikai hatáskört és a tényleges politikai önállóságot összehasonlítva látható, hogy a két indikátor többé-kevésbé együtt mozog. Ezt a két változót tekintve Magyarországon az önkormányzatok szakpolitikai autonómiája közepesnek mondható a LAI kutatás által kiválasztott, leglényegesebb közpolitikai területek terén. Az indikátorok mértéke a magyar önkormányzatiság első húsz évében nagyjából állandó, egy nagyobb törés tapasztalható azonban a 2010-es évek reformlépéseinek hatásaként.

Hasonló kép rajzolódik ki a pénzügyi jellegű indikátorok számbavételének során is. A *pénzügyi autonómia* azt mutatja, hogy a helyi adózás 1990 végén létrehozott rendszere⁹⁸ nem növeli szignifikánsan az önkormányzatok mozgásterét. A magyar önkormányzatok elvileg rendelkeznek olyan adóbevételekkel, amelyek a LAI kutatás értelmezési

⁹⁷ 2012. évi CLXXXVIII. törvény „a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről”.

⁹⁸ 1990. évi C. törvény „a helyi adókról”.

keretében jelenetős („major”) adófajtának tekinthetők (építményadó, iparűzési adó), a gyakorlat azt mutatja, hogy a települések költségvetésének csak kis (bár egyre növekvő – lásd 8. táblázat) részét adják a helyi adóbevételek.

8. táblázat: *A helyi adóbevétele aránya az önkormányzatok költségvetésében (százalék, 1991-2005)*

	Helyi adóbevételek
1991	2,4
1992	3,4
1993	4,7
1994	4,5
1995	5,6
1996	8,2
1997	9,1
1998	10,4
1999	12,9
2000	13,0
2001	13,4
2002	12,8
2003	12,4
2004	13,3
2005	13,2

Forrás: Pálné 2008:221.

Az önkormányzat saját maga által kivetett és beszedett adóbevételei mellett a központi kormányzat is átengedi a helyi önkormányzatoknak egyes adóbevételei (személyi jövedelemadó, gépjárműadó) bizonyos részét – ugyanakkor ez nem tekinthető a helyi szint pénzügyi autonómiája részének, mivel az adó mértékét és az átadott adó arányát is a központi kormányzat határozza meg (a központi költségvetésről szóló törvényekben). A *pénzügyi transzfer rendszer* indikátor azt méri, hogy a központi kormányzattól kapott támogatások mekkora része kötött feltételhez. E változó értelmezése a magyar esetben nem teljesen magától értetődő, ugyanis nem világosan definiált, hogy mit kell érteni feltételhez kötöttség („conditional transfer”) alatt. A rendszerváltás utáni húsz évben a magyar önkormányzatok központi finanszírozása normatív módon történt, amelynek lényege, hogy az állam meghatározott mennyiségű támogatást adott az önkormányzatok egyes feladatainak ellátására. Szigorú értelmezés szerint ez a finanszírozási módszer tekinthető feltételhez kötött támogatási formának (mivel adott feladathoz kötődik a transzfer), ugyanakkor kevésbé merev értelmezéssel amellet is érvelhetünk, hogy a normatív támogatás összege nem kizárólagosan csak az adott feladatra használható fel –

a LAI kutatást vezető ország-koordinátorral (Pawel Swianiewicz, Warsaw University) való egyeztetés nyomán a kódolás során a magyar esetre az utóbbi értelmezést alkalmaztuk. Ennek megfelelően a magyar helyi önkormányzati szférában 2013 előtt a feltételhez nem kötött állami támogatások voltak túlsúlyban. Ez változott meg az új önkormányzati törvény hatálybalépésével, ami a normatív finanszírozás helyett bevezette a feladatfinanszírozás rendszerét, és egyértelműen összekötötte a központi transfereket az önkormányzat által elvégzendő feladatokkal.⁹⁹ E téren tehát a LAI értelmezési keretében jelentős visszalépés történt az önkormányzati autonómiában.

A *pénzügyi önállóság* indikátor kapcsán elmondható, hogy a magyar önkormányzatok erősen függenek a központi kormányzat támogatásaitól – az önkormányzatok saját bevételei (melyek a helyi adókból és illetékekből, illetve az önkormányzatok saját vállalkozó tevékenységéből származnak) mindössze 20-25 százalékát teszik ki a teljes költségvetésüknek (Pálné 2008: 221), azaz a helyi szint képtelen a feladatainak ellátását biztosítani a központi kormányzat pénzügyi támogatásai nélkül. Ez a magas fokú függőség alapvetően meghatározza az önkormányzatok feladatellátással kapcsolatos mozgásterét is, mivel a 2011-es önkormányzati törvény szigorúan szabályozza az önkormányzati tevékenységek pénzügyi hátterét:

- Az önkormányzatok nem tervezhetnek deficittel a költségvetésükben.
- Csak akkor vállalhatnak önkéntes feladatot, ha annak ellátása nem veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását.
- Az önként vállalt feladatokat kizárólag az önkormányzat saját forrásaiból lehet fedezni.

A szabályozás és a saját források szűkössége jelentette adottság nyomán értelemszerűen háttérbe szorul az önkormányzatok sokszínűségét adó saját feladatellátás, és a települések elsősorban a kötelező feladatok ellátására kell, hogy szorítkozzanak.

A rendszerváltást követően a magyar önkormányzatok *hitelfelvételi autonómiája* meglehetősen széleskörű volt, amely (a korábban említett pénzügyi nyomás eredményeként) elősegítette az önkormányzatok nagymértékű eladósodását. 2012-től

⁹⁹ „117. § (1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak - *felhasználási kötöttséggel* - a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja” (2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól” – kiemelés tőlem).

alapvetően változott meg az önkormányzati hitelfelvétel gyakorlata a stabilitási törvény¹⁰⁰ hatálybalépésével, mely szigorú keretek közé szorította azt: az önkormányzatnak a hitelfelvételhez a kormány engedélyét kell kérnie, néhány kivételtől eltekintve (adósságrendezés, likviditás biztosítása és európai uniós fejlesztésekhez kapcsolódó hitelek).

A négy pénzügyi indikátort egymás mellé állítva összességében látható, hogy e tekintetben a magyarországi önkormányzatok autonómiája a rendszerváltást követő időszakban is legfeljebb csak közepesnek mondható. Az önkormányzatok rendelkeznek ugyan saját bevételekkel, helyi adók kivetési jogával és az önálló vállalkozás lehetőségével, de ezek együtt is csak kis hányadát teszik ki a költségvetésüknek, így működésükhöz erősen rászorulnak a központi kormányzati támogatásokra. Az indikátorok változásán világosan tetten érhető a 2010-es évek reformjainak törekvése is, az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás szigorúbb keretek közé szorítása, melynek nyomán egy költségtakarékos, feladatorientált rendszer jön létre.

Az *szervezeti autonómia* változó azt hivatott vizsgálni, hogy mekkora az önkormányzatok szabadsága a saját szervezeti kereteik kialakításában, illetve saját választási rendszerük módosításában. Az indikátor részpontszámokból áll össze, így felvehet nem kerek értéket is. Magyarországon a polgármester és a képviselő-testület közvetlen választás útján nyeri el pozícióját, az adminisztratív vezetésért felelős jegyzőt pedig előbbiek jelölik ki. A helyi önkormányzatok maguk alkalmazhatják saját hivatali dolgozóikat, szabadon rendelkezhetnek a belső hivatali struktúrájukról. A LAI projektben a maximális pontszám eléréséhez meghatározott feltételek közül mindössze kettő nem valósul meg a magyar önkormányzatok esetében: egyrészt nem maguk határozzák meg a hivatali alkalmazottak fizetésének mértékét (bár a juttatások kiegészítéséről határozhatnak), másrészt nem dönthetnek a választási rendszer egyes elemeiről sem (például nem határozhatnak a képviselő-testület létszámáról).

5.1.2. „Interactive rule” indikátorok

Az „interactive rule” (vagy „shared-rule”) dimenzióban mindössze három indikátor szerepel (9. táblázat), és a változók által felvehető legmagasabb érték is csak körülbelül harmada a másik dimenzió változóihoz tartozó értékeknek.

¹⁰⁰ 2011. évi CXCV. törvény „Magyarország gazdasági stabilitásáról”.

9. táblázat: *A helyi önkormányzatok „interactive rule” indikátorainak alakulása (1990-2014)*

	Jogi védettség	Adminisztratív felügyelet	Központi vagy regionális hozzáférés	Interactive rule
1990	2	2	3	7
1991	2	2	3	7
1992	2	2	3	7
1993	2	2	3	7
1994	2	2	3	7
1995	2	2	0	4
1996	2	2	1	5
1997	2	2	1	5
1998	2	2	1	5
1999	2	2	1	5
2000	2	2	1	5
2001	2	2	1	5
2002	2	2	1	5
2003	2	2	1	5
2004	2	2	1	5
2005	2	2	1	5
2006	2	2	1	5
2007	2	2	1	5
2008	2	2	1	5
2009	2	2	1	5
2010	2	2	1	5
2011	2	2	1	5
2012	2	1	1	4
2013	2	1	1	4
2014	2	1	1	4

A *jogi védettség* szempontjából a magyarországi önkormányzatok az intézményrendszer erős szereplőinek számítanak: már 1990-től megjelenik az önkormányzatisághoz való jog az Alkotmányban, illetve a 2012-től hatályos Alaptörvény is rögzíti az önkormányzatok státuszát. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a két jogforrás az önkormányzatiság más-más aspektusát emeli ki. A rendszerváltás idején létrejött Alkotmányban a helyi demokrácia és az autonómia a hangsúlyos: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló,

demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.¹⁰¹ Ezzel szemben az Alaptörvényben hiányzik az autonómiára és helyi demokráciára való utalás, helyette az önkormányzatok feladatellátó tevékenysége válik hangsúlyossá: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”.¹⁰² Az önkormányzatok jogi védelme, amely expliciten megjeleni az Alkotmányban („[a képviselő-testület] önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül”¹⁰³), míg az Alaptörvényből hiányzik. Ehelyett egy alacsonyabb szintű jogforrásba, az új önkormányzati törvénybe került bele („Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát”¹⁰⁴). Ez érdemben persze nem módosítja az indikátor értékét, mert végeredményben megvalósul az önkormányzatok alkotmányos védelme, illetve a rendszerváltás utáni negyed században folyamatosan biztosított volt az önkormányzatok bírói és alkotmánybírói úton való jogi érdekérvényesítése is.

A rendszerváltást követő két évtizedben a magyar önkormányzatok *adminisztratív felügyelete* mindösszesen annak biztosítására terjedt ki, hogy tevékenységük a joggal harmóniában legyen. Bár az ellenőrzés intézményrendszere többször változott (köztársasági megbízott, megyei közigazgatási hivatal, regionális közigazgatási hivatal), a tartalom változatlan maradt egészen 2012-ig: az ellenőrző szerv nem vonhatta vissza vagy semmisíthette meg az önkormányzatok döntéseit, legfeljebb megfontolásra visszaküldhette – azonban ha a képviselő-testület ragaszkodott a korábbi döntéshez, az ellenőrző szerv csak bírósági peres úton érvényesíthette akaratát. 2011-től a jogi ellenőrzést tényleges jogi felügyelet váltotta fel, amely szélesebb jogkört biztosított a felügyeleti szervnek, a megyei kormányhivataloknak (az új szabályozás rendellenességek észlelése estén például akár az önkormányzat megbírságolására is lehetőséget teremt). A felügyelet szorosabbá válását jelzi továbbá az a korábban leírt pénzügyi szigorítás is, amely kormányzati jóváhagyáshoz köti az önkormányzati hitelfelvételt.

A *központi vagy regionális hozzáférés* indikátor tartalma meglehetősen homályos ezért többféle interpretációt is lehetővé tesz. A rendszerváltás utáni első szabad választáson a

¹⁰¹ 1949. évi XX. törvény „A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA” 42. §.

¹⁰² Magyarország Alaptörvénye 31. cikk.

¹⁰³ 1949. évi XX. törvény „A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA” 44/A § (1) a).

¹⁰⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény „Magyarország helyi önkormányzatairól” (bevezetés).

megyei közgyűlések választása nem a ma ismert módon történt, hanem elektorok útján: a helyi önkormányzatok küldöttei voltak hivatottak arra, hogy saját jelöltjeik közül kiválasszák a megyei önkormányzatok képviselőit. Ily módon a helyi önkormányzatok az első ciklusban széleskörűen hozzáfértek a közép-szinthez, mivel formális képvisellel rendelkeztek a helyi önkormányzatokban. Ez a helyzet 1994-től, a megyei közgyűlések közvetlen választásának bevezetésével megszűnt. 1996-ban létrejött a területfejlesztés intézményrendszere¹⁰⁵, melyben néhány önkormányzat (a megyei jogú városok) formálisan is pozíciót kapott a megyei fejlesztési tanácsokban. A fenti, nem túl hangsúlyos elérési módokon túl a magyar helyi önkormányzatok nem rendelkeznek formális konzultációs vagy döntéshozatali mechanizmusokkal a közép- és központi szintek irányában. Ennek részben oka lehet az önkormányzati érdekérvényesítés intézményrendszerének elaprózottsága is: jelenleg hét országos érdekképviselői önkormányzati szövetség¹⁰⁶ is működik párhuzamosan egymás mellett.

5.1.3. LAI – összegzés

A LAI mutatót alkotó két dimenzió („self-rule” és „interactive rule”) értékeit összeadva láthatjuk, hogy a magyarországi önkormányzatok hol helyezkednek el a két elméleti végpont, az autonómiát teljesen nélkülöző (0) és a teljes autonómiával rendelkező (37) önkormányzatok között (1. ábra). Eszerint a kutatási keretrendszer szerint a magyar önkormányzati autonómia 1990-ben viszonylag magas szintűnek mondható, széleskörű feladat ellátási lehetőségekkel, ám más téren (szakpolitikai autonómia, pénzügyi helyzet stb.) terén közepes mozgástérrel.

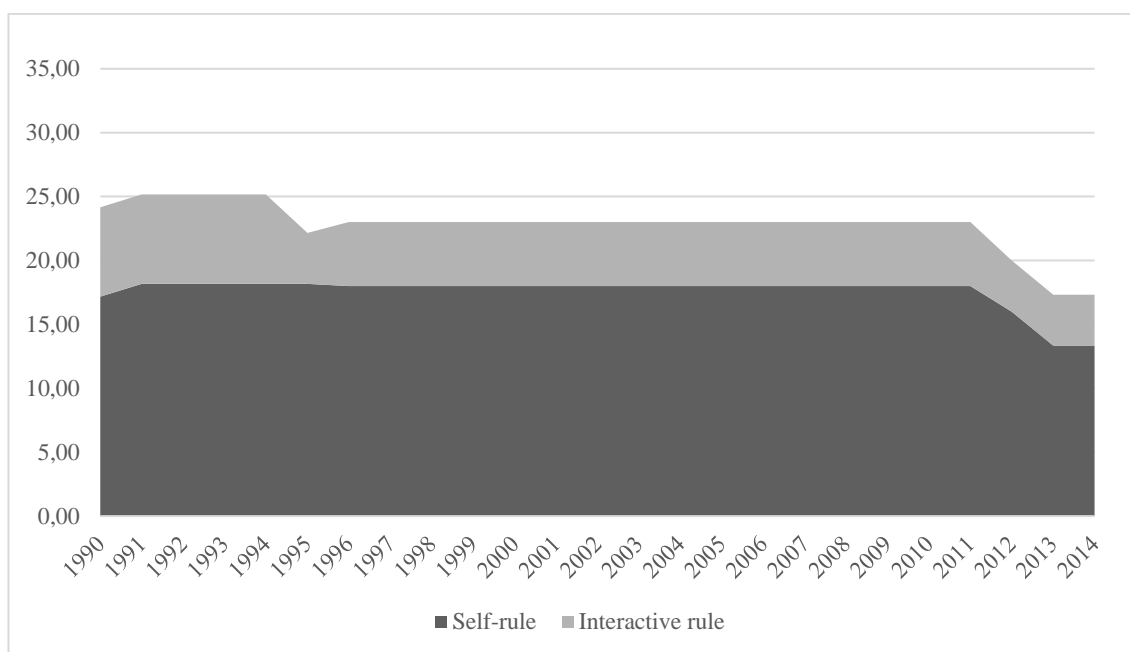
Ha az autonómia mértékének időbeli alakulását vesszük górcső alá, látható, hogy a kezdeti autonómia-szint lényegében két ponton változott, mindkét esetben csökkent. 1994-1996 között nem túl jelentős a változás, és mindössze annak az eredménye, hogy megyei önkormányzatok választásának módja megváltozott, ami által a helyi önkormányzatok elvesztették regionális hozzáférésük egy formális módját. A másik, sokkal jelentősebb

¹⁰⁵ 1996. évi XXI. törvény „a területfejlesztésről és a területrendezésről”.

¹⁰⁶ Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉS), Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, Magyar Faluszövetség, Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ), Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖÖSZ), Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ), Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ).

változás 2011 és 2013 között figyelhető meg, és a rendszer számos pontját érintő kisebb-nagyobb változtatás eredményeként jött létre. Az önkormányzatok szakpolitikai (névleges és tényleges) mozgásterének szűkülése, a pénzügyi önrendelkezés csökkenése (elsősorban a hitelfelvételi autonómia terén), illetve a központi kormányzat felügyeletének kiterjesztése nyomán a korábbi évekhez képest a LAI mutató alapján negyedével csökkent a magyarországi helyi autonómia mértéke (23 pontról 17,3 pontra).

1. ábra: A magyar helyi önkormányzatok LAI mutatójának alakulása (1990-2014)

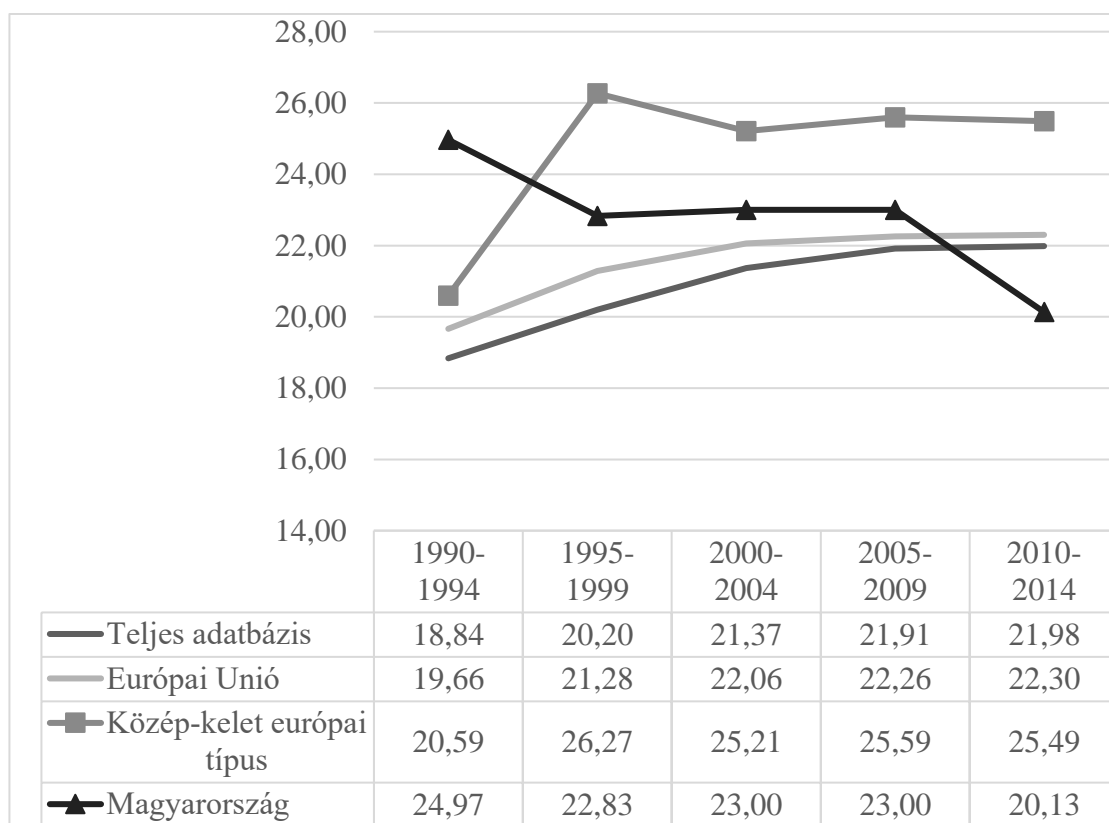


Habár a módszertani résznél korábban jeleztem, hogy a nemzetközi összehasonlítás (az indikátorok tartalmának helyenként homályos meghatározása okán) korlátozott érvényességű, a magyar adatok értelmezéséhez hozzájárulhat, ha összevetjük más országokkal. Mivel nem célom egy nemzetközi kutatás teljes anyagát bemutatni, illetve az áttekinthetőség is szempont, egyrészt az elmúlt negyed század adatait ötéves ciklusokra osztva adom meg, másrészt a magyar esetet nem egyes országokhoz, hanem ország-csoportokhoz viszonyítom, két kézenfekvő csoportosítási módot alkalmazva. A teljes adatbázisból érdemes lehet egyrészt kiemelni az Európai Unió országait, melyek egy közös önkormányzati értékrend mellett kötelezték el magukat (a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája útján); másrészt visszacsatolást jelent az elméleti keretekhez, ha a LAI adatait beillesztjük a korábban ismertetett Heinelt-Hlepas tipológiába (2006), és Magyarországot összevetjük a közép-kelet európai típusba sorolt államokkal. Mivel ebbe a csoportba a szerzők mindössze három államot (Csehország,

Lengyelország és Magyarország) soroltak, a torzítás elkerülése végett a magyar esetet kivéve vizsgálom a LAI mértékének változását – hasonló megfontolásból ugyanígy járok el a többi csoport esetén is, azaz a teljes adatbázis és az EU 28 adatait is úgy kell értelmezni, hogy abban nincs benne Magyarország.

Az adatok azt mutatják, hogy a rendszerváltás során a magyar önkormányzati rendszer nemzetközi összehasonlításban is széleskörű autonómiával jött létre (2. ábra). Kijelenthető továbbá, hogy Magyarország minden tekintetben szembemegy a nemzetközi trendekkel. Az első periódusban (1990-1994), a rendszerváltás idején kialakult kezdőérték jóval a teljes adatbázis átlaga felett helyezkedik el, és a harminckilenc állam közül mindössze hét ért el magasabb autonómia szintet, mint a magyar eset (Dánia, Finnország, Liechtenstein, Izland, Németország, Svájc és Svédország).

2. ábra: A magyarországi helyi autonómia nemzetközi összehasonlításban (1990-2014)



A Heinelt-Hlepas tipológia közép-kelet európai országainak (Csehország és Lengyelország) autonómia szintje elmarad a magyar esettől, és az első periódusra nézve megállapítható, hogy az összképet tekintve Magyarország közelebb van az észak-közép-európai modell országaihoz.

A további periódusokban a magyar autonómia ellentétesen mozog a nemzetközi és európai uniós trendekkel: míg más országokban az autonómia mértéke fokozatosan növekedett az elmúlt 20-25 évben, addig Magyarországon inkább csökkent. Úgy tűnik, a magyar önkormányzatiság az elmúlt húsz évben veszített autonómiájából. Ez a folyamat tekinthető egyfelől az autonómia hanyatlásaként, de a rendszer konszolidációjaként is: a rendszerváltás idején az önkormányzati rendszert „a tudatlanság fátyla alatt”, a demokrácia egyik bástyájaként és garanciájaként hozták létre, majd a demokratikus rezsim megszilárdulása után a helyi szint autonómiája fokozatosan közelített a nemzetközi trendekhez.

A vizsgált időszak utolsó periódusára a magyar autonómia mértéke a nemzetközi átlag alá csökkent, és visszaesett a „rangsorban”: mindössze tizenhárom állam autonómiaszintje került a magyar érték alá, köztük olyan nem EU-tag országokkal, mint Albánia, Grúzia, Moldova vagy Törökország. Habár az ötéves periódusokra osztott idősor alapján a magyar autonómia mértékének csökkenése nem tűnik olyan drasztikusnak, meg kell jegyezni, hogy az utolsó periódust némileg torzítják a 2010-es és 2011-es évek adatai, mivel az önkormányzati reformok csak 2012-től éreztetik hatásukat. Ha az 1990-2014 között megtett utat tekintjük, megállapítható, hogy a LAI projekt keretében elemzett 39 ország közül a vizsgált időszakban a magyar önkormányzatiság autonómiájának szintje csökkent a legnagyobb mértékben.

5.2. Regional Authority Index

Az alábbiakban elemzem, hogy a korábban bemutatott „Regional Authority Index” (RAI) alapján hogyan változott a regionális autonómia mértéke Magyarországon a megyei önkormányzatok esetében 1990 és 2014 között. Sorra veszem a mutatószámot alkotó indikátorokat, majd összegzem azokat az index két dimenziója („self-rule” és „shared rule”) szerint.

A regionális autonómiára vonatkozó kódolást eredetileg, 1990-2010 közötti időszakra Arjan H. Schakel (Maastricht University) végezte.¹⁰⁷ Mivel az önkormányzati rendszer

¹⁰⁷ A kódolás érdekessége, hogy a kutatás a teljes középszint feltárására is irányult, ebből adódóan 1999-től kezdve az adatbázis tartalmazza a tervezési-statisztikai régiókat is. A dolgozatban én a választott középszintre, a megyére fókuszálok, így az elemzéshez a régiókra vonatkozó adatokat nem használom.

reformjának időszaka (2011-2014) nem esik bele az eredeti kutatás által vizsgált időszakba, így ennek kódolását én végeztem el az eredeti kódkönyv alapján. Továbbá, két indikátor esetében felülbíráltam az eredeti kódolást – ezt az eredmények ismertetése során külön jelzem.

5.2.1. „Self-rule” indikátorok

A magyarországi középszint, a megyei önkormányzat „self-rule” indikátorainak alakulását a 10. táblázat mutatja. A „self-rule” dimenzió indikátorai közé tartoznak az index azon komponensei, melyek a helyi szint autonómiáját önmaga intézményi helyzetén, szakpolitikai hatáskörein és pénzügyi helyzetén keresztül írják le, tehát nem a központi szinttel való interakcióban.

Az *intézményi beágyazottság* („institutional depth”) indikátor esetében a megyei önkormányzatok magas pontszámot kapnak, mivel általános céllal (azaz nem egy konkrét feladat ellátására) jöttek létre, továbbá nem dekoncentrált szervezetben működnek. Schakel kódolásában a maximális három pontból csak kettőt kap a megyei szint, mivel értelmezésében a központi kormányzat vétót emelhet a megyei önkormányzatok döntésével szemben. Amennyiben azonban a projekt leírását tekintjük (a megye „rendelkezik-e kikényszeríthető védelemmel a központi kormányzat ex ante vagy ex post kontrolljával szemben”), akkor álláspontom szerint a megyei önkormányzatok az intézményi autonómia szintjén maximális pontszámot kell, hogy kapjanak.

A *szakpolitikai hatáskört* („policy scope”) tekintve a megyei önkormányzatok közepesen erősnek mondhatóak voltak a magyar önkormányzatiság első időszakában, ekkor a kutatásban nevesített szakpolitikai területek (gazdaságpolitika; kultúrpolitika és oktatás; jóléti intézkedések; reziduális jogkörök; rendvédelem; önálló intézményi szerkezet kialakításának joga; helyi önkormányzati ügyekben való döntéshozatali jog) egy része felett ellenőrzést gyakorolhattak. Ez 2012-től változott meg, amikor a központi kormányzat a megyei önkormányzatok adósságállományával együtt a kompetenciákat is elvette, kevés önálló döntési területet hagyva a megye számára.

Az eredeti kódolást tartalmazó adatbázis és a kódkönyv elérhető az alábbi linken: https://www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html. A magyar kódolással kapcsolatos (a kutatói döntések indoklását tartalmazó) ország-riportot lásd: Hooghe et al 2010: Appendix A.

Schakel úgy értékeli, hogy a *pénzügyi autonómia* („fiscal autonomy”) terén a megyei önkormányzatok közepesen erősek, mert a helyi adókról szóló törvény¹⁰⁸ alapján kisebb adófajták kivetési jogával rendelkeznek. Mivel azonban álláspontom szerint az adott törvény csak a helyi önkormányzatokra vonatkozóan ad lehetőséget az adókivetésre, a pénzügyi autonómia terén a megyei önkormányzatok mozgástere erősen beszűkült volt a teljes időszak alatt.

10. táblázat: *A megyei önkormányzatok „self-rule” indikátorainak alakulása (1990-2014)*

	Intézményi beágyazottság	Szakpolitikai hatáskör	Pénzügyi autonómia	Hitelfelvételi autonómia	Képviselő	Self-rule
1990	3	2	0	2	3	10
1991	3	2	0	2	3	10
1992	3	2	0	2	3	10
1993	3	2	0	2	3	10
1994	3	2	0	2	4	11
1995	3	2	0	2	4	11
1996	3	2	0	2	4	11
1997	3	2	0	2	4	11
1998	3	2	0	2	4	11
1999	3	2	0	2	4	11
2000	3	2	0	2	4	11
2001	3	2	0	2	4	11
2002	3	2	0	2	4	11
2003	3	2	0	2	4	11
2004	3	2	0	2	4	11
2005	3	2	0	2	4	11
2006	3	2	0	2	4	11
2007	3	2	0	2	4	11
2008	3	2	0	2	4	11
2009	3	2	0	2	4	11
2010	3	2	0	2	4	11
2011	3	0	0	2	4	9
2012	3	0	0	1	4	8
2013	3	0	0	1	4	8
2014	3	0	0	1	4	8

A megyei önkormányzatok *hitelfelvételi autonómiája* („borrowing autonomy”) viszonylag széleskörűnek tekinthető az 1990-2011 között, 2012-től azonban a stabilitási

¹⁰⁸ 1990. évi C. törvény „a helyi adókról”.

törvény¹⁰⁹ hatályba lépésével a központi kormányzat ex ante jóváhagyásához kötött a hitelfelvétel.

