

Várnagy Réka

Polgármester vagy képviselő?

A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben

Politikatudományi Tanszék

Témavezető: Ilonszki Gabriella, DSc

egyetemi tanár

© Várnagy Réka

Budapesti Corvinus Egyetem
Politikatudományi Doktori Iskola

Polgármester vagy képviselő?
A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben

Ph.D. értekezés

Várnagy Réka

Budapest, 2012

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	9
1 A KUTATÁS ELMÉLETI KERETEI	16
1.1 A politikai rekrutációról	16
1.2 A mandátumhalmozásról.....	22
1.3 Egy ember – két szerep: a mandátumhalmozás mint képviseleti kérdés.....	32
2 A KUTATÁS FELÉPÍTÉSE: HIPOTÉZISEK ÉS MÓDSZERTAN	39
2.1 Kutatási hipotézisek.....	39
2.2 A kutatás módszertana.....	46
3 A HELYI POLITIKAI RENDSZER: A LEHETŐSÉGEK SZERKEZETE	54
3.1 A vertikális viszonyrendszer	56
3.2 A Magyar Országgyűlés	58
3.3 A magyar önkormányzati rendszer.....	62
3.4 A horizontális viszonyrendszer: az önkormányzati szereplők	72
3.5 Az önkormányzaton kívüli pozíciók	77
4 A HELYI POLITIKA SZEREPE A REKRUTÁCIÓ FOLYAMATÁBAN	83
4.1 A pártok szerepe a rekrutációban	86
4.2 A helyi politika mint ugródeszka	91
4.3 A mandátumhalmozás jelensége az országgyűlési képviselők körében.....	95
4.4 A mandátumhalmozás egyéb elemei: az önkormányzati rendszeren kívüli pozíciók.....	116
5 A MANDÁTUMHALMOZÓK ORSZÁGOS ÉS HELYI POLITIKAI TEVÉKENYSÉGE	123
5.1 A polgármester-képviselők országos tevékenysége	124
5.2 A polgármester-képviselők helyi tevékenysége	132
ÖSSZEFOGLALÁS.....	138
IRODALOMJEGYZÉK.....	146
PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....	162
MELLÉKLETEK.....	163

Ábrajegyzék

1. ábra: A rekrutáció folyamata.....	19
2. ábra: Polgármesterek mandátumvirága.....	77
3. ábra: Polgármester-képviselők létszáma a két nagy pártban 1994-2010	101
4. ábra: A polgármester pozíciók megoszlása az országgyűlési képviselők körében, településtípusok szerint 1994-2010.....	108

Táblázat jegyzék

1. táblázat: A mandátumhalmozás hatása az Európai Parlament képviselőinek tevékenységére (1999-2004).....	37
2. táblázat: A képviselők helyi politikai tapasztalata ciklusonként	40
3. táblázat: Mandátumhalmozás a Magyar Országgyűlésben ciklusonként	41
4. táblázat: A kormánypárti és ellenzéki benyújtott irományok száma irománytípus és parlamenti ciklus adott éve szerinti bontásban	60
5. táblázat: Választott önkormányzati tisztségviselők számának változása.....	68
6. táblázat: Mandátumhalmozó képviselők helyi politikai tapasztalata.....	95
7. táblázat: Polgármester-képviselők helyi tapasztalata.....	97
8. táblázat: A mobilitás iránya az MSZP és a FIDESZ mandátumhalmozó képviselőinek körében.....	103
9. táblázat: Polgármesteri pozíciók megoszlása település-típus szerint 1994-2010 között.....	107
10. táblázat: Az indulási helyek és a helyi politikai tapasztalat kapcsolata	110
11. táblázat: Az indulási hely és mandátumhalmozás kapcsolata.....	111
12. táblázat: A megválasztási hely és a helyi politikai tapasztalat kapcsolata....	112
13. táblázat: Közgyűlési tagság és a polgármesteri funkció megoszlása.....	116
14. táblázat: A 2009-ben és 2011-ben benyújtott törvényjavaslatok és kérdések száma a mandátumhalmozás tükrében	125
15. táblázat: A 2009-ben és 2011-ben benyújtott törvényjavaslatok és kérdések száma a polgármesteri pozíció tükrében	126
16. táblázat: Pártfegyelem és helyiség az 5. Európai Parlamentben.....	129

17. táblázat: A helyi témájú kérdések száma a 2009-es és 2011-es évben polgármesteri pozíció szerinti bontásban	131
18. táblázat: A helyi választóközrztben töltött munkaórák számának megoszlása a polgármester-képviselők körében 2008-ban	136

Köszönetnyilvánítás

Szerencsésnek mondhatom magam, hiszen a disszertációm írásának folyamatában sokan támogattak a munkahelyemen és családomban egyaránt. A dolgozat elkészítéséhez nyújtott segítségért külön köszönet illeti témavezetőmet, Ilonszki Gabriellát, aki a dolgozatírás folyamatában szakmailag és személyesen is sokat támogatott. Segítsége messze túlmutat a dolgozat keretein, hiszen irányítása alatt sokat tanultam a kutatás, az írás és a publikálás tudományáról, támogatásával több konferencia keretében nemzetközi kitekintést is nyertem a politikatudomány területére. Szerencsésnek érzem magam, hiszen meghívására már PhD hallgatóként is több izgalmas kutatási munkában vehettem részt, amelyekből közös publikációk is születtek. A sok szakmai segítség mellett külön hálás vagyok a személyes támogatásáért és azért, hogy példaként szolgál arról, hogy a tudományos karrier és a család a gyakorlatban is összeegyeztethető fogalmak.

Köszönet illeti meg Nováky Erzsébet tanárnőt is, aki kinyitotta előttem a tudományos pálya lehetőségét, és akinek a vezetése alatt betekintést nyertem a kutatás és az oktatás örömeibe, nehézségeibe. A Jövőkutatás Tanszéken eltöltött évek személyiségformáló erejét még mindig érzem, a Tanárnő tanácsai pedig még most is a fülemben csengenek.

Köszönettel tartozom a családomnak is, hiszen támogatásuk nélkül nem készült volna el ez a disszertáció. Édesanyám és anyósom segítsége és teherbírása végtelennek bizonyult, akárcsak a férjem türelme. Végül, de nem utolsó sorban köszönetet kell mondanom Édesapámnak, aki nagyon korán felkeltette érdeklődésemet a politika iránt és akivel sokszor vitáztam politikai kérdésekről. Számomra a legjobb vitapartner mindig is ő marad.

BEVEZETÉS

Az országos és a helyi politika viszonya a magyar politikai rendszer egyik kritikus kérdése. Általánosan elfogadott szemlélet, hogy az országos politika rátelepszik a helyi szintre és a helyi politika nem autonóm egységként, hanem „másodlagossá, harmadlagossá degradált helyi politikaként” jelenik meg a magyar közéletben (Böhm, 2006:14-15, lásd még Ágh, 2002:270-300). Sőt, a helyi politika nem is számít a szó szoros értelmében politikának (Böhm, 1994a; Böhm 2003), hiszen a nagypolitika minden helyi ügyet fentről igyekszik irányítani. A sokat kritizált magyar önkormányzati rendszer egyik gyenge pontja a szigorúan vett „önkormányzás”, az autonómia hiánya, a központi hatalomtól való, főleg pénzügyi függés meghatározó ereje (Pálné Kovács, 2011:23-25). Az országos és a helyi politika összefonódását személyükben testesítik meg azok a politikusok, akik egyszerre vállalnak feladatot a helyi és az országos politikában. Közülük is a legláthatóbb csoportot azok a képviselők alkotják, akik országgyűlési mandátumukkal párhuzamosan polgármesteri funkciót is betöltenek. Talán láthatóságuk okán is őket éri leggyakrabban kritika, a mandátumhalmozás elleni vitában populáris (ne kapjanak két fizetést) és szakmai érvek (a személyi összefonódás átláthatatlanná teszi a viszonyokat) egyaránt megjelennek. Tevékenységükkel a közvélemény is sokat foglalkozik, 2011-ben az egyik legolvasottabb magyar hírportál, az Index is megjelentetett egy összefoglaló cikket a polgármesterek parlamenti munkájáról. A cikkben hat polgármesteri és országgyűlési mandátumot is ellátó politikus parlamenti felszólalásait elemezték arra keresve a választ, hogy mennyi helyi témát jelenítenek meg a polgármesterek az országgyűlésben („Botka a leglokalpatriótább képviselő”, Index, 2011. december 22.). Mit csinálnak a polgármesterek az országgyűlésben? És egyáltalán hogy kerülnek oda? Ezek a kérdések tehát a választópolgárokat is foglalkoztatják, a mandátumhalmozás, azaz egy helyi és egy országos politikai pozíció párhuzamos betöltése a magyar politikai rendszer egyik vitatott jelenségévé vált. Az önkormányzati rendszer átalakításáról szóló vitáknak visszatérő motívuma az összeférhetetlenség szigorúbb szabályozása, ami a jelenlegi reformnak is az egyik sarkalatos pontja. Ennek ellenére 1994 óta a mandátumhalmozó képviselők száma

egyre nő az országgyűlésben, a kezdetben jellemzően szocialista polgármester-képviselők mellé felzárkóztak, sőt túlnyomó többségbe kerültek a jobboldali politikusok. A növekvő jelenlét és az ezt kísérő növekvő figyelem ellenére a mandátumhalmozás tudományos igényű vizsgálatával még adós a magyar politikatudomány. A polgármesterek parlamenti jelenlétét ugyan több tanulmány is vizsgálta (Zongor, 2006a,b,c,d), a mandátumhalmozás jelensége azonban ennél összetettebb: nemcsak polgármesterek vannak az országgyűlésben, hanem önkormányzati képviselők és megyei közgyűlési tagok is, akik közül néhányan helyi szintről érkeztek az országos politikába, míg mások már országosan ismert politikusként indultak el önkormányzati választásokon. Kétségtelen, hogy a helyi politikai poszt betöltése előnyös a politikusok számára, hiszen több erőforrást, nagyobb láthatóságot és politikai tőkét jelent. Bár a választópolgárok többsége helytelennek tartja, hogy a politikusok egyszerre több hivatalt is betöltenek (és több fizetést is felvesznek), a „kijárási” lehetősége, vagyis a helyi érdekek országos szinten való megjelenítése a „saját polgármestert” mégis vonzóvá teszi a választások alkalmával. A helyi és országos politika személyes összefonódása tehát vitathatatlan jellemzője lett a magyar politikai életnek, és több dimenzióban is befolyásolja azt. A helyi és az országos politikai tevékenység egymásutánisága vagy egymásmellettsége egyrészt *rekrutációs kérdés*, ami meghatározza a politikai elit karrierútját (Várnagy, 2008a); másrészt *képviselési kérdés*, hiszen felveti a helyi és országos elköteleződés konfliktusát, harmadrészt pedig *demokrácia kérdés*, ami befolyásolja az önkormányzás autonómiáját, a politika átláthatóságát és a politikai elit zártságát. Mindezek tükrében érdemesnek tartom elvégezni a helyi és országos politika személyi összefonódásának dokumentálását és elemzését, a jelenség rekrutációs hátterének és tartalmi elemeinek tudományos vizsgálatát.

A magyar politikai elit szűk csoport, a mandátumhalmozó képviselők pedig még kevesebben vannak. Miért fontos akkor a karrierjük és tevékenységük tudományos vizsgálata? A mandátumhalmozás túlmutat a politikus karriertörténetén: negatív hatással van a demokrácia minőségére, mert mandátumhalmozók jelenléte korlátozza a választási versenyt (Costa-Kerrouche, 2009a), erősíti a politikai elit zártságát és az elitpozíciók befagyását (Navarro, 2009). Ez az erős személyi összefonódás felerősíti az informális érdekegyeztetési csatornák jelentőségét, ami növeli a politikai

döntéshozatal folyamatának átláthatatlanságát. Az egyszemélyes pozícióhalmozás erősíti a centralizációt is, hiszen veszélyezteti a helyi politika önállóságát és autonómiáját (Várnagy-Ilonszki, megjelenés alatt). Navarro a mandátumhalmozás képviseleti deficit növelő szerepére hívja fel a figyelmet: mivel a jelenség csökkenti a politikai versenyt, megerősíti a tisztség betöltőjének esélyeit a pozíció megtartására, ami csökkenti az elköteleződését a választópolgárok irányába és motivációjukat a kapcsolattartásra (uo:7). Így a politikai elit és a választópolgárok még távolabb kerülhetnek egymástól, tovább rontva a képviseleti demokrácia intézményének működését. Nem elhanyagolhatóak azonban a pozitív hatások sem: a helyi érdek megjelenítése és képviselők országos szinten hozzájárulhat a jobb minőségű döntéshozatalhoz, a helyi és az országos érdekek összeegyeztetéséhez. Costa és Kerrouche (2009b) szerint a helyi tapasztalat és a mandátumhalmozás nagymértékben hozzájárul a politikai pálya professzionalizációjához, mert csökkenti az állás elvesztésének kockázatát és növeli az elérhető pénzügyi erőforrásokat, többek között a fizetést is.

A politikai intézmények működése szempontjából is kritikus kérdés, hogy a politikusok hány funkciót töltenek be a politikai rendszerben. A helyi és az országos szintű politizálás személyi összefonódása hatással van a többes mandátumot betöltő országgyűlési képviselők munkájára: egyrészt feltételezhetően csökkenti a parlamenti munkával töltött időt és így negatívan befolyásolja a képviselői munka minőségét, másrészt viszont hozzájárul a helyi ügyek megjelenítéséhez a parlamentben. Ebben a tekintetben a mandátumok egymást követő akkumulációja is mérvadó, hiszen a helyi szintről érkezett képviselők más politikai tapasztalattal, szakmai gyakorlattal bírnak társaiknál. Helyi szinten hasonló dilemmával találkozunk: a polgármesterek országos szerepvállalása, különösen az országgyűlési mandátum betöltése segíthet a helyi érdekek képviselésében, de korlátozza is a polgármesteri feladatok elvégzésére szánt időt és energiát. Az „ejtőernyős képviselők”, akik az országos szintről érkeznek helyi szintre, itt is egy eltérő tapasztalattal és politikai kompetenciával bíró csoportot jelentenek. Úgy tűnik, hogy az állampolgárok sem egyértelműen viszonyulnak a helyzethez, hiszen míg a mandátumhalmozást tiltó tervezetek igen népszerűek a politikai kommunikációban, az önkormányzati választások alkalmával a választók újraválasztják vagy

megválasztják az országgyűlési képviselőket a helyi pozíciókra. Természetesen a választási motiváció összetett jelenség, ami nem tárgya ennek a dolgozatnak, mégis elvezet bennünket még egy fontos politikai intézményhez, a pártokhoz. Tudjuk, hogy a magyar szavazók jellemzően pártszavazók (Tóka, 2005; Enyedi, 2006), így a mandátumhalmozás szempontjából kritikus kérdés, hogy miért jelölnek a pártok országgyűlési képviselőket az önkormányzati választásokon és miért támogatják a helyi emberek, leginkább a polgármesterek jelenlétét a parlamentben? A politikusok által elérhető erőforrások – gondolva a pénzügyi, az emberi és a politikai erőforrásokra mint a láthatóság és a szavazók elérése – a pártjukat is erősítik, ugyanakkor a „helyi erős emberek” jelenléte a pártban veszélyes is lehet a pártvezetésre nézve. A mandátumhalmozás megítélése tehát az intézmények esetében sem egyértelmű, vizsgálata a parlamentben, a helyi önkormányzatokban és a pártokban is releváns.

Dolgozatomban külön vizsgálom a mandátumhalmozás megjelenését és szerepét illetve a mandátumhalmozás tartalmát. A helyi és az országos szintű politizálás első megközelítésben **rekrutációs kérdés**, a politikai karrier lehetséges állomásaként értelmezhető. A helyi szintű politikai tevékenység vagy politikai pozíció két funkciót tölthet be: egyrészt belépési kaput jelent a politikai arénába, másrészt ugródeszkaként szolgálhat a további karrierhez (Schlesinger, 1966:70-88). Ezzel ellentétben az előzetes kutatások, illetve a nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a politikai elit helyi kötődése túlmutat a politikai életpálya kezdeti szakaszán, és az országgyűlési politikusok közül is sokan igyekeznek megtartani helyi bázisukat (Knapp, 1991; Borchert, 2003; Navarro, 2009). Az egymásutánosság mellett a helyi és országos politizálás viszonyára így az egymásmellettség is egyre jellemzőbb. Feltételezhető, hogy a magyar országgyűlésben is azonosítható a helyi szintről építkező politikusi karrierminta, azon politikusok csoportja, akik települési vagy megyei önkormányzatoknál kezdték politikusi pályafutásukat. A polgármesterek egyre növekvő jelenléte az országgyűlésben azt jelzi, hogy a helyi szintről érkező politikusok az országos karrier mellett párhuzamosan megtartják helyi hátszínüket is. Nyitott kérdés azonban, hogy ez mennyire köthető a vezető politikai pozíciókhoz mint a polgármesterség, főleg nagyvárosok vezetése vagy mennyire jellemző ez általában a helyi szintről érkező képviselőkre. Az országos mandátum mellett

betöltött helyi mandátum típusa különösen azért izgalmas, mert jelzést ad a helyi tevékenység tartalmáról is, hiszen egészen más lehetőségek, elérhető anyagi és politikai erőforrások jellemzik egy megyei jogú város polgármesterét vagy egy kisváros képviselőtestületi tagját. A helyi politikai háttér nemcsak egy karrier indulásánál vagy megerősítésénél lehet fontos, hanem az országos politizálás befejezése után is. Vizsgálatra érdemes tehát ennek a helyi háttérnek a megtartó ereje, stabilitása, vagyis az, hogy az országos szintet elhagyó politikusok közül hányan vonulnak/vonulhatnak vissza a helyi politikába, kik tudják megtartani helyi pozíciójukat.

A mandátumhalmozás vizsgálatához más megközelítést javasol Böhm (2006), aki szerint a helyi szinten elérhető erőforrások okán a helyi politikai pozíciók egyfajta jutalomként vagy kompenzációként is funkcionálhatnak, amiket központilag osztanak ki, így delegálva helyi szintre egyes vezetőket. Feltételezhetjük tehát, hogy a klientúrához tartozó sikeres politikusokat, így egyes országgyűlési képviselőket a pártok helyi szinten is helyzetbe hoznak. Ez a mandátumhalmozás ellentétes irányát jelöli ki: az országos felől a helyi szint felé orientálódó politikusi karriert feltételez. *Összességében, az elmúlt évek tendenciái azt jelzik, hogy a helyi politikához való kötődés nem véletlenszerű, egyedi esetekre jellemző, hanem a magyar politikusi karrierminta része lehet. A disszertáció célja tehát a helyi politika elhelyezése a magyar politikusok életpályáján, a rekrutációs minták felrajzolása és elemzése.*

A helyi és az országos politizálás összefonódása második megközelítésben **képviselési kérdés**: kit és hogyan képviselnek a mandátumhalmozó politikusok? Ez különösen a vezető szerepet betöltő polgármesteri és országgyűlési pozíciót együttesen betöltő politikusoknál kritikus kérdés, az ő esetükben a mandátumhalmozás tartalmi vizsgálata országos és helyi szinten is releváns. Első lépésként a polgármester képviselők aktivitását és intézményi beágyazódását vizsgálom, hogy kiderüljön, hol helyezkednek el, milyen szerepet töltenek be a mandátumhalmozók a parlamentben és az önkormányzatokban. Zongor a 2006-os országgyűlési választások után a polgármesterek erős parlamenti jelenlétére utalva egy lehetséges „önkormányzati lobbyról” ír, remélve, hogy a csoport jelenléte az önkormányzatok megerősödéséhez vezet (Zongor, 2006a:2). A képviselői szerepekről és a parlamenti munkáról szóló kutatások alapján azonban tudjuk, hogy a

magyar parlamentben a pártfegyelem a vezérelv, így egy erős, pártokon átívelő polgármesteri összefogást felesleges lenne keresnünk, de a helyi témák megjelenítése a parlamenti munka más dimenzióiban vizsgálható. Helyi szinten egy kicsit másképpen kell feltennünk kérdést: milyen polgármesterek a mandátumhalmazók? Hogyan tudják ellátni helyi feladataikat a kettős mandátum szorításában? A kettős mandátum nemcsak teher, hanem lehetőség is: Pálné Kovács a kettős mandátumot betöltő politikusokról Gremion nyomán „határon állókként” gondolkozik, akik a helyi és a országos politika között egyfajta közvetítői szerepet töltenek be (Pálné Kovács, 2008:153). *A mandátumhalmazás tartalmi vizsgálatánál ezért az országos és a helyi intézményi beágyazottság mellett a képviseleti kérdésekre koncentrálok, és a parlamenti munka elemzését a helyi érdekérvényesítés szempontjából végzem el.* Elemzésem kiegészítem a helyi társadalmi beágyazottság vizsgálatával is.

A kutatás – akárcsak a mandátumhalmazó képviselők – a helyi és az országos szintű politika határán mozog, az országgyűlési képviselők vizsgálatán keresztül a parlamenti elitkutatásokhoz, míg a polgármesterek szerepének értelmezésénél az önkormányzati kutatásokhoz kapcsolódik. A vizsgálat során az országos szint, a parlamenti képviselők állnak a disszertáció fókuszában, a kutatás az országos politika irányából közelíti a helyi politikát, keresi a helyi politika helyét, szerepét az országgyűlési képviselők karrierjében és tevékenységében. Az első fejezet a kutatási elméleti háttérnek felvázolásával indul, amit a második fejezetben a kutatási kérdések kibontása, operacionalizálása és a kutatási hipotézisek megfogalmazása követ a dolgozat módszertani megközelítésének bemutatásával együtt. Norris (1997a) nyomán a rekrutációs és képviseleti kérdések vizsgálatát az intézményi meghatározottság felől közelítem meg, ezért a dolgozat harmadik fejezetében a helyi politikai rendszer sajátosságaival, a magyar önkormányzati rendszer bemutatásával foglalkozom. Ahhoz, hogy a képviselőket el tudjuk helyezni a helyi struktúrában, a helyi szinten megjelenő szerepeket is vizsgálni kell, különös tekintettel a polgármesteri szerepre, így a fejezet erre is kitér. A dolgozat negyedik fejezete a rekrutációs kérdéskört járja körül, bemutatva a helyi politikai szerepvállalás helyét és szerepét a képviselők életpályáján. A mandátumhalmazás tartalmi elemeinek tárgyalása a dolgozat ötödik fejezetének témája, amelyben a helyi és országos jelenlétről, tevékenységről és szerepvállalásról lesz szó. A kutatási eredmények

szélesebb kontextusban történő értelmezését az összefoglalás tartalmazza, ahol a mandátumhalmazás jelenségének és a demokrácia minőségének tágabb összefüggéseit vázoló fel. A mandátumhalmazás jelensége speciális tényezője a magyar politikai életnek, de nem egyedülálló Európában. A francia „cumul des mandats” a mandátumhalmazás egyik legtipikusabb és talán leginkább ismert megjelenése, de a jelenség nem idegen a belga, a spanyol, a német és a svájci politikai rendszertől sem, sőt legújabbban már a brit politikában is tetten érhető, illetve jelen van az Európai Parlamentben is. Bár disszertációmban nem vállalkozom egy átfogó európai összehasonlító kutatás elvégzésére, de ahol lehetséges, a magyar helyzetet európai kontextusban is elhelyezem, utalva más országok hasonló gyakorlatára vagy rendszerére.

1 A KUTATÁS ELMÉLETI KERETEI

1.1 A politikai rekrutációról

A professzionalizáció megjelenését a politika világában először Max Weber dokumentálta, aki a politikáért élők és a politikából élők közötti különbségtétellel teremtette meg a hivatásos politikus ideáltípusát (Weber, 2004, eredetileg 1914). A hivatásos politikus megjelenésétől számíthatjuk a modern politikai karrier megjelenését, ami új kérdéseket nyitott meg a politikatudományban: kiből lesznek vagy lehetnek politikusok? Milyen tapasztalattal vagy szakmai gyakorlattal rendelkeznek a politikusok? Borchert és Stolz kiemelik, hogy a politikai karrierminták vizsgálata túlmutat az egyes politikusok életpályájának megismerésén és fontos információt hordoz az egész politikai rendszerről. Az intézményi meghatározottság megrajzolja a bejárható karrier utakat, amelyek hosszú távon mintákká szerveződnek, és így ezeket a politikába újonnan belépők is követik majd. A szereplők a minták mentén csoportot alkotnak, amelyek saját érdekérvényesítő képességük folytán a politikai intézményrendszert is alakítják, befolyásolják. A szerzők kiemelik, hogy ez a logika még akkor is igaz, ha az adott politikai teret a pártok dominálják és a politikusokat erős pártfegyelem jellemzi (Borchert-Stolz, 2011a:108-109). Ennek jó példáját láthatjuk Magyarországon is a mandátumhalmozó képviselőknél: a szocialista polgármester-képviselők ellenállásán bukott el Gyurcsány Ferencnek az összeférhetlenségi törvény szigorítására vonatkozó javaslata 2007-ben, illetve a mandátumhalmozás szigorítása az új önkormányzati törvény elfogadása ellenére is nyitott kérdés maradt a mai magyar politikában.

A politikusi karrierek vizsgálata túlmutat a politikussá válás egyik lehetséges útjának meghatározásán. „Számít-e a rekrutáció?” („Does recruitment matter?”) teszi fel tanulmányának címében a kérdést Henry Back az európai polgármesterek szociodemográfiai jellemzőinek vizsgálata kapcsán (Back, 2006). Igen. Putnam (1976) szerint az elit összetétele szempontjából a rekrutáció meghatározó jelentőségű. De számít-e az elit összetétele? Ilonszki rámutat, hogy a képviselőtről

való gondolkozás folyamatában a képviselő személye egyre inkább előtérbe kerül: „a különféle képviselői tulajdonságok ismerete nélkül féloldalas marad a képviseleti demokráciáról való tudásunk. A képviseleti kormányzásról szóló írások egy része az utóbbi időben igyekszik integrálni a személyt, a politikust, a képviselőt az elemzésekbe. Ez nem egyszerűen a politikatudomány fordulata, de korunk fordulata is, amelyben egyre fontosabbnak tűnik a személy, a csoport” (Ilonszki, 2009:43). A szakmai és személyes tapasztalatok fontosságát hangsúlyozzák a képviseletelméletek is (Norris, 1997b), amikor kiemelik, hogy a képviselői felfogást erősen meghatározza az előzetesen végzett politikai tevékenység jellege és típusa, illetve a képviselő személyes kötődései.