Végül, a *képviselet* („representation”) terén a megyei önkormányzatok széles autonómiával bírnak. 1994 előtt (amikor a közgyűlés tagjait nem közvetlenül választották) még nem ért el maximális pontszámot az indikátor, de attól kezdve a kutatás definíciója szerint (közvetlenül választott közgyűlés, közgyűlés által választott elnök) a képviseleti autonómia széleskörűnek számít – és ezen formálisan az önkormányzati reform sem változtatott.

5.2.2. „Shared-rule” indikátorok

Schakel megállapítja, hogy a megyei önkormányzatok egyáltalán nem rendelkeznek olyan autonómiával, amely a központi kormányzattal való interakció útján jön létre:

- a megyék nem küldhetnek képviselőt a nemzeti parlamentbe;
- a központi kormányzatnak nem kell fenntartania olyan intézményes érdekegyeztető fórumot, melynek keretében a megyék szakpolitikai kérdésekben társ-döntéshozóként léphetnek fel;
- a nemzeti adópolitika kialakításába nincs beleszólása a középszintnek;
- a hitelfelvételi korlátokkal kapcsolatos intézményi szabályok megyei beleegyezés nélkül is változtathatóak;
- a központi kormányzat a középszint beleegyezése nélkül is hozhat az alkotmányos szerkezet átalakítására vonatkozó döntéseket.

Mindezek alapján a megyei önkormányzatok nulla pontot kapnak 1990-2014 között a „shared-rule” típusú autonómia szintjét illetően.

5.2.3. RAI – összegzés

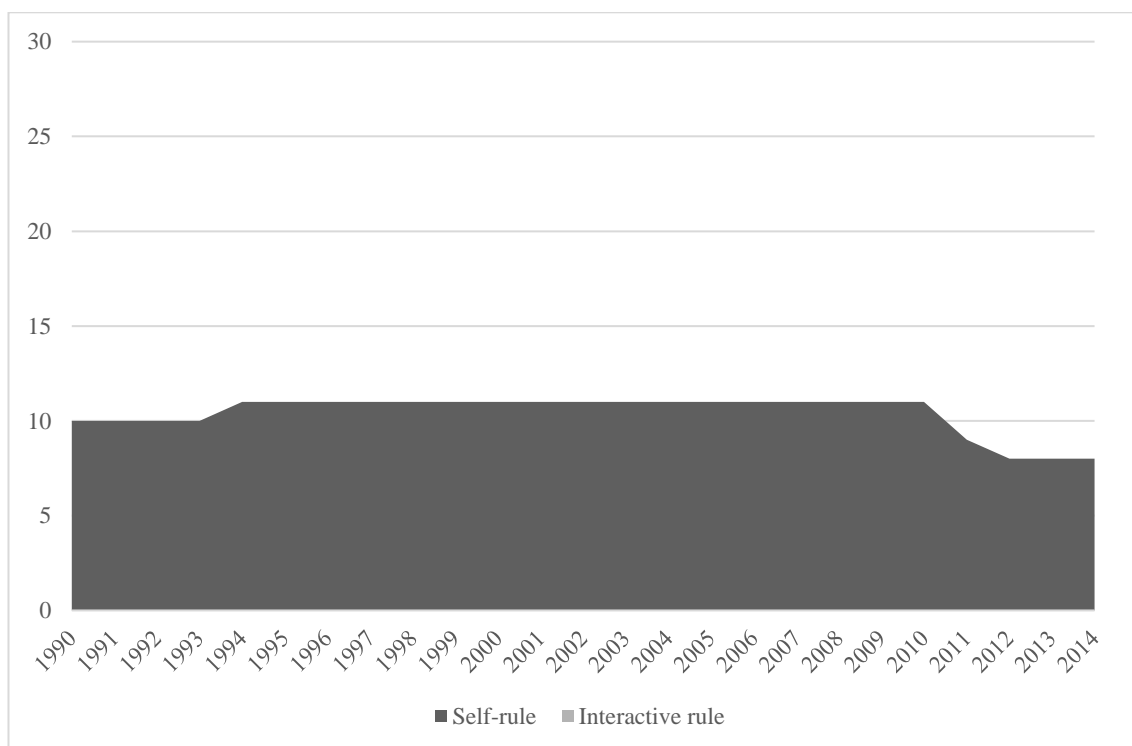
Látható, hogy Magyarországon a választott középszint, a megyei önkormányzat már a rendszerváltás idején sem bírt kiemelkedően erős autonómiával, és ez a szint az önkormányzati reform során csak csökkent (3. ábra).

Az alacsony autonómia-érték jelentős részben annak köszönhető, hogy a magyar középszint esetében egyáltalán nem jelenik meg a központi kormányzattal interakcióban

¹⁰⁹ 2011. évi CXCV. törvény „Magyarország gazdasági stabilitásáról”.

kialakuló („shared-rule” típusú) autonómia. Érdeemes megjegyezni, hogy a középszintű autonómia ilyen „alulbecslése” egyértelműen a nemzetközi, összehasonlító céllal kialakított kutatási keretből következik: a módszertant arra találták ki, hogy egy dekoncentrált szervezeti keretek között működő, egyetlen feladatot ellátó középszintű intézményt és egy föderális államszerkezetben működő, nagy autonómiával bíró (például belga vagy német) régiót egymás mellé tudjunk helyezni. Ilyen léptékben az unitárius államszerkezetben működő megyei önkormányzatoknak értelemszerűen a skálának a kevésbé autonóm végén kell lennie.

3. ábra: *A magyar helyi önkormányzatok RAI mutatójának alakulása (1990-2014)*



Ha ettől eltekintünk, és csak a „self-rule” autonómia alakulását vizsgáljuk, az adatok akkor is visszaigazolják a magyar és nemzetközi szakirodalomban¹¹⁰ ismert „gyenge középszint” toposzt. Látható, hogy a megyei önkormányzatok azoknál az indikátoroknál

¹¹⁰ A RAI mutató esetében a magyar adatokat nem elemzem részletesen nemzetközi összehasonlításban. Ennek oka, hogy az elméleti fejezetben tárgyalt tipológia keveset árul el a középszint helyzetéről. Legfeljebb Swianiewicz (2014: 295-296) arra irányuló kijelentéséhez érdemes visszanyúlni, ami szerint a térség országainak közös jellemzője a középszint gyengesége. Az adatok alapján Csehország (átlagosan 7 pont) és Lengyelország (átlagosan 8 pont) is hasonló, (a magyar esetnél valamivel alacsonyabb) középszintű autonómiával bír.

mutatnak magas autonómia-szintet, amelyek a formális intézményi helyzetről szólnak: az önkormányzatok decentralizáltan, formálisan széles jogkörökkel működnek (2011-ig mindenképpen), választott szervezetként, saját vezetővel. A gyakorlati, pénzügyi autonómián és feladatellátáson keresztül megvalósuló mozgástér azonban jóval korlátozottabb. A 2010 utáni reformsorozat pedig éppen ezeket az aspektusokat érintette: a megyei önkormányzatok formálisan autonóm szereplők maradtak, de funkcionálisan kiüresedtek, gyakorlati jelentőségük lényegében megszűnt.

5.3. Összegzés

A fenti elemzés a magyar önkormányzati rendszert vizsgálta az autonómia-szint mérésére kifejlesztett helyi (LAI) és regionális (RAI) mutatószámok segítségével. Az eredményekből látható, hogy a mutatószámok reagálnak azokra a változásokra, amelyeket a 4. fejezetben a jogszabályok és a szakirodalom alapján ismertettem.

A fejezetben bemutattam a két módszer alkalmazhatóságát, kitértem azok korlátaira is, és a RAI esetében érveltem az eredeti kódolás megváltoztatása mellett. A mutatószámok alapján úgy tűnik, hogy a magyar önkormányzati rendszer autonómia-szintje a reformok hatására csökkent. Az autonómia formális intézményi keretei (alkotmányos pozíció, testületek választása) nem változtak, de a gyakorlati mozgástér (az intézmények feladatellátási kompetenciái, illetve a hozzájuk tartozó pénzügyi autonómia) jelentősen szűkült.

Az elemzés ugyanakkor jól mutatja, hogy miért van szükség a magyar önkormányzati rendszer autonómiájának teljes körű feltárásához a neo-intitucionalista megközelítés alkalmazására. Bár a makró szintű mutatók szerint az intézményi keretekben nem állt be változás (például a megyei önkormányzatok választása esetében), a következő fejezetekben amellet érvelek, hogy a szereplők, vagyis a politika működése terén elmozdulás történt – ez pedig nem látszik a formális intézményi keretek alapján, ehhez a politikai verseny jellegét kell megvizsgálni, ami szükségszerűen szereplőkre fókuszáló elemzést igényel.

6. A HELYI POLITIKA SZERVEZETI SZINTJE

Az empirikus elemzés második szintje az intézményrendszer szervezeti szereplőire fókuszál. A fejezetben a szakirodalom alapján a helyi és megyei politikában megjelenő szervezeteket országos pártokra (illetve azok helyi szervezeteire) és helyi pártokra (azaz az országos politikában részt nem vevő, a magyar gyakorlatban társadalmi vagy civilnek nevezett szervezetekre) osztom. Elsőként három, helyi szintre vonatkozó kutatást ismertetek, majd egy nemzetközi kutatási projekt segítségével a megyei (regionális) szintet elemzem – amellet érvelek, hogy a magyarországi középszintű politika empirikus vizsgálata közelebb visz minket a helyi versus országos politika szembenállás megértéséhez.

6.1. Helyi pártpolitika

A helyi politika léte értelemszerűen összefonódik a politikai szervezetek megjelenésével: a politikai szereplők a politikai hatalom megszerzésének érdekében politikai szervezetekbe (pártokba) tömörülnek. A „helyi párt” fogalmát Geser (1999) nyomán kétféleképpen definiálhatjuk:

- az országos pártok legkisebb, helyi egységeiként,
- hatalomért küzdő, jelöltekét állító helyi közösségekként.

Az országos és helyi politika szintjén egyaránt jelen lévő országos pártoknak, melyek igyekeznek elérni a társadalom minél szélesebb rétegeit, szükségük van *helyi pártszervezetekre*, melyek Geser szerint számos okból fontos szerepet töltenek be a párt működésében:

- Gyakorlóterep: A politikai pályára lépő „kezdők” helyi szinten tesztelhetik politikai képességeiket és motivációikat, megszerezhetik első tapasztalataikat a politikai folyamatok és intézmények működéséről. Ezáltal a helyi szint a pártszervezet számára olyan fiatal, tapasztalt párttagok gyűjtőhelyévé válik, akik a későbbiekben jelöltként nagyobb szerepet kaphatnak a párt életében.
- Közös tanulási folyamat: Helyi szinten a párt alacsony költségekkel és kis kockázattal próbálhat ki eszközöket, amelyeket később nemzeti szinten akar használni. A helyi párt kiválóan alkalmas például új tagtoborzási módok vagy

kampánytechnikák kikísérletezésére.¹¹¹ A helyi szint lehetőséget ad arra is, hogy a felmerülő problémákra, politikai kérdésekre a pártok kevés kockázattal találjanak megfelelő választ.

- Tagság motiválása/aktivizálása: A helyi párt által szervezett összejövetelek, a közös tevékenységek növelik a tagság kohézióját. Ebből a szempontból a pártok nagyon hasonlítanak más civil szervezetekhez, egyesületekhez. A párton belüli egységet nagymértékben képes növelni, ha a tagok elsősorban szolidáris motivációból csatlakoztak a párthoz – kicsi az esély arra, hogy egy teljes pártszervezet felbomoljon, ha léteznek olyan helyi egységei, amelyeket a szolidaritás tart össze.
- Olcsó munkaerő és infrastruktúra: Helyi szinten a szervezet rengeteg önkéntest alkalmazhat, akik (szinte) ingyen dolgoznak, valamint megteremtik a párt infrastruktúráját.
- Helyi „marketingügynökségek”: A helyi pártszervezet ebben a funkciójával segíti a pártot programjának ismertté tételében, a pártideológiák és témák terjesztésében, illetve a tagok és szponzorok mobilizálásában. A helyi pártegység nagy előnye, hogy ismeri a helyi viszonyokat, továbbá képes a választópolgárok közvetlen elérésére, azaz hatékonyabban tudja lefordítani és közvetíteni a párt országos szintű üzeneteit.
- Pártideológiák helyi ügyekre való lefordítása: A helyi hálózatok segítik a rendszer teljes integrációját. Transzmissziós egységként működnek azáltal, hogy a helyi ügyekről információkat szolgáltatnak a központnak, a nemzeti témákat pedig a helyi viszonyoknak megfelelően értelmezik.
- Alkalmazkodás sebessége: Ha az előző funkció megfelelően működik, akkor a párt gyorsabban és rugalmasabban képes alkalmazkodni a változó körülményekhez. Ehhez szükséges azonban az is, hogy a felsőbb vezetés egy szűk (oligarchikus) csoport kezében legyen, amely képes gyors döntéseket hozni.
- Marginális társadalmi csoportok elérése: A helyi szint lehetőséget kínál arra, hogy a párt széles társadalmi réteghez szóljon. A helyi pártszervezet nehezen elérhető csoportokat (például fiatalok, háziasszonyok, alacsony társadalmi osztályba

¹¹¹ A közös tanulási folyamat funkciójára példa a német Szociáldemokrata Párt, amely az újonnan alakult pártokkal, például a zöldekkel először helyi szinten próbálta ki az együttműködést, és csak ezután közeledett hozzájuk magasabb szinten. (Geser 1999:7).

tartozók) is aktivizálhat, és ezáltal létrejön az érdekek széleskörű képviselete.
(Geser 1999:6-13)¹¹²

A Geser tipológiáját követve a helyi pártokra tekinthetünk úgy is, mint *helyi gyökerű, a nemzeti pártjaitól független civil szerveződések*. Ebből a perspektívából nézve a helyi pártok egyértelműen a helyi érdekek képviselői, a helyi társadalomba beágyazott szervezetek. A szerző tipológiájának magyarországi alkalmazásában a helyi pártok, mint hatalomért küzdő helyi közösségek egyértelműen a társadalmi szervezeteknek feleltethetők meg. Ezek a szervezetek jogi helyzetüket és működésüket tekintve is civilek: az egyetlen valóban politikai tevékenységük az, hogy elindulnak a helyi (és megyei) önkormányzati választásokon – e szervezeteket nem vezeti az a cél, hogy az országgyűlési választásokon is mandátumokért szálljanak harcba. A civil szervezetek jogi szabályozási is eltér a hagyományos értelemben vett pártokétól, valamint az Nemzeti Választási Iroda is külön kezeli nyilvántartásában a társadalmi szervezeteket.

Geser szerint a helyi pártok ilyen típusa kialakulásának két meghatározó tényezője van. Az egyik a népesség, azaz a település mérete:

- A nagyobb közösségekben jobbak a körülmények stabil szervezetek létrehozására, jelöltállításra, és a közös cselekvésre, így ezekben nagyobb pártaktivitással számíthatunk. A kis közösségekben fontos a személyes interakció, jelentős az informális kapcsolatok szerepe, melyek meghatározhatják a helyi pártszervezeti viszonyokat.
- A nagyvárosokban csökken a helyi pártok jelentősége, mivel a helyi média bizonyos funkciókat átvesz tőlük: jelölteket propagál, informálja (és befolyásolja) a lakosokat, valamint hatással van a helyi politikai döntéshozatalra.
- Kisebb településeken a politikai aktivitás alacsonyabb. Ennek oka, hogy a lakosok a települési ügyeket nem politikai ügyekként kezelik, vonakodnak a politikai gondolkodástól és vitáktól, kerülnek a konfliktusokat.

¹¹² Könnyű belátni, hogy a Geser által felsorolt helyi pártszervezeti funkciók összecsengenek az országos pártok társadalmi funkcióival: közvetítés és képviselet, érdekartikuláció és aggregáció, mobilizáció és integráció, az elit rekrutációja és szelekciója, kormányzati funkció, politikaformálás, illetve legitimáció (Enyedi és Körösi 2004:16-18). A felsorolt funkciók egy része persze betölthető a helyi szinten való megjelenés nélkül is, egy helyi bázis nélküli párt elvileg képes lehet ellátni a kormányzati funkciót, a politikaformálás is megvalósulhat a pártközpontban és a kormányzat legitimációját is biztosíthatja. Ugyanakkor az első négy funkció betöltése nehezen elképzelhető helyi pártszervezet nélkül.

- A kis közösségekben a helyi pártok tevékenységét egy szűk csoport (akár egyetlen személy) befolyásolja. Ennek következtében a tagság kismértékű változása, vagy egy fontos egyén távozása is nagy változásokat generálhat a pártban. (Geser 1999: 21-28).

A másik meghatározó tényező Geser szerint (1999: 28-31) a társadalmi rétegződés (például a társadalmi polarizáció mértéke), és az annak nyomán kialakuló intézményi keretek, így a választási rendszer vagy a politikai intézmények közötti kompetencia-megosztás.

Geser tipológiáját követi Soós is (2008), aki a Magyarországot vizsgálva a helyi szinten tevékenykedő pártokat „helyi pártokra” és „országos pártokra” osztja. Értelmezésében előbbiek olyan szervezetek, amelyek jelölteket állítanak az önkormányzati választásokon, de csak egy adott területi egységen (település vagy régió) aktívak. A szerző szervezetek 2006-os önkormányzati választási teljesítményét elemezve (Geserrel összhangban) arra a következtetésre jut, hogy a településméret meghatározó tényező a pártok intézményesülésében. Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a helyi pártok sikeressége és a népességméret közötti korreláció szignifikánsan kisebb, mint az országos pártok esetében (Soós 2008:75). Míg az országos pártok jelentősége többé-kevésbé lineárisan nő a településméret növekedésével, a helyi pártok elsősorban a 10.000 és 50.000 fő közötti népességű településeken tudnak sikeresek lenni (11. táblázat).

11. táblázat: *Politikai szervezetek szavazataránya az önkormányzati választásokon településméret szerint (2006)*

	Helyi pártok	Országos pártok
1000 alatt	0,2%	1,9%
1000-1999	1,0%	6,0%
2000-4999	2,1%	10,8%
5000-9999	7,3%	29,6%
10000-49999	22,2%	58,0%
50000 felett	11,1%	64,5%

Forrás: Soós 2008: 76.

A településméret mellett az intézményi változók közül különösen fontos a választási rendszer szerepe, amely Magyarországon (a korábban ismertetett módon) szoros összefüggésben van a települések népességével is: 10.000 fő alatt a relatív többségi blokkszavazásos módszert alkalmaznak a helyi egyéni jelöltek kiválasztására, 10.000 fő

felett pedig kompenzációs listás, vegyes választási rendszert, melyben a politikai szervezetek szerepe felértékelődik.

12. táblázat: *Politikai szervezetek szavazataránya az önkormányzati választásokon választási ágak szerint (2006)*

	Helyi pártok	Országos pártok
Blokkszavazás (1000 fő és alatta)	3,4%	13,6%
Vegyes rendszer (10000 fő felett)	12,0%	65,0%

Forrás: Soós 2008: 75.

Soós munkája is kiemeli a választási rendszer szerepét (2008: 75). A helyi pártok sokkal sikeresebbek tudnak lenni a blokkszavazásos választási formula mellett, mint a kompenzációs listás vegyes rendszerben – szavazatarányuk az előbbi ágon több, mint egynegyede az országos pártok szavazatarányának, a vegyes ágon viszont mindössze körül-belül egyötöde (12. táblázat).

Az országos pártok helyi szervezeteinek Magyarországon két különböző kíváncsolomnak kell megfelelnie: egyrészt a helyi ügyekkel kell tudniuk kompetens módon foglalkozni, másrészt az országos pártszervezetük érdekeit is képviselni kell. Pálné e „Janus arcú” szervezetekkel kapcsolatban leírja, hogy az egyensúly a demokratikus átmenetet követően fokozatosan eltolódott az országos párt irányvonalának követése irányába, önálló helyi pártstratégia alkalmazása helyett a nemzeti párt érdekképviselése vált hangsúlyossá (Pálné 2008:241-242).

Ahogy az azt korábban jeleztem, a magyar szakirodalomból alapvetően hiányzik az országos pártokra vonatkozó empirikus kutatás, pontosabban a helyi szervezetek általában csak a pártszervezet centralizáltsága szempontjából fontosak („X pártban a jelöltállítás során nagy beleszólása van a helyi szervezetnek”) a helyi választások pedig az országgyűlési választások újabb fordulójaként értelmezve („Y párt a szavazatok 32 százalékát szerezte meg”). Így kevés információnk van arról, hogy „alulról nézve” milyenek az országos pártok helyi szervezetei, és mi határozza meg az országos pártok helyi politikában való részvételét. Fogódzót jelenthet az országos pártok helyi jelenlétének megértéshez Tóth (2013) kutatása, aki az 1994-2010 közötti önkormányzati választások adatai alapján vizsgálta az országos pártok helyi megjelenését. A szerző azt vizsgálta, hogy a települések lélekszáma, illetve társadalmi-gazdasági elmaradottsága miként hatnak a pártok helyi szereplésére. A változók kapcsolatának regressziós modellel

való elemzése során Tóth arra jutott, hogy a lakosságszám növekedése, valamint a vegyes választási rendszer, pozitívan befolyásolja a pártosodás mértékét, míg a társadalmi-gazdasági szempontból való elmaradottság negatívan hat az országos pártok jelenlétére (Tóth 2013: 128). Ezen túlmenően azonban kevés adat áll rendelkezésünkre a tekintetben, hogy milyenek az országos pártok helyi szervezetei.¹¹³

A *helyi pártok* intézményesülésével foglalkozik a Soós Gábor (2015) nemrég megjelent monográfiája, melyben többváltozós regresszió analízis segítségével azt vizsgálja, hogy a magyarországi helyi pártok választási sikeressége (az önkormányzati választásokon elért szavazataránya) milyen összefüggésben áll más önkormányzati intézményi változókkal (13. táblázat).

13. táblázat: *A helyi pártok szavazatarányának kapcsolata néhány intézményi változóval*

Hipotézisek	Minden eset	Blokkszavazás	Vegyes választás
Választási rendszer	++	NA	NA
Népesség	-	++	-
Funkcionális méret	++	+	++
Népsűrűség	+	-	+
Népesség stabilitása	-	-	++
Társadalmi-gazdasági sokszínűség	-	-	-
Etnikai sokszínűség	-	-	-
Állampolgárok forrásai	-	--	++
Népesség életkora	-	+	+
Civil társadalom	-	+	-
Választási részvétel	-	+	--
Központtól való távolság	-	-	+
Demokrácia életkora	-	-	-

Jelmagyarázat:

- ++ erős pozitív kapcsolat
- + pozitív kapcsolat
- nincs kapcsolat
- negatív kapcsolat

Forrás: Soós 2015:120.

Elsőként, a választási rendszer egyértelműen befolyásolja a helyi pártok intézményesülését, a vegyes választási ágon a pártok nagyobb szavazatarányt képesek elérni. Habár a népesség tekintetében az erős pozitív kapcsolat csak a 10.000 fő és az alatti népességű települések (azaz a blokkzavazást használó önkormányzatok) esetében

¹¹³ Úgy gondolom, hogy a magyar politikatudomány számára hasznos lenne egy széleskörű, kvalitatív (interjúkra alapuló) felmérés a pártok helyi szervezetinek működéséről.

mutatható ki, a szerző által javasolt „funkcionális méret” változó¹¹⁴ esetében az elemzés eredménye egybevág a szakirodalom korábban tárgyalt feltételezéseivel a településméretet illetően. A vegyes választási rendszerrel működő (azaz 10.000 fő feletti népességű) települések esetében továbbá komoly jelentősége van a népesség stabilitásának (azaz az elvándorlás hiányának), illetve az „állampolgárok forrásai” kompozit változónak, mely az életszínvonal és az iskolai végzettség indikátorokat együttesen méri. Azaz: minél magasabb egy település népességének iskolai végzettsége, minél magasabb az életszínvonal, valamint minél kisebb az elvándorlás mértéke, annál nagyobb a településen a helyi pártok által megszerzett szavazatok aránya. Érdekesség, hogy az életszínvonal és az iskolai végzettség a kisebb településkategória esetében fordított viszonyt mutat a helyi pártok választási sikerességével.

A fenti erős kapcsolatokon kívül még valamekkora szerepe van a népsűrűségnek (a népességhez hasonló módon) a teljes önkormányzati rendszer szintjén, de a további változók csak specifikusan valamelyik választási rendszer esetében állnak kapcsolatban a helyi pártok választási teljesítményével – sőt, a helyi társadalom foglalkozási összetételét mérő „társadalmi-gazdasági sokszínűség” változó és az etnikai összetétel egyáltalán nem állnak kapcsolatban a helyi pártok szereplésével. Meglepő módon, ugyanez elmondható az időtényezőről is, azaz a demokratikus politikai rendszer 1989-1990-es kialakulását követően nem nőtt a helyi pártok intézményesedésének foka.

Mivel az önkormányzati szint alapvető sajátossága a sokszínűség, nehézségekbe ütközik annak meghatározását, hogy *milyen típusú helyi pártok* működnek Magyarországon. Soós (2008) a Tocqueville Kutatóközpont kérdőíves felmérése¹¹⁵ alapján végezte el a helyi pártok besorolását. A helyi közéletben való részvételre, az önkormányzat politikai életére illetve a társadalmi tevékenységekre (például kulturális és sportesemények) vonatkozó kérdések alapján három helyi párt kategória állítható fel:

¹¹⁴ A „funkcionális méret” változó az önkormányzat komplexitását hivatott mérni. Bár két település népességét tekintve azonos lehet, funkcióit/tevékenységét tekintve nagy eltérések lehetnek közöttük. Soós abból a feltételezésből indul ki, hogy minél több feladatot lát el az önkormányzat, annál jelentősebb szereplő az önkormányzati rendszerben. Ezért az önkormányzatok (funkcionális) méretét az alapján határozza meg, hogy hány intézményt tart fenn az adott önkormányzat (Soós 2015:89).

¹¹⁵ A postai úton kiküldött kérdőíves felmérés 2004-2005-ben készült, a 2002-es önkormányzati választásokon résztvevő politikai szervezetekkel. A kérdőívet összesen 271 szervezet, köztük 160 helyi párt (és 111 országos párt helyi pártszervezete) küldte vissza.

- „Érdekszervezetek”: Ebbe a csoportba tartoznak azok a szervezetek, amelyeket egy adott, specifikus társadalmi cél/érdek képviselésére hoztak létre. Ebben a kategóriában az etnikai kisebbségek képviselésére létrehozott szervezetek szerepelnek a legnagyobb számban, továbbá ide tartoznak az időseket, rokkantak képviselő helyi pártok, de egy adott gazdasági érdeket védő szervezetek is. Ezeknek a szervezeteknek nem a választási sikeresség az elsődleges szempont, de céljuk eléréséhez az önkormányzati munkába való bekapcsolódás is eszközt jelent.
- „Közösségi szervezetek”: E szervezetek az adott település közéletének szervezését tekintik elsődleges céljuknak, nem valamilyen specifikus érdeket kívánnak érvényesíteni, a teljes helyi közösség érdekében tevékenykednek. Munkásságuk középpontjában gyakran valamilyen kulturális vagy sporttevékenység fenntartása áll (például, helyi hagyományörzés, helyi fesztivál megszervezése stb.).
- „Választási szervezetek”: A harmadik kategóriába eső szervezetek elsődleges célja az önkormányzati választáson való indulás és mandátumszerzés, más jellegű (érdekérvényesítő vagy helyi közösség-szervező) tevékenységet nem folytatnak (Soós 2008:79-80).

14. táblázat: *Helyi pártok megoszlása típusok szerint*

	Érdekszervezet	Közösségi szervezet	Választási szervezet	Összesen
Elemszám a mintában	63	49	48	160
Arány	39%	31%	30%	100%

Forrás: Soós 2008:80.

A Tocqueville Kutatóközpont felmérése szerint a három, egymástól eltérő célú helyi szerveződés nagyjából egyenlő arányban képviselteti magát az önkormányzatok világában (14. táblázat). A hivatkozott tanulmány által festett kép ugyanakkor némileg leegyszerűsítő, nem reflektál arra, hogy van-e eltérés a különböző szervezettípusok megoszlásában aszerint, hogy milyen településen tevékenykednek (például településméret vagy választási rendszer típusa).

6.2. Politikai szervezetek a középszinten

Az alábbiakban amellet érvelek, hogy Magyarországon bizonyos értelemben a regionális (megyei) pártpolitika is a helyi politikáról szól. Ennek belátásához azt kell megvizsgálni, hogy milyen szervezetek azok, amelyek részt vesznek a középszintű választásokon.

A regionális politika megértésének kulcsa a magyarországi regionális pártok természetének feltárása. Magyarország unitárius állam, többé-kevésbé homogén társadalommal. Habár az országban élnek olyan kisebbségek (elsősorban romák), amelyeket regionálisan egybefüggő csoportként lehetne jellemezni, ezek elsősorban a jobb-bal politikai megosztottság mentén szerveződnek, és sem etnikai, sem regionális jellegük nem válik hangsúlyossá. Bár a magyar megyerendszer egyike a legrégebben létrehozott középszintű intézményeknek Európában, a magyar állampolgárok nem rendelkeznek erős regionális identitással (Böhm 2002). Továbbá, a magyar politikai rendszer intézményi berendezkedése is az erős regionális pártok megjelenése ellen hat, mivel az országgyűlési választások jelölési mechanizmusa hátráltatja a területileg korlátozottan jelenlévő politikai szervezetek sikerességét¹¹⁶. Emiatt csak azok a szervezetek tudnak sikeresek lenni a parlamenti választásokon, amelyek széles horizontális pártszervezettel rendelkeznek – azaz a regionális bázisú szervezetek nem képesek releváns országos politikai tényezővé válni. Így regionális szinten nagy jelentősége van egyfajta „top-down” logikának, az *országos pártok helyi és regionális szervei* vesznek részt a regionális politika alakításában.