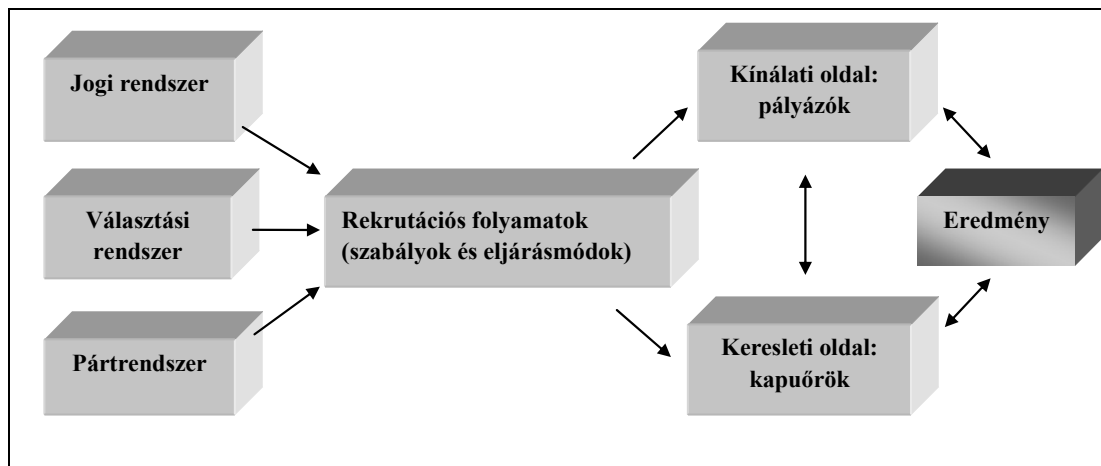
A politikatudományban tehát egyre több kutatót foglalkoztat a kérdés, hogy kikből lesznek politikusok, jellemzően milyen társadalmi osztályhoz tartoznak, milyen vagyoni helyzettel, képzettséggel, családi háttérrel bírnak a politikai elit tagjai (többek között Searing, 1994; Norris-Lovenduski, 1995; Norris, 1997a; Best-Cotta, 2000). A rekrutáció vizsgálata során így én is kitérek a helyi tapasztalattal rendelkező és a mandátumhalmozó képviselők személyes tulajdonságainak vizsgálatára, a közös jellemzők feltérképezésére. Magyarországon is igaz az elitkutatás alaptétele, miszerint a társadalomban a fő törésvonal az elitek és a társadalom többi tagja között húzódik, az elit tagjai pedig jobban hasonlítanak egymásra, mint a társadalom többi tagjára (Putnam, 1976). Ilonszki (2009) nyomán tudjuk, hogy a nemzetközi trendekhez illeszkedve, a magyar országgyűlés tagjai is egyre homogénebb csoportot alkotnak: az „átlagos” képviselő középkorú, felsőfokú végzettséggel rendelkező férfi. A politikusi szakma ma már itthon is professzionizálódott, a képviselők többsége hivatásos politikus, országgyűlési jelenlétükre nagyarányú folytonosság jellemző. Joggal feltételezhetjük, hogy a vizsgált célcsoport tagjaira, azaz a helyi szintről érkező, illetve a mandátumhalmozó országgyűlési képviselőkre ez ugyanúgy igaz. Amennyiben elfogadjuk a mandátumhalmozásból adódó előnyöket, érdekes kérdés, hogy mennyivel zártabb ez a csoport, milyen tényezők mentén szelektálódnak a mandátumhalmozó képviselők. Dolgozatomban ezért a személyes jellemzők mellett politikai változók mentén is vizsgálom a képviselőket, keresve azokat a magyarázó tényezőket, amelyek hozzájárulnak a mandátumhalmozás megértéséhez.

A politikai karrier utak vizsgálata először az Amerikai Egyesült Államokban jelent meg, ahol mind a mai napig a kínálati, azaz a jelöltekre fókuszáló megközelítés (Norris, 1996:192) vagy egy kicsit más felfogásban Schlesinger módszertani individualizmusa dominál. „Az ambíció a politika lényege” (Schlesinger, 1966:1) vagyis az egyéneket motivációjuk hajtja előre és felfelé a politikai ranglétrán. De mit is jelent ez a felfelé? Schlesinger (uo.) értelmezésében a tradicionális politikai karrier helyi szintről indul és az állami szinten keresztül jut fel országos szintre¹. Ez a hagyományos karrierút mind a mai napig meghatározó az amerikai politikában: az amerikai Kongresszus tagjai között több kutatás is azonosította az állami törvényhozásból érkezők csoportját (Moncrief, 1992; Berkman, 1994; Maestas-Maisel-Stone, 1999; Copeland-Opheim, 2011). A jelenséget jól magyarázza Francis és Kenny (2000) motivációkutatása, ami alapján az amerikai politikusok többsége nagyobb területre szeretné kiterjeszteni tevékenységét, nagyobb választóközözetre és magasabb anyagi kompenzációra vágyik. Egyetértve Navarroval (2009), azt feltételezem, hogy hivatásos európai politikusok többségének is hasonló ambíciói vannak, ami a karrierjük tudatos építésére motiválja őket. Ennek ellenére az európai politikatudományban sokkal kevesebb szó esik a politikai karrier vizsgálatáról. A kutatások nagy része egy adott intézményre, jellemzően a törvényhozásra fókuszál és az azon belül betölthető pozíciókkal foglalkozik (Hibbing, 1991; Squire, 1993; Ágh, 1994; Best-Cotta, 2000, Ilonszki 2005), annak ellenére, hogy: „A politikai karrier a nemzeti parlamentbe való bekerülésnél sokkal hamarabb kezdődnek. A kezdetek általában a helyi, sok esetben a regionális vagy az állami szintű politikára nyúlnak vissza. A politikai pozíció elfoglalását általában a professzionális politikai pozíciók elfoglalása követi. Ez fontos lépés, hiszen a professzionalizmus nyit teret a karrierizmus megjelenésének. A professzionalizmussal válik fontossá a garantált és rendszeres fizetés, a politikai hivatal megtartásának esélye és a politikai ranglétrán való előrelépés lehetősége is. A nemzeti parlamentek önkéntes vagy nem önkéntes elhagyása sem jeleneti a politikai karrier végét. Gyakran akadnak más politikai vagy a politikához közel álló pozíciók, amelyeket a régi képviselők elfoglalhatnak.” (Borchert-Stolz, 2011a:109, saját fordítás).

¹ Schlesinger leírása az amerikai politikai berendezkedést tükrözi, ahol a „state-level” azaz állami szint a középszintű területi egység.

Borchert és Stolz tehát az intézményi meghatározottságok és az egyéni ambíciók interakciójára helyezik a hangsúlyt és azok együttes vizsgálatát javasolják Schlesinger (uo.) nyomán, aki szerint az aspiránsok a politikai lehetőségek szerkezetének felmérése után egy költség-haszon elemzés alapján döntenek arról, hogy milyen pozíciókat pályáznak meg. De mi is a politikai lehetőségek szerkezete? Norris a rekrutáció folyamatának megértéséhez kidolgozott egy modellt, amiben definiálja az intézményi meghatározottság elemeit (lásd 1. ábra).

1. ábra: A rekrutáció folyamata



Forrás: Norris, 1997a:2

Látható, hogy a politikai rendszer egészét meghatározó tényezők mellett, mint a jogi rendszer, a választási rendszer és a pártrendszer, megjelennek a pártok mint meghatározó intézmények. A pártok a rekrutáció folyamatát formálisan a pártban érvényes szabályozáson keresztül (ilyen lehet például a női jelöltekre vonatkozó kvóta) és informálisan a párt elvárásain vagy a párt jelölt-keresletét meghatározó egyéb tényezőkön keresztül is befolyásolják (ilyen lehet például egy új arc megjelenítésének szükségessége vagy, a kulturális elit tagjainak szerepeltetése a párt listáján a társadalmi támogatottság megerősítéséhez). Így a pártok nemcsak az intézményi meghatározottság részei, hanem Norris modellje nyomán a keresleti oldalon megjelenő kapuőr szerepet is ők töltik be. Több kutató is felhívja a figyelmet arra, hogy a pártok jellemzői befolyással bírnak a politikai kiválasztás és rekrutáció folyamatára is (Gallagher-Marsh, 1988; Katz, 2001; Rahat-Hazan, 2001), így vizsgálatuk elengedhetetlen a politikai életpályák kutatása során. Borchert felfogásában a pártok egyfajta „klíring intézményként” működve megkönnyítik a

különböző pozíciók közötti átjárást, másrészt pedig bizonyos kapukon keresztül megszűrik a jelöltek körét és így csökkentik a versenyzők számát (2001:7). A politikai karriert építők számára kiterjedt intézményi háttérrel és gazdag erőforrásaikkal a pártok fontos támogatást jelenthetnek, így személyes érdekük a pártokhoz való kapcsolódás. Az egyes választásokon induló független jelöltek számának folyamatos csökkenése rávilágít arra, hogy a párt támogatása ma már nemcsak előnyt jelent, hanem egyenesen szükségszerű. A pártok számára is fontos a megfelelő jelöltek rekrutációja, hiszen ők képviselik majd a pártot a választók felé, illetve belőlük lehet egy olyan személyi állomány, akinek tagjait a pártok különböző pozíciók betöltésére delegálhatnak. A pártok domináns szerepe már Magyarországon is kimutatható, a képviseleti elit vizsgálata során a párttiszséggel rendelkező képviselők arányának növekedése volt megfigyelhető (Ilonszki, 2005). A politikusok és a pártok egyfajta egymásra utaltsága tehát a politikai rendszer egyik alapvető jellemzője, nyitott kérdés azonban, hogy ez hogyan befolyásolja a helyi szintű politikából érkezők karrierútját, hiszen az ő esetükben a pártközpont mellett a helyi szervezet támogatása is meghatározó lehet.

Míg a keresleti oldalon a pártok, addig a kínálati oldalon maguk a pályázók állnak, így az egyéni ambíciók vizsgálata is kritikus kérdése a rekrutáció folyamatának. De hogyan értékelik a politikai pályára vágyók az egyes pozíciókat, milyen elemek mentén végzik el a befektetett munka és a várható haszon elemzését? Borchert megközelítésében a politikai ambíció három meghatározó eleme a jövedelem, az elnyert pozíciók megtartása és a politikai karrier előremozdítása. Ezek tükrében a politikusok három „A” mentén értékelik a politikai lehetőségek szerkezetét:

- Az „availability” azaz elérhetőség abszolút kategória, ami azt mutatja, hogy hány pozíció áll nyitva az adott jelölt előtt, figyelembe véve az egyes pozíciók betöltéséhez törvényileg meghatározott korhatárt, a jelöltség és az indulás formális és informális szabályozását.
- Az „accessibility” azaz a hozzáférhetőség, relatív kategória, ami az adott helyért folyó verseny feltételeit és a pozíció megnyeréséhez szükséges erőforrásokat is magában foglalja. Például ha a versenyben megjelenik az

adott pozíciót aktuálisan elfoglaló jelölt, az nagy mértékben csökkenti a többiek esélyeit és így a mandátum hozzáférhetőségét.

- Az „attractiveness” azaz a vonzóság is relatív kategória, ami az adott pozícióval járó előnyöket, úgymint a pénzügyi-, humán- és politikai erőforrásokat mutatja, amik vagy önmagukban értékesek vagy előremozdíthatják a politikus karrierjét (Borchert, 2011).

Borchert és Stolz (2011a) rámutatnak, hogy az elmúlt évek regionalizációs törekvések, a középszint intézményesülése és a nemzetek feletti intézmények, főleg az Európai Unió megjelenése és megerősödése új karrier lehetőségeket nyitottak a politikusok előtt: a pozíciók számának növelésével nőtt az elérhetőség, míg a szub- és szupranacionális intézmények megerősödése vonzóbbá tette az új pozíciókat. Az egyirányú, a területi hierarchiában felfelé tartó politikai karrier dominanciája megtört, a helyi politika mint ugródeszka csak egy a lehetséges karriermodellek közül. Míg az amerikai karrier utakat Stolz eredményei alapján is a klasszikus modell jellemzi, addig Belgiumban a helyi és az országos politikai pozíciók nem rendeződnek szigorú hierarchiába, Skóciában pedig az inverz ugródeszka modell – azaz az országos szint felől a területi politikába érkező politikus – a jellemző (Stolz, 2003). Bár Stolz kutatásának fókuszában a föderális berendezkedésű és regionalizált országok állnak, a hagyományostól eltérő karriermintákat az erősen centralizált Franciaországban is diagnosztizáltak (Mabileau, 1991; Mény, 1992; Navarro, 2009). A francia esetben azonban nemcsak a pozíciók egymás utáni elfoglalásának iránya a jellemző, hanem azok egymásmellettsége, azaz a „cumul des mandats” vagyis a mandátumhalmozás. A halmozás főleg a helyi mandátumokra irányult: a 2006-ban megválasztott törvényhozásban a képviselők 90%-a betöltött legalább egy helyi választott pozíciót, legnépszerűbbnek a polgármesteri mandátum bizonyult, amit az országgyűlésben ülők fele betöltött ebben az időszakban (Navarro, id:37). A karrierminták változása nemcsak nemzeti szintre jellemző: az Európai Parlament képviselőinek (MEP) vizsgálata során Verzichelli és Edinger (2005) is a hagyományos képviselői utak megtörését dokumentálták, hiszen míg a 70-80-as években a MEP-ek jellemzően a nemzeti törvényhozásban szerzett tapasztalattal bírtak, addig a 2000-es években egyre több „újonc” jelent meg, akik európai szintről indítják el nemzeti vagy nemzetközi politikai karrierjüket. Bár a magyar MEP-ek

körében továbbra is meghatározó a parlamenti és a kormányzati tapasztalat, illetve a pártban szerzett politikai tőke (Ilonszki – Jáger, 2006; Bíró Nagy, 2010), a választásokon induló jelöltek vizsgálata az európai trendekhez való igazodást sejteti (Várnagy, 2011).

A kutatásom szempontjából a fent bemutatott munkák fontos tanulságokkal szolgáltak. Norris (uo.) munkája az intézményi meghatározottság vizsgálatához adott támpontokat (lásd a következő fejezetet), illetve felhívta a figyelmet a pártok szerepére a rekrutáció vizsgálatában. Borchert (uo.) nyomán kiderült, hogy a politikai pozíciók differenciált kezelése kritikus kérdése a rekrutációnak, hiszen egy városi polgármesteri pozíció sem elérhetőség, sem hozzáférhetőség, sem vonzóság tekintetében nem egyenértékű egy települési képviselőtestületi tagsággal. A helyi és az országos politizálás viszonyában tetten érhető az időbeliség is: Borchert és Stolz (2011a) a politikai karrierek dinamizmusát, az egyes szintek közötti mozgást hangsúlyozzák, ami a párhuzamosan betöltött mandátumok mellett szükségessé teszi a képviselők helyi politikai tapasztalatának feltérképezését és új szempontként az országgyűlést elhagyó politikusok karrierkövetését is. Verzichelli és Edinger (2005) az új karrierminták megjelenését a politikai lehetőségek szerkezetének megváltozásával magyarázzák: az Európai Parlament szerepének növekedése vonzóbbá tette az európai mandátumokat, míg az európaizáció általános folyamata felértékelte az európai tapasztalatot a politikai pályán. Az önkormányzati rendszer és az országos választási rendszer várható átalakítása így a magyar politikusok rekrutációjára és karrierjére is többszörös hatást gyakorol majd, hiszen megváltoztatja a helyi és országos pozíciók elérhetőségét és vonzóságát is. A dolgozat fókuszában azonban a magyar képviselői elitre jellemző mandátumhalmozás áll, aminek meghatározása további pontosításra szorul.