Emellett érvényesül egy „bottom-up” logika is: az erős regionális pártok hiányában megnyílt az út a *helyi civil szervezetek (helyi pártok)* előtt arra, hogy regionális szinten is megjelenjenek. Mivel a helyi és megyei önkormányzati választások egy időben zajlanak, a helyi szervezetek gyakran elindulnak a megyei közgyűlési mandátumokért is. Az így létrejött „regionális pártok” tipikusan kétféle csoportba sorolhatóak:

- A nagyobb méretű települések (elsősorban városok) regionális pártjai olyan lokálpatrióta szervezetek, amelyek megyei szinten is érvényesíteni kívánják településük érdekeit.

¹¹⁶ A 2011-es választási reform előtt az országos kompenzációs lista állításának feltétele hét megyében való sikeres listaállítás volt (beleértve Budapestet is), a választási reform óta az országos lista állításához a pártoknak kilenc megyében és Budapesten is egyéni jelöltet kell tudni állítani.

- A kisebb települések politikai szereplőinek kisebb társadalmi (támogatói) bázis áll rendelkezésre, ezért önállóan általában képtelenek elindulni a megyei választásokon. Éppen ezért választási szövetségekbe szervezik magukat – ezek a szövetségek alapulhatnak közös érdeken (nyugdíjasok egyesülete, gazdakörök stb.) vagy létrejöhetnek pusztán a választási előnyszerzés céljából is (Magyarországon majdnem minden megyében megjelennek a választásokon a „polgármesterek szövetsége” vagy „falvak szövetsége” típusú szervezetek).

Bármelyik típust is tekintjük, a „bottom-up” tendenciákra épülő regionális pártok erős regionális identitás nélküli helyi szereplők, akik saját helyi közösségük érdekérvényesítése céljából vesznek részt a megyei közgyűlési választásokon.

A regionális politikával kapcsolatban a fentiek alapján feltehető a kérdés: *melyik tendencia érvényesül* a megyei szint esetében?

Az országos pártok egyre növekvő dominanciájának vannak jelei. Böhm (2006:14-15) szerint „a nagypolitika rátelepszik a helyi politikára, maga alá gyűri, s helyette akarja megoldani a lokális kérdéseket is (...) a kisebb-nagyobb ügyekig menően minden helyi problémát fentről (a kormányból vagy a „pártközpontokból”) igyekszik irányítani s ezzel saját vélt vagy valóságos érdekeit lokálisan is érvényesíteni”. A pártrendszer koncentrációja (és 2010 előtt a két blokk szembenállásának stabilizálódása) zajlik a helyi és regionális politikában is, bár valamivel lassabban, mint az országos politika esetében (Wiener 2010:118).

A növekvő országos pártdominanciát erősítették azok a korábban ismertetett, 1994-es illetve 2010-es intézményi változások is, amik a választási reformok útján alapvetően festették át a regionális politika képét. Az 1994-es választási reform¹¹⁷ megnyitotta az országos pártok előtt az utat a megyei választási versenyben való részvételre, melyek egyre jelentősebb szereplőivé váltak a középszint politikai terének, kiszorítva a közgyűlésekből a függetleneket és háttérbe szorítva a civil szerveződéseket. A választási reform következő, 2010-es hullámát¹¹⁸ a nagypolitika térnyerése újabb állomásának tekinthetjük, ekkor a változások (elsősorban a megyei választókerületek összevonása) jelentős intézményi korlátot állítottak a helyi beágyazottsággal bíró civil szervezetek el. Az önkormányzati választási rendszer egyetlen strukturális változtatása 2010-ben a

¹¹⁷ 1994. évi LXII. törvény „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról”.

¹¹⁸ 2010. évi L. törvény „a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról”.

megyei önkormányzati választásokat érintette, a korábban szétválasztott 10.000 fős és az alatti, illetve 10.000 fő feletti népességű települések választókerületeinek összevonásával.¹¹⁹ E változtatás, bár nem tűnik jelentősnek, alapvetően alakította át a megyei szintű politikát, mindössze a választások során alkalmazott listaállításhoz szükséges ajánlások számának indirekt megnövelésével – mivel a választókerületek összevonása nyomán a választáson induló szervezeteknek több választópolgárt számláló kerületben kell elérni a listaállításhoz szükséges ajánlásszámot.¹²⁰ A változtatás hatására átlagosan 6,7-szeresére nőtt a szükséges ajánlások száma, de volt olyan választókerület, ahol a választási reform nyomán 29,2-szeresére nőtt az összegyűjtendő ajánlások száma.¹²¹

15. táblázat: *Jelölt szervezetek listaállítása a választókerületekben (2002-2010)*

2002	Jelöltet állított	Csak egyikben	Mindkettőben	Csak egyikben	Mindkettőben
Összesen	298 (100%)	108 (100%)	190 (100%)	36,2%	63,8%
Párt	164 (55,0%)	28 (25,9%)	136 (71,6%)	17,1%	82,9%
Társadalmi sz.	134 (45,0%)	80 (74,1%)	54 (28,4%)	59,7%	40,3%

2006	Jelöltet állított	Csak egyikben	Mindkettőben	Csak egyikben	Mindkettőben
Összesen	214 (100%)	80 (100%)	134 (100%)	37,4%	62,6%
Párt	119 (55,6%)	17 (21,3%)	102 (76,1%)	14,3%	85,7%
Társadalmi sz.	95 (44,4%)	63 (78,8%)	32 (23,9%)	66,3%	33,7%

2010	Jelöltet állított
Összesen	72 (100%)
Párt	62 (86,1%)
Társadalmi sz.	10 (13,9%)

Az átalakítás politikaformáló jelentősége a listaállítási feltételek szigorítása nyomán kialakult újfajta választási versenyen keresztül érthető meg. A korábbi eredményeket a 2010-ben (az új önkormányzati választási rendszer bemutatkozásakor) kialakult

¹¹⁹ Az alábbi, a megyei választókerületek összevonásával foglalkozó elemzés megjelent: Dobos 2011.

¹²⁰ Az ajánlások száma közvetlen módon is megnövekedett a listaállítás lehetőségét a megye választópolgárainak 0,3 százalék helyett 1 százaléknyi ajánlásához kötötték.

¹²¹ A 10.000 főnél nagyobb népességű települések szervezetei szinte mindenütt a legnehezebb helyzetbe kerültek az új szabályozással, mivel a megyék választópolgárainak túlnyomó többsége kistépüléseken él – az egyetlen kivétel Pest megye, ahol az országban egyedülként több választópolgár él 10.000 főnél nagyobb lakosságszámú településen.

listaállítási gyakorlattal összevetve látható, hogy a listák számában drasztikus esés következett be.¹²² A reform vesztesei egyértelműen a társadalmi szervezetek. A 15. táblázat a listaállítás gyakorlatát 10.000 fő alatti és feletti választókerületek, illetve jelölő szervezet típusok szerinti bontásban mutatja. Jól látható, hogy 2002-ben és 2006-ban hasonlóan alakult a listaállítás szerkezete. A pártok és a társadalmi szervezetek nagyjából azonos mértékben (55,0% – 45,0% illetve 55,6% – 44,4%) tudtak listát állítani. Abban azonban különbség van a szervezetek között, hogy hány választókerületben voltak sikeresek. Míg a pártok több mint 80 százaléka mindkét választókerületben listát állított a két választás alkalmával, addig a társadalmi szervezeteknek legfeljebb 40 százaléka volt erre képes. Megfordítva: a mindkét kerületben listát állító szervezetek háromnegyede (71,6% és 76,1%) párt volt 2002-ben és 2006-ban. Az adatok jól mutatják a pártok és a társadalmi szervezetek közti alapvető különbséget: előbbiek országosan ismert nagypolitikai szereplők, utóbbiak helyi beágyazottsággal bíró, korlátozott ismertségű szervezetek. A megyei önkormányzati választásokon induló társadalmi szervezetek a fentiekben jelzett módon jellemzően két csoportra oszthatók választókerületek szerint: a 10.000 fős és az alatti népességű települések választókerületében tipikusan kistéleplések polgármesterei által létrehozott társulások indulnak¹²³, míg 10.000 fő felett főleg városi lokálpatrióta egyesületek¹²⁴ (Lesti 2010:7). Mindkét esetben elmondható, hogy a szervezetek szorosan kötődnek a szűkebb környezetükhöz, azonban nem rendelkeznek olyan ismertséggel, amely lehetővé tenné számukra a mindkét választókerületben történő indulást.

Ennek eredményeképpen a 2010-es választási reform hatására jelentősen lecsökkent a listaállításra képes társadalmi szervezetek száma. A listaállító szervezeteknek mindössze 13,9 százaléka volt társadalmi szervezet, nyolc megyében összesen 10 társadalmi

¹²² 1998-ban és 2002-ben (a két választókerületben együtt) megyénként átlagosan 25 listát tudtak állítani a szervezetek, 2006-ban pedig 18-at. Ezzel szemben a listaállítási feltételek szigorítása után 2010-ben átlagosan 3,8 (mindössze 72) lista indult a választáson.

¹²³ Példák (2006): „Polgármesterek a Falukért” (Komárom-Esztergom), „Polgármesterek Vas Megyéért” (Vas), „Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete” (Csongrád) stb.

¹²⁴ Példák (2006): „Gyulai Városbarátok Köre” (Békés), „Hatvan Városi Lokálpatrióták Egyesülete” (Heves), „Esztergomi Szociáldemokrata Egyesület” stb.

szervezet tudott elindulni a választáson, közülük egyetlen olyan volt¹²⁵, amelyik nem indult korábban.

A megyei önkormányzati politikai helyzet átalakulásának másik árulkodó jele a szövetségek kérdése. 2010-ben a pártok már nem állítottak közös listát a társadalmi szervezetekkel, egyedül (vagy legfeljebb pártszövetségben) indultak a mandátumok megszerzéséért. Míg korábban keresték a helyi beágyazottságú szervezetek támogatását, az új választási rendszerben önállóan, országos ismertségükön keresztül mérették meg magukat a megyei önkormányzati választásokon.

Összességében elmondható, hogy a megyei választókerületek összevonása teljesen átrajzolta a középszint politikai viszonyait. A társadalmi szervezetek már az első akadályt sem képesek venni, nem képesek megfelelni a listaállítási kritériumoknak. Kevés társadalmi szervezet jut el odáig, hogy (a reform során lecsökkentett mandátumszám, megemelt küszöb és megváltoztatott mandátum-kiosztási formula miatt) nehezebb versenyben egyáltalán elinduljon a megyei közgyűlési helyekért. A reform értelemszerűen a kis támogatottságú pártoknak sem kedvez, de ezeknek a szervezeteknek nagy előnye a helyi civil szerveződésekkel szemben, hogy képesek horizontális szervezetépítésre, míg utóbbiak (éppen helyi beágyazottságukból adódóan) ezt nehezebben tehetik meg. Az új rendszer kedvezményezettjei a nagypolitika szereplői, az országosan ismert pártok, vesztesei pedig a társadalmi szervezetek, 10.000 fő alatt a kistélepülések összefogásai, 10.000 fő felett pedig a lokálpatrióta egyesületek. A pártok „elengedték” a társadalmi szervezetek „kezét”, egyedül indulnak a választásokon.

Az intézményi keretek alapján tehát úgy tűnik, hogy a regionális politikában az elmúlt 20-25 évben az országos pártok térnyerése az uralkodó trend. A következő részben ennek a trendnek a pontosabb elemzésére vállalkozom a módszertani fejezetben bemutatott egy nemzetközi kutatás keretrendszerében, arra keresve a választ, hogy a magyar regionális szint a nacionalizáció vagy a regionalizáció fogalmával írható-e le inkább.

Ha megvizsgáljuk Nyugat-Európa és Kelet-Európa országait a másodrendű választások korábban ismerttetett indikátorainak (választási részvétel, kormányzó és ellenzéki pártok szavazatarányának alakulása) segítségével, láthatjuk, hogy a két ország-csoport között nem érzékelhető érdemi különbség (16. táblázat). Csehország és Szlovákia ugyan

¹²⁵ A Nógrád megyei „Civilek a Megyéért” egyesület ugyan új belépőként indult a megyei önkormányzati választáson, ám az ajánlószervények összegyűjtésében pártpcsolatok segíthettek – a szervezet listavezetője a Fidesz-KDNP színeiben indult Somosközfalu képviselői és polgármesteri címéért.

kiugrónak számítanak a maguk magas részvétel-változásával, de a részvétel terén például Magyarország hasonló eredményeket produkál, mint az Egyesült Királyság vagy Németország. A szavazatarány-ingadozások kapcsán ugyanakkor azt kell látnunk, hogy számos kelet-európai országban (Magyarország, Románia, Szlovákia, Oroszország) az ellenzéki pártok és szavazatot veszítenek a regionális választásokon (Schakel – Dandoy 2017a: 5).

16. táblázat: *Választási részvétel és kormányzati-ellenzéki szavazatarány-ingadozások Európában (1990-2014)*

	Választási részvétel átlagosan			Szavazatarány-változások átlagosan	
	Regionális választási részvétel	Parlamenti választási részvétel	Részvétel-különbség	Kormányzó pártok	Ellenzéki pártok
Ausztria	76,5	81,8	-5,4	0,4	0,2
Belgium	89,3	90,1	-0,8	-2,2	1,0
Dánia	76,0	81,3	-5,2	1,4	-2,2
Egyesült Királyság	49,4	63,5	-14,2	-17,2	2,3
Franciaország	60,0	65,5	-5,5	-7,5	2,0
Görögország	70,1	73,7	-3,7	-3,6	0,9
Hollandia	51,5	78,8	-27,4	-2,9	1,7
Németország	64,8	77,8	-13,2	2,0	-2,8
Norvégia	57,9	77,2	-19,3	-4,3	2,3
Olaszország	74,1	82,8	-8,7	-1,6	-1,3
Spanyolország	67,0	67,6	-0,6	-7,9	-0,4
Svájc	44,5	45,1	-0,7	-8,3	-1,1
Svédország	81,2	83,8	-2,6	0,0	-0,4
NYUGAT-EURÓPA	66,0	73,4	-7,5	-3,6	0,1
Bosznia-Hercegovina	56,0	-	-	-0,6	-1,9
Bosznia-hercegovinai Föderáció	54,5	-	-	1,7	-4,2
Csehország	35,5	64,6	-29,2	-18,0	8,8
Horvátország	53,9	66,2	-19,4	-3,3	2,2
Lengyelország	46,1	46,4	-0,3	-5,1	1,6
Magyarország	50,7	64,1	-13,4	-3,7	-6,8
Oroszország	50,0	61,6	-11,6	-0,5	-4,1
Románia	54,5	63,0	-8,5	-1,8	-1,7
Szerbia és Montenegró	65,8	60,0	0,3	-	-
Vajdaság Autonóm Tartomány	52,6	-	-	6,9	5,8
Szlovákia	21,7	67,1	-45,4	-15,7	-3,9
Törökország	86,1	84,4	1,7	-4,6	1,4
KELET-EURÓPA	61,1	69,3	-8,0	-3,8	-0,8

Forrás: Schakel – Dandoy (2017)

Az adatok alapján úgy tűnik, hogy a másodrendű választások modellje nem alkalmazható egyértelműen Kelet- és Közép-Európa országaira. Ugyanakkor a kutatás során az adatok vizsgálata rámutatott arra, hogy alapvető különbség van a nyugati és keleti pártrendszerek között: a nyugati, konszolidálódott demokráciákkal szemben keleten a nagy szavazatarány-változást gyakran nem a kormányzó és ellenzéki pártok közötti erőviszonyok változása eredményezi, hanem a pártrendszerek változásai – pártok megszűnése, szétválása, új szervezetek létrejötte. Éppen ezért szükség van arra, hogy két új típust is bevonjunk a vizsgálatba a kormányzó és ellenzéki erők mellett. Az egyik az új pártok csoportja, amelyekbe azok a szervezetek tartoznak, amik a parlamenti választáson nem indultak, és először a regionális választáson mérették meg magukat. A másik csoport a képviselő nélküli pártok csoportja, amelynek szervezetei indultak a parlamenti választásokon, de nem jutottak parlamenti mandátumhoz, így nem sorolhatóak be kormányzó vagy ellenzéki oldalra sem (Schakel – Dandoy 2017: 5-6).

A szavazatarányok változásának a parlamenti és regionális választások között eddig két lehetséges okát azonosítottuk. Az egyik lehetőség az, hogy, a másodrendű választások elméletének feltevései működnek, és a választópolgárok arra használják a regionális választást, hogy véleményt nyilvánítsanak a kormányzó pártokról. A másik, közép- és kelet-európai országokra jellemző ok az, hogy a két választás között megváltozik a pártrendszer, új belépők jelennek meg, vagy régi szervezetek bomlanak fel, ami befolyásolni fogja a regionális választás eredményét. A harmadik lehetőség természetesen az, hogy a regionális választáson olyan politikai erők is elindulnak, amelyek az országos politikai küzdelem egészében nem, vagy csak érintőlegesen vesznek részt, de egy-egy területi egységhez kötődően sikeresen tudnak szerepelni a választásokon. Ezeket a pártokat nevezhetjük regionális pártoknak¹²⁶. Ha az adatok a regionális pártok jó szereplését és egyre növekvő jelenlétét mutatják, akkor beszélhetünk regionalizációs folyamatról.

¹²⁶ Habár a dolgozatban a „regionális párt” kifejezést használom, érdemes megjegyezni, hogy a kutatás kiterjesztően használja a fogalmat, és „nem országos párt”-ként („non-statewide party”) hivatkozik a szervezetekre. Ezzel a cél az, hogy ne csak az egyetlen területi egységhez (régióhoz) kapcsolódó szervezeteket lehessen regionális pártként kezelni (jó példa Magyarország esetében erre az 1990-es évek elején tevékenykedő Balaton Szövetség, amely nem kizárólag egyetlen megyében indult el a választásokon).

Az európai adatokat (17. táblázat) áttekintve látható, mindkét ország-csoportban számos olyan állam található, ahol a regionális pártok nem jelennek meg a parlamenti választásokon, csak a regionális választásokon szerepelnek eredményesen. Néhány kivételtől eltekintve (nyugaton: Egyesült Királyság, Belgium, Spanyolország; keleten: Szerbia, Szlovákia) a regionális pártok ereje kicsi, a regionális választásokon is csak valamivel 5 százalék feletti a szavazatarányuk Európában.

17. táblázat: *Regionális pártok átlagos szavazataránya Európában (1990-2014)*

	Regionális pártok ereje		
	Regionális választások	Parlamenti választások	Különbség
Ausztria	0,1	0,0	0,1
Belgium	11,4	12,8	-1,4
Dánia	6,5	6,0	0,5
Egyesült Királyság	38,8	31,8	7,0
Franciaország	1,6	0,0	1,6
Görögország	6,4	0,0	6,4
Hollandia	2,0	0,0	2,0
Németország	9,1	7,9	1,2
Norvégia	0,5	0,2	0,3
Olaszország	9,4	7,4	2,0
Spanyolország	14,5	8,7	5,8
Svájc	0,8	0,7	0,1
Svédország	0,8	0,0	0,8
NYUGAT-EURÓPA	5,6	3,1	2,5
Bosznia-Hercegovina	2,3	0,1	2,2
Bosznia-hercegovinai Föderáció	0,4	0,0	0,4
Csehország	2,3	0,0	2,3
Horvátország	5,8	1,9	3,9
Lengyelország	3,0	0,8	2,2
Magyarország	3,7	0,0	3,7
Oroszország	1,1	0,0	1,1
Románia	10,1	10,6	-0,5
Szerbia és Montenegró	-	-	-
Vajdaság Autonóm Tartomány	18,7	6,7	12,0
Szlovákia	12,0	11,0	1,0
Törökország	6,0	6,3	-0,3
KELET-EURÓPA	5,2	4,1	1,1

Forrás: Schakel – Dandoy (2017)

Mielőtt rátérünk a magyarországi adatok elemzésére, foglalkozni kell még egy közép- és kelet-európai sajátossággal, ami megnehezíti az adatok értelmezését. Habár Nyugat-

Európában sem teljesen ismeretlen a választási szövetségek működése, ritkán fordulnak elő, és ha mégis, a szövetségek állandóságot mutatnak. Ezzel szemben a poszt-kommunista országokban a választásokon megszerzett szavazatok jelentős részét¹²⁷ választási szövetségek tudhatják magukénak, ráadásul a szövetségek változatos mintát mutatnak, résztvevőik gyakran változnak. A kutatás az adatok kezelhetősége végett ezért egy egyszerűsítéssel élt, és a választási szövetségek által megszerzett szavazatokat egyetlen politikai szervezethez társította. A szelekció elve az volt, hogy az a párt kapta meg szavazatokat, amely az előző (parlamenti vagy regionális) választáson a legnagyobb szavazatarányt szerezte meg (a szövetségben részt vevő többi párthoz képest). Ez a megoldás ugyan lehetővé teszi a különböző választási adatok összehasonlítását, de nyilvánvalóan növeli a különbözőségi indexek értékét: ha egy párt önállóan szerepel egy választáson, de a másik választáson erősebb szövetséggel közösen indul, akkor csak az első választási eredménye fog bekerülni a vizsgálatba.

Gyakorlati megfontolásokból adódóan az elemzés tehát nem képes ezt a problémát kezelni – mindenesetre Dandoy és Schakel feltételezése szerint a választási szövetségek léte sok esetben a regionalizáció folyamatát jelzik, mivel az országos pártok nem keresnék a regionális pártokkal való szövetségkötést, ha elég erősnek éreznék magukat ahhoz, hogy önállóan is jól szerepeljenek az adott régióban (Schakel – Dandoy 2017:8). Ezt az érvelést látszik alátámasztani a magyar országos pártok szövetségkötési stratégiájának korábban már említett, 2010-es megváltozása is: a választási rendszer reformja és a pártrendszer drasztikus átalakulása után a pártok nem keresték a társadalmi szervezetekkel való kapcsolatot.

A magyar eset feldolgozását¹²⁸ indokolja, hogy bár az országos pártok helyi és regionális választásokon való szereplésével kapcsolatban születtek tanulmányok (például Böhm 2006; Wiener 2010), a megyei választások eredményének szisztematikus, nemzetközi összehasonlításban is értelmezhető elemzése mindeddig hiányzott.

Magyarország esetében előzetesen arra számítottunk, hogy mivel a megyei önkormányzatok relatív gyenge pozícióban vannak strukturális és funkcionális okokból, illetve önállóan nagyon kevés kompetenciával és felelősséggel bírnak (Hooghe et al

¹²⁷ Horvátországban a szavazatok 58 százalékát, Szlovákiában 59 százalékát, Csehországban 38 százalékát, Magyarországon és Romániában pedig 33-33 százalékát választási szövetségek szerzik meg a választásokon (Schakel – Dandoy 2017: 7).

¹²⁸ Az alábbi elemzés megjelent: Dobos és Várnagy 2017.

2010), a nacionalizáció folyamatával és a másodrendű választásokra utaló jellemzőkkel fogunk találkozni. Ez megjelenhet a parlamenti választásoknál alacsonyabb választói részvételben, a kormányzó erők ellenzéki és kis pártok javára történő szavazatvesztésében. A képet árnyalhatja a választások időzítése: Magyarországon a megyei választások körül-belül fél évvel a parlamenti választások után voltak, ami Jeffery és Hough (2003) ciklikusság-elmélete szerint nem elég nagy idő ahhoz, hogy a kormányzó pártok jelentős szavazatvesztéseget szenvedjenek el¹²⁹, azaz előfordulhat, hogy a regionális választások a megelőző parlamenti választásokéhoz hasonló eredményt mutatnak.¹³⁰

A parlamenti és regionális választások közötti különбözöség meghatározása megfelelő lehet arra, hogy a szavazataránybeli eltéréseket mérjük. A pártrendszer egyezőség (NN-RR) méri a nemzeti és regionális választások közötti teljes különbséget, amely a különböző szintek összehasonlításából adódó különбség (választókerületi egyezőség – NN-NR), illetve a különböző választások összehasonlításából adódó különбség (választási egyezőség – NR-RR) eredője. A 4. ábra mutatja a különбзöségi indexek alakulását Magyarországon 1990¹³¹ óta. Egyrészt megállapítható, hogy a választókerületi egyezőség viszonylag nagy (vagyis az NN-NR különбзöségi index értéke viszonylag alacsony), azaz a politikai szervezetek parlamenti választási szereplésében nincs jelentős különбség abból adódóan, ha az országosan aggregált adatokat hasonlítjuk a régiós választási adatokkal. Az adatok időben stabilitás mutatnak – az egyetlen kivétel az 1990-es év, amely eltérés azzal magyarázható, hogy ez volt az első demokratikus választás a poszt-kommunista Magyarország életében. Másrészt, a választási egyezőség régióként alacsony (azaz a különбзöségi index viszonylag magas), ami azt mutatja, hogy a választópolgárok a parlamenti választásokon nem (a megyei választásokon egyébként

¹²⁹ Különösen igaz lehet ez a magyar esetben, ahol a parlamenti választás után relatív sok idő telik el az új kormány megalakításáig, továbbá a két választás közötti időszakot nagyrészt a nyári politikai „uborkaszezon” tölti ki, és a kormányzás tényleges megkezdése egybe esik az őszi önkormányzati választási kampány kezdetével.

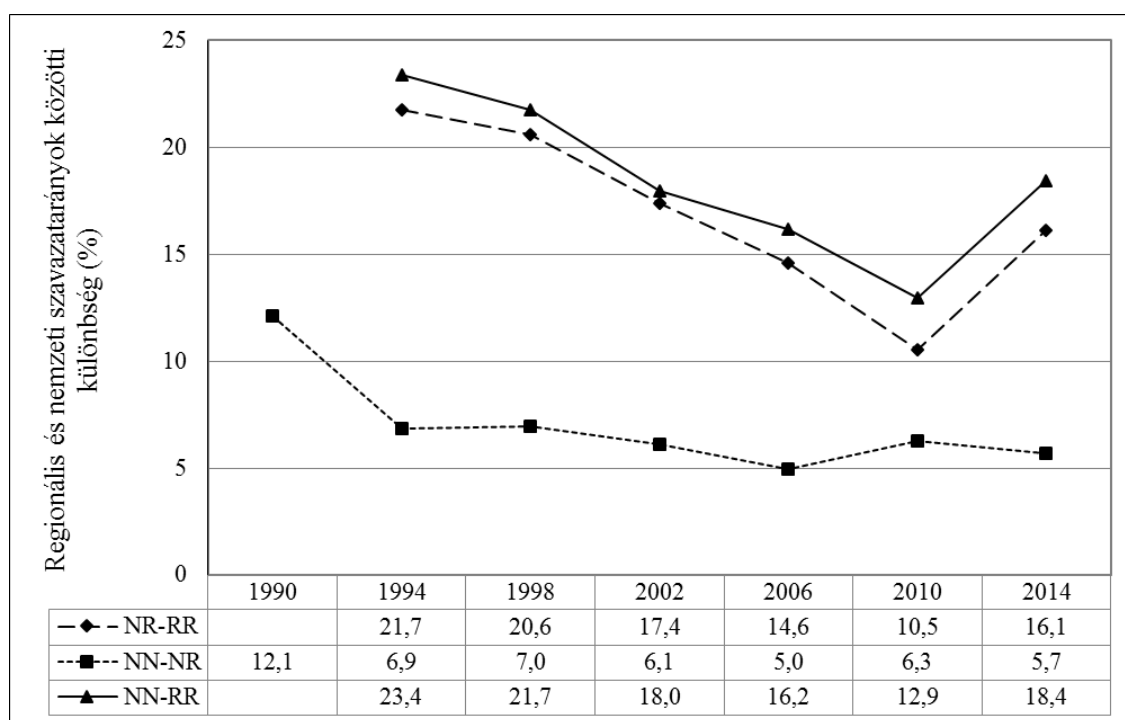
¹³⁰ Az Alaptörvény elfogadásával, 2014-től kezdve öt évente tartanak önkormányzati választásokat (35. cikk), ami az itt leírt dinamikát alapvetően változtathatja meg – az átalakítás hatásait azonban csak 2019-ben tapasztalhatjuk először.

¹³¹ Mivel 1990-ben a megyei közgyűlés választása közvetett módon, elektorokkal történt, erre az évre csak a parlamenti választásokból számítható választókerületi egyezőség mutató adható meg.

megjelenő) regionális preferenciáikat fejezik ki, hanem országos pártok szerinti preferenciájuk alapján szavaznak.

A választókerületi egyezőség kapcsán érdemes megjegyezni, hogy mivel Magyarországon 2011-ig vegyes választási rendszer alkalmaztak a parlamenti választásokon, ezért a választópolgárok nem csak területi (megyei) ágon fejezhették ki preferenciájukat, de egyéni kerületi képviselőjük megválasztásakor is – a projekt a megyei ágon leadott szavazatok alapján végezte a számításokat, így az eredmény alábecsülheti a szavazatarányok különbözőségét, mivel a magyar rendszerben a választópolgároknak lehetősége van a szavazataik megosztására.¹³² A 2011-es választási reform megszüntette a területi (megyei) választási ágat, ezért a 2014-re vonatkozó adatokat az országos pártlistára leadott szavazatok területi bontásából kellett kiszámítanunk – az eltérő számítási módszer ellenére a választókerületi egyezőség hasonló a korábbi évek pontszámaihoz.

4. ábra: *Különbözőségi indexek alakulása Magyarországon (1990-2014)*



Forrás: Dobos – Várnagy (2017)

¹³² A szavazatmegosztás („split-ticket voting”) jelenségéről lásd például Moser – Scheiner 2009; Benoit 2001).

A pártrendszer és választási egyezőség mutatók 1990-től kezdve folyamatosan emelkednek (azaz a hozzájuk tartozó, a 4. ábrán látható különbözőségi indexek értékei egyre csökkennek), majd 2014-ben drasztikusan nő a parlamenti és regionális választások szavazatarányai közti különbség. Továbbá, érdemes megjegyezni, hogy a pártrendszer illetve választási egyezőség mutatók alakulása a teljes vizsgálati időszakban követi egymást, ami azt jelzi, hogy a parlamenti és regionális választások szavazatarányai közti különbséget jelentős részben a két választás közötti szavazat-változások vezérlik. Ez jelenthetné azt is, hogy a választópolgárok preferenciái megváltoznak a két választás között, de eredhet egy magyar sajátosságból is: a regionális választásokon nem ugyanazok a választók szavaznak, mint a parlamenti választásokon. A megyei jogú városokban élő választópolgárok (városuk megyéből kiemelt státusza miatt) nem szavaznak a megyei közgyűlési választások pártlistáira, amely azt eredményezi, hogy a különbözőségi indexek számítása során lényegében különböző választókerületeket hasonlítunk össze – a nemzeti (parlamenti) szavazatarány tartalmazza a megyei jogú városokban élő választópolgárok preferenciáit, míg a regionális szavazatarányok a megye többi részén élő választók preferenciáit tükrözik. Ebből adódóan nem világos, hogy a különbözőségi indexek a választások közötti szavazatarány-változásokat tükrözik, vagy a megyék és a megyei jogú városok választópolgárainak preferenciáiból adódó különbséget. Korábbi kutatások (Evans – Whitefield 1995; Körösné 1999) mindenesetre azt mutatják, hogy a város-vidék törésvonal alakítja a választói preferenciákat és a magyar pártrendszer fejlődésére is hatással volt (McAllister – White 2007; Casal-Bértoa 2014). Knutsen (2013:29) szerint a városban/vidéken élés és a pártválasztás közötti korreláció mérsékelt, de szignifikáns. Magyarország területi szerkezete fragmentált, a több mint 3100 önkormányzatból alig több mint 320 város. A 23 megyei jogú város kiemelt jelentőséggel bír a megyékben gazdasági szempontból, és fontos szerepet játszik a szociális ellátás fenntartásában (Tábit 2012). A KSH adatai szerint Magyarország népességének egynegyede megyei jogú városokban él (Budapestet nem számítva), és ezek a kiemelt települések adják a vállalkozások 34 százalékát és a munkahelyek 25 százalékát (KSH 2012). Ebből valószínűsíthető, hogy a 4. ábrán

megjelenő szavazatarány-különbségek a választások közötti szavazói preferencia-változás mellett a város-vidék törésvonal¹³³ hatásait is tükrözik.

Felmerül a kérdés, hogy mi okozza a pártrendszer illetve választási egyezőség növekedését 1990-től egészen 2014-ig, továbbá minek az eredményeként nő meg a szavazatarány-különbség 2014-ben? Az 1990 után növekvő egyezőség a konszolidációval és a pártrendszer nacionalizációjának folyamataival magyarázható, melynek során az országos pártok egyre inkább képesek voltak a regionális szavazatok egyre nagyobb hányadát megszerezni (18. táblázat). A magyar szakirodalomban már 1995-ben megjelent a pártrendszer „befagyásának” észlelése (Ágh 1995), a rendszerváltás hajnalán létrejött pártok pedig sikeresnek bizonyultak abban, hogy az ország egész területéről szavazatokat szerezzenek, illetve megakadályozzák az új belépőket a szavazatszerzésben.

18. táblázat: *A regionális szint koncentrációjának néhány indikátora (1990-2014)*

Év	Megyei választáson induló listák száma	Képviselmet szerző szervezetek száma	A legnagyobb párt által szerzett szavazatok aránya (%)	A két legnagyobb párt által szerzett szavazatok aránya (%)
1994	370	33	31.5%	48.6%
1998	489	27	29.3%	54.2%
2002	479	11	40.4%	71.3%
2006	347	9	49.5%	80.7%
2010	72	10	58.5%	79.9%
2014	107	9	52.6%	73.9%

Forrás: Dobos – Várnagy (2017)

Az országos szintű pártrendszer megjelent a helyi szinten is, és továbbgyűrűzött a megyei önkormányzati szintre is. Míg 1998-ban még közel 500 listát tudtak pártok és civil szervezetek állítani a regionális választásokon, számuk a kétezres évek végére jelentősen csökkent – ugyanez a tendencia figyelhető meg a képviselmet szerző szervezetek számát illetően is. A legnagyobb párt 2010 óta megszerzi a regionális szavazatok abszolút többségét, a két legnagyobb politikai erő együtt pedig a kétezres évektől kezdődően rendelkezik a szavazatok több, mint 70 százalékával. A nagy országos pártok egyértelműen dominálják a regionális szintet – ezt a dominanciát mutatja az is, hogy a

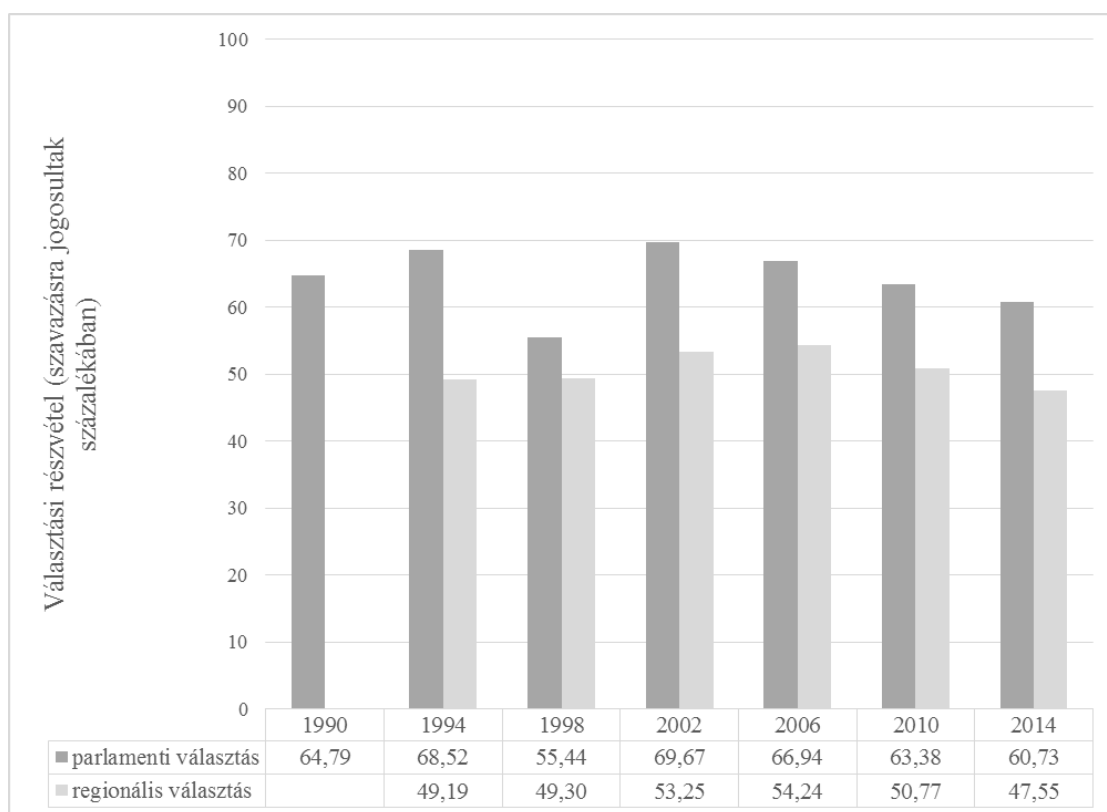
¹³³ A város-vidék szembenállás az országos pártrendszerben is megjelenik: a baloldali pártok Magyarországon tradicionálisan felülreprezentáltak a városi választókerületekben mind a nemzeti, mind a helyi választásokon, még ha ez valamelyest erodálódott is 2010 után (Enyedi-Fábián-Tardos 2014:534).

megyei közgyűlések elnökeinek jelentős része a magyar Országgyűlés képviselője is volt egyben (Várnagy 2012), egészen a mandátumhalmozás intézményének 2012-es megszüntetéséig.

A pártrendszer és választási egyezőségek ugrásszerű megváltozása 2014-ben a megyei listák számának növekedésével magyarázható (lásd 18. táblázat), amely a baloldal felbomlásából fakad: egyrészt az MSZP-ből – mely 2010-ben még a legnagyobb ellenzéki párt volt – új politikai formációk váltak ki (Demokratikus Koalíció, Együtt), másrészt a baloldal válsága új szereplőknek tette lehetővé a politikai arénába való belépést.

Természetesen a különbözőségi indexek önmagukban nem alkalmasak arra, hogy megválaszolják, a magyar esetben a regionális szint nacionalizációja vagy regionalizációja zajlott-e le. Ehhez további adatok elemzését kell bevonni.

5. ábra: *Választási részvétel a magyar parlamenti és regionális választásokon (1990-2014)*

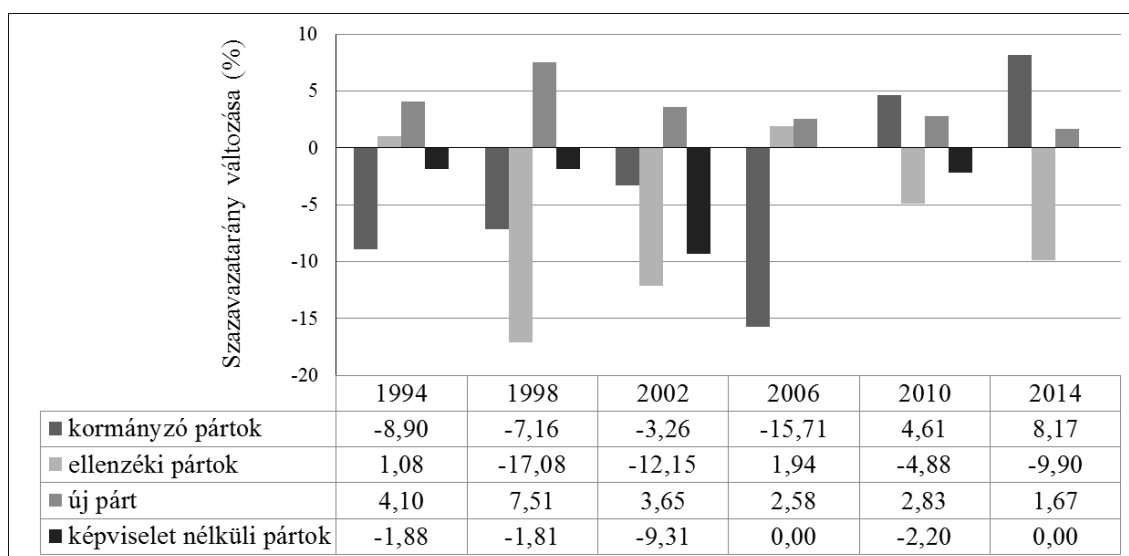


Forrás: Dobos – Várnagy (2017)

Az első mutató a másodrendű választások elméletében kiemelt jelentőségű választási részvétel – ha a regionális választások másodrendűek, és valóban a parlamenti választások újabb, második fordulójának tekinthetőek (Böhm 2006) – akkor a részvétel

alacsonyabb értéket kell, hogy mutasson ezeken a választásokon, mint a parlamenti választások esetében. Az 5. ábra szerint a választási részvétel a regionális választások esetében minden esetben jelentősen alacsonyabb¹³⁴, mint a megelőző parlamenti választásokon – ez annak fényében különösen figyelemreméltó, hogy Magyarországon a regionális választásokkal egy időben tartják a helyi önkormányzati választásokat, aminek a részvételt növelő hatással kellene bírnia (mivel a választáson nem csak a megyei önkormányzatról szóló döntés a tét). A legalacsonyabb választási részvételt (47,6 százalék) a 2014-es megyei közgyűlési választás hozta, ami nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy abban az évben nem csak országgyűlési választ tartottak (április 6-án), de európai parlamenti választást is (május 25-én) – így az október 12-én megtartott helyi és megyei választásokat az állampolgárok a nagypolitikai verseny harmadik fordulójának is tekinthették.

6. ábra: Szavazatarányok változása pártcsoportok szerint (1994-2010)



Forrás: Dobos – Várnagy (2017)

A 6. ábra a szavazatarány-változásokat négy csoport szerinti bontásban mutatja: kormányzó pártok, ellenzéki pártok, új párt, képvislet nélküli pártok – az új pártok a két vizsgált (parlamenti és regionális) választás között jöttek létre, míg a képvislet nélküli pártok elindultak a parlamenti választáson is, de nem jutottak mandátumhoz.

¹³⁴ Ebben szerepet játszhat egyrészt a pártok pénzügyi mozgástere, ami hat hónappal az országgyűlési választások után nyilvánvalóan limitáltabb, továbbá a választópolgárok „elfáradása” és érdektelensége is.

A regionális választások másodrendűségére vonatkozó hipotézisünkkel szemben az adatok vegyes képet mutatnak. Mindössze az 1994-es és 2006-os választások esetében veszítenek a kormányzó pártok szavazatokat és nyernek az ellenzéki erők voksokat, 1998-ban és 2002-ben mindkét oldal egyaránt veszített a korábban megszerzett szavazatarányaiból. 2010 és 2014 pedig a másodrendű választásokkal ellentétes képet mutat, a kormányzó pártok szavazatot nyernek, az ellenzékiek pedig veszítenek korábbi eredményükhöz képest.

A vegyes képre több tényező eredményeként alakulhatott ki. Egyrészt, az új pártok vonzóak lehetnek a szavazók számára, akik nem csak a kormányzó párttal, de a teljes politikai elittel is elégedetlenek. A 6. ábra szerint az új pártok szignifikáns arányban nyernek szavazatokat más pártcsoportoktól. Különösen igaz ez 1998-ban, ekkor meglepően nagy számú, 19 olyan új szervezet indult a regionális választáson, akik a parlamenti választáson nem. A kormányzó pártok 1994-2006 között minden esetben veszítenek a regionális választásokon a parlamenti választásokon elért szavazatarányukhoz képest. A legnagyobb változás 2006-ban látható – a helyi és megyei választások előtt, 2006 szeptemberében szivárgott ki Gyurcsány Ferenc öszödi beszéde, melynek nyomán meredeken zuhanni kezdett a kormányzó MSZP népszerűsége, amely tükröződik az október elején tartott választáson elért eredményében is. A másodrendű választások elméletével szembe nem érő eredményeket mutat a 2010-es és 2014-es év, ekkor a kormányzó Fidesz növelni tudta a parlamenti választáson elért szavazatarányát a megyei választási versenyben. Ez magyarázható a legnagyobb ellenzéki párt, az MSZP összeomlásával illetve baloldal ezt követő fragmentálódásával, és az új pártok megjelenésével. Ennek nyomán a Fidesz-KDNP pártszövetség dominálni tudta a parlamenti és a regionális választásokat egyaránt.

További érdekes eredmény a képviselő nélküli pártok jelentős szavazatarány-vesztése 2002-ben, ekkor ezek a pártok több, mint 9 százalékot veszítettek. Ennek oka két párt, a MIÉP és az FKgP szereplésével magyarázható – egyik szervezet sem volt eredményes a parlamenti választáson, de indultak a megyei választásokon.

A másodrendű választások jellemzőit figyelembe véve összességében megállapítható, hogy a magyar eset vegyes képet mutat: a választási részvétel alacsonyabb a regionális szinten, mint a parlamenti választások esetében, de a kormányzó pártok nem veszítenek szisztematikusan szavazatot az ellenzéki pártok javára a két választás között. A választások időzítése kulcsfontosságú lehet ebben: a regionális választások a vizsgált időszakban körülbelül hat hónappal a parlamenti után voltak, amely – hacsak nem

történik valami váratlan, erőviszonyokat alapvetően felborító esemény (mint 2006-ban) – nem elegendő idő ahhoz, hogy a választópolgárok a kormánypárt tevékenységéről proteszt-szavazatok formájában mondjanak véleményt.

A parlamenti és regionális választások különbözősége nem csak a regionális politikai aréna másodrendű voltát jelezheti, de a regionalizáció folyamatát is, ha a regionális pártok sikeresebben szerepelnek a megyei választásokon, mint az országgyűlési megmérettetésen.

Mint azt korábban jeleztem, a magyarországi regionális pártok elsősorban helyi civil szerveződések, melyeknek nem célja a nagypolitikai szereplés, de a helyi választásokkal egy időben tartott megyei közgyűlési választásokon is elindulnak – így e szervezetek sikeres választási szereplése indikátora lehet a megyei szint regionalizálódásának. A 19. táblázat azoknak a regionális pártoknak a számát mutatja, amelyek legalább 5 százalékos szavazatarányt tudtak elérni az egyes választásokon. Habár a regionális pártok száma viszonylag magas Magyarországon, de a szavazatarányuk a regionális választás szintjén aggregálva 5 százalék alatt maradt, és időben csökkenő tendenciát mutat. Az egyetlen kivétel ez alól az 1998-as év, amikor számos új szervezet indult a választáson, és a regionális pártok országos viszonylatban is jelentősnek mondható 7,5 százalékos szavazatarányt voltak képesek elérni. Nem világos, hogy mi lehetett az ugrásszerű növekedés oka 1994-ről 1998-ra, de egy lehetséges magyarázat az választási rendszer átalakítása: 1994-ben mindössze két hónappal helyi és megyei választás előtt vezették be a közvetlen választást a megyei szinten (az elektori eljárás helyett), így a civil szervezetek nem tudtak időben alkalmazkodni az új helyzethez – a reform hatása így csak a következő regionális választáson 1998-ban vált érzékelhetővé.

19. táblázat: *Regionális pártok szereplése a megyei választásokon (1994-2010)*

Év	Pártlisták száma*	Regionális pártok átlagos szavazataránya a regionális választásokon
1994	8	4,10
1998	19	7,51
2002	6	3,65
2006	5	2,58
2010	6	2,83
2014	4	1,67

* Azon regionális pártok által állított listák száma, amelyek legalább egy megyében 5 százalékos szavazatarányt tudtak elérni.

Forrás: Dobos – Várnagy (2017)

Áttekintve a szervezetek választási teljesítményét, mindössze egy olyan szereplőt találunk, akit klasszikus értelemben vett regionális pártként tudunk jellemezni: a Somogyért Egyesületet. A civil szervezet 1994 és 2010 között a megyei szavazatok 19-26 százalékát képes volt megszerezni, illetve 2006-ban és 2010-ben is indult az országgyűlési választásokon (2006-ban parlamenti mandátumot is szerzett), továbbá vezetője, Gyenesei István a szocialista kormány tagja volt 2008-2009 között. A szervezet tekinthető regionális érdekeket képviselő pártnak, amely Somogy megye érdekeit képviseli a regionális és országos politikai szintén egyaránt (Gyenesei István 2006 és 2010 között parlamenti képviselőként többször szólalt fel Somogy megyét érintő – főleg mezőgazdasági jellegű – témákban).

A civil szervezetek regionális politikai küzdelemben való megjelenése arra sarkalta az országos pártokat, hogy választási szövetségeket hozzanak létre a helyi gyökerű szerveződésekkel. Az ilyen jellegű együttműködés mindkét fél számára előnyökkel járhat: a helyi szervezetek nagyobb eséllyel tudnak mandátumot szerezni a választásokon, az országos pártok pedig könnyebben elérhetik a helyi közösségek választópolgárait. Magyarországon a pártok és civil szervezetek szövetségesi kapcsolata 2010-ig tartott: míg korábban gyakori volt az ilyen jellegű összefogás, addig 2010-ben és 2014-ben egyetlen olyan megyét sem találunk, ahol országos politikai párt civil szervezettel közösen állított volna listát. Ennek az oka lehet, hogy a korábban diszkreditálódott baloldali pártok nem számítottak vonzó koalíciós partnernek, a Fidesz pedig könnyedén, a civilek támogatása nélkül is sikeres tudott lenni a választásokon.

Összességében, az országos pártok egyre növekvő dominanciája mellett (Böhm 2006:14-15; Wiener 2010:118) a magyar regionális választások inkább tekinthetőek nacionalizálódónak, mint regionalizálódónak. A nacionalizáció csak részben mutatja a másodrendű választások jellegzetességeit: a választási részvétel jóval alacsonyabb, mint a parlamenti választások esetében, de a kormányzó pártok nem veszítenek szisztematikusan szavazatot az ellenzéki és kis pártok javára, sok esetben inkább a kormányzó erők növekvő népszerűségét mutatják a regionális választási eredmények. A nacionalizáció nem jelenti azt, hogy a regionalizáció jelensége egyáltalán nem figyelhető meg. Magyarországon számos új párt jelenik meg megyei szinten, és szerez jelentős szavazatarányt a választásokon. Ugyanakkor, ezek a pártok elsősorban nem regionális identitással rendelkező szerveződések, hanem helyi gyökerekkel bíró civil szervezetek, amelyek a helyi választások mellett a megyei politikai arénában is megmérettetik magukat. A nacionalizáció folyamatát erősíti a két választási reform (1994, 2010) is,

amely előbb beengedte az országos pártokat a regionális politikába, majd a választási szabályok átalakításával megnehezítette a civil szervezetek számára a választáson való indulást és sikeres szereplést.

6.3. Összegzés

A fejezet a magyar önkormányzati rendszer politikai autonómiájának szervezeti szintű empirikus elemzését tűzte ki célul. Egy olyan értelmezési keretben vizsgáltam a politikai szervezeteket, amely arra a kérdésre keresi a választ, hogy a szub-nacionális szinteken a „top-down” vagy a „bottom-up” folyamatok érvényesülnek-e jobban. Ha úgy tetszik, az elemzés visszatért a magyar önkormányzati rendszer azon, rendszerváltás idején feltett kérdéséhez, hogy miről szól a helyi politika: az országos pártokról vagy a helyi szervezetekről?

Az empirikus elemzés visszaigazolja azt az elképzelést, hogy a választási rendszerben alkalmazott, népesség szerinti szétválasztás más-más típusú helyi politikát eredményez. A kisebb településeken a független jelöltek mellett elsősorban a helyi pártok (civil szervezetek) jelenléte meghatározó, a nagyobb településeken viszont az országos pártok kerülnek túlsúlyba. Úgy tűnik, hogy az országos pártok egy bizonyos településméret alatt nem tudnak (vagy nem akarnak) a helyi politika formálói lenni, adott településméret felett azonban az országos politika logikája határozza meg a helyi politika működését is.

Ezek természetesen nem új eredmények. A dolgozat abban kívánt hozzájárulni a korábbi kutatásokhoz, hogy a két, egymással ellentétes irányú folyamat találkozását a középszinten vizsgálja. Magyarországon a megyei szint azért megfelelő terep ennek a dinamikának az elemzésére, mert a fentebb ismertetett tényezők (regionális pártok ellen ható intézményi berendezkedés, megyei identitás hiánya, helyi és megyei választások időzítése stb.) miatt a megyei aréna a helyi pártok számára is megjelenési lehetőséget kínál.

A nemzetközi kutatáson alapuló eredmények szerint Magyarországon inkább a „top-down” jellegű folyamat (nacionalizáció) érvényesül, az országos pártok egyre meghatározóbb szereplők, egyre inkább egyeduralkodók a középszinten is, az intézményrendszer változása és az országos pártok szövetségi politikája is az alulról jövő kezdeményezések visszaszorulásának irányába hatnak.

Magyarország ezzel illeszkedik a közép- és kelet-európai országok sorába a regionális politika terén. Schakel és Dandoy kifejtik a nemzetközi kutatást záró tanulmányukban,

hogy a térség országaiban a regionális szint nacionalizációja az uralkodó trend: a másodrendű választás jellemzői érvényesülnek, mivel a választók, a politikusok a politikai pártok és a média is alacsony téttel bíró, országos politikai keretben értelmezett voksolásnak tekintik a választásokat. Az egyes országok arra szolgálnak példaként, hogyan lehet a középszint nacionalizációját magas szinten végrehajtani: olyan intézményrendszer kialakításával, ami a történelmi régiókat keresztülvágja és a területileg koncentrált kisebbségeket szétválasztja; a regionális önkormányzatok gyengén tartásával, a középszinttel versengő szub-nacionális egységek fenntartásán keresztül; illetve olyan választási szabályokkal, amelyek arra szorítják rá a regionális pártokat, hogy országos pártokkal szövetségben szerepeljenek a választásokon (Schakel – Dandoy 2017: 17).

7. AZ ÖNKORMÁNYZATOK HORIZONTÁLIS HATALMI VISZONYAINAK VÁLTOZÁSA

A fejezetben (a korábbiakban ismertetett módon) a helyi politika horizontális viszonyait vizsgálom három empirikus kutatáson keresztül. Az első kutatás célja a magyar helyi szint kulcsszereplőinek azonosítása és egymáshoz való viszonyának feltárása. A második kutatás az önkormányzati reformra koncentrálni, kvalitatív interjúk segítségével azt vizsgálja, hogy a helyi szint szereplői miként látják az átalakításokat. A harmadik kutatás szintén a változások megragadására törekszik, kvantitatív módszertannal: azt vizsgálom, hogy a magyar önkormányzat kiemelt szereplőjének (polgármester) percepcióira miként hat az önkormányzati rendszer átalakítása.

7.1. Kulcsszereplők a helyi politikában¹³⁵

Az önkormányzatok működését vizsgálva feltehető a kérdés, hogy kik határozzák meg a helyi döntéshozatal folyamatát, hol vannak a döntéshozatal kritikus pontjai, avagy hol és hogyan dőlnek el az ügyek helyi szinten? A kérdések megválaszolásához első lépésként az intézményi meghatározottságot kell megvizsgálni, vagyis azt, hogy az önkormányzati törvény milyen jogkört ír elő az egyes szereplőknek. A tényleges működés feltérképezéséhez azonban nem elégséges a törvényi keretek ismerete, hiszen ez több ponton is rugalmasan¹³⁶ alkalmazható és teret ad az egyedi megoldásokra.

A magyar önkormányzati rendszerben három fő szereplőt azonosíthatunk: a polgármestert, a képviselő-testületet és a jegyzőt. Jogi szempontból főszerzőként a képviselő-testületet határozhatjuk meg, hiszen az önkormányzati feladat- és hatáskör a képviselő-testületet illeti meg. A képviselő-testület munkáját bizottságok segítik, amelyek szerepe a testületi döntések előkészítése és ellenőrzése. Az önkormányzati rendszerben kiemelt szerepet kap a polgármester, aki a képviselő-testület elnöke. Gyergyák (2007) rámutat, hogy a szereplők közötti konfliktusok nagy része abból fakad, hogy bár a polgármester az önkormányzati tevékenységet a képviselő-testület irányítása

¹³⁵ Az alfejezetben szereplő elemzés megjelent: Várnagy és Dobos 2011.

¹³⁶ Tekintve az önkormányzatok sokféleségét, azt feltételezzük, hogy szükség is van erre a rugalmasságra, hiszen az adott település gazdasági-társadalmi-földrajzi helyzete más és más kontextusba helyezi a döntéshozatalt, amit még tovább árnyal a vezető politikai erő és a döntéshozók személye is.

és ellenőrzése alatt látja el, így a testület utasíthatja is, a törvény alapján a polgármesternek kiemelt funkciója van a testületen belül és gyakorlatilag vezeti azt. Az 1994-es módosítások tovább erősítették a polgármester szerepét a helyi önkormányzat többi szereplőjével szemben, többek között a polgármesterek közvetlen választásának bevezetése révén, ami erős legitimitással ruházta fel a települések vezetőit. A polgármesterek a hivatalt vezető jegyzővel szemben is kiemelt pozíciót birtokolnak, hiszen a hivatal irányítását a polgármester látja el, aminek korlátot csak a képviselő-testület döntései szabnak, nem pedig a jegyző jogosítványai. Bár a törvények címzettje általában a képviselő-testület, kivételes esetekben a polgármesternek döntési jogköre lehet a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben. A polgármester irányítási funkcióját jelzi, hogy javaslatot tehet az alpolgármester személyére, aki a polgármester irányítása alatt látja el a feladatát. Politikai értelemben tehát a polgármester az önkormányzati döntések motorja. A végső döntés, mint szavazás viszont természetesen a képviselő-testületet illeti meg, így a polgármester és a testület viszonya kritikus kérdése a döntéshozatali folyamatnak.

A jegyző feladatköre a törvény alapján inkább ellenőrzés jellegű, hiszen a törvényességi kritériumok betartására és a hivatal működésének szakszerűségére figyel. Míg a többi szereplő munkájának jellege politikai, addig a jegyző inkább a szakmai dimenziót képviseli. Témánk szempontjából azonban fontos kiemelni, hogy a jegyző nem csak utólagosan ellenőriz, hanem a döntési folyamat egészét végigkíséri: „A képviselő-testület döntéseinek szakmai megalapozása a jegyző tevékenységi körének egyik legfontosabb területe. Biztosítani kell az előterjesztések igazgatási-szakmai színvonalát, a szükséges információk begyűjtését és feldolgozását. Különös gonddal kell előkészíteni a határozati javaslatokat, a rendelet-tervezeteket. A döntések törvényességéért a jegyzőt önálló felelősség terheli.” (Gyergyák 2007: 15). A feladatellátás biztosítása érdekében a jegyzőnek joga van a bizottságok és a képviselő-testületi üléseken való részvételhez. A munkáltatói jogok gyakorlása tekintetében a magyar szabályozás a polgármester és a jegyző szoros együttműködését írja elő azáltal, hogy a polgármester egyetértési jogot gyakorolhat a jegyzőt megillető munkáltatói jogokat illetően, illetve a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat a jegyzővel szemben. Tehát széles jogkörei ellenére a jegyző csak akkor tudja hatékonyan ellátni a feladatát, ha a polgármester és a képviselő-testület együttműködik vele, hiszen egyrészt a jegyző erősen kiszolgáltatott helyzetben van a képviselő-testület és a polgármester felé, másrészt az „elkövető” felelőssége sok esetben nehezen számon kérhető (Gyergyák 2007).