1.2 A mandátumhalmozásról

A mandátumhalmozás, azaz az országos és helyi pozíciók párhuzamos betöltése több európai országban is elterjedt gyakorlat. Az előzetes kutatások illetve a nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a politikai elit helyi kötődése túlmutat a politikai életpálya kezdeti szakaszán és az országgyűlési politikusok közül sokan igyekeznek

megtartani helyi bázisukat (Knapp, 1991; Borchert, 2003; Navarro, 2009). Franciaországban például a 80-as évek végén a képviselők több mint 75%-a illetve a szenátorok 90%-a töltött be polgármesteri pozíciót vagy volt tagja tartományi vagy regionális tanácsnak (Mény, 1987), míg egy 2003-as felmérés szerint az 577 fős francia parlamentben 239 polgármester (41,4%), illetve 524 mandátumhalmozó képviselő (90,8%) ült (Costa-Kerrouchea, 2009a:224). A 2006-ban megválasztott törvényhozásban a képviselők 90%-a betöltött legalább egy helyi választott pozíciót, legnépszerűbbnek a polgármesteri mandátum bizonyult, amit az országgyűlésben ülők fele betöltött ebben az időszakban (Navarro, uo:37.). A jelenség megítélése Franciaországban sem egyértelmű, 1985-ben és 2000-ben is történtek kísérletek a mandátumhalmozás gyakorlatának jogi korlátozására, de mint az adatok is mutatják, sikertelenül. A szabályozás így inkább csak a pozícióhalmozás mértékét tudta szabályozni, hiszen jelenleg egy országgyűlési képviselő párhuzamosan csak egyet tölthet be a következő mandátumok közül: megyei tanács tagja, alelnöke vagy elnöke; regionális tanács tagja, alelnöke vagy elnöke; 3500 főnél nagyobb település képviselőtestületi tagja, alpolgármestere vagy polgármestere. A szabályozás alapján azonban egy képviselő harmadik pozícióként elfoglalhatja egy 3500 főnél kisebb település polgármesteri székét. Ahogy Costa és Keerrouche rámutatnak, a mandátumhalmozó képviselőknek elemi érdeke fenntartani a status quo-t: a két pozíció betöltéséből származó anyagi előnyökön túl (amit a törvények egyébként korlátoznak) a mandátumhalmozás lehetőséget nyújt a helyi politika kisajátítására és így a potenciális vetélytársak kizárására (Costa – Kerrouche, 2009a:223-224), a választókkal való közvetlen kapcsolattartásra, a láthatóság és így az újraválasztási esélyek növelésére (Nevers, 1991; Foucault, 2006).

Bár a francia példa a legismertebb, a helyi politikai kötődés és a mandátumhalmozás meghatározó jellemzője volt az ír politikai rendszernek is. O'Shea (2000) kiemeli, hogy a helyi politikai pozíció fontos erőforrást jelent a nemzeti politikába való belépéshez és a mandátumhalmozás (értsd a helyi városi tanácsokban és az országgyűlésben együttesen betöltött mandátum) 2003-as betöltéséig a parlamenti képviselők többsége helyi pozíciót is betöltött országgyűlési mandátumával párhuzamosan. A helyi erőforrások fontosságát jelzi, hogy bár az ír önkormányzati reform egyik legfontosabb célkitűzése az önkormányzatok demokratizálása volt, a

pozíciók halmozásának betiltása csak több lépcsőben sikerült: az 1994-ben elfogadott önkormányzati törvény (Local Government Act 1994) a miniszterek és államtitkárok előtt zárta le a helyi funkciók betöltésének lehetőségét, míg a parlamenti képviselők csak a polgármesteri és a tanácselnökségi pozícióktól lettek eltiltva. 2001-ben a parlamentben elbukott a mandátumhalmozás teljes betiltása, amit végül a 2004-es önkormányzati törvényben (Local Government Act, 2004) fogadtak el, az érintett képviselők kompenzálása mellett.

A mandátumhalmozás a brit parlamentben is aktuális kérdés, ugyanis a '90-es évek végén a devolúciós törekvések eredményeképpen megalakult az Északír Nemzetgyűlés, a Skót Parlament és a Walesi Nemzetgyűlés, és ezeknek a tagságát nem szabályozza összeférhetlenségi törvény. Egy 2009-ben kirobbant politikai botrány során (aminek fókuszában a képviselői juttatások és költségtérítések visszasságai álltak) pedig fény derült arra, hogy több képviselő is kettős mandátummal bír az angol és valamelyik regionális parlamentben. A „double jobbing” azaz a dupla állás betöltése (ami angolul egyértelműen pejoratív értelmű és leginkább a kettős fizetésre utaló fogalom) leginkább az északír képviselőkre jellemző, 2009-ben a Westminsterben ülő 18 északír képviselő közül 16-an az Északír Nemzetgyűlésben is rendelkeztek mandátummal és öten közülük miniszteri pozíciót is betöltöttek. A skót parlament tagjai között csak az Első Miniszteri posztot betöltő Alex Salmons volt a brit Parlament tagja, aki a botrány kapcsán önként jelezte, hogy nem indul a következő országgyűlési választásokon, míg a Walesi Nemzetgyűlésnek nem volt kettős mandátumot betöltő tagja. A botrány kivizsgálására alakult bizottság (Committee on Standards in Public Life) jelentésében külön kitért a mandátumhalmozás gyakorlatára és javasolta egy ide vonatkozó összeférhetlenségi szabályozás megalkotását. A bizottság véleménye szerint ugyanis: „a parlamenti képviselőket nem szükséges eltüntetni bizonyos parlamenten kívüli, kereső tevékenységek folytatásától, amennyiben az adott tevékenység nem akadályozza a képviselői feladatok ellátását, átlátható a választók számára és nem okoz potenciális érdekkonfliktust. A Bizottság véleménye szerint azonban a kettős mandátum betöltése nem felel meg a fenti kritériumoknak. Az átláthatóságot a téma megjelenítése az északír médiában biztosítja. De a Bizottság megkérdőjelezi, hogy a képviselők képesek-e mindkét feladatukat megfelelően ellátni, főleg ha az egyik

törvényhozói testületben miniszteri pozíciót is ellátnak.” (Committee on Standards in Public Life, 2009:95). A jelentés után az északír pártok együttműködőnek bizonyultak és jelezték a mandátumhalmozás megszüntetésére irányuló terveiket, azonban a Bizottság elképzeléseivel ellentétben, amely 2011 májusára irányozta volna elő ezt a lépést, a pártok csak 2015-ben szigorítanának. A jelentés kitér a mandátumhalmozás okainak feltárására is, jelezve, hogy az instabil politikai helyzetben a kettős mandátum betöltése a pártok számára is előnyös, hiszen így politikusaik két lábon állnak. Az ír és az angol példa is jelzi, hogy a legtöbb európai országban a mandátumhalmozás vitatott jelenség, aminek megszüntetése visszatérő motívuma az önkormányzati reformoknak. Ez alól talán csak Finnország kivétel, ahol annak ellenére, hogy a mandátumhalmozás egyre növekvő tendenciát mutat, a reformelképzelések között nem szerepel betiltása. Pedig a mandátumhalmozás jelentős méreteket ölt: a 2011-ben megválasztott országgyűlés tagjainak 79%-a városi tanács tag is egyben. A 158 mandátumhalmozó képviselő közül 29-en városi tanácselnökök, míg 17-en alelnökként tevékenykednek (forrás: www.localfinland.fi).

Térségünkben, Kelet-Közép-Európában, a mandátumhalmozás magyar gyakorlata nem egyedülálló, hiszen Horvátországban és Szlovéniában is találunk polgármestereket az országgyűlési képviselők körében. A horvát gyakorlat annak ellenére maradt fent, hogy 2007-ben a horvát önkormányzati rendszer átfogó reformjára került sor, első ízben annak 1992-93-as bevezetése óta. A reform, aminek egyik kulcstényezője a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek közvetlen választásának bevezetése volt, egyértelműen a helyi autonómia növelése felé mutatott. Podolnjak (2010) a reform értékelése kapcsán rámutat, hogy bár az önkormányzati választott tisztségekkel való egyéb tisztségek összeférhetlenségének szabályozása átfogó, mégsem érinti a mandátumhalmozás intézményét. Bár a parlamenti vitában többször is felmerült a polgármesteri és az országgyűlési mandátum összeférhetlenségének kimondása², az előzetes konzultációk során a szabályozás elmaradt. Podolnjak rámutat, hogy a mandátumhalmozás szabályozása nem koherens a horvát jogi rendszerben: a parlamenti képviselők választását szabályozó törvény szerint a megyei kormányzói tisztség, a megyei képviselői tisztségek összeférhetetlenek az országgyűlési mandátummal, pedig ezek a

² Ez alól egyedül a főváros, Zágráb polgármesteri posztja jelent kivételt, mert ez a mandátum összeférhetetlen a parlamenti képviselői mandátummal.

politikusok sok esetben sokkal kisebb politikai és pénzügyi erőforrások felett rendelkeznek mint egyes polgármesterek (uo:131). A szerző mindezek alapján a megengedő szabályozást a pártok és a politikusok egyéni érdekeinek nyomásával magyarázza, hiszen a reform idején a kormánypártokban több polgármester-képviselő is helyet foglalt.

A szlovén parlamentben szintén ülnek polgármesterek, annak ellenére, hogy a törvényi szabályozás nem egyértelmű a két pozíció egymáshoz való viszonyának definiálásakor és csak akkor engedélyezi a mandátumhalmozást, ha a polgármester nem főállásban fejt ki tevékenységét. Zagorc (2008) rámutat a szabályozás visszásságaira és a jelenség ellentétes társadalmi megítélésre: bár a szlovén választópolgárok nagy része elutasítja a mandátumhalmozás intézményét, a választásokon előnyt élveznek a mandátumhalmozó politikusok mint a helyi érdekek lehetséges képviselői országos szinten (2008:430). A két ország tapasztalati sokban összeesengenek a magyar tapasztalattal: az önkormányzati rendszer kialakítása egyértelműen tükrözi a demokrácia-építés kezdeti nehézségeit és az intézmények megerősítésének szükségességét. Az elmúlt évtizedek fejleményei, a demokráciák megerősödése és az önkormányzati rendszer gyengésségei a reform szükségességét jelzik, azonban a mandátumhalmozás szabályozása eddig mind a három országban a politikai alkuk eredményét tükrözi.

Ki is számít pontosan mandátumhalmozónak? A mandátumhalmozás definiálása és operacionalizálása látszólag az egyik legegyszerűbb kérdése a kutatásnak, hiszen mandátumhalmozó politikus az, aki egynél több mandátumot tölt be egyszerre. Ez a definíció azonban meglehetősen pontatlan és mint ilyen, a kutatásom szempontjából használhatatlan. Ha jogi oldalról, az összeférhetlenségi szabályozás alapján közelítjük meg a mandátumhalmozás kérdését, akkor a párhuzamosan betöltött pozíciók széleskörű tiltásával találkozunk, amelyek jórészt a gazdasági összeférhetlenség kategóriájába sorolhatók, de ide tartozik még az állammal szembeni köztartozás vagy a kényszergyógykezelés miatti összeférhetlenség is (az összeférhetlenség jogi értelmezéséről és annak vitájáról lásd Bihari, 1995, Kukorelli, 1995, Pokol, 1995; Schlett, 1995). Az összeférhetlenségi szabályozás célja, hogy biztosítsa a képviselők és így a törvényhozói munka függetlenségét és megakadályozza bizonyos tisztségek összefonódását és így esetlegesen a közérdek

sérülését. Különbséget kell tennünk az összeférhetlenség kétféle szabályozása között: az egyik a választhatóságra vonatkozik, míg a másik a két hivatal együttes betöltését tiltja. Az első esetben a jelöltek csak akkor indulhatnak a választásokon, ha előtte lemondanak az összeférhetlenségi szabályozás által meghatározott összeférhetetlen hivatalról. A második esetben, ahová a francia és a magyar szabályozás is tartozik, a törvény nem tiltja a választásokon való indulást és így a jelölteknek elég csak a választások esetleges megnyerése után dönteniük arról, hogy melyik pozíciót tartják meg (Navarro, 2009:11). Ez a különbség két szempontból is fontos: egyrészt ez a megengedőbb forma csökkenti az újabb mandátumért való indulás kockázatát, másrészt motiválja a húzónevek szerepeltetését a választásokon, akik igazából nem szándékoznak elhagyni aktuálisan betöltött hivatalukat és csak az arcukat adják például a pártjuk listájához³. A magyar esetben ez a megengedőbb forma tette lehetővé azt is, hogy az 1994-es ciklusban a már megválasztott kettős mandátumú képviselők szavazzanak az összeférhetlenségi szabályozásának enyhítéséről. A magyar szabályozás tehát arról rendelkezik, hogy melyek azok a tisztségek, amelyeket az országgyűlési képviselők nem tölthetnek be, illetve melyek azok a tevékenységek, amelyeket nem folytathatnak. A összeférhetlenség, amelyet főként a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV törvény tartalmaz, gazdasági és politikai tevékenységeket egyaránt magába foglal. A politikai okok az államhatalom megosztása elvéből következő okok, amelyek azt hivatottak megakadályozni, hogy egy személyben találkozzanak a szervezetenként elválasztott hatalmi ágak, míg a gazdasági jellegű összeférhetlenségi okok azt kívánják elkerülni, hogy a közfunkció betöltése során a saját gazdasági érdekeit érvényesíthesse a polgármester. A két fő csoport mellett néhány egyéb körülmény is eredményezhet összeférhetlenséget (Belügyminisztérium, 2010).