Intézményi megközelítésben a magyar önkormányzat rendszerben egy szakmai szereplőt, a jegyzőt és két politikai szereplőt, a polgármestert és a képviselő-testületet azonosíthatunk. Az önkormányzati döntéshozatal vizsgálatához azonban ez a szereposztás két pontos is kiegészítésre szorul: egyrészt bár a törvény csak jelzés szinten szól az alpolgármesterekről¹³⁷, tényleges szerepük feltérképezése elengedhetetlen. Másrészt a törvényben egységesen kezelt képviselő-testület politikai szempontból egyáltalán nem tekinthető egységesnek, hiszen a képviselők a parlamenthez hasonlóan pártalapon szerveződő frakciókba szerveződve dolgoznak. Böhm (2006) megközelítésében az országos politika dominálja a helyi politikát, azaz az országos viszonyok meghatározzák a helyi politikai működését, ami előrevetíti a helyi döntéshozatal átpolitizáltságát, a pártok és a frakciók kiemelt szerepét

A pártok domináns szereplői a helyi politikának, bár az egyes szintek átpolitizáltsága változó. Horváth M. (1996) illetve Mellors és Pijnenburg (1989) nyomán elmondható, hogy a településnagyság meghatározó változó a pártok jelenléte szempontjából. A kisebb településeken ún. közösség-alapú helyi önkormányzatok működnek, amelyekben a tisztségviselők, a képviselők és polgármesterek sokszor társadalmi megbízatásban végzik munkájukat. A helyi politika alsó szintjén a pártok jelenléte kevésbé kitapintható, a választások során a személyes jellemzők, az ismertség és a társadalmi beágyazottság számít kritikus tényezőnek. A pártok hiánya azonban nem feltétlenül jelenti hatalom központosodásának hiányát, hiszen a kisebb településeken sokszor egy-egy befolyásos személy irányítja a döntéshozást.

A pártosodás mértékében megjelenő különbségekhez hozzájárulhat a települések, területek eltérő fejlettségi szintje is, általános tapasztalat, hogy a fejlettebb városokban a pártok jelenléte erőteljesebb, ami alátámasztja azt az elméletet, hogy a pártok az elérhető pénzügyi, emberi és politikai erőforrások függvényében jelennek meg az önkormányzatokban (Horváth M. 1996: 45-47).

Magyarországon a jogi szabályozás két különböző határt állapít meg: a már ismertetett választási rendszerben 10000 főnél húzódik meg a határ, az ennél kisebb településeken a

¹³⁷ 1990. évi LXV. törvény (a helyi önkormányzatokról) 34. § „A képviselő-testület a polgármester helyettesítésére, munkájának a segítésére, egyes önkormányzati feladatok ellátására alpolgármestert (alpolgármestereket) választhat.”

2011. évi CLXXXIX. törvény (Magyarország helyi önkormányzatairól) 74. § (1) „A képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert (...) választ, több alpolgármestert választhat.”

kislistás szavazás a pártok jelenlétének ellenébe hat. A másik határ háromezer fő, az ennél nagyobb településeken kötelező a főállású polgármester választása, ami a poszt professzionalizáltságát jelzi¹³⁸. Azonban a gyakorlatban a pártosodási határ sokkal alacsonyabb népességszámnál húzódik (Soós é.n.), a Medián a 2006-os önkormányzati választások kapcsán készített felmérése¹³⁹ alapján a szavazók pártossága 2002-2006 között is nőtt, így a függetlenek erős jelenléte egyre inkább a kisebb (párszáz fős lakossággal bíró) falvakra szorítkozik. A magyar rendszerben a pártok jelenlétének értékelését nehezíti, hogy sok esetben független jelöltek mögött bújnak meg vagy helyi, civil szervezetekkel együtt indítanak jelölteket (Kákai 2004). Az erősödő pártosodás azonban azt jelzi, hogy a városok szintjén a helyi politikában is tetten érhető az országos szintű politikát mozgató párt dinamika, amit csak kivételes esetben írnak felül helyi érdekek.

Ahhoz, hogy a közelebb jussunk a „kik határozzák meg a helyi döntéshozatal folyamatát?” kérdés megválaszolásához, a magyar intézményi berendezkedés és a szakirodalmi ismeretek alapján érdemes hipotéziseket felállítani, illetve azokat empirikus úton tesztelni. Az alább ismertetett elemzés a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP projektjének¹⁴⁰ keretében készült 2011-ben. A kutatás során a Közép-Magyarországi Régió három településén kvantitatív és kvalitatív eszközökkel igyekeztünk feltárni az önkormányzatok döntéshozatali viszonyait.

A korábban bemutatott magyar és nemzetközi szakirodalom egységes abban a kérdésben, hogy a magyar önkormányzati rendszer fő szereplője a polgármester, így *feltételezhető, hogy politikai értelemben az általunk vizsgált önkormányzatokban is a polgármester a döntések motorja (H1)*. Mit jelent ez pontosan? Ahhoz, hogy pontosabb képet kapjunk arról, hogy milyen szerepet is tölt be a polgármester (és a többi szereplő) a helyi döntéshozatalban, érdemes azt többlépcsős folyamatként értelmezni. Egy leegyszerűsített

¹³⁸ Magyarországon 3000 fő alatti településen sem igazán jellemző, hogy társadalmi megbízatású polgármester látja el a település vezető funkcióját: a HVG 2011-es adatai alapján Pest megyében a 81 érintett település közül csak 25-ben dolgozik társadalmi megbízatású polgármester. Forrás: <http://tinyurl.com/tsd-polgm>, letöltés dátuma: 2016. szeptember 10.

¹³⁹ Medián: *Párt vagy személy? Előrejelzés helyett - két héttel az önkormányzati választások előtt* <http://tinyurl.com/median-felm>, letöltés dátuma: 2016. szeptember 10.

¹⁴⁰ TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 – „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért”. Kutatásvezető: Ilonszki Gabriella. A disszertációban használt kérdéseket lásd az 5. számú mellékletben.

politikai modellben a döntéshozatal öt lépcsőből áll: az ügyek kezdeményezése, a döntések előkészítése, döntéshozatal, végrehajtás és ellenőrzés (Vass 2005). Ebben a folyamatban a politikai befolyás főleg az első három fázisban érvényesül, így feltételezhetően az önkormányzatoknál a polgármester fontos *kezdeményező szerepet* játszik (H1/A), aktívan *részt vesz a döntések előkészítésében* (H1/B) és *dominálja a döntéshozó szerv*, azaz a képviselő-testület *munkáját* (H1/C). A polgármester mellett az önkormányzati döntéshozatal fő szereplői a jegyző, az alpolgármester és a képviselő-testület. A magyar önkormányzati rendszerre jellemző egyszemélyes vezetés alapján az a feltételezhető az is, a jegyző kizárólag *külső kontrollt* gyakorol a döntéshozatal felett, feladata a törvényesség felügyelete, így csak *a döntések előkészítésében* játszik szerepet (H2). Az alpolgármester szerepét illetően az intézményi keretek és a szakirodalom sokkal kevesebb támpontot nyújt a döntés- és hatáskört illetően. Ezt értelmezhetjük rugalmas jogi környezetként is, vagy úgy, hogy az alpolgármesteri szerep nem elég fontos ahhoz, hogy részletesen kelljen szabályozni. Feltételezésem *szerint az alpolgármester a döntéshozatal szempontjából nem képvisel releváns politikai erőt és csak reprezentatív funkciókkal bír* (H3). A döntéshozatali folyamat során a döntések többsége a képviselő-testületi üléseken, a szavazások alkalmával születik meg, így a képviselő-testület fontos szereplőnek tekinthető. A testületek többsége azonban nem egységes, politikai értelemben frakciókra tagozódik. Feltételezésem szerint a *frakciófegyelem helyi szinten is meghatározó motívuma a döntéshozatalnak* (H4), így a döntéshozatal szempontjából a frakció és nem az egész testület tekinthető alanynak. Ez fontos következménnyel jár a döntéshozatal szempontjából, hiszen meghatározza, hogy hol dőlnek el az ügyek, pontosabban azt, hogy hol kerülnek megvitatásra az ügyek. Feltételezhető, hogy az *ügyek többségének érdemi vitáját a frakcióüléseken folytatják* (H5), ami a képviselő-testületi vita fontosságát csökkenti. A döntéshozatal vizsgálatánál természetesen nem hagyható figyelmen kívül az önkormányzati hivatal és az önkormányzati bizottságok munkája sem, mivel az előkészítési munkák döntő része a hivatal munkatársaira hárul és a szakmai viták egy része a bizottságokban folyik. Feltételezésem szerint azonban önkormányzati szinten ez a két hatás elhanyagolható.

A hipotézisek teszteléséhez a TÁMOP műhely munkájának keretében kérdőíves felméréseket végeztünk a Közép-Magyarországi Régió három településének, Biatorbágnak, Ceglédnek és Vácnak önkormányzati szereplői körében. Az önkormányzatok kiválasztása során három kritériumot vettünk figyelembe:

- Csak a 10000 főnél nagyobb településeket vizsgáltuk. Az esettanulmányok célja a döntéshozatali folyamatok feltárása volt, aminek része a szakmai és politikai tényezők összefonódásának és a pártosság vizsgálata is. Az előzetes kutatások alapján arra következtettünk, hogy a pártok jelenléte és befolyása leginkább a 10000 fő feletti városokban érhető majd tetten.
- A vizsgálatból kizártuk a megyei jogú városokat, hiszen ezek szoros összefonódást mutatnak az országos politikával (akár a személyes összefonódás szintjén is, hiszen a megyei jogú városok polgármesterei között kiemelkedően magas az országgyűlési képviselők száma).
- Földrajzi elhelyezkedés tekintetében diverzifikációra törekedtünk.

A kutatás során a módszertani fejezetben ismertetett módon a települések polgármestereivel, jegyzőivel, és kiválasztott képviselőivel készítettünk interjúkat. Az interjúk anyagait¹⁴¹ két lépcsőben elemezhetjük. Az első (kvantitatív) részben zárt kérdésekkel mérem fel az önkormányzati döntéshozatal kezdeményezőinek és befolyásolóinak körét. A kérdésekre adott válaszok alapján készült adatbázis elemzésével azt vizsgálom, hogy milyen hasonlóságok vannak az egyes döntéshozatali működésekben. Feltételezésem szerint azok a jellemzők, melyek hasonló értékeket vesznek fel a különböző települések esetében, szoros összefüggésben állnak az önkormányzatiság intézményi meghatározottságával.

A második (kvalitatív) rész a különbségekre koncentrál. A nyitott kérdések lehetőséget teremtenek arra, hogy közelebbi képet kapjunk az önkormányzatok döntéshozatali folyamatainak sajátosságairól. Feltételezésem szerint a szereplők személye és a helyi (politikai) viszonyok azok a tényezők, amelyek az önkormányzatiság intézményes keretein belül egyedivé teszik az adott településeket.

Az elemzés első részében arra keresem a választ, hogy kik az önkormányzati döntéshozatal során az ügyek kezdeményezői, és kik azok, akik érdemben képesek befolyásolni a döntéseket. Ehhez a polgármesteri/jegyzői/képviselői kérdőívek vonatkozó kérdéseit¹⁴² használom: arra kértük az alanyokat, hogy 1-től 7-ig terjedő skálán

¹⁴¹ Az elemzés során három település (Biatorbágy, Cegléd és Vác) 24 önkormányzati szereplőjével (18 képviselővel, illetve 3-3 polgármesterrel és jegyzővel) készített interjúk anyagát dolgoztuk fel. Az interjúkra 2011 májusának végén és júniusának elején került sor.

¹⁴² A három különböző tisztséghez három eltérő kérdőívet használtunk aszerint, hogy milyen pozíciót tölt be az adott szereplő. A jegyzők esetében például elsősorban a hivatal működésére koncentráltunk, és nem tettünk fel politikai jellegű kérdéseket. Ennek eredményeként vannak olyan kérdések, amelyek csak egy-

értékeljük az általunk felsorolt szereplők kezdeményező-képességét és befolyásoló erejét (1-es: „soha nem kezdeményez”/,Egyáltalán nincs befolyása”; 7-es: „Sok esetben kezdeményez”/,Nagy befolyása van”).

20. táblázat: „Kezdeményezők” és „befolyásolók” a döntéshozatali folyamatban

	Milyen gyakran kezdeményez?		Mekkora befolyása van a döntésekre?	
	Átlag	Szórás	Átlag	Szórás
Polgármester	5,33	1,43	5,61	1,31
Jegyző	4,40	1,70	4,38	1,95
Hivatali tisztségviselői	3,95	1,47	3,54	1,41
Bizottságok	3,90	1,76	4,75	1,39
Frakciók	4,00	1,84	6,04	0,81
Egyes képviselők	3,35	1,50	3,65	1,50
Helyi lakosok	2,19	1,08	2,63	1,17
Helyi vállalkozók	2,38	1,07	2,79	1,14
Civil szervezetek	3,10	1,37	2,92	1,14
Szakszervezetek	1,24	0,89	1,38	0,92
Egyház	3,24	1,34	3,29	1,12
Párt helyi szervezete	3,05	1,80	4,04	2,07
Média	2,43	1,54	2,58	1,25
Országos szervek	3,19	1,44	3,25	1,57
Megyei önkormányzatok	2,62	1,43	2,42	1,44
Kisebbségi önkormányzatok	1,90	1,21	1,91	1,04
Egyéb/Más önkormányzatok ¹⁴³	4,33	1,22	2,42	1,35

Láthatjuk, hogy az önkormányzati szereplők közül elsősorban azok kaptak az egyes kérdések esetében közepesnél (4-esnél) nagyobb értéket, akiket a hipotézisek során is nevesítettem (20. táblázat). A polgármester szerepe mindkét esetben kiemelkedő, mindössze a frakciók¹⁴⁴ bírnak hasonló jelentőséggel a döntések befolyásolása terén. A

egy tisztség esetén értelmezhetőek. Ilyen a kezdeményezésre vonatkozó kérdés is, amelyet a jegyzőknek máshogyan (a hivatali ügymenetre lefordítva) tettünk fel, így itt csak a polgármesterek és a képviselők válaszait tudjuk értékelni.

¹⁴³ A kérdőívben a kezdeményezésnél „egyéb”, a befolyásolásnál konkrétabb kategória, a „más önkormányzatok” szerepelt.

¹⁴⁴ Az interjúk során arra kértük az alanyokat, hogy a „frakciók” alatt a meghatározó (azaz kormányzó) képviselőcsoportot értsék.

jegyző szerepe a vártnál nagyobbak mutatkozott: a kezdeményezés kapcsán ez magyarázható azzal, hogy a hatósági ügyek intézéséből adódik az aktivitás, de látható, hogy a befolyásoló-képesség terén is a jelentősebb aktorok közé tartozik. Az alpolgármester csak közvetetten¹⁴⁵ szerepelt a kérdésekben: a kezdeményezésnél az „egyéb” kategóriában többen megemlítették, viszonylag magas (átlagosan 4,5-ös) értékkel. A frakció szerepe a kezdeményezés során ugyan csak átlagosnak mondható, ám a döntések befolyásolásában a legfontosabb szereplőnek bizonyult. A képet valamennyire árnyalja, hogy a bizottságok is magas értéket értek el a döntések befolyásolása terén, azaz úgy tűnik, hogy nem csak a frakcióüléseken folyik érdemi vita az egyes ügyekről. A frakciófegyelemről szóló hipotézist látszik alátámasztani az egyes képviselők viszonylag kis szerepe és a pártok helyi szervezeteinek közepesnél valamivel nagyobb befolyásoló-képessége.

A hivatali tisztségviselők (osztály- és irodavezetők) szerepe a vártnál valamivel nagyobbak tűnik, bár a közepesnél gyengébb aktorok, és tevékenységük elsősorban az ügyek kezdeményezése során fontos.

Figyelemreméltó, hogy az „önkormányzaton kívüli” szereplők milyen alacsony értékeket értek el: a helyi lakosoknak és vállalkozóknak az interjúk alapján nincs érdemi hatásuk az ügyekre, a szakszervezetek lényegében nincsenek is jelen helyi szinten, és a civil szervezetek is csak kis érdekérvényesítő képességgel bírnak. Az egyház valamivel fontosabb szereplő¹⁴⁶. A „külső” intézményi szereplők közül legjelentősebb az országos szervek (parlament, kormány stb.) szerepe, amelyek az állami törvényalkotás és szabályozás révén befolyással bírnak a helyi szintre is. A megyei és kisebbségi önkormányzatok szerepe viszont elhanyagolható, csakúgy, mint a többi helyi önkormányzaté.

¹⁴⁵ A kérdőívek összeállítása során a zárt kérdéseknél az intézményi keretből indultunk ki, amelyek alapján az alpolgármesteri pozíció vizsgálata nem került be.

¹⁴⁶ Ez feltehetően részben annak köszönhető, hogy a vizsgált önkormányzatok vezető politikai ereje (a Fidesz és a KDNP) hagyományosan jó viszonyt ápol az egyházakkal.

21. táblázat: Az önkormányzati döntéshozatal kezdeményezőinek csoportonkénti bontása

	Biatorbágy	Cegléd	Vác	Átlagok szórása	Polgárm.	Képviselő	Átlagok szórása	Ellenzéki	Kormányzó	Átlagok szórása
	Átlag	Átlag	Átlag		Átlag	Átlag		Átlag	Átlag	
Polgármester	5,00	6,22	4,43	0,75	5,67	5,28	0,19	4,44	6,00	0,78
Jegyző	4,40	4,67	4,00	0,27	5,00	4,29	0,35	3,13	5,25	1,06
Hivatal tisztségviselői	4,00	3,33	4,71	0,56	4,67	3,83	0,42	3,33	4,42	0,54
Bizottságok	4,40	3,11	4,57	0,65	3,33	4,00	0,33	3,33	4,33	0,50
Frakciók	4,25	3,44	4,57	0,47	3,67	4,06	0,20	3,88	4,08	0,10
Egyes képviselők	3,60	3,11	3,50	0,21	3,00	3,41	0,21	3,38	3,33	0,02
Helyi lakosok	2,40	1,56	2,86	0,54	2,67	2,11	0,28	2,00	2,33	0,17
Helyi vállalkozók	2,20	2,44	2,43	0,11	2,00	2,44	0,22	2,22	2,50	0,14
Civil szervezetek	2,80	2,67	3,86	0,53	2,00	3,28	0,64	3,11	3,08	0,01
Szakszervezetek	1,00	1,00	1,71	0,34	1,00	1,28	0,14	1,11	1,33	0,11
Egyház	2,80	3,33	3,43	0,28	2,00	3,44	0,72	3,00	3,42	0,21
Párt helyi szervezete	2,00	3,67	3,00	0,68	3,33	3,00	0,17	3,56	2,67	0,44
Média	1,60	1,89	3,71	0,94	2,33	2,44	0,06	2,78	2,17	0,31
Országos szervek	2,40	3,44	3,43	0,49	3,00	3,22	0,11	3,11	3,25	0,07
Megyei önkormányzatok	1,60	2,78	3,14	0,66	2,00	2,72	0,36	2,22	2,92	0,35
Kisebbségi önkormányzatok	2,80	1,00	2,29	0,76	1,50	1,94	0,22	1,89	1,91	0,01
Egyéb	4,00	4,50	4,67	0,28	4,00	4,38	0,19	4,20	4,50	0,15

22. táblázat: Az önkormányzati döntéshozatal befolyásolóinak csoportonkénti bontása

	Település				Pozíció				Kormányzó-ellenzéki		
	Biatorbágy	Cegléd	Vác	Átlagok szórása	Polgárm.	Jegyző	Képviselő	Átlagok szórása	Ellenzéki	Kormányzó	Átlagok szórása
	Átlag	Átlag	Átlag		Átlag	Átlag	Átlag		Átlag	Átlag	
Polgármester	5,20	6,60	4,63	0,83	5,00	5,67	5,71	0,32	5,13	5,92	0,40
Jegyző	4,00	5,20	3,63	0,67	4,33	4,00	4,44	0,19	3,56	5,08	0,76
Hivatal tisztségviselői	3,17	3,80	3,50	0,26	3,67	2,67	3,67	0,47	3,00	4,17	0,58
Bizottságok	4,50	4,60	5,13	0,27	4,67	4,00	4,89	0,38	4,11	5,42	0,65
Frakciók	6,50	6,10	5,63	0,36	5,67	6,33	6,06	0,27	6,00	6,00	0,00
Egyes képviselők	3,83	3,70	3,43	0,17	2,67	4,00	3,76	0,58	2,63	4,25	0,81
Helyi lakosok	2,83	2,40	2,75	0,19	2,67	4,00	2,39	0,70	1,78	2,92	0,57
Helyi vállalkozók	2,00	3,00	3,13	0,50	2,67	3,33	2,72	0,30	2,22	3,08	0,43
Civil szervezetek	2,83	2,70	3,25	0,23	2,67	4,00	2,78	0,60	2,22	3,17	0,47
Szakszervezetek	1,00	1,20	1,88	0,37	1,33	2,00	1,28	0,33	1,11	1,42	0,15
Egyház	2,50	3,50	3,63	0,50	2,67	4,33	3,22	0,69	2,78	3,42	0,32
Párt helyi szervezete	3,17	4,10	4,63	0,60	5,00	4,33	3,83	0,48	3,67	4,25	0,29
Média	1,50	2,60	3,38	0,77	2,67	2,67	2,56	0,05	2,44	2,67	0,11
Országos szervek	2,67	3,20	3,75	0,44	4,00	3,00	3,17	0,44	3,33	3,25	0,04
Megyei önkormányzatok	1,33	2,70	2,88	0,69	2,33	2,67	2,39	0,15	1,78	2,83	0,53
Kisebbségi önkormányzatok	2,83	1,00	2,25	0,76	2,00	2,33	1,83	0,21	1,56	2,09	0,27
Más önkormányzatok	3,00	1,70	2,88	0,59	2,33	3,67	2,22	0,66	2,11	2,33	0,11

A 20. táblázatban látható, hogy az egyes értékek viszonylag nagy szórást mutatnak. Érdekes hát megvizsgálni, hogy a kérdésekre adott válaszok valamilyen tulajdonság alapján térnek-e el egymástól. Kézenfekvőnek tűnik a csoportosításnál a következő kategóriák használata: 1. Melyik településről van szó? 2. Milyen pozíciót tölt be a válaszadó? 3. Kormányzó vagy ellenzéki az adott személy?¹⁴⁷ Ezek alapján megvizsgálható, hogy milyen tulajdonságok szerint hasonlóak és különbözőek az interjúalanyok válaszai (21. és 22. táblázat).

A táblázatokat vizsgálva legegységesebb a kép a pozíciók szerinti tagolásnál: az általunk vizsgált önkormányzati kulcsszereplők közül egyiknél sincs jelentős (0,5-nél nagyobb) átlagos eltérés aszerint, hogy az interjúalany polgármesteri vagy képviselői (illetve a befolyás vizsgálatánál jegyzői) pozícióban volt-e. A kezdeményezésnél az átlagok szórása csak a civil szervezetek és az egyház esetén volt viszonylag nagy, a befolyás esetén ezekhez társul még a „helyi lakosok” és a „más önkormányzatok” kategóriája.

A „kormányzó” vagy „ellenzéki” besorolásnál viszonylag nagy eltérés mutatkozik a polgármester, a jegyző és a hivatal tisztségviselői (illetve a befolyásolás esetén a bizottságok) megítélése között. Érdekes, hogy a kormányzó erőhöz tartozó interjúalanyok minden esetben (a kezdeményezés és a befolyásolás terén egyaránt) rendre fontosabbnak ítélik a kulcsszereplőket, mint az ellenzékiek.

Végül a települési csoportosításnál (amelyből az adott önkormányzatok jellegére vonatkozó következtetések is levonhatók) a polgármesterek és a jegyzők megítélése a legváltozatosabb. Előbbi esetén például a skála a közepesen befolyásostól (4,63) egészen a nagyon erősig (6,6) terjed. A jegyzőnél is elég nagy eltéréssel találkozhatunk (3,63 – 5,2). E két szereplő esetén a kezdeményezés és a befolyásolás terén is egyértelmű sorrend állítható fel a települések között: Cegléd a „legerősebbek”, Vác pedig a „leggyengébbek” ezek az aktorok.

Láthatjuk, hogy a „kormányzó-ellenzéki” és a települési besorolásnál is kirajzolódik egy-egy minta. Előbbinél az alanyok hajlamosak erősebbnek értékelni a kulcsszereplőket, ha a kormányzó erőhöz tartoznak, és az aktorok megítélése települési szinten is eltér.

¹⁴⁷ Negyedikként lehetséges lenne az interjúalanyok szervezet szerinti csoportosítása is, ez azonban a kis elemszám miatt nem szerencsés (egyes csoportokba csak egy-egy alany kerülne).

Ez utóbbi tényező (a települési viszonyok) megismerésére a kvantitatív elemzés nem alkalmas. Nagy vonalakban képesek ugyan a számok jellemezni az önkormányzatokat, de a pontosabb megértéshez mélyebbre kell ásni, amelyhez megfelelő eszköz a nyitott kérdések használatán alapuló kvalitatív vizsgálat.

A kvalitatív elemzés során szintén a polgármesteri, jegyzői és képviselői interjúk anyagát használom. Az egyes pozícióknál (részben) más-más kérdéseket tettünk fel. A képviselőktől azt kértük, hogy nevezzék meg az önkormányzati döntéshozatali folyamat kritikus pontjait és kritikus szereplőit, illetve jellemezzék az önkormányzat működését hatékonysági szempontból. A polgármestertől emellett a hivatali működésének jellemzését, illetve a jegyzővel és az alpolgármesterrel való együttműködésének bemutatását kértük. A jegyző esetén pedig csak ez utóbbi kérdést használtuk. Ily módon a képviselőktől a döntéshozatali folyamatról, a jegyzőktől a hivatali működésről, a polgármesterektől pedig mindkettőről képet kaphattunk.

Az interjúk anyagait áttekintve a legszembetűnőbb momentum, hogy az adott politikai helyzet (a Fidesz és KDNP 2010-es első győzelme a legtöbb településen) mennyire meghatározza a döntéshozatal fókuszát. Az interjúalanyok mindannyian (még a jegyzők is – akiknek egyébként nem tettünk fel politikai jellegű kérdéseket) kiemelték, hogy a frakciók egyeduralkodója (ha úgy tetszik, a koalíciós kényszer hiánya) mennyire megváltoztatta az érdemi döntéshozatalt: a frakciók¹⁴⁸ váltak a lényeges fórumokká, itt van lehetőség arra, hogy az adott ügy kapcsán valódi vita bontakozzon ki.

Ezzel párhuzamosan csökkent a képviselő-testületek jelenősége, az ülések csupán a döntések jóváhagyására szolgálnak (egy ellenzéki képviselő szerint a testületet a „konfliktusmentes egyet nem értés” jellemzi). Ezeken a képviselők tartják a frakciófegyelmet¹⁴⁹, a képviselőcsoport álláspontját közvetítik.

¹⁴⁸ Az ország legtöbb településén, a 2010 őszén tartott önkormányzati választásokon közös jelölteket állított a Fidesz és a KDNP. A kutatásban résztvevő települések közül azonban kettő (Biatorbágy és Vác) is a kivételek közé tartozik: itt önállóan indultak a pártok, és a bekerülő képviselők is külön frakcióba ültek. Ez a döntéshozatali folyamatban Biatorbágyon nem jelentős tényező, mivel csak egy KDNP-s képviselő szerzett mandátumot (Vác esetével pedig a későbbiekben foglalkozunk). A „frakció” kifejezésen tehát az elemzés során a többségi Fidesz, illetve Fidesz-KDNP frakciókat értem.

¹⁴⁹ Mindössze egy interjúalany volt, aki arról beszélt, hogy vannak egységes pártálláspontot követelő ügyek, és olyanok is, ahol a képviselők egyéni preferenciáik alapján „lelkiismereti” döntést hozhatnak.

A bizottságok döntéshozatali súlyát elsősorban az határozza meg, hogy milyen szakterületen tevékenykednek: azt tapasztaltuk, hogy szakmai kérdésekben a bizottságok néha képesek megváltoztatni az előzetes álláspontokat egy-egy ügy kapcsán. Így a bizottságok a frakciók után a legfontosabb szereplőnek tűnnek.

Azonban a frakciók nem feltétlenül tekinthetők a döntéshozatali folyamat legfontosabb szereplőinek: az interjúk egy részében utalások találhatók arra nézve, hogy a polgármesternek kiemelt szerepe van a frakcióálláspont kialakításban. Az egyik alany szerint például bár elvileg előfordulhat, hogy a polgármester előterjeszt valamit, és a frakcióban az egyetértés hiánya miatt elakad az ügy, azonban a gyakorlatban erre még nem nagyon volt példa. A polgármesternek tehát a kezdeményezésben kiemelt szerep jut, de általában sikerrel képes végigvinni az akaratát a teljes döntéshozatali folyamaton.

A leírt folyamat többé-kevésbé minden általunk vizsgált település esetén hasonlóan zajlik. Az egyetlen nagyobb eltérés Vác esetében mutatkozik, ahol a polgármester nem azonos pártszínekben jutott mandátumhoz, mint a többséget szerzett frakció. Vác az egyike annak a kevés településnek, ahol külön indult 2010 őszén a KDNP és a Fidesz. Utóbbi alakíthatta meg a legnagyobb frakciót, azonban nem szerzett többséget. Ezek a körülmények csökkentik a polgármester és a „többségi” frakció mozgásterét is: a szereplőknek kölcsönös egymásra utaltságban kell együtt dolgozniuk. Természetesen a polgármester nem tudja olyan egyszerűen érvényesíteni az akaratát (erre utal a kvantitatív elemzés 22. táblázatának viszonylag alacsony 4,63-as értéke is), ám a frakcióálláspont kialakítása során a vezető képviselőcsoportnak is kompromisszum-készséget kell mutatnia. Ugyanakkor az összképet tekintve csak a polgármester korlátozott(abb) hatalma tűnik fontos eltérésnek, a váci interjúk során a Fidesz képviselői gyakran hivatkoztak az együttműködésre „jobboldali blokként”¹⁵⁰, azaz többé-kevésbé egységes (az MSZP-vel szemben megfogalmazott) platformként tekintettek rá.