A magyar szabályozás, főleg az 1997-ben történt módosítás óta szigorúan korlátozza a gazdasági szférában betölthető pozíciók és tevékenységek körét, a politikai szférában azonban megengedőbb. A helyi pozíciók, különösen a polgármesteri pozíció betöltésére vonatkozóan, a képviselők jogállásáról szóló törvény nem is

³ Magyarországon például a megyei közgyűlési listák élén sok húzónév szerepel: 2006-ban például Dr. Veres János vezette az MSZP Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei 10000 feletti lakosú települések választókerületi listáját, de elnyert mandátumáról a választások után lemondott. 2006-ban ezt nemcsak Veres tette meg: a 76 parlamenti politikus közül, aki közgyűlési mandátumot nyert 26 mondott le megyei közgyűlési mandátumáról (Szikra, 2009)

rendelkezett, ennek tiltását a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény tartalmazta eredetileg. A törvény 1990-es vitája során is kritikus kérdés volt az összeférhetlenség megállapítása, amit végül az országgyűlés elfogadott. A törvény módosítására 1994-ben került sor, amikor a kormányra kerülő MSZP-SZDSZ koalíció egyik első törvénykezési döntése során kimondta a módosítást, lehetőséget nyújtva így képviselőinek a helyi pozícióik megtartására. A kormányzati érvelés többek között arra a tényre épült, hogy a képviselők jogállásáról szóló törvény eredetileg sem tartalmazott ilyen összeférhetlenségi szabályozást, így a polgármesterekre vonatkozó törvény módosításával egy jogi ellentmondást oldottak fel. A módosítást az ellenzéki padosorokból a Fidesz támogatta, míg az MDF egyértelműen ellenezte. A parlamenti vitában több ellenérv is elhangzott: először is a mandátumhalmozás túlzott hatalmi koncentrációt eredményezhet, mert újabb pozíciókat von a jelenlegi politikai elit irányítása alá, illetve veszélyezteti a hatalmi ágak elválasztását. Másodsor, a törvény megváltoztatása az országgyűlési választások után etikátlan, hiszen a szavazók abban a tudatban szavaztak vagy nem szavaztak egyes jelöltekre, hogy a parlamentbe való bekerülésük esetén polgármesteri tisztségükről lemondanak. Az elvi állásfoglalások mellett megjelent egy gyakorlati érv is, miszerint egy ember nem tudja felelősségteljesen ellátni ezt a két feladatot.⁴ Az érvelés része, hogy a polgármesterek munkáltatói elvileg az önkormányzati képviselőtestületek, amelyek ellenőrzési jogát csökkentené a képviselői mentelmi jog esetleges használata. A mandátumhalmozás így hozzájárulna a polgármesteri pozíció képviselőtestületen belüli erősödéséhez. A hatalmi koncentrációt megcáfolandó a törvényt támogató szocialista frakció tagjai rámutattak, hogy a szabályozás nem ír elő összeférhetlenséget a miniszterek és az államtitkárok esetén sem, ami pedig valóban a végrehajtó és törvényhozó hatalmi ág összefonódását eredményezi. A hatalmi koncentráció kérdésében rámutattak, hogy a törvényt módosítás 23 képviselőt érint a parlament, akik négy párt soraiból kerülnek

⁴ Torgyán József felszólalása jól példázza a mandátumhalmozás ellen legtöbbet hangoztatott érveket: "Tessék nekem megmondani: ha - mondjuk - valaki Zala megye csücskében polgármester, vagy - mondjuk - Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében - közel a szovjet határhoz - polgármester, hogy tud egyszerre itt lenni a Magyar Köztársaság Országgyűlésében és - mondjuk - Záhonyban. Sehogy nem tud egyszerre két helyen lenni, csak két fizetést tud felvenni." („A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény” parlamenti vitájában a 38. számú felszólalás, elhangzott 1994.07.04-én. A felszólalás teljes szövege elérhető az országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/naplo35/002/0020038.htm>)

ki. A választásra vonatkozó válasz szerint az állampolgároknak lehetőségük lesz a mandátumhalmazt az őszi önkormányzati választásokon megakadályozni, akárcsak lehetőségük lesz azt is megfontolni, hogy rábíznak-e két feladatot egy emberre. Ráadásul a képviselő előtt is nyitva áll a lehetőség az egyik tisztségről való lemondásra. Vastagh Pál hozzászólásában összefoglalóan megállapítja: „Tehát elsősorban gyakorlati problémáról, gyakorlati politikai kérdéstről van szó. És azt, hogy ezt a feladatot együttesen egy személyben egy polgármester el tudja-e látni, vagy sem, rá kell bízni a polgármesterre, rá kell bízni a képviselőtestületre, és nem utolsósorban rá kell bízni a választópolgárokra” (1994. 07. 04. 42. felszólaló⁵). Végül az országgyűlés 215 igen, 50 nem és 20 tartózkodás mellett elfogadta a törvényjavaslatot az összeférhetlenségi törvény módosításáról és így lehetővé tette a magyar politikusok számára az országos és helyi választott mandátumok együttes betöltését.

Azóta mind a két fő politikai oldalon több ízben is felmerült az összeférhetlenség szigorúbb szabályozásának az igénye, legmarkánsabban a 2011. CLXXXIX. A helyi önkormányzatokról szóló törvény tárgyalása kapcsán. A parlamenti vitában egyelőre csak az ellenzéki szándék látszik markánsan: az MSZP, a Jobbik és az LMP is egyértelműen az álláshalmazs ellen érvel és a polgármesteri és a országgyűlési mandátum összeférhetlenségének igényét fogalmazza meg a felszólalásokban és módosító javaslatokban egyaránt. Bár a kormányprogram sarkalatos pontja volt a mandátumhalmazs szigorítása, a kormány egyelőre (2011. decemberi állapot) a kérdés elhalasztása mellett döntött és várhatóan az országgyűlési képviselők jogállására vonatkozó törvényben fogja rendezni a kérdést. A parlamenti vitában felmerülő érvek és ellenérvek azonban azt jelzik, hogy a kormányoldal nincs egységes állásponton a kérdésben: Czira Szabolcs fideszes képviselő az önkormányzati törvényhez benyújtott módosító javaslatában azt javasolja, hogy főállású polgármester nem lehessen országgyűlési képviselő, megyei közgyűlés alelnöke, megyei képviselő, megyei önkormányzat külső bizottsági tagja és más települési önkormányzat képviselője, bizottságának külső tagja. Ezzel szemben Székó József, fideszes képviselő hozzászólásában a polgármesterek országgyűlési jelenlétének előnyei mellett érvelt: „Akkor, amikor mi, polgármesterek

⁵ A felszólalás teljes szövege elérhető: <http://www.parlament.hu/naplo35/002/0020042.htm>

itt a parlamentben részt veszünk egy-egy döntés előkészítésében vagy meghozatalában, és ebben a munkában felhasználjuk tapasztalatainkat, és netán képviseljük a településeink érdekét is, akkor a köz érdekében járunk el, a közösséget képviseljük, nem úgy, mint például az a vállalkozásban érdekelt magánszemély képviselő, aki mindezt akár egyéni érdekből is teheti. Lehet a fentiekből azt a következtetést levonni, hogy csak főállású, semmi mással nem foglalkozó képviselő legyen a parlamentben, így biztosítandó az objektivitás és a függetlenség. Ezzel a megoldással szemben csak az az aggályom, hogy az ilyen képviselők előbb-utóbb már magától a társadalomtól is függetlenné válhatnak, hiszen nincs közvetlen kötődésük a társadalmi közösségekhez, önkormányzatokhoz, gazdasági szervezetekhez, ilyenformán jóval kevésbé működhet a törvényhozáson a társadalmi kontroll” (137. ülésnap, 2011. 11. 18., 128. felszólalás⁶). Szintén a kormányoldal megosztottságára utal Lázár János felszólalása, amiben a Jobbik által benyújtott törvénymódosításra reagál⁷: „Másrésről pedig, megfontolva azokat a kritikákat és észrevételeket, amelyek a képviselői munka és a polgármesteri munka hatékonyságát illetik, azért egy dolgot a figyelmükbe szeretnék ajánlani: a legbölcsebb, hogyha ezt a kérdést a választópolgárokra bizzuk, márpedig ebben a teremben csak olyan polgármester ül, akit megválasztottak képviselőnek, vagy csak olyan képviselő, akit megválasztottak polgármesternek, mert az emberek úgy gondolták, hogy ezek az emberek képviselőként alkalmasak arra, hogy polgármesterek legyenek, vagy polgármesterként alkalmasak arra, hogy képviselők legyenek” (54. ülésnap, 2010. 11. 29., 185. felszólalás⁸). Ezek alapján úgy gondolom, hogy továbbra is nyitott marad a kérdés marad a mandátumhalmozás sorsa.

A parlamenti vita is jelzi, hogy a mandátumhalmozás jelensége leginkább politikai értelemben vitatott, így a disszertációm szempontjából a jelenség politikai értelmezése tűnik célravezetőnek, ami a képviselet és felhatalmazás felől közelíti meg a kérdést. Ezek alapján a mandátum megszerzésének módja szerint definiálom a

⁶ A felszólalás teljes szövege elérhető:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=137&p_felsz=128&p_szoveg=összeférhetetlen%25&p_felszig=128

⁷ T/615 A politikai álláshalmozás tiltása érdekében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, valamint egyes jogállási törvények módosításáról.

⁸ A felszólalás teljes szövege elérhető:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=54&p_felsz=185&p_szoveg=összeférhetetlen%25&p_felszig=185

halmozást: mandátumhalmozó az a politikus, akit a választópolgárok több pozícióba is demokratikusan, direkt módon megválasztanak és aki vállalja ezen feladatok gyakorlását. Ez a definíció több, politikai értelemben releváns pozíciót is kizár a vizsgálatból, hiszen ez alapján nem tekinthető mandátumhalmozónak az a képviselő, aki országgyűlési mandátuma mellett egy szakszervezet tagja vagy vezetője. Mivel a kutatás fókuszában a helyi és országos politika kapcsolata áll, ez a szűkítés nem jelent problémát. A definíció alapján viszont azok a helyi pozíciót betöltő kormánytagok, akik nem tagjai az országgyűlésnek sem tekinthetők mandátumhalmozónak. Mivel, ellentétben a francia példával, ahol 2009-ben a miniszterek több mint fele töltött be települési vagy regionális szinten mandátumot (Navarro, uo:7), a magyar rendszerben nem elterjedt a helyi pozícióval bíró kormánytagok jelenléte, a kutatás szempontjából ez a kitétel sem vezet az eredmények torzulásához. A definíció nem teszi lehetővé bizonyos mandátumok differenciált kezelését sem, hiszen például a megyei közgyűlések elnökét a magyar szabályozás szerint a közgyűlés tagjai választják meg és így felhatalmazása nem származtatható direkt módon a megye választópolgáraitól. Mivel a párhuzamos, helyi és országos szintű direkt megválasztásból adódó többes felhatalmazás és képviselet teszi izgalmassá a mandátumhalmozás vizsgálatát, a kutatásom szempontjából a definíció mégis jól használható. A köznapis beszédben a mandátumhalmozás gyakran a polgármesteri és országgyűlési mandátum párhuzamos betöltését jelenti, ami viszont a polgármesterek direkt választásából adódóan az adatgyűjtés és elemzés során külön is kezelhető volt. Továbbra is nyitott maradt azonban az ún. „automatikus mandátumhalmozás” (uo:13) kérdése, hiszen bizonyos választott pozíciókhoz automatikusan kapcsolódnak más pozíciók a helyi struktúrában: egy megyei jogú város polgármestere például tagja a Regionális Fejlesztési Tanácsnak is. Ezek a pozíciók szerves részét képezik a helyi és az országos politika összefüggésének, ezért a kutatás során kitértem elemzésükre, azonban a választás hiányából adódóan a kvantitatív elemzéshez használt adatbázisban nem kerültek felvételre.

A definíció még további pontosításra szorul, hiszen felmerül a mandátumhalmozás időbeliségének kérdése: mi az a minimális időszaka a párhuzamosságnak, aminek elteltével mandátumhalmozónak tekinthetünk valakit? Ha egy pozíció elnyeréséhez

kötjük a mandátumhalmozás fogalmát, akkor mandátumhalmozónak tekintjük-e azokat az országgyűlési képviselőket, akik nevüket adják pártjuk megyei közgyűlési listájához, de a választások másnapján lemondanak megyei közgyűlési mandátumukról? A kérdés megválaszolásához a politikusok motivációjának értelmezésére támaszkodtam. Abban az esetben, ha életrajzuk alapján azonnali lemondásuk jól beazonosítható volt, akkor kutatásomban őket nem tekintem mandátumhalmozóknak, hiszen az nem jellemzi politikai tevékenységüket. Az országgyűlési és önkormányzati választások időbeli eltolódását tekintve kérdéses a többes mandátumot átmenetileg betöltők helyzete is: az országgyűlési választásokon ugyanis több helyi pozícióval rendelkező jelölt indulhat, akik megválasztásuk után ugyan nem feltétlenül mondanak le helyi funkciójukról, azonban az őszi önkormányzati választásokon már nem jelöltetik magukat. Ebben az esetben azonban a helyi pozíció inkább ugródeszkának tekinthető, ezért a két választás közötti átmeneti mandátumhalmozást nem halmozásként, hanem politikai tapasztalatszerzéseként értékeltem és a kutatásban helyi szinten szerzett politikai gyakorlatként kezeltem. Így teszek akkor is, ha a képviselő ugyan újra indul az önkormányzati választásokon, de nem nyer, hiszen értelmezésemben nem kapja meg a kettős felhatalmazást mint mandátumhalmozó. Mégsem jelölök ki egy minimális időtartamot, mert azt feltételezem, hogy minden országgyűlési képviselő, aki indul és nyer az adott ciklus önkormányzati választásán, majd mandátumáról nem mond le azonnal, mandátumhalmozó akar lenni, függetlenül attól, hogy esetleg a kettős tevékenységből adódó konfliktusok miatt vagy más okokból valamelyik pozíciójáról később le kell mondania. *Mandátumhalmozónak tekintem tehát azokat az országgyűlési képviselőket, akik egy adott ciklus önkormányzati választásai után legalább egy helyi választott pozíciót is betöltenek (polgármesterek, képviselőtestületi tagok, megyei vagy megyei jogú város közgyűlésének tagjai).*