Érdekességképpen megemlíthető továbbá a biatorbágyi képviselő-testület sajátossága: 2010-ben sok új képviselő (főleg Fidesz-színekben) került be a testületbe, ez valamennyire megnehezíti a döntéshozatali folyamatot: többen az ő tapasztalatlanságukról és bizonytalanságukról számoltak be. Ez megnehezíti a

¹⁵⁰ Egyes alanyok a Jobbik képviselőjét is a blokkhoz sorolták.

polgármester dolgát is, akinek nagyobb erőfeszítéseket kell tenni az akarata végigviteléhez – ám ezt többnyire sikerrel teszi.

Összefoglalva tehát: a vizsgált településeken a (politikai) döntéshozatali folyamat hasonlóan épül fel, bár vannak olyan helyi sajátosságok, amelyek némileg képesek a szereplők befolyásoló erejét módosítani. Az érdemi döntéshozatal a frakcióban történik, itt van lehetőség az álláspontok csiszolására – bár az esetek jelentős részében érvényesül a polgármesteri akarat. A bizottságok bizonyos ügyekben képesek lehetnek alakítani a frakcióállásponton, a képviselő-testületnek azonban nincs érdemi befolyásoló ereje. Az egyik interjúalany szerint: A képviselőket nem „használgák” – csak határozatot hoznak, de nem vonják be őket az előkészítésbe és a döntések követésébe sem. Az alpolgármestereknek és a jegyzőknek a döntések politikai alakításában korlátozott szerep jut¹⁵¹. Az ő tevékenységük elsősorban a hivatali viszonyok, valamint a polgármesterhez való viszony feltárásával érthető meg.

Látható, hogy a döntéshozatal, mint politikai folyamat során is megjelentek helyi sajátosságok, amelyek befolyásolták az ügyek alakulását. A hivatali működésben még nagyobb szerep jut a helyi tényezőknek: elsősorban a polgármester személye/pozíciója a meghatározó abban, hogy hogyan épül fel a hivatali struktúra. Ennek alapján három markánsan eltérő modellel találkozhatunk a három vizsgált településen.

2011-ben Cegléden a polgármester egyben országgyűlési képviselő is volt, munkáját így meg kellett osztania a helyi és országos szint között. Ennek eredményeképpen a település alpolgármesterére nem csak reprezentatív feladatok hárulnak – a polgármester helyetteseként dolgozik, de ténylegesen, a napi ügyintézésben is leveszi a terhet a válláról. Így Cegléden egy olyan modell alakult ki, amiben a polgármester elsősorban a hosszú távú, stratégiai tervezési feladatokért felel¹⁵², az alpolgármester pedig a „mindennapi” működéséért. Tehát tényleges helyettesi pozícióról beszélhetünk. Ehhez kapcsolódik a jegyző szerepe is: ő vezeti a hivatalt, végzi az operatív ügyintézését, és felel a végrehajtásért. Napi kapcsolatban áll a polgármesterrel és az alpolgármesterrel. Érdeemes továbbá megemlíteni, hogy az aljegyző (a Hatósági Iroda vezetője) is napi szinten kommunikál a politikai vezetőkkel (főleg az

¹⁵¹ Az alpolgármesterek néha tevékenyen is részt vesznek a város politikai irányításában – ez azonban szorosan összefügg azzal, hogy a hivatali szervezetben milyen pozíciót foglalnak el (erről bővebben később).

¹⁵² Természetesen vannak olyan ügyek, amelyek intézésében a polgármester személyesen is részt vesz.

alpolgármesterrel), tehát ő is folyamatos szakmai segítséget nyújt az ügyintézés során. Összességében tehát olyan modell rajzolódik ki Cegléden, amelyben (a polgármester országos tevékenysége miatt) minden szereplő egy fél lépessel „előbbre lépett”, így segíti a politikai vezető munkáját, akinek a hivatali ügyintézéssel kevésbé kell foglalkoznia, és jobban koncentrálhat a képviselő-testület és a frakció irányítására.

Biatorbágyon ezzel szemben a polgármester is részt vesz az operatív ügyintézésben (bár az interjúalanyok elmondása szerint hosszú távon cél, hogy elsősorban a stratégiai tervezés legyen a feladata). Ám ez nem azt jelenti, hogy az alpolgármester csupán reprezentatív funkciót tölt be: mindkét szereplő aktív a napi ügyek kezelésében. A feladatokat személyes beállítottságuk szerint osztják fel: a polgármester inkább humán, az alpolgármester inkább műszaki jellegű ügyekkel foglalkozik. Az alpolgármester így bizonyos területeken komoly döntéshozatali képességgel rendelkezik, amelyet olykor a polgármesterrel és a bizottsági véleményekkel szemben is érvényesíteni tud. A jegyző szerepe kicsi a döntéshozatali folyamatban – bizonyos átsorolásokat és eltérítéseket maga is kezdeményezhet, de a polgármesternek ezeket is véleményezheti. Az interjúalanyok elmondása szerint a jegyző feladata Biatorbágyon ténylegesen a törvényességi felügyeletre korlátozódik¹⁵³.

Vácott a már említett sajátos politikai helyzettel függ össze a hivatali munkamegosztási struktúra: a polgármester mellett két alpolgármester is tevékenykedik, akik közül az egyik a polgármester politikai köreit képviseli, míg a másik a másik ellenzéki párt jelöltje. Ezzel biztosítják a politikai együttműködést a hivatali munkában is. A polgármester is részt vesz az operatív ügyek intézésében, de az alpolgármesterek is felhatalmazást kaptak bizonyos ügyekben eljárni. Emellett a Fidesz alpolgármestere is képes érvényesíteni akaratát (erre nyilván a politikai helyzete ad lehetőséget). A jegyző feladata a szakmai munka vezetése.

Összegezve: az alpolgármesterek tevékenységét nagyban meghatározzák a helyi viszonyok és a polgármester személye. Bármilyen pozíciót töltsenek is be azonban a város életének és a hivatali ügyintézésnek az irányításában, semmiképpen sem csak egyfajta reprezentatív funkcióról beszélhetünk esetükben. Ugyanígy elmondható, hogy a jegyző szerepe is sok esetben túlmutat a törvényességi felügyeleten. Politikai tevékenységet nem folytat, de az előkészítési fázisban és a szakmai szempontok

¹⁵³ Többen azt is említették, hogy a korábbi jegyző ennél nagyobb döntési befolyással rendelkezett.

érvényesítésében érdemben képes befolyásolni a döntéshozatalt. Ahogy az egyik interjúalany fogalmazott: a jegyző szerepe a folyamatban a törvényesség felügyelete, és a szakmai tisztesség határán belül a viták tompítása, a testület egységes várospolitikára felé terelése. Szerepe sok esetben így nem az utólagos ellenőrzés, hanem a megfogalmazott ötletek „kivitelezésének” támogatása. A polgármester szerepe¹⁵⁴ mindhárom működési modell esetében kiemelt. Még akkor is, ha nem áll mögötte kormányzó többség, a döntéshozatali folyamat és a mindennapi működés alakításában jelentős funkcióval rendelkezik.

Zárásként érdemes még megemlíteni egy konzultatív szerv, a kabinetiroda szerepét: három településből kettő esetében 2011-ben már működik ilyen, és Biatorbágyon is folyamatban volt a kialakítása. Ez az iroda hivatott összefogni a település irányítását. Nem kizárólag operatív ügyekkel foglalkozik, koordinatív feladatokat is ellát (Cegléd esetében például a pályázatok felügyelete is hozzá tartozik). Élén politikai vezető áll, tagjai (jogi, közbeszerzési, kommunikációs stb.) szakemberek.

Összegezve a kvantitatív és kvalitatív elemzés eredményeit, a hipotézisekkel kapcsolatban a következő megállapításokat tehetjük. A polgármester valóban az önkormányzati működés motorja (H1): szerepe különösen a kezdeményezésben nagy (H1/A), de a kvalitatív vizsgálat azt mutatja, hogy a teljes döntéshozatali folyamatban kiemelkedő a szerepe, az előkészítéstől (H1/B) egészen a javaslatok elfogadásáig (H1/C). A képviselő-testületet a többségi frakción keresztül irányítja (a döntéshozatal során nem a testület, hanem a frakció a fontos szereplő). A jegyző törvényességi felügyeleten túlmutató szerepére utal a kvantitatív és a kvalitatív kutatás is (H2). A hivatali működés mindhárom bemutatott modelljében fontos résztvevő (Biatorbágyon a legkevésbé). Szerepe különösen a kezdeményezés és az előkészítés terén nagy: a döntéshozatalba a szakmai munkán keresztül képes beleszólni, az alternatívákat a hivatal vázolja fel, és a „laikus” képviselők ezek közül dönthetnek. Az alpolgármester szerepe (H3) kvalitatív elemzésen keresztül érthető meg. Ennek során világosan kiderül, hogy egyáltalán nem csak reprezentatív szereplő, mindhárom vizsgált településen aktív részese a hivatal működtetésének, és egyes esetekben pedig politikai szerepet is betölthet. A kvalitatív vizsgálat rámutat arra, hogy a frakciófegyelem meghatározó tényező az önkormányzati döntéshozatal során (H4). A frakcióban még

¹⁵⁴ A polgármesterek személyes karakterének jelentőségéről lásd: Tamás 2014.

lehetőség van a vélemények csiszolására, majd ez alapján a képviselő-testület elé már egységes álláspont kerül. Ennek kialakításában a vizsgálat szerint kiemelkedő a polgármester szerepe, aki legtöbbször képes végigvinni az akaratát a teljes döntéshozatali folyamaton. A frakció kiemelkedő döntéshozatali befolyását mutatja a kvantitatív elemzés (H5). Az ügyek többsége ezen a fórumon dől el, a képviselő-testületben már csak a jóváhagyás történik meg. Ugyanakkor a kvalitatív vizsgálat rámutatott, hogy a frakció véleményének formálásában a polgármesternek nagy szerepe van. Az elemzés során az is kiderült, hogy bár a szerepüket a vizsgálat elején nem tartottuk fontosnak, a hivatal dolgozói és a bizottságok is képesek érdemben befolyásolni döntéseket. Előbbiek főleg a kezdeményezési és előkészítési szakaszban lehetnek sikeresek, utóbbiak pedig (profiljuktól függően) szakmai alapon változtathatnak egy-egy előzetes állásponton.

Az eredmények relevanciáját természetesen több tényező is korlátozza: az adott ciklus politikai viszonyai, a települések földrajzi, gazdasági és társadalmi körülményei stb. Ugyanakkor, ha a három esettanulmány nem is lehet alkalmas arra, hogy a teljes magyar önkormányzati rendszert leírja, arra mindenképpen megfelelő, hogy a helyi szint speciális helyzetét bemutassa. Egyértelműen kiderült ugyanis, hogy a helyi viszonyok meghatározóak arra nézve, hogy hogyan épül fel az adott önkormányzat döntéshozatali folyamata és hivatali működése.

7.2. Az önkormányzati reform alulnézetből

A helyi szint horizontális viszonyrendszerének feltérképezése után a második lépésben a módszertani fejezetben ismertetett módon, félig strukturált interjúk segítségével arra keresem a választ, hogy az önkormányzati szereplők (polgármesterek és jegyzők)¹⁵⁵ miként látják az önkormányzati rendszer átalakítását, mit tekintenek az önkormányzati reform legfontosabb lépéseinek és hatásainak. A kutatás tehát a szereplők percepcióit igyekszik feltérképezni, azt feltárni, hogy „alulnézetből”, a helyi szereplők nézőpontjából hogyan nézett i az önkormányzati intézményrendszer átalakítása.

¹⁵⁵ Az empirikus vizsgálat során azért erre a két szereplőre fókuszálok, mert feltételezem, hogy a változásokat, illetve azok következményeit ők látják át leginkább (nagyobb rálátásuk van a helyi szint kérdéseire, mint például a képviselőknek).

Az interjúalanyok szerint a reformlépések végrehajtása során alapvető problémát jelentett a *bizonytalanság*: 2010-ben a települések polgármesterei, de különösen a jegyzői (akik felelőssége az önkormányzat törvényes működésének fenntartása) igyekeztek tájékozódni arról, hogy milyen átalakításokra kell számítani, és hogyan tudnak adaptálódni az új helyzethez, de nem jártak sikerrel – csak sajtóhírekre támaszkodhattak, amikből nem tudtak felkészülni a változásra és az új működési struktúrára, mivel a pontos szabályozást nem ismerték. A legfontosabb átalakítások 2013 januárjában léptek hatályba, de a reform jogi háttere egészen 2012 decemberéig nem volt tisztázott. A központi kormányzat igyekezett az átalakításokat gyors ütemben levezényelni, de az önkormányzati rendszer nem volt erre felkészülve. Ez a tempó kihatott az önkormányzatok belső működésére is: az egyik megkérdezett jegyző elmondása szerint a 2012. évben a település polgármesteri hivatala adminisztratív kapacitásának körülbelül 40 százalékát lefoglalta a központi kormányzatnak és az újonnan létrehozott járási hivatalnak való információ szolgáltatás. Az önkormányzati adminisztrációt túlterhelte az új működési rendszerre való átállás, miközben nem tudták, hogy az hogyan fogja érinteni a jövőbeli működést.

Az adatfelvétel során az alanyokat megkérdeztük az állami és *önkormányzati feladatok* szétválasztásának célkitűzéséről és megvalósulásáról is. Habár az átalakítás célja a polgármesteri hivatalok tehermentesítése volt, az interjúk árnyalják a képet. A reform során először csökkentették a hivatalokban maximálisan foglalkoztatható adminisztratív személyzet létszámát a költségcsökkentés jegyében, majd az újonnan létrehozott járási hivatalok személyzetét az önkormányzatok megfelelő, magasan képzett alkalmazottaival töltötték fel. A járások által átvett feladatmennyiség és munkaerő között nagy aránytalanságot találunk, különösen a nagyobb önkormányzatoknál. Az egyik, 9000 fős népességű település esetében például 40-en dolgoztak a hivatalban 2013 előtt. A város járási központ lett, és a járási hivatalt a polgármesteri hivatal épületében hozták létre. A járási hivatal az önkormányzat személyzetének körülbelül 35 százalékát és néhány feladatát átvette. A gyámügyet (amelynek szakmai felügyeletét korábban is a központi kormányzat látta el) és az adminisztratív szempontból „önjáró” okmányirodát átvette a járás, itt a hatósági ügyeket (szociális ellátás, egészségügy, idősellátás stb.) pedig felosztották a járási és az önkormányzati hivatal között: a járás elvitt öt alkalmazottat és öt feladatot, a

polgármesteri hivatalban pedig egyetlen személy maradt nyolc hatósági ügýtípus ellátására.

Az interjúk azt mutatták, hogy hónapokkal az átalakítás után, a járási hivatalok számottevő felesleges kapacitással rendelkeztek, míg a polgármesteri hivatalok adminisztrációja erősen túlterhelt. Egy 4500 fős település polgármestere szerint, míg 2012 januárjában 856 üggyel kellett foglalkozniuk, egy évvel később (az átalakítás és „tehermentesítés” után) ez a szám 800 volt.

Az alanyok a *feladatfinanszírozás* kialakítását többé-kevésbé korrektnek ítélték meg, bár néhányan megjegyezték, hogy a kormányzat alulbecsülte egyes ellátandó feladatok költségigényét – egy extrém példa 2013 júniusában kapott sajtóvi sszhangot, amikor egy Csongrád megyei falu, Kübekháza összesen 3480 forint feladatfinanszírozási támogatást kapott a kormányzattól.¹⁵⁶ Az igazi problémát azonban az jelenti, hogy a központi kormányzat elvárja az önkormányzatoktól, hogy saját bevételeikkel egészítsék ki a támogatást a kötelező feladatok ellátására is. Példának okáért, az egyik, 4000 fős településen a közvilágítás biztosítása éves szinten 10 millió forintba kerül. A központi kormányzat elismeri az összeg nagyságát, de tudva, hogy az önkormányzat 2,6 millió forintos iparűzési adóbevételel rendelkezik, csak 7,4 millió forint támogatást ad a feladat ellátására. Az adott önkormányzatnak minisztériumi számítások szerint éves szinten 94 millió forint saját bevételt kellene az önkormányzat fenntartására szentelnie, de (a polgármester szerint) a település csak 61 millió forint saját bevétellel rendelkezik, így 33 millió forintos hiánnyal kell számolnia – ami az új szabályozás szerint nem megengedett. Az önkormányzatoknak tehát párhuzamosan két, egymásnak ellentmondó követelménynek (fenntarthatóság és költségvetési fegyelem) kellene megfelelni. Ennek csapdájában az önkormányzatok kénytelenek saját bevételeiket feláldozni, amelyek így teljesen beleolvadnak a kötelező feladatok ellátásának biztosításába – miközben az önkormányzatok számára kizárólag ezek a források állnak rendelkezésre ahhoz, hogy önálló fejlesztéseket hajtsanak végre és önkéntes feladatokat vállaljanak. Ennek nyomán az önkormányzatok mozgástere teljesen eltűnik, mivel nem képesek az alapvető szolgáltatások biztosításán túl a helyi körülményekre szabott önkéntes szolgáltatásokat nyújtani. Egy kormánypárti

¹⁵⁶ Index.hu (2013): 3480 forintot kapott az államtól Kübekháza, <http://tinyurl.com/kubekhaza>, letöltés dátuma: 2016. június 5.

polgármester szavait idézve: „Ugyanannyi a feladatunk, a pénzt lecsökkentették a felére, nincs miből pótolnunk, és azt mondja cinikusan az állam: 'Ja bocsi, nem tervezhettek hiánnyal'”.

7.3. A reform hatásai a helyi szereplők viszonyrendszerére¹⁵⁷

Áttekintve az önkormányzati intézményrendszer átalakításának folyamatát, furcsa helyzettel szembesülhetünk. A polgármesterek ennek a helyzetnek a központi figurái: a helyi szint horizontális viszonyrendszerében hatalmuk erősödött, míg a helyi önkormányzatok szerepe a vertikális hatalommegosztáson belül jelentősen leértékelődött. Egyrészt, az eddig is kiemelt szerepben lévő polgármester hatalma a reform hatására tovább erősödött, mozgástere több olyan jogkörrel bővült, amelyek segítségével nem csak a helyi képviselő-testületi döntések végrehajtója, de egyre inkább döntéshozója is lett. Másrészt viszont a helyi önkormányzatok mozgástere jelentősen szűkült, adminisztratív kapacitásai csökkentek, tevékenysége pedig a pénzügyi újraszabályozás nyomán a kötelező önkormányzati feladatok ellátására korlátozódott. Érdekes az átalakítás hatásait a polgármesterek személyén keresztül megvizsgálni, mivel a polgármesterek azok a szereplők, akik egyszerre tudnak képet alkotni az önkormányzatok vertikális hatalommegosztáson belüli helyzetéről és az önkormányzaton belüli, horizontális viszonyrendszert érintő változásokról. Alábbi, a módszertani fejezetben ismertetett, kérdőíves kutatáson alapuló elemzésem fókuszában tehát a polgármesteri pozíció áll – amely a magyar helyi politikában kiemelt jelentőséggel bír – és arra a kérdésre keresem a választ, hogy az intézményrendszerben bekövetkező változások megjelennek-e a polgármesterek percepcióiban.

Az elemzésben három különböző kérdéscsoport segítségével vizsgálhatjuk a polgármester és az önkormányzati adminisztráció viszonyának alakulását. Az adatok lehetővé teszik, hogy megvizsgáljuk, hogy (1) a magyarországi polgármesterek mit tekintenek saját feladatuknak, (2) mit gondolnak arról, hogy hogyan kéne kinéznie a polgármester és az adminisztráció viszonyának, továbbá, hogy (3) hogyan látják a teljes rendszert az összes szereplő függvényében. Míg az első két kérdés lehetővé teszi

¹⁵⁷ Az alfejezetben szereplő elemzés megjelent: Dobos és Papp 2017.

a horizontális viszonyok vizsgálatát, a harmadik betekintést nyújt a vertikális viszonyrendszerbe.

Kezdve a polgármesterek feladataival, azt kértük a válaszadóktól, hogy a 23. táblázatban felsorolt feladatokat értékeljék egy 5 fokú skálán (1-5) aszerint, hogy mennyire tartják őket fontosnak. Látható, hogy a két hullám között nem történt számottevő változás, vagyis a polgármesterek feladatfelfogását leginkább a stabilitás jellemzi. A legfőbb polgármesteri feladatok mindkét mintában a „város képviselete a külvilág felé”, „a helyi szolgáltatások jó színvonalának biztosítása”, „a település jövőképeinek kialakítása”, „a helyi polgárok segítése az önkormányzattal kapcsolatos panaszaik megoldásában”, valamint „külső erőforrások településhez vonzása”.

23. táblázat: *A polgármesteri feladatok fontossága a két adatfelvételi hullámban*

Feladatok	1. hullám	2. hullám
A város képviselete a külvilág felé	4,54	4,5
A pártja, politikai szervezete programjának végrehajtása	3,32	3,51
A helyi szolgáltatások jó színvonalának biztosítása*	4,58	4,29
A szomszédos önkormányzatokkal való együttműködés erősítése	4,07	3,87
Új kezdeményezések felkarolása a helyi társadalomban	4,17	1,12
Célok kijelölése a közigazgatási struktúra átalakításához*	3,48	3,04
A politikai és közigazgatási eljárások korrektségének biztosítása*	4,43	4,08
A település jövőképeinek kialakítása	4,54	4,7
A helyi polgárok segítése az önkormányzattal kapcsolatos panaszaik megoldásában	4,45	4,25
A munkatársak irányítása a mindennapi munkavégzés során	3,67	3,61

Kérdés: „A polgármesteri tisztséggel nagyon sok feladat jár. Ön mennyire tartja fontosnak az alábbiakat?”

* A két hullám közötti különbség 5 százalékos szignifikancia szinten szignifikáns

A polgármesterek között abból a szempontból is egyetértés mutatkozik, hogy mit tekintenek egyáltalán polgármesteri feladatnak. A felsorolt feladatok között mindössze 2 olyant találunk, amelyet nem feltétlenül sorolnának a polgármesteri feladatok közé: „a pártja, politikai szervezete programjának végrehajtása” és a „célok kijelölése a közigazgatási struktúra átalakításához”. Függetlenül tehát az intézményi keretektől, a polgármesterek ugyanúgy gondolkoznak saját feladataikról 2015-ben, mint 2003-ban. Miután a két adatfelvétel között több, mint 10 év telt el, azt mondhatjuk, hogy a

polgármesteri feladatok egyfajta univerzalitását figyelhetjük meg. A polgármesteri tevékenységek struktúrája megszilárdult.

A 23. táblázatban (vastag betűvel) kiemelten szerepelnek azokat a feladatok, amelyek a politika és az adminisztráció valamilyen formában történő összefonódásához kapcsolódnak. A fentebb leírtakból tudjuk, hogy ezekből kettőt a polgármesterek egy része nem is tekint polgármesteri feladatnak. A többi feladatról pedig elmondható, hogy relatív fontosságukat tekintve inkább a lista végén helyezkednek el. A magyarországi polgármesterek tehát úgy érzik, hogy azok a feladatok, amelyek a politika és az igazgatás egymáshoz való közelítésére irányulnak, nem tartoznak a legfontosabbak közé. A politika és a közigazgatás szétválasztására irányuló jogalkotói szándék tehát realizálódni látszik a polgármesterek gyakorlatában.

A gyakorlat és az ideális állapot között azonban gyakran keletkezhet feszültség. Ezen ellentét feltárása céljából megkérdeztük a polgármestereket, hogy mennyire értenek egyet az alábbi állításokkal: (1) „A helyi köztisztviselőknek a lehető legnagyobb mértékben követniük kell a politikailag meghatározott célokat”, és (2) „A politikusoknak csupán a célokat és mérhető eredményeket kell kijelölniük, anélkül hogy beavatkoznának a helyi köztisztviselők feladatainak végrehajtásába”. Az első kérdés tehát a politika és az adminisztráció összefonódására, míg a másik a szétválasztására vonatkozik. A válaszadóknak egy 5 fokú skálán (1-5) kellett jelezniük egyetértésüket a fenti állításokkal, ahol a magasabb értékek a növekvő egyetértést jelentik. Ezeknek hullámonkénti átlagait jeleníti meg a 24. táblázat.

Látható, hogy 2003-ban a megkérdezettek az első állítással átlagosan inkább nem értettek egyet, míg a másodikkal inkább egyetértettek¹⁵⁸, tehát az ideális állapot a polgármesterek szerint közelebb esik a politika és az adminisztráció szétválasztásához, mint annak összefonódásához. Itt a feladatok és az ideális állapot összhangban van. A második hullám adatait szemlélve viszont egyértelmű változásokat láthatunk. A válaszadók inkább egyetértettek azzal, hogy a helyi köztisztviselőknek a lehető legnagyobb mértékben követniük kell a politikailag meghatározott célokat. Ennek első ránézésre ellentmond a második állításhoz kapcsolódó eredmény: a polgármesterek még mindig inkább egyetértettek azzal, hogy a politikusoknak csupán a célokat és mérhető eredményeket kell kijelölniük, anélkül, hogy beavatkoznának a helyi

¹⁵⁸ Az első állítás esetében az átlag kisebb, mint 3, a másodiknál pedig nagyobb, mint 3.

köztisztviselők feladatainak végrehajtásába. Számunkra azonban itt az a fontos, hogy a második adatfelvételkor az egyetértés már kevésbé volt olyan domináns, mint az első hullámban. Összefoglalva tehát, a két hullám között fontosabbá váltak a politikailag meghatározott célok, és a polgármesterek szerint már egyáltalán nem egyértelmű az, hogy ezen célok megvalósításának módjaiba nem kell beleszólniuk. Csökkent tehát a távolság politika és adminisztráció között.

24. táblázat: *Politika és adminisztráció szétválasztása a polgármesterek attitűdjeiben a két adatfelvételi hullámban*

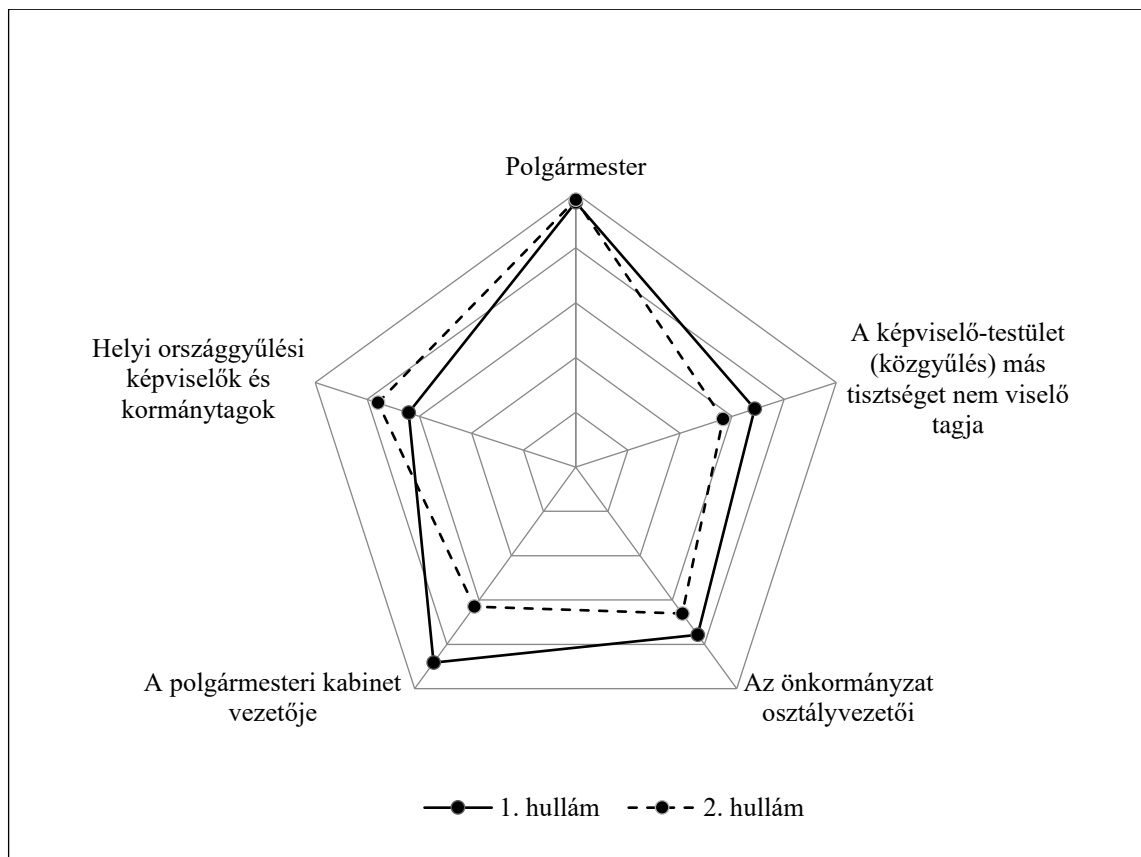
	1. hullám	2. hullám
A helyi köztisztviselőknek a lehető legnagyobb mértékben követniük kell a politikailag meghatározott célokat	2,51	3,35
A politikusoknak csupán a célokat és mérhető eredményeket kell kijelölniük, anélkül hogy beavatkoznának a helyi köztisztviselők feladatainak végrehajtásába	4,31	3,64

A fenti két kérdés segítségével a polgármester és az adminisztráció viszonyát vizsgáltuk, tehát a hatalmi viszonyok horizontális jellegére helyeztük a hangsúlyt. A továbbiakban – amellet, hogy a horizontális struktúrákkal is foglalkozom – olyan kérdéseket használok, amelyek alkalmasak a vertikális viszonyok megjelenítésére is. Kutatásunkban kértük a polgármesterektől, hogy jellemezzék a különböző politikai szereplők aszerint, hogy formális jogköreiktől függetlenül mekkora befolyással rendelkezik az önkormányzat életében. A 7. ábra mutatja a megkérdezettek válaszainak hullámonkénti átlagait egy olyan 5 fokú skálán, ahol az értékek növekedésével növekszik az adott szereplők fontossága. A pókháló közepétől kifelé haladva nőnek az értékek.