1.3 Egy ember – két szerep: a mandátumhalmozás mint képviseleti kérdés

A mandátumhalmozásból adódó kettősség, a helyi és az országos lét együttes jelenléte egyfajta feszültségként jelenik meg a politikában. Kik képviselnek a mandátumhalmozó képviselők? Ha Böhm (2006) megközelítésében az országos politikát tekintjük dominánsnak, akkor ezek a politikusok személyükben jelenítik

meg az országos politikát a helyi terepen. Ezzel ellentétben a mandátumhalmozó politikusok többsége, különösen a polgármesterek, a két pozíció betöltéséből adódó szinergiát hangsúlyozzák, kiemelve, hogy az országos pozíciójuk támogatja a helyi munkát és fontos érdekérvényesítési csatornát jelent a településnek. A választókerület és a helyi orientáció szerepe kritikus kérdése a képviseletről való politikatudományi gondolkozásnak (Norton-Wood, 1990; Searing, 1994; Norris, 1997a), hiszen a politikusok képviseletről alkotott felfogásának egyik fontos eleme választóik képviselése. Norris a Westminsterben megjelenő képviselati felfogások elemzése kapcsán kiemeli, hogy a választókerületi fókusz történelmi sajátossága a politikai képviselőknek, hiszen a kijárási intézménye, a helyi érdekek képviselőinek a hatalmi központokba való delegálása már a középkorban is a brit politikai élet jellemzője (Norris, 1997b:29). A modern parlamentarizmus keretei között Norton és Wood (1990) a választókerület-központúság növekvő fontosságát regisztrálják, ami az '60-as évek közepétől erősödik meg a parlamenti képviselők körében. Miért kerül újra előtérbe a választókerület a modern képviselőknél? Norris a szakirodalomban megjelenő lehetséges magyarázatokat, ösztönzőket hat csoportba sorolja:

1. Választási ösztönzők: a „personal vote” vagy személyes szavazati irodalma a választókerületben végzett munka szavazatnövelő hatására hívja fel a figyelmet, hiszen a választók szavazatukkal jutalmazták a választókerületi munkát.
2. Jelölési ösztönzők: a választókerületi munka nemcsak a választókkal való kapcsolat kiépítésében jelenik meg erőforrásként, hanem a helyi pártszervezeteken belül is, aminek jelentősége a jelölésnél érhető tetten, hiszen a decentralizált pártokban a helyi szervezeteknek jelentős befolyása lehet a jelölésről vagy újrjelölésről szóló döntések meghozatalában.
3. Karrier ösztönzők: a parlamenti képviselők lehetőségeit nagyban befolyásolja parlamenti szerepvállalásuk is, hiszen az ún. frontbencher képviselők, vagyis azok, akik fontos funkciókat töltenek be az országgyűlésben sokkal kevesebb időt tudnak szánni a választókerületi munkának, míg az ún. backbencher képviselők számára a helyi munka egy kitörési lehetőséget jelent az arctalan képviselői tömegeből.

4. Pszichológiai ösztönzők és szerepfelfogás: a képviselők szerepfelfogását vagyis azt, hogy hogyan látják saját feladatukat és tevékenységüket nagymértékben befolyásolják a pszichológiai tényezők is. Ezek között szerepel többek között az is, hogy egy adott munka mennyi örömet vagy elégedettséget jelent a számukra. A képviselők körében végzett interjúk alapján Norris azt állítja, hogy a parlamenti politikusok számára a helyi választókerületben végzett munka nagy fontossággal bír és sok esetben nagyobb örömet, elégedettséget okoz, mint az országgyűlési munka egyéb dimenziói.
5. Rekrutációs háttér szerepe: Norris érvelése alapján a szakmai és személyes tapasztalatok nagymértékben meghatározzák a politikusok képviselő-felfogását és politikai tevékenységét. Azok a politikusok, akik a helyi politikából érkeznek az országgyűlésbe sokszor az országos munkát a helyi munka kiterjesztéseként értelmezik, ahol ugyanazt a politikai tevékenységet folytatják, csak más szinten. De személyes szinten is meghatározó lehet helyi kötődés megjelenése, hiszen azok a képviselők, akik választókerületük lakosai, főleg ha sok éve ott élnek vagy ott is nőttek fel, valószínűleg érzékenyebbek és nyitottabbak lesznek a helyi problémákra.
6. Választókerületi elvárások: a politika mediatizálódása és a politikusok előtérbe kerülése közelebb hozta a választókhoz az országos politikát, ami együtt járt a választók igényeinek a növekedésével is. A választók képzettségének és informáltságának növekedésével ugyanis a választók jobban átlátják a politikusok tevékenységét és érzékenyebben reagálnak a saját környezetüket érintő változásokra is (Norris, 1997b:31-35).

A képviseletről alkotott felfogások és a képviselői szerepek kutatása tehát az attitűdök szintjén egyértelműen a választókerületi-orientáció növekedését jelzik.

A magyar szakirodalom eredményei összecsengenek a fent említett nemzetközi kutatásokkal. A kijárási jelensége a magyar politikai rendszer elmúlt 150 évének is szerves részét alkotta: „A II. világháborúig terjedő időszakban általános gyakorlat volt a helyi pozíciók és a parlamenti mandátum halmozása. A folyamat kétirányban működött: míg az I. világháborúig a lentől felfelé tartó mozgás volt a jellemző, és a

politika szempontból erős megyei közgyűlések által választott helyi tisztségviselők pályáztak sikerrel a parlamenti mandátumokra, addig a két világháború között a felülről lefelé tartó mozgás erősödött föl. Ekkor a már strukturáltabb pártrendszerben a „központ”, vagyis elsősorban Budapest jelentette a helyi képviselők hátszágát és egyben a helyi kormányzati pozíciók elosztásának bázisát, és a két terület gyakran átfedte egymást. [...] A mandátum halmozást, „segítette” a politikai rendszer zártsága, beleértve a politikai elit zártságát, valamint a döntési folyamatot eluraló paternalizmus és klientizmus. Csökkenő mértékben az arisztokrácia, és megingathatatlanak tűnő pozícióban a keresztény úri középosztály tagjai alkották nagy többségben a parlamenti képviselők és a helyi hatalom birtokosai összefonódó csoportját a XIX. sz. második és a XX. század első felében. A magyar társadalom felfogásában a képviselet elválaszthatatlanul összekapcsolódott nem csak az elit játszmákkal, de az érdekvényesítés technikáival is: esélye az érdekek érvényesítésének csak akkor van, ha a helyi hatalomhoz is kötődő személyeken keresztül valósul meg.” (Várnagy – Ilonszki, megjelenés alatt). A kommunista időszakban a mandátumhalmozás jelensége érvényét veszítette, hiszen a parlament és a képviselői mandátum jelentősége erősen csökkent, illetve a helyi kinevezéseket az állampárt felügyelte. Ennek ellenére megjelent a helyi kötődés erősítésére irányuló igény, ami a választási rendszer reformjában érhető tetten: a listás szavazást felváltotta az egyéni körzetekre épülő rendszer.

A rendszerváltás utáni időszakra vonatkozó kutatások is a helyi kötődés fontosságát hangsúlyozzák a képviselői szerepfelfogásokban. A képviselet tartalma szempontjából Ilonszki kimutatja, hogy a képviselők szerepfelfogásában a területi fókusz dominál: egy 2007-ben végzett lekérdezés során a megkérdezett képviselők 4/5-e vallotta azt, hogy elsősorban területét képviseli, míg az egész országra kiterjedő képviselet-felfogás háttérbe szorult (Ilonszki, 2009:170-171). Úgy tűnik tehát, hogy a területi kötődés fontos része minden képviselő önértékelésének. Ilonszki ezt annak tulajdonítja, hogy a képviselői karrierekben egyre jellemzőbb elem a helyi politikai tapasztalat (uo.), de észre kell vennünk azt is, hogy a magyar választási rendszer egyéni ágán is megjelenik egyfajta helyi kötődés, az egyéni mandátummal bíró képviselők között erősebb a körzeti-területi képviseleti fókusz (Ilonszki, 2011; Papp, 2011a). A nemzetközi kutatásokkal összhangban a magyar parlamenti képviselők

körében megjelenő választókerületi-központúságot Papp hat tényező mentén vizsgálja: magyarázó tényezői között van a mandátum típusa, a körzeti magnitúdó, a jelölést helye, a képviselők helyi politikai háttere, az országos pozíciók és a szenioritás. Elemzése alapján a mandátum típusa meghatározó, az egyéni választókerületekből érkező politikusok erősebb választókerületi fókusszal rendelkeznek, ellenben a jelöltség helye és a körzeti magnitúdó nem köthető ilyen szorosan a helyi orientációhoz. Míg a karrier-változók közül az országos pozíció és a szenioritás nem köthető egyértelműen a választókerületi fókusz erősségéhez, addig a helyi politikai háttér meghatározó jelentőségű: „A helyi háttér jelentős szerepet játszik a képviseleti szerepek kialakításában. A mandátumhalmozók attitüdinális szinten szinte természetesen helyezkednek el közelebb a helyi szinthez – jelen esetben a választókerülethez. Kimondhatjuk tehát, hogy az érintett képviselők helyi politikus volta befolyásolja az országos szintéren betöltött – vagy saját maga által betölteni vélt – szerepet és nem fordítva.” (Papp, 2011b:14-15).

Az empirikus kutatások tehát megerősítik azt az elképzelést, hogy a magyar képviselők szerepfelfogásában is erősen megjelenik a helyiség, a választókerület szerepe. A kérdés azonban az, hogy ezek az attitűdök mennyire határozzák meg a képviselők, különös tekintettel a mandátumhalmozó képviselők tényleges tevékenységét? Hogyan jelenik meg ez a kötődés gyakorlatilag, a mandátumhalmozók politikai tevékenységükben, hogyan sikerül a helyi és az országos szint összekapcsolása a mindennapokban? *Kutatásunk fókuszában itt azok a képviselők állnak, akik országgyűlési mandátumuk mellett polgármesteri tisztséget töltenek be, hiszen egy település vezetőjeként rájuk hárul a legtöbb kötelezettség, a két szint közötti egyensúlyozás náluk kritikus kérdés. A leggyakrabban hangoztatott kritika ezekkel a mandátumhalmozó képviselőkkel szemben, hogy nem tudnak egyszerre két lovon ülni, azaz hogy nem képesek ellátni a két mandátummal járó feladataikat. Ahogy Costa és Kerrouche rámutatnak: „A nemzeti és a helyi szint közötti feszültség nemcsak elméleti kérdés – nagyon is konkrétan jelentkezik a képviselők időbeosztásának menedzselésénél. Minden képviselőre megnövekedett munkamennyiség hárul és így kénytelenek döntést hozni arról, hogy hogyan osztják fel az idejüket és erőforrásaikat (asszisztenseiket) az Országgyűlés és a helyi ügyek között”* (Costa-Kerrouche, 2009a:225, saját fordítás).

Bár Navarro rámutat, hogy a kettős pozíció betöltésével járó tapasztalat növeli a politikus szakmai tudását és feltételezhetően növeli a politikai munka hatékonyságát is, ez nem tudja teljességgel kompenzálni a kiesett időt (Navarro, 2009:21). Ezt az elképzelést támasztja alá az európai parlamenti képviselők (MEP) tevékenységére vonatkozó kutatás, amely az 1999-2004-es ciklusra vonatkozóan hasonlította össze a mandátumhalmozó és a nem mandátumhalmozó képviselők politikai tevékenységét (lásd 1. táblázat).

1. táblázat: A mandátumhalmozás hatása az Európai Parlament képviselőinek tevékenységére (1999-2004)

		Beszámolók	Írásbeli kérdések	Plenáris felszólalások	Jelenlét
Mandátumhalmozók (N=115)	Átlag	2,4	22,7	58,4	77,3
	Szórás	2,8	36,5	73,9	17,6
	Medián	2,0	11,0	35,0	81,0
Nem mandátumhalmozók (N=511)	Átlag	3,8	35,3	87,9	83,3
	Szórás	3,9	67,8	141,5	11,4
	Medián	3,0	13,0	54,0	86,0
Összesen (N=636)	Átlag	3,6	33,0	82,5	82,2
	Szórás	3,8	63,4	132,2	13,0
	Medián	3,0	12,0	52,0	85,0

Forrás: Navarro, 2009:21

A táblázatból látszik, hogy a mandátumhalmozók politikai aktivitása lényegesen kisebb, tehát valóban van hatása a kettős leterheltségnek. Ezzel a kérdéssel a magyar parlamenti elit kutatása során még csak érintőlegesen foglalkoztak: Juhász (2008) a parlamenten belüli jövedelmi viszonyok feltárása során mutatott rá arra, hogy a parlamenti munkában kiemelt szerepet vállaló képviselők jellemzően nem folytatnak más jövedelemszerző tevékenységet. Kurtán és Ilonszki (2008:29) pedig a 2007-es évre vonatkozó adatok alapján feltárták, hogy a kiemelt tisztségviselők (parlamenti elnök, alelnökök, jegyzők, frakcióvezetők és bizottsági elnökök) között lényegesen kevesebben tevékenykednek az önkormányzatokban az alapsokasághoz képest (arányuk itt 20% míg az összmintában 33%).

Az országos és a helyi tevékenység összefüggéseinek átfogó elemzésére azonban még nem került sor, így kutatásom szempontjából két kérdés is releváns: hogyan hat a mandátumhalmozás a polgármester-képviselők országos tevékenységére és hogyan

hat a mandátumhalmozás a polgármester-képviselők helyi tevékenységére? Az országos tevékenység vizsgálatánál a hangsúly a képviseleti elemén van, vagyis azon, hogy mennyiben jelenítenek meg több helyi érdeket a mandátumhalmozó képviselők parlamenti munkájuk során mint a többiek. A helyi tevékenység vizsgálatánál pedig a helyi jelenlét különböző dimenzió kapnak kiemelt szerepet, hiszen a kettős munkateherből adódó leterheltség feltételezhetően a helyi munkarovására megy.

2 A KUTATÁS FELÉPÍTÉSE: HIPOTÉZISEK ÉS MÓDSZERTAN

2.1 Kutatási hipotézisek

A kutatás során a helyi politikai szerepét és a mandátumhalmozás jelenségét két dimenzióban vizsgáljuk: rekrutáció és a mandátumhalmozás tartalmi dimenziójában. A rekrutáció folyamatának elemzéséhez a kiindulópontként Schlesinger (uo.) munkája nyomán a helyi szintről induló politikai karriereket vizsgáljuk: mennyire jellemző a helyi politikai tapasztalat a parlamenti képviselők között és milyen jellemzőkkel rendelkeznek ezek a képviselők. Schlesinger modellje a magyar országgyűlésre is alkalmazható, hiszen helyi politikai tapasztalattal az 1994-2010-es időszakban a képviselők fele rendelkezik, azaz 992 esetben találunk olyan képviselőt, aki már megválasztása előtt betöltött valamilyen helyi funkciót (önkormányzati testületi tagság, megyei közgyűlési tagság, polgármesterség). Ez az összesítés azonban nagy eltéréseket takar: ha ciklusonként vizsgáljuk meg a nem polgármesteri helyi tapasztalattal rendelkező képviselők számát és arányát (lásd 2. táblázat), akkor kiderül, hogy a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselők aránya folyamatosan nőtt, 2010-re elérte a közel 48%-ot. Ha ehhez hozzászámoljuk az adatbázisban külön kezelt polgármesterek számát, akkor láthatjuk, hogy 2002-ben és 2006-ban már a képviselők több mint fele rendelkezik helyi politikai tapasztalattal és 2010-re ez az arány 63%-ra nő, azaz első megválasztásuk előtt a képviselők közel két harmada betöltött valamilyen helyi pozíciót. A polgármesterből képviselővé lett politikusok száma is ciklusról-ciklusra emelkedik, 2010-ben már 58 politikus, azaz az országgyűlési képviselők 15% volt első megválasztása előtt polgármester.

2. táblázat: A képviselők helyi politikai tapasztalata ciklusonként

Választási ciklus		Helyi politikai tapasztalat			Összesen
		Nincs	Van	Polgármester volt	
1994	N	299	90	13	402
	%	75%	22%	3%	100%
1998	N	215	154	28	397
	%	54%	39%	7%	100%
2002	N	178	198	36	412
	%	43%	48%	9%	100%
2006	N	177	186	44	407
	%	43%	46%	11%	100%
2010	N	143	185	58	386
	%	37%	48%	15%	100%
Összesen	N	1012	813	179	2004
	%	50%	41%	9%	100%

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

A helyi tapasztalattal rendelkező képviselők számának és arányának növekedése azt jelzi, hogy a magyar politikai életben egyre markánsabban jelent meg az igény a politikai életben már tapasztalatot szerzett politikusok megválasztására. Ez Ilonszki-Kurtán értelmezésében a képviselői eliten belüli hatalomkoncentráció növekedésének irányába mutat (2011:100-101), illetve a képviselői pálya professzionalizálódását jelzi, ahol a szakmai tapasztalat fontos erőforrásnak számít. Kérdéses azonban, hogy mi magyarázza ezt a trendet: a helyi tapasztalattal bíró képviselőket magasabb arányban választják meg újra országgyűlési képviselőnek és ehhez a csoporthoz az újonnan választott képviselők közül is csatlakoznak néhányan vagy az újonnan megválasztott képviselők között is egyre nagyobb arányban vannak jelen a helyi tapasztalattal bíró politikusok? A magyar parlament intézményesülési folyamata a második magyarázat felé mutat, hiszen a képviselői pálya professzionalizációjával felértékelődik a szakmai tapasztalat. Így első hipotézisem (H1): *ciklusról-ciklusra nő a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők aránya a parlamentbe először bekerülő új képviselők körében.* A helyi tapasztalat azonban nem feltétlenül jelenik meg csoportképző ismérvként, ennek feltérképezéséhez politikai és szociológiai ismérvek mentén kell elemezni ennek a csoportnak a tagjait.

A helyi pozíciók megtartása, illetve megszerzése az országgyűlési képviselők számára is vonzó opció, így a mandátumhalmozás az összeférhetlenségi törvény 1994-es megváltoztatása óta egyre jellemzőbb a magyar parlamentben.

3. táblázat: Mandátumhalmozás a Magyar Országgyűlésben ciklusonként

Ciklus		Polgármester	Megyei közgyűlés tagja	Képviselő-testületi tag	Mandátum-halmozó*	Ciklusban megválasztott képviselők száma
1994	N	15	43	15	68	402
	%	4%	11%	4%	17%	100%
1998	N	30	69	50	132	397
	%	8%	17%	13%	33%	100%
2002	N	64	115	79	214	412
	%	16%	28%	19%	52%	100%
2006	N	75	89	76	216	407
	%	18%	22%	19%	53%	100%
2010	N	86	35	53	166	386
	%	22%	9%	14%	43%	100%
Összesen	N	270	351	271	796	2 004
	%	13%	18%	14%	40%	100%

*A mandátumhalmozók száma nem a polgármester, képviselőtestületi tag és megyei közgyűlési tag sorok összege, mert egy képviselő több mandátumot is betölthet ezek közül a helyi pozíciók közül

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

A 3. táblázat alapján látjuk, hogy 2010-es ciklusig valóban nő a mandátumhalmozókszám: 1994-ben 68, 1998-ban 132, 2002-ben 214, 2006-ban 216 mandátumhalmozó képviselő ült a parlamenti padosorokban, de 2010-ben a számuk 166-ra csökkent. Ez leginkább a viszonylag sok mandátumhalmozó képviselőt összegyűjtő szocialista frakció csökkenésével és az új parlamenti pártok politikusainak alacsony mandátumhalmozási képességével magyarázható (a parlamenti többséggel rendelkező Fidesznél a mandátumhalmozók aránya, 57% közel azonos a 2002-es és a 2006-os aránnyal).

A mandátumhalmozás jelensége két különböző karrierutat takar: egyrészt a helyi szintről érkező képviselőket, akik megválasztásuk után is igyekeznek megtartani helyi pozíciójukat és így egyszerre több mandátumot is betöltenek. Másrészt, a helyi erőforrások nemcsak a helyi szintről érkezett politikusok számára jelentenek vonzerőt, hanem az országos politikában résztvevő képviselők számára is. A belga országgyűlési képviselők vizsgálatának kapcsán De Winter és Brans rámutatnak,

hogy sok érv szól amellett, hogy a képviselők a parlamenti mandátum mellett helyi tisztséget is vállaljanak: ”először is megválasztásuk előtt sokan helyi politikai karriert futottak be és helyi szinten jelölték, illetve választották meg őket. Másodszor a helyi tisztségviselés nagyobb láthatóságot és hírnevet jelent, mint az országgyűlési munka, kivéve, ha a képviselő a pártja elit csoportjához tartozik. Ráadásul a fontosabb helyi tisztségek betöltése (mint például, ha valaki egy nagyváros polgármestere) jó előkészítést jelent egy majdani miniszteri poszt betöltéséhez. A helyi és a nemzeti tisztségért kapott együttes fizetés vonzóbbá teszi a politikát mint hivatást. Ezen túl, ahhoz képest, hogy egy országgyűlési képviselőnek milyen limitált a döntési potenciálja, a helyi tisztség sokkal kreatívabb és erőforrásokban gazdagabb munkának bizonyulhat.” (De Winter-Bras, 2003:57, saját fordítás).

Így a helyi szintről érkező képviselők mandátum-megtartása mellett vizsgálom a helyi szintre az országos szint felől érkező képviselők jellemzőit is, hiszen ezek az ejtőernyős politikusok fontos tanulsággal szolgálnak a helyi és az országos szint viszonyáról. Az ejtőernyős politikusok számára a helyi pozíció jelenthet egyfajta jutalmat is, ezért elemzem azt is, hogy mennyire köthető egy helyi pozíció elnyerése az országos politikában eltöltött időhöz, illetve a pártban betöltött funkcióhoz. *Feltételezem (H2), hogy az országos politikában eltöltött idő és a pártban betöltött funkció hozzájárul a mandátumhalmozás megjelenéséhez a politikai életpályán.* A mandátumhalmozásról alkotott kép ebben az aspektusban nem egyértelmű: Navarro és Vogel (2009) amellett érvelnek, hogy az országgyűlésben eltöltött idő növekedésével csökken a mandátumhalmozási hajlandóság, ugyanis egyre biztosabbá válik az országos pozíció és így el lehet hagyni a kisebb értékű helyi háttérrel. Ezt a hipotézist a belga képviselőkre vonatkozóan Vanlangenakker, Maddens és Put megcáfolják és kimondják, hogy a helyi erőforrások fontos szerepet játszhatnak a politikai életpálya egészén (2010:15). Ennek megfelelően a mandátumhalmozás feltételezhetően nem pártfüggő jelenség, hiszen, ha törvényi és gyakorlati lehetőség adódik rá, akkor azzal minden politikus igyekszik élni. Az említett szerzők mégis szignifikáns különbségeket találnak az egyes pártok között, ami a régi-új párt dichotómiája mentén bír magyarázó erővel. Ezért a mandátumhalmozás jelenségét pártok szerinti bontásban is megvizsgálom, illetve feltételezve, hogy az országgyűlési és az önkormányzati választások dinamikája hatással van a

mandátumhalmozási képességre, az adatokat a kormánypárti és az ellenzéki törésvonal mentén is elemzem. A statisztikai elemzések során figyelembe vettem, hogy a 2010-es reform nyomán megváltoztak a mandátumhalmozás intézményi feltételei (erről bővebben lásd a következő fejezetet) és szűkült az elérhető mandátumok száma, ami feltételezhetően csökkentette a képviselők mandátumhalmozási képességét is, így lehetséges, hogy a 2010-es ciklust kiugró esetként („outlier”) kell értelmezni.

A helyi és országos szintű politizálás viszonyának és a politikai karriereknek a vizsgálata azonban nem áll meg az országgyűlésnél. A helyi politikai pozíciók megtartása mellett szóló érv az is, hogy a helyi politikai karrier a parlamenti karrier után is folytatható, azaz egyfajta menekülő utat vagy alternatív karrierlehetőséget is jelent. Ebben a megközelítésben a helyi politikai szint olyan stabil háttérként funkcionál, amiből a politikusok egy időre átlépnek az országos politikába, majd visszalépnek a helyi politikai életbe. Ezért a helyi politika megtartó erejének vizsgálata hozzájárul a helyi pozíciók vonzerejének meghatározásához, így dolgozatomban ezt is elemzem.

A mandátumhalmozás vizsgálatánál Knapp az elérhető erőforrásokra hívja fel a figyelmet: „a képviselők törekszenek a helyi tisztségek megtartására vagy, mert önmagában értéknek tartják azt vagy, mert sok helyi erőforráshoz – pénzügyi, logisztikai és személyi erőforrásokhoz – juthatnak” (Knapp, 1991:30). A helyi politikai lét nemcsak anyagi, hanem politikai tőkeként is értelmezhető, hiszen nagyobb láthatóságot és a választók közvetlenebb elérését is biztosítja. Ez a politikai tőke a választások során kamatoztatható, így a rekrutációs kutatás utolsó részében azt vizsgálom meg, hogy a helyi háttérrel rendelkező politikusok mennyire köthetők a helyi szinthez a jelölés és a mandátum elnyerésének tekintetében. A differenciált területi struktúrában azonban nem minden pozíció egyforma, hiszen nem mindegy, hogy valaki egy kis falu vagy egy megyei jogú város polgármestere. A harmadik hipotézis azt vizsgálja, hogy a területi hatalommegosztás milyen szintjein jelenik meg jellemzően a mandátumhalmozás: *a polgármesteri mandátumokat a települések jogállása szerint hierarchiába rendezve, a képviselők elsősorban a magasabb szintű pozíciók felé orientálódnak (H3).*

A mandátumhalmozás tartalmát tekintve, a kutatás a polgármesteri és országgyűlési széket párhuzamosan betöltő képviselők politikai tevékenységére koncentrált, országos és helyi szinten. A mandátumhalmozó képviselők országos szintű politikai tevékenységének legfontosabb helyszíne a parlament, így az elemzés fókuszában ez az intézmény áll. *Az országos tevékenység első megközelítésben a parlamenti munkával azonosítható, amiben feltételezésem szerint a mandátumhalmozó képviselők kisebb mértékben vesznek részt (H4).* A parlamenti munka vizsgálata során meg kell különböztetnünk a képviselők tevékenységének két fő dimenzióját, a törvényhozást és az ellenőrzést. A parlamenti tevékenység átfogó vizsgálatához így a két kiválasztott ciklus egy-egy évében (2009 és 2011) mindkét területről választottam mennyiségi mutatókat (benyújtott törvényjavaslatok és kérdések száma), hogy összehasonlítsam a mandátumhalmozó és nem mandátumhalmozó képviselők aktivitását. A ciklusok kiválasztása során szempont volt, hogy míg a 2006-os ciklusban szocialista-liberális kormány volt hatalmon, addig a 2010-es ciklusban jobboldali kormány regnál, így a pártok közötti különbségek is vizsgálhatóak lesznek.