Az ábra tanúsága alapján az első hullámról a másodikra nem változott a polgármester tényleges szerepe. A válaszadók átlagosan közel maximális pontot adtak a saját szerepük jelentőségének (első hullám: 4,83; második hullám: 4,88), ami jelzi, hogy a megkérdezettek tisztában vannak az önkormányzaton belüli kiemelt pozíciójukkal. Csökkenni látszik továbbá a polgármesteri kabinet vezetőjének (4,41; 3,15), a képviselő-testület tagjainak (3,43; 2,83) és az önkormányzati osztályvezetőknek (3,78; 3,31) a szerepe. Ebből arra következtethetünk, hogy ami a befolyást illeti, nő a polgármesterek és az egyéb helyi szereplők közötti horizontális távolság. Mindemellet, az is látszik, hogy a helyi országgyűlési képviselők és kormánytagok szerepe megnőtt (3,21; 3,8). A helyi politikában tehát nő az országos szereplők hatása,

amely ugyan nem éri el a polgármesterek hatásának szintjét, de növekedése azt sugallja, hogy – a horizontálisak mellett – némileg megváltoztak a vertikális hatalmi viszonyok is.

7. ábra: Az egyes politikai és adminisztratív szereplők informális befolyása az önkormányzat életére



Összefoglalva a fentieket, azt a következtetést vonható le, hogy a horizontális hatalmi viszonyok terén nő a távolság a polgármester és az egyéb helyi (politikai és adminisztratív szereplők között), míg a vertikális viszonyokban egyre nagyobb jelentőségűvé válnak az országos politikai aktorok.

Az elemzés utolsó részében ezeket az eredményeket szeretném tovább árnyalni egy változópár segítségével. A második hullámban arra kértük a válaszadókat, hogy jellemezzék az elmúlt egy évtizedben végbement változásokat, ami a helyi ügyekben érintett szereplők befolyását illeti. Szempontunkból ezek közül a helyi szint – országos szint, valamint a polgármester – közgyűlés/képviselő-testület viszonylata bír jelentőséggel, mivel az első a vertikális, a második a horizontális viszonyokat jeleníti

meg. A 7 fokú skálát leginkább egy mérlegként lehet elképzelni: 1-3-ig a mérleg nyelve a helyi szint, illetve a polgármester felé billen az adott változóban, míg 5-7-ig az országos szint és a képviselő-testület irányába. A 4-es érték a változatlanságot jelöli. A 25. táblázat mutatja az egyes adatfelvételeket megelőző egy évtized változásait a különböző szintek és szereplők viszonylatában.

25. táblázat: *Az adatfelvételek előtti egy évtizedben végbemenő változások a különböző szintek és szereplők viszonylatában*

	1. hullám	2. hullám
Helyi szint – Országos szint (vertikális viszonyok)	3,2	4,6
Polgármester – Képviselő-testület/Községi ülés (horizontális viszonyok)	3,23	3,25

Kérdés: "Eddigi helyi politikában szerzett tapasztalatai alapján hogyan jellemezné az elmúlt évtizedben végbement változásokat, ami a helyi ügyekben érintett szereplők befolyását illeti?"

A vertikális viszonyrendszerrel kezdve, látható, hogy a második hullámban a válaszadók átlagosan magasabb értéket adtak, mint 4¹⁵⁹. Ez azt jelenti, hogy a mérleg összességében az országos szint felé billen. Tehát a megkérdezettek úgy vélik, hogy az elmúlt tíz évben nőtt az országos szint befolyása a helyi szint rovására. Mindez összhangban van korábbi eredményeinkkel, miszerint az országos politikai szereplők hatása szignifikánsan nagyobb lett a két adatfelvétel között. Joggal merülhet fel a kérdés, miszerint vajon mindez éles váltás a korábbiakhoz képest, vagy egy hosszabb távú trendbe illeszkedő mozzanat. Vagyis a 10 évvel ezelőtti polgármesterek is az országos szint növekvő erejéről számolnak-e be (tehát amit látunk az egy hosszú folyamat része), vagy a 2015-ös tapasztalatok gyökeresen eltérnek a korábban érzékelt folyamatoktól. Ha megnézzük az első hullám eredményét¹⁶⁰, láthatjuk, hogy akkor a

¹⁵⁹ A második hullám mintáján a 4,6-os átlagérték (lásd 25. táblázat) szignifikánsan eltér az egyensúlyt reprezentáló 4-es értéktől, vagyis a helyi szinttől az országos szint felé való elmozdulás szignifikánsnak tekinthető.

¹⁶⁰ Ezen a ponton foglalkoznunk kell egy módszertani problémával: a két adatfelvétel során a vonatkozó kérdés nem azonos módon lett megfogalmazva. Az első hullámban a kérdés a helyi/megyei és az országos szint viszonyára vonatkozott, míg a másodikban kifejezetten csak a helyi szint és az országos szint közötti különbségekre, így a két adatsor összevetése nem problémamentes. Ha az első hullám változóját a második hullámnak azzal a kérdéssel hasonlítjuk össze, ami a megyei és az országos

polgármesterek átlagosan 4-nél kisebb értéket adtak, tehát úgy érezték, hogy a 2003 előtti 10 évben a helyi szint befolyása erősödött az országoshoz képest. Tehát az országos szint erősödése tekintetében nem beszélhetünk egy évtizedek óta tartó folyamatról. A helyi szint kezdeti erősödését annak gyengülése váltja fel a 2000-es években.

Áttérve a horizontális viszonyokra, a 25. táblázat eredményei alapján elmondható, hogy a második hullám válaszadói úgy érzik, hogy a lekérdezés előtti 10 évben a polgármester irányába billent a mérleg nyelve. A kérdés a fentiekhez hasonlóan újra felmerül: hosszú távú tendenciával van-e dolgunk, vagy a polgármester erősödése „különleges” dolognak számít a helyi viszonyokban. Az első hullámban nagyon hasonló értéket láthatunk, tehát a polgármesterek már 2003-ban is úgy látták, hogy erősödik a polgármester befolyása a képviselő-testülettel szemben. Az a tény, hogy a két hullám átlaga közötti különbség nem szignifikáns, arra utal, hogy a két adatfelvétel előtt érzékelt változások mértékében sincs különbség. Tehát a polgármester erősödése a testülettel szemben egy hosszabb távon érvényesülő folyamat, és nem a 2000-es évek újdonsága.

Az adatok alapján a polgármesterek szemszögéből nézve úgy tűnik, hogy a rendszerváltást követő nagyjából tíz évben növekedett a helyi szint szerepe az országos szinthez képest. Ezzel párhuzamosan a horizontális viszonyrendszerben is megfigyelhető egy eltolódás a polgármester irányába. A kétezres években tovább folytatódik a polgármester szerepének erősödése, amit azonban immár a helyi szint gyengülése kísér. Mivel adataink két, időben egymástól távol eső keresztmetszeti felvételből származnak, felmerül a kérdés, hogy vajon a 2010-es intézményi változások okozták-e a vertikális viszonyrendszer átrendeződését. Tehát tudhatjuk-e teljes bizonyossággal, hogy a fordulat 2010 után következett-e be? Miután a 25. táblázat kérdése az adatfelvétel előtti tíz évre vonatkozik, ezért fennáll az elvi lehetősége annak, hogy a változás a két adatfelvétel között bármikor bekövetkezhetett (tehát a 2010-2013-as átalakítás előtt vagy után is). Annyi azonban bizonyos, hogy a 2015-ös adatfelvétel eredményeit valamilyen szinten befolyásolta az átalakítás. Így ha

szinteket állítja szembe egymással, hasonló eredményekre jutunk ($F = 53,47$, $p < 0,00$). A hasonló tendenciákra alapozva úgy gondolom, hogy a probléma az eredményeket érdemben nem befolyásolja.

a teljes változást nem is, de egy részét mindenképpen az átalakítás számlájára lehet írni.

7.4. Összegzés

A fejezet a helyi szint egyéni szereplőinek horizontális viszonyrendszerét, illetve annak változásait elemezte. Az első levonható következtetés az, hogy helyi szinten sokat számítanak a szereplők egyéni jellemzői. A helyi politikában a polgármester szerepe kiemelt, illetve esetenként jelentősége lehet az alpolgármesteri pozíciónak is. A harmadik fontos szereplő, a jegyző súlya az önkormányzati reform nyomán csökkent, a polgármesterhez való kötöttség miatt a lojalitás különösen fontos tulajdonsággá vált a pozíció betöltéséhez.

A 2010 utáni helyzet, az átalakulás megragadására vonatkozó empirikus kutatások alapján, két területen hozott változást. Egyrészt az adott pártpolitikai helyzetben (a Fidesz-KDNP túlsúlya nyomán a képviselő-testületekben) a döntéshozatal fókuszba áttevődött a képviselő-testületből a pártfrakcióba, a testület csak szentesíti a frakcióban kialakított többségi döntést. Másrészt, a polgármester pozíciója a formális szabályok alapján erősödött, és a percepciókara vonatkozó kutatás is ezt igazolja vissza. A horizontális kapcsolatokat vizsgálva az látható, hogy a két adatfelvétel között fontosabbá váltak az adminisztráció számára a politika által meghatározott célok, és a polgármesterek egyre inkább úgy gondolják, hogy nem csak az adminisztráció által követendő célok kijelölése, de a megvalósítás módjának a meghatározása is feladatuk. Azt mondhatjuk tehát, hogy a kétezres években a politika és adminisztráció közelebb került egymáshoz, a politika (és azon belül is polgármester) egyre nagyobb hatással van az adminisztráció működésére. A polgármesternek a helyi politika horizontális kapcsolataiban elfoglalt helyének erősödését támasztja alá az is, hogy nemcsak az adminisztrációval, de más helyi politikai szereplőkkel szemben is erősíteni tudta a pozícióját. Ezzel szemben a vertikális viszonyok vizsgálata azt mutatja, hogy az országos szint és az országos politika szereplői a helyi szereplők rovására egyre növekvő befolyással rendelkeznek a helyi ügyek irányításában. Ugyan a polgármester vezető pozíciója meglehetősen stabilnak látszik, a polgármesterek az olyan aktorok, mint az országgyűlési képviselők vagy miniszterek növekvő hatalmáról számoltak be.

Az intézményi változások hatása tehát megjelent a polgármesterek percepcióiban is. A városvezetők reálisan látják mind a helyi politika csökkenő erejét az országoshoz képest, mind a saját szerepük növekedését helyi viszonylatban: a 2010-2013-as önkormányzati átalakítások nyomán a polgármesterek egyre nagyobb urak egy egyre kisebb uradalomban.

8. KONKLÚZIÓ

A dolgozatban arra vállalkoztam, hogy a magyar önkormányzati rendszer autonómiáját, illetve annak időbeli változását elemezzem empirikus kutatásokon keresztül. Ahhoz, hogy az autonómia szintjét mérni tudjam, a szakirodalom alapján olyan tényezőket kerestem, melyekkel ez az absztrakt fogalom empirikusan értelmezhetővé válik. Page és Goldsmith (1987) alapján az autonómiát befolyásolja az intézményi berendezkedés (alkotmányos keretek, állami felügyelet, a legitimitást befolyásoló választási rendszer), a helyi vagy regionális szintre delegált feladatok típusa és mennyisége, a felsőbb szintek befolyásolásának képessége, és ami talán az empirikus kutatások alapján a magyar esetben az egyik kritikus pontnak számít, a pénzügyi függetlenség.

Ahhoz, hogy minél pontosabb képet kapjak a vizsgálat tárgyáról, többféle (kvantitatív és kvalitatív) kutatási megközelítést alkalmaztam, illetve az autonómia értelmezésének több szintjét (intézményrendszer, szervezetek, egyéni szereplők) igyekeztem megragadni. A dolgozatban arra törekedtem, hogy egy komplex (rendszerszintű és alulnézeti nézőpontot egyaránt megjelenítő) képet adjak a magyar önkormányzati rendszerről, illetve annak változásairól.

Az empirikus elemzés első, intézményrendszerre fókuszáló szintjén olyan mutatószámokat alkalmaztam, amelyek segítségével kvantifikálhatóak a szakirodalomban megjelenő, autonómiát befolyásoló tényezők. Az autonómiát mérő indexek (LAI és RAI) az intézményi berendezkedésből indulnak ki, de az elemzés túlmutat a formális jogszabályi kereteken, a tényleges autonómia/mozgástér kérdését is vizsgálja, a mutatókban megjelennek a gyakorlati működésre vonatkozó indikátorok is.

A mutatók rávilágítanak arra, hogy az autonómia vizsgálatához fontos a formális intézményi szabályok ismerete, de nem elegendő. Láthatóvá vált, hogy Magyarországon az önkormányzatok alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepében nem történt érdemi változás a dolgozat által vizsgált időszakban, az intézményi keretek lényegében nem változtak, de a gyakorlati mozgástér (a feladatellátás és a pénzügyi függetlenség terén) jelentősen szűkült 2010-től kezdődően, a teljes önkormányzati szférát átfogó átalakítás nyomán. A mutatószámok változása visszaigazolja a magyar szakirodalom álláspontját a rendszer reformjával

kapcsolatban: formálisan nem történt változás, de a gyakorlati működésben az önkormányzati feladatellátás és a pénzügyi autonómia visszaszorulása tapasztalható. Összességében a magyar önkormányzati rendszer átalakítása illeszkedik abba, a teljes politikai rendszert érintő centralizációs folyamatba, amely a 2010 utáni időszakban a hatalommegosztás intézményei esetében egyre több területen megjelent (Gyulai 2017: 30-31).

A kvantitatív elemzés, amellet, hogy a rendszer működésének leírását felülnézetből elvégezte, megmutatta azt is, miért indokolt a magyar önkormányzati rendszer autonómiájának teljes körű feltárásához a neo-intitucionalista megközelítés alkalmazása. Habár az indexek az autonómia számos gyakorlati aspektusának megragadására alkalmasak, az ilyen megközelítésből szükségszerűen hiányzik a „politikai” – amely a formális berendezkedésen túli, informális működési szokásokon, azaz a szereplők egymáshoz való viszonyain és viselkedésén keresztül ragadható meg. Az elemzés következő két szintje ezért a szereplőkre fókuszált, a második szinten a dolgozat a szervezeti szereplőket (pártok, társadalmi szervezetek) vizsgálta, a harmadikon pedig ez egyéni szereplőket, illetve a helyi aktorok horizontális viszonyrendszerét. Munkám során amellet érveltem, hogy az önkormányzati rendszer (mint intézmény) autonómiájánál több a helyi autonómia, ebbe a szereplők (legyenek azok szervezetek vagy egyének) politikai autonómiája is beletartozik. Az ugyanis még egy formálisan nagy autonómiával rendelkező rendszerben is szűk mozgásteret eredményez, ha a helyi politika az önálló helyi akarat érvényesülése helyett az országos politikai viszonyokat tükröző logikával működik.

A szervezeti szint esetében (kvalitatív kutatási eredmények hiányában) a választási eredményekből indultam ki, és azt vizsgáltam, hogy a magyar önkormányzatban kezdeteitől jelen lévő helyi politika – országos politika szembenállás miként érvényesül. A szembenállás dinamikáját elsősorban a megyei politikai tér nemzetközi kutatási keretben való vizsgálatán keresztül tudtam bemutatni, amely azonban a középszintű politika speciális helyzetéből (regionális pártok ellen ható intézményi berendezkedés, megyei identitás hiánya, regionális pártok hiányában a helyi társadalmi szervezetek középszintű politikában való részvétele stb.) adódóan jól illusztrálja a helyi és országos politika viszonyát. Ez alapján elmondható, hogy inkább az országos politika térnyerését mutató, „top-down” jellegű folyamat (nacionalizáció) érvényesül, az országos pártok egyre meghatározóbb szereplők, egyre inkább

egyeduralkodók, az intézményrendszer változása és az országos pártok szövetségi politikája is az alulról jövő kezdeményezések visszaszorulásának irányába hatnak.

Természetesen, a szervezeti szereplők elemzése a választási eredmények felől nem ad teljes képet a helyi politikai autonómiáról, ehhez a helyi pártszervezetek belső működését feltáró kvalitatív kutatásra lenne szükség. Ennek hiányában feltételezésekkel lehet csak élni a helyi szervezetek autonómiáját illetően – mely feltételezéseket a helyi egyéni szereplők viszonyainak feltérképezése céljából használt kvantitatív és kvalitatív kutatások is részben alátámasztanak. Eszerint 2010 után még jobban felerősödtek azok a folyamatok, amelyek már korábban is érzékelhetőek voltak: az önkormányzatok irányítása (a kis falvak kivételével) az országos pártok kezébe került (Pálné 2008: 242), így ugyanaz a politikai logika érvényesül helyi szinten, ami az országos pártpolitikai viszonyokat meghatározza. A dolgozatban bemutatott kutatások alapján 2010-től az önkormányzatokban egyre meghatározóbb a pártfrakciók szerepe, a döntéshozatal fókuszsa a képviselő-testületről áttevődött a frakciókra, ezek váltak tényleges döntéshozatali fórumokká, itt van esély arra, hogy egy ügy kapcsán valódi vita alakuljon ki – a testületi üléseken már csak a frakció-döntések jóváhagyása történik. A helyi politika működése tehát elsősorban pártkérdés, és ez az adott politikai helyzetben feltételezhetően politikai centralizációt jelent: a nagyobb kormányzó párt, a Fidesz politikai szervezete és döntéshozatala rendkívül centralizált (Horváth és Soós 2015: 275; Balázs és Hajdú 2017: 95), ebből következően pedig a pártvezetés szerepe a helyi szervezetek tevékenységében és a helyi politika alakításában is jelentőséggel bír. Az önkormányzati rendszer politikai működése ezzel szintén jól illeszkedik a politikai rendszer más területein zajló folyamatokba: a centralizálódó politikai működés megjelenik az Országgyűlés (Gyulai 2015), a bírósági intézményrendszer (Körösenyi 2015) vagy akár a média (Bajomi-Lázár 2013) esetében is.

Az elemzés harmadik szintjén, a helyi szereplők horizontális viszonyrendszerének empirikus elemzése során a dolgozat kvantitatív és kvalitatív megközelítést is alkalmaz. A nemzetközi kutatási keretben megvalósuló kérdőíves felmérésen alapuló (kvantitatív) kutatás a helyi szint szereplői kapcsán a hasonlóságok feltérképezésére alkalmas. A kutatás megmutatja, hogy az intézményi változások megjelennek az önkormányzatok kiemelt szereplőinek, a polgármestereknek a percepcióiban is, akik egyszerre számolnak be saját pozíciójuk erősödéséről és a helyi politika csökkenő

erejéről az országoshoz képest. A harmadik elemzési szinten végzett, interjúkon alapuló (elsősorban kvalitatív) kutatás a különbségeket hangsúlyozza, bemutatja, hogy az egyedi helyi sajátosságok milyen meghatározóak tudnak lenni. Igaz ez az aktorok személyes jellemzőire (így például a polgármesternek, az alpolgármesternek illetve a jegyzőnek a karakterére), de igaz az önkormányzatokra magukra is.

A helyi szereplők horizontális viszonyrendszerének és az önkormányzati átalakítás alulnézeti képének empirikus elemzése rámutat arra, hogy a helyi autonómia erősen függ a települések komplex (gazdasági-társadalmi) helyzetétől. Az önkormányzati reform hatásait a helyi szereplők szemüvegén keresztül vizsgáló kvalitatív kutatás során megmutatkozott ez például az önkormányzatok oktatási kérdéshez való hozzáállásában. Két, egymástól alig 40 kilométerre lévő településen egészen másképp ítélték meg a kérdést: az egyik település polgármestere szerint az általános iskola átadását úgy élték meg, „mint akitől elvettek valamit, ami eddig fontos volt”, a másik településen pedig elmondták, hogy az oktatási feladat elvonása nyomán került egyensúlyba a költségvetés, azzal együtt „megoldhatatlan nehézséget okozna” az önkormányzat deficitmentes működtetése.

Mindez azt mutatja, hogy ugyanabban az intézményi keretben többféle autonómia is működhet, a települési sajátosságoktól függően – azaz, ha a felülnézeti kép mellé alulnézeti megközelítést is társítunk, nincs egzakt válasz arra, hogy a magyarországi önkormányzati rendszer autonómiája milyen. Az az önkormányzat erősebb autonómiával fog bírni, amelyiknek nagyobb a működési mozgástere – ez pedig az empirikus elemzés (az önkormányzati reform helyi szereplők általi értékelése) alapján leginkább az önkormányzatok pénzügyi helyzetével függ össze. Akkor beszélhetünk valódi (a szakirodalomban a kezdeményezés és immunitás hatalmával leírt) autonómiáról, ha a politikai autonómia mellé pénzügyi függetlenség is társul, azaz a központi kormányzat a feladatokhoz és a döntéshozatali önállósághoz pénzügyi eszközöket is biztosít, az adott szint független működésének a politikai/intézményi és a pénzügyi garanciái egyaránt adottak. A makró szintű mutatók (LAI és RAI) ezeket a tényezőket mérték, és segítségükkel kimutatható, hogy a magyar önkormányzati rendszer autonómia-szintje a 2010 utáni átalakítások hatására csökkent. Ugyanakkor, az elemzés rámutatott a makró szintű szemlélet problematikusságára is, éppen a pénzügyi autonómia kapcsán. Talán első ránézésre jelentéktelen problémának tűnhet, ha egy nemzetközi kutatási keret alkalmazása során bizonytalanságot szül annak

megítélése, hogy egy önkormányzat mekkora adóbevételekkel is rendelkezik. Valójában azonban ez egy nagyon fontos dologra mutat rá: a rendszerszintű leírásra törekvő indikátorok esetében elveszik a rendszer sokszínűsége (ami az önkormányzatiság kapcsán az egyik leggyakrabban emlegetett jellemző). Nem mindegy ugyanis, hogy egy olyan településről beszélünk, amely leszakadó régióban található, értelmezhető mennyiségű iparüzési adóbevétellel nem rendelkezik, és a gyakorlati mozgástere (a pénzügyi források hiányában) lényegében nulla, vagy egy olyanról, amelyik önálló gazdasági tevékenységet folytat, képes vállalkozásokat a területére vonzani, és a kötelező feladatok mellett saját feladatokat is ellátni. Az első település önkormányzata mozgástér hiányában a „helyi állam” („local state”) jellegű működésre kárhoztatott, a másodikban pedig érdemi politikai döntések születhetnek (hiszen van miről dönteni). Ennek alapján látható, hogy az autonómia nem olyan „statikus” fogalom, amilyennek a makró szintű változók leírják, hanem nagyban függ az önkormányzatok mindenkor egyéni jellemzőitől, mindenekelőtt a települések gazdasági fejlettségétől. A makró szintű változók alkalmazhatóságának korlátaival kapcsolatban ez az egyik legfontosabb tanulság: ahhoz, hogy pontosabb képet kapjunk az önkormányzati rendszer autonómia-szintjéről, szofisztikáltabb megközelítésre van szükség, amely nem veszi „egy kalap alá” az összes települést, hanem differenciál az önkormányzatok között különböző adottságok (méret, társadalmi-gazdasági fejlettség stb.) alapján.¹⁶¹

Összességében, dolgozatomban több szempontból is igyekeztem új eredményekkel gazdagítani a magyar önkormányzati rendszer autonómiájával kapcsolatos tudományos ismereteket. A téma *megközelítését* tekintve amellet foglaltam állást, hogy az intézményi keretből kiinduló vizsgálat mellett fontos a gyakorlati működést a szereplőkön keresztül megragadni próbáló, neo-institucionalista értelmezés is. Ebből következően, *fogalmi* szempontból az autonómiát kiterjesztő értelmezésben kell

¹⁶¹ Ez kijelöli a dolgozat továbbfejlesztésének és a jövőbeli lehetséges önkormányzati kutatásoknak az irányát is. A Budapesti Corvinus Egyetem EFOP-3.6.1-16-2016-00013 számú projektjének jelenleg is zajló, „Közép-Dunántúl város és térségfejlesztési hálózatainak felmérését és fejlődését szolgáló kutatások” alprojektje keretében a BCE Politikatudományi Intézetének munkatársaival éppen arra irányuló kutatást végzünk, hogy felmérjük, mit tudnak tenni az önkormányzatok a gazdasági fejlettségük erősítése érdekében.

használni, az intézményi berendezkedés és a működési mozgástér (feladatellátási szabadság, pénzügyi függetlenség) mellett a rendszer és szereplőinek politikai önállósága is meghatározó a helyi autonómia szempontjából. Ahhoz, hogy ezt a komplex autonómia-felfogást empirikusan elemezni lehessen, *módszertani* szempontból a vegyes, kvantitatív és kvalitatív megközelítést egyaránt tartalmazó vizsgálati mód alkalmazása célszerű, mely több perspektívából (a felülnézeti és alulnézeti kép egymás mellé helyezésével) képes megragadni a kutatási témát. Végül, a magyar önkormányzati rendszert három szinten vizsgáló *empirikus elemzés eredménye*, hogy a helyi és megyei önkormányzatok jelentősége a magyar politikai rendszerben a 2010-től csökkent, az önkormányzatok autonómiája formálisan megmaradt, de a gyakorlati működésben (legyen az feladatellátás, pénzügyi helyzet vagy a politika működésének logikája) az önállóságuk visszaszorult. Ahogyan a dolgozatból ugyanakkor kiderült, e rendszerszinten érvényes megállapításon túl, eltérő társadalmi-gazdasági helyzetükből adódóan az egyes önkormányzatok más-más valódi autonómia-szinttel rendelkezhetnek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Agg Zoltán (2002): Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? I., *Comitatus* 11-12. szám, 28-42.

Agg Zoltán (2003): Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? II., *Comitatus* 1. szám, 33-42.

Ágh Attila (1995): The Early-Freezing of the East-Central European Parties: the Case of the Hungarian Socialist Party, *Budapest Papers on Democratic Transition*, no. 129., Budapest: Hungarian Center for Democratic Studies Foundation

Ágh Attila (2005): Az EU elvárások és a magyar közigazgatási reform, in Szigeti Ernő (szerk.): *A magyar közigazgatás és az Európai Unió*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Bajomi-Lázár Péter (2013): The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary. *East European Politics & Societies* 27:(1), 69–89.

Balázs István (2012): A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, *Új Magyar Közigazgatás*, 5:(10), 37-41.

Balázs Zoltán – Hajdú András (2017): A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség a magyar politikában, in Boda Zsolt– Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. – A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Balogh Zsolt (2012): Önkormányzati jogvédelem, *Fundamentum* 2012:(2), 15-18.

Bekényi József (2012): Megújult a magyar önkormányzati rendszer. *Jegyző és Közigazgatás* 1. szám, 6.

Benoit, Kenneth (2001): District Magnitude, Electoral Formula, and the Number of Parties, *European Journal of Political Research*, 39:(2), 203-224.

Berényi Sándor (1994): A megyei önkormányzatok funkciói különös tekintettel az államigazgatási feladatok ellátására, in Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék*, Veszprém: Comitatus

Böhm Antal (2002): Lokális és regionális identitás, *Comitatus*, 12. szám, 29-33.

Böhm Antal (2006): Az önkormányzati választások a parlamenti választások tükrében, in Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002*, Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete

Casal-Bértoa, Fernando (2014): Party systems and cleavage structures revisited. A sociological explanation of party system institutionalization in East Central Europe, *Party Politics*, 20:(1), 16-36.

Clark, Gordon L. (1984): A Theory of Local Autonomy, *Annals of the Association of American Geographers*, No. 2., 195-208.

Csoma Attila (2006): Megyei önkormányzati választások, 1994-2002, in Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002*, Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete

Csörgits Lajos (2010): A választási rendszer aktuális kérdései a parlamenti választások és az új törvények tükrében, *Új Magyar Közigazgatás* 6-7. szám, 7-18.

Csörgits Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása* (doktori értekezés, Győr
doktiskjog.sze.hu/images/Csorgits_disszertacio.pdf
Letöltés ideje: 2018. február 1.

Dahl, Robert (1961): *Who Governs?* New Haven: Yale University Press

Dandoy, Régis – Schakel, Arjan H. (szerk.) (2013): *Regional and National Elections in Western Europe: Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*, Basingstoke: Palgrave MacMillan

Dezső Márta (1994): A területi önkormányzatok jogállása és választási rendszere, in Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék*, Veszprém: Comitatus

Dobos Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra, *Politikatudományi Szemle*, 20:(4) 61-83.

Dobos Gábor – Kurtán Sándor – Várnagy Réka (2015): A jelöltválasztási folyamat a választási rendszer reformja előtt és után. in Ilonszki Gabriella (szerk.): *Pártok, jelöltek, képviselők*, Budapest: Szabad Kéz Kiadó

Dobos Gábor – Papp Zsófia (2017): Változó intézmény, változó szerepek: a magyar önkormányzati rendszer átalakulása a polgármesterek szemüvegén keresztül, in Boda Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. – A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Dobos Gábor – Várnagy Réka (2017): Hungary: Are Neglected Regional Elections Second-Order Elections?, in Schakel (szerk.): *Regional and National Elections in Eastern Europe: Territoriality of the Vote in Ten Countries*, Basingstoke: Palgrave MacMillan

Elster, Jon (1979): *Ulysses and the Sirens*, Cambridge: Cambridge University Press

Enyedi Zsolt – Körösnéy András (2004): *Pártok és pártrendszerek*, Budapest: Osiris

Enyedi Zsolt – Fábián Zoltán – Tardos Róbert (2014): Pártok és szavazók 2002-2014. in Kolosi – Tóth (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*, Budapest: TÁRKI

Evans, Geoffrey – Whitefield, Stephen (1995): Social and Ideological Cleavage Formation in Post-Communist Hungary, *European-Asia Studies*, 47:(7), 1177-1204.

Gajduschek György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet, *Fundamentum* 2012:(2), 61-73.

Gálosi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás (2017): A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon, *Területfejlesztés és Innováció* 11:(1), 29-33.

Geser, Hans (1999): The Local Party as an Object of Interdisciplinary Comparative Study, in Saiz – Geser (szerk.): *Local Parties in Political and Organizational Perspective*, Boulder: Westview Press

Goldsmith, Michael J. (1986): Managing the Periphery in a Period of Fiscal Stress, in M. Goldsmith (ed.): *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower

Goldsmith, Michael J. (1995): Autonomy and City Limits, in Judge – Stoker – Wolman (ed.): *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications

Gyergyák Ferenc (2007): A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladatai az önkormányzat munkájában, az együttműködés konfliktusainak kezelési módszerei. *Comitatus*, 17. szám, 3-32.

Gyulai Attila (2015): Az Országgyűlés, in Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest: Osiris

Gyulai Attila (2017): Magyarország a szürke zónában? A magyar politikai rendszer hosszú hibridizációja, in Boda Zsolt– Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. – A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Hall, Peter A. – Taylor, Rosemary (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44:(5), 936-957.

Heinelt, Hubert (2010): *Governing Modern Societies*, London – New York: Routledge

Heinelt, Hubert – Hlepas, Nikolaos K. (2006): Typologies of Local Government Systems, in Bäck – Heinelt – Magnier (szerk.): *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften

Hesse, Joachim J. – Sharpe, L. J. (1991): Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, in Hesse – Sharpe, (szerk.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden: Nomos

Hooghe, Liesbet – Marks, Gary – Schakel, Arjan H. (2008): Operationalizing Regional Authority: A Coding Scheme for 42 Countries, 1950–2006, *Regional and Federal Studies*, 18:(2-3), 123-142.

Hooghe, Liesbet – Marks, Gary – Schakel, Arjan H. (2010): *The rise of regional authority: a comparative study of 42 countries*, London: Routledge

Horváth Attila – Soós Gábor (2015): Pártok és pártrendszer, in Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest: Osiris

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

Horváth M. Tamás (2004): A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés, in Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Horváth M. Tamás (2012): Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszeaktor változása, *Fundamentum* 2012:(2), 5-10.

Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012, *Közgazdasági Szemle* 61:(2), 121-147.

Jeffery, Charlie – Hough, Dan (2003) Regional Elections in Multi-level Systems, *European Urban and Regional Studies*, no.10.

Johnson, Burke – Onwuegbuzie, Anthony – Turner, Lisa A. (2007): Toward a Definition of Mixed Methods Research, *Journal of Mixed Methods Research*, 2007:1, 112-133.

Józsa Zoltán (2001): Helyhatósági szerepek: képviselők és hivatalnokok. *Magyar Közigazgatás*, 7. szám, 425-432.

Kaltenbach Jenő (2010): Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról, in Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap vagy halotti tor?* Pécs: Publikon Kiadó

Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* Budapest: Századvég

Kákai László (2009): *Kik vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*, Pécs: Publikon Kiadó

Kákai László (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. in Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest: Osiris

Kertész Krisztián (2013): A magyar pártok belső szervezeti felépítésének összehasonlítása, in Karlovitz János Tibor (szerk.): *Társadalomtudományi gondolatok a harmadik évezred elején*, Komárno: Intern. Research Inst

Király Gábor – Dén-Nagy Ildikó – Géring Zsuzsanna – Nagy Beáta (2014): Kevert módszertani megközelítések – elméleti és módszertani alapok, *Kultúra és Közösség*, 5:(2), 95-104.

Kiss László (1994): A megyei középszint főbb hatásköre és feladatai a fejlett nyugat-európai polgári demokráciákban, in Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék*, Veszprém: Comitatus

Knutsen, Oddbjørn (2013): Social Structure, Social Coalitions and Party Choice in Hungary, *Communist and Post-Communist Studies*, 46:(1), 25- 38.

Körösényi András (1999): Cleavages and Party System in Hungary, in Enyedi – Tóka (szerk.): *The 1994 Elections to the Hungarian National Assembly*, Berlin: Sigma

Körösényi András (2015): Alkotmányozás és Alaptörvény, in Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest: Osiris

Központi Statisztikai Hivatal (2010): *A Magyar Köztársaság helységnévkönyve (2010. január 1.)*
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/hnk/Helysegnevkonyv_adattar_2010.xls
Letöltés dátuma: 2011.július12.

Központi Statisztikai Hivatal (2012) *Megyei jogú városok. 2012. július*
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regio/veszpremmjv10.pdf>
Letöltés dátuma: 2015. január 10.

Kurucsai Csaba (1992): A középszint továbbfejlesztésének irányai, in Hrubí László et al. (szerk.): *Európába megy-e a megye? : Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28-30-i harkányi konferencián*, Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés

Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), *Regional and Federal Studies*, 26:(3), 321-357.

Lesti Árpád (2010): *Az új önkormányzati választási rendszer hatásai*
http://forumpolicum.hu/uploads/File/Az_uj_onkormanyzati_valasztasi_rendszer_hatasai.pdf
Letöltés dátuma: 2010. szeptember 16.

Lijphart, Arend (1997): Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. in Fábián György (szerk.): *Választási rendszerek*, Budapest: Osiris Kiadó

Litvack, Jennie I. – Ahmad, Junaid – Bird, Richard (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C.: World Bank

Loosemore, John – Hanby, Victor J. (1971): The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems, *British Journal of Political Science* 1, 467-477.

Lowndes, Vivien (2001): Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously. *Urban Politics*, 38:(11), 1953-1971.

Machos Csilla (1999): A magyar pártok alapszabályai és szervezeti típusai, *Politikatudományi Szemle*, 1999:(1), 23-65.

Makai Sándor (2000): Az önkormányzati választási törvények módosításához, *Magyar Közigazgatás* 1. szám, 54-58

March, James G – Olsen, Johan P. (1983): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78:(3), 734-749.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet and Schakel Arjan H. (2008): Measuring regional authority, *Regional and Federal Studies*, 18:(2-3), 111-121.

McAllister, Ian – White, Stephen (2007): Political Parties and Democratic Consolidation in Post-Communist Societies, *Party Politics*, 13:(2), 197-216.

McAnulla, Stuart (2010): Structure and Agency, in Marsh – Stoker (eds.): *Theory and Methods in Political Science* (3rd edition), Basingstoke: Palgrave Macmillan

Mellors, Colin – Pijnenburg, Bert (1989): *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, London – New York: Routledge

Moser, Robert G. – Scheiner, Ethan (2009): Strategic Voting in Established and New Democracies: Ticket Splitting in Mixed-Member Electoral Systems, *Electoral Studies*, 28:(1) 51-61.

Mouritzen, Poul Erik – Svara, James H. (2002): *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

Moussis, Nicholas (2002): *Guide to European policies*, Rixensart: European Study Service

O'Neill, Kathleen (2005): *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge: Cambridge University Press

Page, Edward C. (1982): The Values of Local Autonomy, *Local Government Studies* July/August, 21-42.

Page, Edward C. – Goldsmith, Mike (1987): *Central and Local Government Relation*, Beverly Hills: Sage

Pálné Kovács Ilona (1994): A területi közigazgatásszervezés és a dekoncentrált szervek, in Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék*, Veszprém: Comitatus

Pálné Kovács Ilona (2000): A regionalizmus politikai kihívásai Magyarországon, in Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*, Pécs: MTA RKK

Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó

Pálné Kovács Ilona (2002): Regionális fejlesztési politika, uniós csatlakozás és a magyar közigazgatás, *Európai Közigazgatási Szemle* 1-2. szám, 49-66.

Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*, Pécs: Dialóg Campus Kiadó

Pálné Kovács Ilona (2009): Összefoglaló a megyekutatás eredményeiről, *Comitatus* 10. szám, 14-20.

Pálné Kovács Ilona (2010a): Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás, *Új Magyar Közigazgatás* 1. szám, 13-21.

Pálné Kovács Ilona (2010b): Reformra érett az önkormányzati rendszer. in Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap, vagy halotti tor?*, Pécs: Publikon Kiadó, 73-86.

Pálné Kovács Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben, in Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Pedersen, Mogens N. (1979): The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility, *European Journal of Political Research*, 7:(1), 1-26.

Perge Éva (2004): A főváros és „környéke önálló régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája, in Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Pratchett, Lawrence (2004): Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’. *Political Studies*, vol. 52. No. 2, 358-375.

Reif, Karlheinz – Schmitt, Hermann (1980): Nine Second-order National Elections: a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, *European Journal of Political Research*, 8, 1.

Rondinelli, Dennis (1981): Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, No. 2, 133-145.

Rondinelli, Dennis (1989): Decentralizing Public Services in Developing Countries: Issues and Opportunities, *Journal of Social, Political and Economic Studies*, No. 1, 77-98.

Rondinelli, Dennis – Nellis, John R. – Cheema. Shabbir G. (1984): *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington D.C.: World Bank

Schakel Arjan H. (2008): Validation of the regional authority index, *Regional and Federal Studies*, 18:(2-3), 143-166.

Schakel, Arjan H. (ed.) (2017): *Regional and National Elections in Eastern Europe. Territoriality of the Vote in Ten Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Schakel, Arjan H. – Dandoy, Régis (2013): Introduction: Territoriality of the Vote: A Framework for Analysis, in Dandoy – Schakel (szerk.) (2013): *Regional and National Elections in Western Europe: Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*, Basingstoke: Palgrave MacMillan

Schakel, Arjan H. – Dandoy, Régis (2017): Introduction: An Analytical Framework for Studying Territoriality of the Vote in Eastern Europe, in Schakel (szerk.): *Regional and National Elections in Eastern Europe. Territoriality of the Vote in Ten Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Schakel, Arjan H. – Dandoy, Régis (2017): Conclusion: Towards an Explanation of the Territoriality of the Vote in Eastern Europe, in Schakel (szerk.): *Regional and National Elections in Eastern Europe. Territoriality of the Vote in Ten Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Soós Gábor (2008): Local and National Parties in Hungary, in Reiser – Holtmann (szerk.): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden: Springer VS

Soós Gábor (2015): *Local Government Institutionalization in Hungary*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag

Soós Gábor (é.n.): *Mitől függ a helyi politikai szervezetek választási jelentősége?*
<http://tinyurl.com/soos-EN>,
Letöltés dátuma: 2007. április 28.

Stoker, Gerry (1991): *The Politics of Local Government* (2nd Edition), Basingstoke: Palgrave Macmillan

Sweeting, David (2008): New Institutionalism and Local Political Management in Spain. *Working Paper Online Series*
<https://tinyurl.com/sweeting-paper>
Letöltés dátuma: 2018. február 1.

Swianiewicz, Pawel (2014): An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, *Local Government Studies*, 40:(2), 292-311.

Szegvári, Péter (2002): Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary. in Péteri (ed.): *Mastering Decentralization and Public*

Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – OSI, 140-141.

Szente Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása, *Fundamentum* 2012:(2), 11-14.

Tamás Veronika (2014): *Politikai élet a helyi önkormányzatokban*, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Tábit Renáta (2012): Towns with County Status in Hungary, *Croatian and Comparative Public Administration*, 12:(2), 101-114.

Torma András (2006): Megérkeztünk! Magyar Közigazgatás az Európai Unióban, in Imre Miklós et al. (szerk.): *Közjogi tanulmányok – Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*, Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem

Tóth Adrienn (2013): Országos pártok – helyi önkormányzatok, *Politikatudományi Szemle* 22:(3), 117-137.

Treisman, Daniel (2007): *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press

Vass László (2005): Közpolitikai és kormányzati döntéshozatal. in Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*, Budapest: Aula Kiadó

Várnagy Réka (2008): Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága, in Ilonszki Gabriella (szerk.): *Amatőr és hivatásos politikusok*, Budapest: Új Mandátum Kiadó

Várnagy Réka (2012): *Polgármesterek a Magyar Országgyűlésben*, Budapest: Ad Librum Kiadó

Várnagy Réka – Dobos Gábor (2011): Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben. *Pro Publico Bono*, 1. különszám, 130-146.

Verebélyi Imre (2008): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? I., *Új Magyar Közigazgatás* 2. szám, 1-5.

Verebélyi Imre (2009): *Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? II.*, *Új Magyar Közigazgatás* 1. szám, 44-58.

Vígvári András (2006): Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990–2004, in Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002*, Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete

Vígvári András (2012): A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában, *Fundamentum* 2012:(2), 19-23.

Wiener (2010): Pártok az önkormányzati választásokon 1990-2006, in Kákai (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs: Publikon Kiadó

Winkler, György (2001): A települési önkormányzatok szerepe a kistérségi fejlesztésben. in Szigeti Ernő (szerk.): *Régiók, közigazgatás, önkormányzat*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Zongor Gábor (1994): A megyei modellváltás alternatívái, in Agg Zoltán – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék*, Veszprém: Comitatus

Zongor Gábor (2000): A lebegő megyétől a politizáló megyéig, *Comitatus* 9. szám, 17-23.

Zongor Gábor (2000a): Kik alkotják a megyei közgyűléseket?, *Comitatus* 1-2. szám, 41-52.

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet: Regional Authority Index – kódkönyv

Unit of analysis

The unit of analysis is a country in a given year of evaluation. Country scores aggregate scores for each regional tier and individual regional governments in a country. These regional scores are available in the regional scores dataset.

The aggregation is in three steps. First, we calculate a score for each standard tier and each non-standard region (see regional dataset). Second, we weight scores by population. Where a tier is composed of regions with different scores, a score for that tier is calculated by weighting each region's score by its share in the national population. Where lower-level regions exist only in a subset of higher-level regions or where scores for lower-level regions vary across higher-level regions, the lower-level scores are weighted by the population of the higher-level regions of which they are part. Third, we sum scores of each tier.

We evaluate five dimensions of self-rule: institutional depth, policy scope, fiscal autonomy, borrowing autonomy, and representation. We evaluate five dimensions of shared rule: law making, executive control, fiscal control, borrowing control, and constitutional reform. There are two forms of shared rule. We code multilateral shared rule when a region's authority is contingent on coordination with other regions. We code bilateral shared rule when a region's authority is not contingent on coordination with other regions. We use the higher number of multilateral and bilateral shared rule for each dimension at each tier to calculate the country score.

The table below breaks these ten dimensions down into institutional categories that we code at the regional level. The categories for shared rule refer to multilateral shared rule (see the regional codebook for the descriptions of bilateral shared rule.) The range refers to the theoretical range at the level of the individual region or regional tier—not the empirical range at the aggregate country level, which can be higher than the theoretical range in countries with more than one tier.

VARIABLE NAME	VALUES AND LABELS
cowcode	Correlates of War codes (http://www.correlatesofwar.org)
iso3166	International Organization for Standardization (ISO 3166-1). Kosovo = 999
country_ID	Country ID (see table below)
country_name	Country name in English (see table below)
abbr_country	Abbreviation of country name
year	Year of evaluation
n_instdepth	The extent to which a regional government is autonomous rather than deconcentrated:

	0: no functioning general-purpose administration at regional level
	1: deconcentrated, general-purpose, administration
	2: non-deconcentrated, general-purpose, administration subject to central government veto
	3: non-deconcentrated, general-purpose, administration *not* subject to central government veto.
n_policy	The range of policies for which a regional government is responsible:
	0: very weak authoritative competence in a), b), c), d) whereby a) economic policy; b) cultural-educational policy; c) welfare policy; d) one of the following: residual powers, police, own institutional set-up, local government
	1: authoritative competencies in one of a), b), c) or d)
	2: authoritative competencies in at least two of a), b), c), or d)
	3: authoritative competencies in d) and at least two of a), b), or c)
	4: criteria for 3 plus authority over immigration or citizenship.
n_fiscauto	The extent to which a regional government can independently tax its population:
	0: central government sets base and rate of all regional taxes.
	1: regional government sets the rate of minor taxes
	2: regional government sets base and rate of minor taxes
	3: regional government sets the rate of at least one major tax: personal income, corporate, value added, or sales tax
	4: regional government sets base and rate of at least one major tax.
n_borrowauto	The extent to which a regional government can borrow:
	0: the regional government does not borrow (e.g. centrally imposed rules prohibit borrowing)
	1: the regional government may borrow under prior authorization (<i>ex ante</i>) by the central government and with one or more of the following centrally imposed restrictions:
	a. golden rule (e.g. no borrowing to cover current account deficits)
	b. no foreign borrowing or borrowing from the central bank
	c. no borrowing above a ceiling
	d. borrowing is limited to specific purposes
	2: the regional government may borrow without prior authorization (<i>ex post</i>) and under one or more of a), b), c), d)
	3: the regional government may borrow without centrally imposed restrictions.
n_rep	The extent to which a region has an independent legislature and executive, which is the sum of <i>assembly</i> and <i>executive</i> .
n_lawmaking	The extent to which regional representatives co-determine national legislation, which is the sum of <i>law_a</i> to <i>law_f</i> (see below for breakdown).

n_execcon	The extent to which a regional government co-determines national policy in intergovernmental meetings:
	0: no routine meetings between central and regional governments
	1: routine meetings between central and regional governments without legally binding authority
	2: routine meetings between central and regional governments with legally binding authority
n_fiscon	The extent to which regional representatives co-determine the distribution of national tax revenues:
	0: neither the regional governments nor their representatives in a national legislature are consulted over the distribution of national tax revenues
	1: regional governments or their representatives in a national legislature negotiate over the distribution of tax revenues, but do not have a veto
	2: regional governments or their representatives in a national legislature have a veto over the distribution of tax revenues
n_borrowcon	The extent to which a regional government co-determines subnational and national borrowing constraints:
	0: regional governments are not routinely consulted over borrowing constraints
	1: regional governments negotiate routinely over borrowing constraints but do not have a veto
	2: regional governments negotiate routinely over borrowing constraints
n_constit	The extent to which regional representatives co-determine constitutional change:
	0: the central government or national electorate can unilaterally reform the constitution
	1: a national legislature based on regional representation can propose or postpone constitutional reform, raise the decision hurdle in the other chamber, require a second vote in the other chamber, or require a popular referendum
	2: regional governments or their representatives in a national legislature propose or postpone constitutional reform, raise the decision hurdle in the other chamber, require a second vote in the other chamber, or require a popular referendum
	3: a legislature based on regional representation can veto constitutional change; or constitutional change requires a referendum based on the principle of equal regional representation
	4: regional governments or their representatives in a national legislature can veto constitutional change
n_selfrule	The authority exercised by a regional government over those who live in the region, which is the sum of <i>n_instdepth</i> , <i>n_policy</i> , <i>n_fiscauto</i> , <i>n_borrowauto</i> , and <i>n_rep</i> .
n_sharedrule	The authority exercised by a regional government or its representatives in the country as a whole, which is the sum of <i>n_lawmaking</i> , <i>n_execcon</i> , <i>n_fiscon</i> , <i>n_borrowcon</i> , and <i>n_constit</i> .
n_RAI	Regional authority index, which is the sum of <i>n_selfrule</i> and <i>n_sharedrule</i> .

COMPONENTS	
n_rep	See above.
n_assembly	0: no regional assembly.
	1: indirectly elected regional assembly
	2: directly elected assembly
n_executive	0: no regional executive or appointed by central government
	1: dual executive appointed by central government and regional assembly
	2: regional executive appointed by a regional assembly or is directly elected
n_lawmaking	See above.
n_law_a	0: a region or regional tier is *not* the unit of representation in a national legislature
	0.5: a region or regional tier is the unit of representation in a national legislature
n_law_b	0: a region or regional tier does *not* designate representatives in a national legislature
	0.5: a region or regional tier designates representatives in a national legislature
n_law_c	0: regions do *not* have majority representation in a national legislature
	0.5: regions have majority representation in a national legislature.
n_law_d	0: the legislature based on regional representation does *not* have extensive legislative authority
	0.5: the legislature based on regional representation has extensive legislative authority
n_law_e	0: the regional government or its regional representatives in a national legislature are *not* consulted on national legislation affecting the region
	0.5: the regional government or its regional representatives in a national legislature are consulted on national legislation affecting the region
n_law_f	0: the regional government or its regional representatives in a legislature do *not* have veto power over national legislation affecting the region
	0.5: the regional government or its regional representatives in a legislature have veto power over national legislation affecting the region

2. számú melléklet: Local Authority Index – kódkönyv

Local Autonomy Index and Coding Scheme – General Coding Instructions

Start with the most recent year (2014) and work backward. Find out whether there have been reforms which change the score.

If there are no written sources available you may have to get in contact with officials or colleagues. Please, state when the score stems from such sources.

Half-scores are not permitted. Exceptions: policy scope and effective political discretion where the total has to be divided by three.

Self-rule Index

Institutional depth	<p>The extent to which local government is formally autonomous and can choose the tasks they want to perform</p> <p>Additional coding instructions: Whether a municipality is responsible for, the different tasks and/or has the financial resources is not the question here.</p>	0-3	<p>0 Local authorities can only perform mandated tasks</p> <p>1 Local authorities can choose from a very narrow, predefined scope of tasks</p> <p>2 Local authorities are explicitly autonomous and can choose from a wide scope of predefined tasks</p> <p>3 Local authorities are free to take on any new tasks (residual competencies) not assigned to other levels of government</p>
Policy scope	<p>The range of functions (tasks) for which local government is effectively responsible</p> <p>Additional coding instructions: Here we want to know whether the municipalities are involved in the provision of these tasks and services. How much they can decide is part of the next question. Code each task with values 0/1/2 or 0/1.</p>	0-4	<p>Not at all; partly; fully responsible:</p> <p>Education (0-2)</p> <p>Social assistance (0-2)</p> <p>Health (0-2)</p> <p>Land-use (0-2)</p> <p>Public transport (0-1)</p> <p>Housing (0-1)</p> <p>Police (0-1)</p> <p>Caring functions (0-1)</p>

Effective Political discretion	The extent to which local government has real influence over these functions Additional coding instructions: Code each task with values 0, 1 or 2.	0-4	No, some, or real authoritative decision-making in: Education (0-2) Social assistance (0-2) Health (0-2) Land-use (0-2) Public transport (0-1) Housing (0-1) Police (0-1) Caring functions (0-1)
Fiscal autonomy	The extent to which local government can independently tax its population	0-4	0 Local authorities do not set base and rate of any tax 1 Local authorities set base or rate of minor taxes 2 Local authorities set rate of one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax) under restrictions stipulated by higher levels of government 3 Local authorities set rate of one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax) with few or no restrictions 4 Local authorities set base and rate of more than one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax)
Financial transfer system	The proportion of unconditional financial transfers to total financial transfers received by the local government	0-3	0 Conditional transfers are dominant (unconditional = 0-40% of total transfers) 1 There is largely a balance between conditional and unconditional financial transfers (unconditional = 40-60%) 2 Unconditional financial transfers are dominant (unconditional = 60-80%)

			3	Nearly all transfers are unconditional (unconditional = 80-100%)
Financial self-reliance	The extent to which local government revenues are derived from own/local sources (taxes, fees, charges)	0-3	0	Own sources yield less than 10% of total revenues
			1	Own sources yield 10-25%
			2	Own sources yield 25-50%
			3	Own sources yield more than 50%
Borrowing autonomy	The extent to which local government can borrow	0-3	0	Local authorities cannot borrow
			1	Local authorities may borrow under prior authorization by higher-level governments and with one or more of the following restrictions: <ul style="list-style-type: none"> a. Golden rule (e. g. no borrowing to cover current account deficits) b. No foreign borrowing or borrowing from the regional or central bank only c. No borrowing above a ceiling, absolute level of subnational indebtedness, maximum debt-service ratio for new borrowing or debt brake mechanism d. Borrowing is limited to specific purposes
			2	Local authorities may borrow without prior authorization and under one or more of a), b), c) or d)
			3	Local authorities may borrow without restriction imposed by higher-level authorities
Organisational autonomy	The extent to which local government is free to decide about its own organisation and electoral system	0-4		Local Executive and election system: <ul style="list-style-type: none"> 0 Local executives are appointed by higher-level authorities and local authorities cannot determine core elements of their political systems (electoral districts, number of seats, electoral system)

	1 Executives are elected by the municipal council or directly by citizens
	2 Executives are elected by the citizens or the council and the municipality may decide some elements of the electoral system
	Staff and local structures:
	Local authorities:
	Hire their own staff (0-0.5)
	Fix the salary of their employees (0-0.5)
	Choose their organisational structure (0-0.5)
	Establish legal entities and municipal enterprises (0-0.5)

Self-rule	0-28	The overall self-rule enjoyed by local government in X country (the sum of all the indicators above)
------------------	-------------	--

Additional aspects

Legal protection	Existence of constitutional or legal means to assert local autonomy	0-3	0 No legal remedy for the protection of local autonomy exists
	This dimension is related to the § 4.1 and 11 in the European Charter of Local Self-Government		1 Constitutional clauses or other statutory regulations protect local self-government
			2 Local authorities have recourse to the judicial system to settle disputes with higher authorities (e.g. through constitutional courts, administrative courts or tribunals, or ordinary courts)
			3 Remedies of types 1 and 2 above, plus other means that protect local autonomy such as e.g. listing of all municipalities in the constitution or the impossibility to force them to merge

Administrative supervision	Unobtrusive administrative supervision of local government This dimension is related to the § 8 in the European Charter of Local Self-Government	0-3	0 administrative supervision reviews legality as well as merits/expediency of municipal decisions 1 administrative supervision covers details of accounts and spending priorities 2 administrative supervision only aims at ensuring compliance with law (legality of local decisions) 3 there is very limited administrative supervision
Central or regional access	To what extent local authorities are consulted to influence higher level governments' policy-making	0-3	0 local authorities are never consulted by higher level governments and there are no formal mechanisms of representation 1 local authorities are consulted and/or have access to higher-level decision-making through formal representation but influence is limited 2 local authorities are either consulted or have access to higher-level decision-making through formal representation; and substantial influence 3 local authorities are regularly consulted through permanent consultation channels and have substantial influence through representation mechanisms
LAI		0-37	The combined autonomy of local authorities (the sum of all indicators)

3. számú melléklet: LAI – a szakpolitikai hatáskör komponensei

year	education_buildings_(0-1)	education_teachers_(0-1)	social_assistance_poverty_relief_(0-1)	social_assistance_other_social_security_(0-1)	health_health_centers_(0-1)	health_doctors_payments_(0-1)	land_use_building_permits_(0-1)	land_use_zoning_(0-1)	public_transport_(0-1)	housing_(0-1)	police_(0-1)	caring_functions_(0-1)	policy_scope_total_(0-4)
1990	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1991	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1992	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1993	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1994	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1995	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1996	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1997	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1998	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
1999	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2000	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2001	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2002	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2003	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2004	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2005	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2006	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2007	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2008	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2009	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2010	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2011	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2012	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	3,33
2013	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,50	1,00	2,83
2014	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,50	1,00	2,83

4. számú melléklet: LAI – a tényleges politikai önállóság komponensei

year	education_school_(0-1)	education_teachers_(0-1)	social_assistance_granting_conditions_(0-1)	social_assistance_level_(0-1)	health_health_centers_(0-1)	health_health_doctors_functioning_(0-1)	land_use_building_permits_(0-1)	land_use_zoning_(0-1)	public_transport_(0-1)	discretion_housing_(0-1)	police_(0-1)	functions_(0-1)	effective_political_discretion_total_(0-4)
1990	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	2,33
1991	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	2,33
1992	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	2,33
1993	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	2,33
1994	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	2,33
1995	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	2,33
1996	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
1997	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
1998	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
1999	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2000	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2001	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2002	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2003	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2004	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2005	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2006	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2007	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2008	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2009	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2010	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17

year	education_school_(0-1)	education_teachers_(0-1)	social_assistance_granting_conditions_(0-1)	social_assistance_level_(0-1)	health_health_centers_(0-1)	health_doctors_functioning_(0-1)	land-use_building_permits_(0-1)	land-use_zoning_(0-1)	public_transport_(0-1)	discretion_housing_(0-1)	police_(0-1)	functions_(0-1)	effective_political_discretion_total_(0-4)
2011	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2012	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,00	1,00	2,17
2013	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,50	1,00	2,00
2014	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	1,00	0,50	1,00	2,00

5. számú melléklet: A TÁMOP kutatásban felhasznált kérdések

Az önkormányzati munka során általában ki a kezdeményező, aki meghatározza a tematikát?

	Soha nem kezdeményez					Sok esetben kezdeményez	
A polgármester	1	2	3	4	5	6	7
A jegyző	1	2	3	4	5	6	7
A Polgármesteri Hivatal tisztségviselői	1	2	3	4	5	6	7
Az önkormányzati bizottságok	1	2	3	4	5	6	7
A képviselő-testület képviselőcsoportjai	1	2	3	4	5	6	7
Az egyes képviselők	1	2	3	4	5	6	7
Helyi lakosok	1	2	3	4	5	6	7
Helyi vállalkozók	1	2	3	4	5	6	7
Civil szervezetek	1	2	3	4	5	6	7
Szakszervezetek	1	2	3	4	5	6	7
Egyház	1	2	3	4	5	6	7
A pártok helyi szervezetei	1	2	3	4	5	6	7
A média	1	2	3	4	5	6	7
Országos szervek (kormány, minisztériumok, parlament)	1	2	3	4	5	6	7
A megyei önkormányzatok	1	2	3	4	5	6	7
A kisebbségi önkormányzatok	1	2	3	4	5	6	7
Egyéb:	1	2	3	4	5	6	7

Véleménye szerint mekkora befolyása van az alábbi szereplőknek az önkormányzati döntésekre?

	Egyáltalán nincs					Nagy befolyása van	
Polgármester	1	2	3	4	5	6	7
Jegyző	1	2	3	4	5	6	7
A Polgármesteri Hivatal tisztségviselői	1	2	3	4	5	6	7
Önkormányzati bizottságok	1	2	3	4	5	6	7
A képviselő-testület képviselőcsoportjai	1	2	3	4	5	6	7
Az egyes képviselők	1	2	3	4	5	6	7
Helyi lakosok	1	2	3	4	5	6	7
Helyi vállalkozók	1	2	3	4	5	6	7
Civil szervezetek	1	2	3	4	5	6	7
Szakszervezetek	1	2	3	4	5	6	7
Egyház	1	2	3	4	5	6	7
Pártok helyi szervezetei	1	2	3	4	5	6	7
Média	1	2	3	4	5	6	7
Országos szervek	1	2	3	4	5	6	7
Megyei önkormányzatok	1	2	3	4	5	6	7
Kisebbségi önkormányzatok	1	2	3	4	5	6	7
Más önkormányzatok	1	2	3	4	5	6	7