A parlamenti tevékenység túlmutat a képviselői aktivitáson és az összetettebb politikai szerep fogalmán keresztül közelíthető meg. A parlamenti struktúrában a politikai szerepek fogalma Searing (1994) nyomán a betöltött pozíciók mentén definiálható (erről bővebben lásd a harmadik fejezet Magyar Országgyűlésre vonatkozó részét). A mandátumhalmozó képviselők parlamenti tevékenységét tekintve tehát érdekes az a kérdés, hogy hányan tudnak közülük frontbencher pozíciót vállalni, illetve hányan maradnak meg a parlamenti hátsó padosorokban, backbencherként⁹. A magyar képviselők parlamenti szerepeinek vizsgálata rámutatott, hogy bár a backbencher és a frontbencher csoport tagjai között demográfiai és szociológiai változók mentén nincsenek szignifikáns különbségek, „annak a csoportnak a tagjai, akik jelentős pozíciót foglalnak el a parlamentben – mi őket hívtuk frontbenchereknek – szakmai háttérükben és képviseleti felfogásukban hasonlítanak egymásra, hiszen, mind a két dimenzióban a nemzeti szint dominál. Az általunk backbenchereknek hívott csoport szintén hasonló ebben a két dimenzióban hiszen szakmai háttérükben a helyi szintű pozíciók, képviseleti fókuszukban pedig a

⁹ Mivel a backbencher és a frontbencher fogalmaknak még nincs általánosan elfogadott fordítása a magyar nyelvben, ezért a továbbiakban az angol elnevezést használom.

helyi/regionális szint áll.” (Várnagy, 2008b:182-183). Kimutatható tehát, hogy bár a területi fókusz erősödése minden képviselő sajátja, a backbenchereknél ez dominánsabb. Ezek alapján megfogalmazható az a kutatási hipotézis (H5), miszerint *a mandátumhalmozó képviselők jellemzően backbencher pozíciókat töltenek be a magyar országgyűlésben.*

A parlamenti tevékenység mennyiségi mutatók mentén történő vizsgálata és a parlamenti szerepvállalás elemzése azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy kit képviselnek a polgármesterek a parlamentben. Munkájuk tartalmi elemzése során kritikus kérdés a helyi érdekérvényesítés, aminek egyik legfontosabb színtere a parlament (Pálné Kovács, 2008). A parlamenti munkában domináló pártfegyelem ugyan erősen korlátozza a képviselők önállóságát a parlamenti munka törvényhozási dimenziójában, a helyi ügyek megjelenítése az ellenőrzési területen vizsgálható. Navarro (2009) és Shane (2011a,b) nyomán *feltételezem, hogy a polgármesteri pozíciót is betöltő képviselők írásbeli kérdéseikben szignifikánsan több helyi ügyet jelenítenek meg mint, nem mandátumhalmozó társaik (H6).* Ehhez a már fent említett 2009-re és 2011-re vonatkozó adatgyűjtést egészítem ki az írásbeli kérdések tematikus vizsgálatával.

A polgármester-képviselők tevékenysége során általánosan elterjedt feltételezés, hogy a helyi szintű politizálás jelentősége eltölpül az országos politizálás mellett. Megkérdőjeleződik a helyi munka legalapvetőbb feltétele, a helyi jelenlét is, így első lépésként a polgármester-képviselők képviselőtestületi üléseken való jelenlétét vizsgálom egy kiválasztott mintán. A helyi tevékenység további vizsgálata azonban igen összetett kérdés, amihez a parlamenti analógia nem nyújt segítséget, hiszen testületi munka sokkal kisebb mértékben formalizált, illetve például a képviselőtestületi üléseken benyújtott indítványok döntő többségét a polgármester nevesíti. Az önkormányzati kereteken belül a helyi szerepvállalás nem értelmezhető, hiszen a polgármesterek „szerepe” a testület irányítása, az ülések levezetése, amit az esetek döntő többségében a mandátumhalmozó képviselők is betöltenek. A helyi politizálás vizsgálata tehát más módszert kíván.

A polgármesterek munkájának vizsgálatára több megközelítés is létezik a nemzetközi és hazai szakirodalomban: vizsgálható a polgármesterek vezetési stílusa (John, 2004; Getimis-Hlepas, 2006; Tamás, 2009), az önkormányzati hatalmi struktúrában

betöltött szerepe (Sootla-Grau, 2005, Denters, 2006; Alba-Navarro, 2006; Gyergyák, 2007), policy-orientációja (Táll, 2000), értékorientációja (Böhm, 1994b), újraválasztási esélyei (Bocz, 2004; Kozma-Kumin, 2011) vagy tevékenységének súlypontjai (Back et al., 2006). Kutatásomban a polgármesterek munkájából két kritikus területet emeltem ki: az egyik az önkormányzatban mint hivatalban betöltött szerep, míg a másik, a választókkal való kapcsolattartás. Az előbbinél kérdés, hogy a kettős mandátumot betöltő polgármesterek hogyan tudják ellátni hivatalirányító szerepüket, míg az utóbbi vizsgálata a választók közelsége okán érdekes. *A kettős leterheltségű polgármester-képviselőről azt feltételezem, hogy munkájukban nagyobb mértékben támaszkodnak a hivatal egyéb munkatársaira, főleg az alpolgármesterre (H7).* Keil és Papp (2011) kutatásai rámutattak, hogy a választókkal való kapcsolattartás tekintetében nincs sok különbség az országos és helyi politikusok között, így eredményeik alapján a következő hipotézisem, hogy *a mandátumhalmozó képviselők is leggyakrabban a helyi médiában való szereplés és a helyi közösségi eseményeken való részvétel eszközeit használják a kapcsolattartásban (H8).*

2.2 A kutatás módszertana

A kutatás során a szakirodalom feldolgozásán és a releváns dokumentumelemzésen (jogszabályok, párt szabályzatok) túl, elsősorban a Budapesti Corvinus Egyetem Elitkutató Központja által összeállított Képviselői Adatbázisra (Ilonszki, 2008) támaszkodom, amit a mandátumhalmozó képviselőkre vonatkozóan széleskörű saját adatgyűjtéssel egészítettem ki. Az adatbázis az 1990-es ciklus óta 31 változó mentén tartalmazza az országgyűlési képviselők adatait, amelyek közül a kutatás szempontjából a legfontosabbak a következők:

- a képviselők helyi politikai múltját megjelenítő változó, amely azt mutatja, hogy az adott képviselő képviselővé választása előtt betöltött-e helyi pozíciót, azaz volt-e képviselőtestületi tag, polgármester vagy megyei közgyűlés tagja;
- a polgármesteri változó, amely azt mutatja, hogy a képviselő az adott ciklusban betölt-e polgármesteri pozíciót és ha igen, milyen típusú településen;

- a megyei közgyűlési változó, amely azt mutatja, hogy a képviselő az adott ciklusban tagja-e valamelyik megyei közgyűlésnek;
- a képviselőtestületi változó, amely azt mutatja, hogy a képviselő az adott ciklusban tagja-e valamelyik település képviselőtestületének;
- a mandátumhalmozási változó, amely azt mutatja, hogy az adott ciklusban a képviselő betölt-e valamilyen választott helyi pozíciót a következők közül: helyi képviselőtestületi tag, polgármester, megyei közgyűlés tagja.

A megyei közgyűlési tagságot betöltő képviselőkre és a polgármesteri helyekre vonatkozóan az adatbázis tartalmazza képviselő helyére vonatkozó információkat is: melyik településen tölt be a képviselő tisztséget és mi a település státusza (a KSH kategorizálását követve: község, nagyközség, város, megyei jogú város, budapesti kerület). A polgármester-képviselőkre vonatkozóan az adatbázist több változóval is kiegészítettem, amelyeket az adott kutatási kérdés tárgyalásánál mutatok be részletesen. Fontosnak tartom kiemelni, hogy elnevezésükben ugyan a megyei jogú városok közgyűlésekkel bírnak és nem képviselőtestülettel, az egyes képviselők tevékenységének tartalma azonban a települési önkormányzatok képviselőtestületéhez teszi hasonlóvá őket. Így ha valaki országgyűlési képviselőként egy megyei jogú város közgyűlésének is tagja, akkor ez a tény képviselőtestületi változóban jelenik meg az adatbázisban.

Mivel a mandátumhalmozás szempontjából a polgármesteri pozíciót betöltött/betöltő képviselők láthatóbbak és politikailag erősebbek is, a polgármesteri mandátumot az adatgyűjtés során külön jelöltem. A mandátumhalmozás definíciójával összhangban az adatbázisban szereplő adatok az országgyűlési ciklusokhoz igazodnak, így azok a képviselők, akik az országgyűlési választások időpontjában képviselőtestületi tagok vagy polgármesterek és/vagy megyei közgyűlési tagok a helyi politikai múlt változóban vannak bekódolva. Amennyiben az adott ciklusban ősszel lebonyolított választások során újra polgármesterek/képviselőtestületi tagok/megyei közgyűlési tagok lesznek, úgy a mandátumhalmozást jelölő változóknál is be van kódolva az adott pozíció, ellenkező esetben azonban nincs.

Az összeférhetetlenség törvényi szabályozásának (1990. évi LXV tv.) reformja (1994. évi LXIII tv.) tette lehetővé, hogy az 1994-es ciklustól kezdve főállású polgármester országgyűlési képviselői megbízást is létesítsen, ezért az adatbázisban a pozíciók akkumulációját mutató változó a második ciklustól kezdve szerepel. Az első ciklusra a megyei közgyűlési tagságra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre megbízható adatok, ezért ez a változó is csak a második ciklustól kezdve lett megtöltve adatokkal. A dolgozat rekrutációs fejezetében (negyedik fejezet) szereplő táblázatok így minden esetben csak az 1994-2010-es ciklusokra vonatkozó adatokat tartalmazzák. Az 1994-2010-es időszakra vonatkozóan az adatbázis 2004 esetet tartalmaz, azonban megbízható adatforrás hiányában egyes képviselők karrierútja nem követhető. A hiányzó adatok miatt így a dolgozatban szereplő kereszt táblák nem mindig a teljes alapsokaságra vonatkoznak, de a hiányzó adatok csekély száma miatt az ebből fakadó hiba elenyésző (a kereszt táblák összesítő sorainál az eltérést minden esetben jelzem).

A rendszerváltás természetéből fakadóan az adatbázis összeállítása során egyes változók, mint a helyi politikai múltira vonatkozó változó, nem tükrözik a rendszerváltás előtti és utáni személyi folytonosságot. Böhm Antal, Táll Éva illetve a Központi Statisztikai Hivatal munkatársainak kutatásai alapján tudjuk, hogy az első helyi vezetők között jelentős számban szerepeltek az előző rendszer helyi vezetői (Farkas-Vajda, 1991; Táll, 1993; Bocz, 1996; Táll, 2000). Ez részben annak köszönhető, hogy a kisebb helységekben kevés volt a potenciális jelölt, de annak is, hogy az utolsó tanácsi választások során a helyi közösségek már a saját jelöltjeikre is szavazhattak. A személyi folytonosság a rendszerváltás után is fontos jellemzője maradt a helyi politikának, több polgármester is 1990 óta vezeti települését, kerületét (mint például Hoffman Pál Tököl polgármestere, Kovács Zoltán Pápa polgármestere és Balázs József Nagyréde polgármestere). Fekete szerint azonban az előző rendszerből megmaradt tanácsi vezetők aránya a rendszerváltás után csökkent (2006:178), így indokolt csak az 1990 után betöltött pozíciókkal számolnunk.

A disszertáció ötödik fejezetéhez több forrásból származnak az adataim. A mandátumhalmozás tartalma kapcsán a polgármester-képviselők országos és helyi tevékenységét vizsgálom, nagyrészt egy kérdőíves kutatásra támaszkodva. A kutatás az Ilonszki Gabriella által vezetett TÁMOP-4.2.1/B-09/01/KMR-2010-0005,

„Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojekt keretében végzett munka szerves folytatásának tekinthető. „Az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok” szakmai műhely célja az állami kapacitás konkrét megvalósulásának vizsgálata, személyi- és intézményi feltételrendszerének feltérképezése volt, különös tekintettel a közép-magyarországi régióra. A műhely munkatársaként feladatom az országos és a helyi politika szakmai és politikai összefüggéseinek vizsgálata, illetve a helyi döntéshozatali szint pontosabb megismerése volt. A helyi hatalmi viszonyok és döntéshozatal megismerésére egy kérdőíves kutatást építettünk fel, amely során a kiválasztott települések polgármestereivel, jegyzőivel, és kiválasztott képviselőivel készítettünk interjúkat. Az önkormányzatok képviselőtestületeiből 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. Az interjúk félig-strukturáltak voltak, tartalmaztak zárt és nyitott kérdéseket is. Az interjúkra 2011 májusának végén és júniusának elején került sor, a terepmunkában személyesen is részt vettem. 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. A polgármesterek közül csak egy polgármester volt mandátumhalmozó képviselő, így a projekt keretében végzett munka inkább feltáró jellegű és a csoport pontosabb megismerésére szükséges a munka folytatása és a mandátumhalmozó interjúalanyok számának a növelése. Az ötödik fejezetben bemutatott eredmények azonban nemcsak az ő véleményét tükrözik, hanem az egész önkormányzatra vonatkozó adatfelvétélből kirajzolódó képet mutatják (hiszen a polgármester szerepéről és befolyásáról, csakúgy mint a párt szerepéről és a hivatal működéséről, a jegyzőt és a képviselőtestület tagjait is megkérdeztük).

A mandátumhalmozás tartalmi kérdéseire vonatkozóan az ötödik fejezet kvantitatív adatgyűjtésre is épít. Ezek egy részét: a parlamenti szerepekre vonatkozó adatokat a Képviselői Adatbázis (Ilonszki, 2008) tartalmazza, míg a parlamenti és helyi tevékenységre vonatkozó adatok egy része a PARTIREP adatbázisból származnak (Participation and Representation projekt, Interuniversity Attraction Pole,

koordinátor: Kris Deschouwer, Vrije Universiteit Brussel). Az adatbázis a 2006-2010-es ciklusban szolgáló képviselők közül 99-ről tartalmaz adatokat, 2008-ra vonatkozóan. A parlamenti tevékenységet a kérdőív eredetileg két változó, az adott évben beadott önálló képviselői indítványok és az interpellációk számával mérte, amit további mérőszámokkal – a képviselő által benyújtott összes törvényjavaslat száma és benyújtott módosítók száma - egészítettünk ki.¹⁰ A parlamenti aktivitás méréséhez a 2009-es és a 2011-es évekre vonatkozóan saját adatgyűjtést is végeztem az Országgyűlés honlapján (www.parlament.hu) elérhető adatok alapján. A képviselet tartalmának vizsgálatához azonban elengedhetetlen volt a parlamenti tevékenység részletesebb vizsgálata, amihez kiegészítő adatgyűjtésre volt szükség. Ennek alapjául az írásbeli kérdések tartalomelemzését választottam. Felmerül a kérdés, hogy miért éppen a kérdéseken végzem el a tartalmi elemzést a törvényjavaslatok helyett? Navarro (2009) és Shane (2011a,b) nyomán több okból is a kérdések vizsgálatát választottam:

1. Míg a képviselők jellemzően más képviselőkkel együtt nyújtanak be törvényjavaslatokat, a kérdéseket legtöbbször egyetlen képviselő nevesíti. Így a benyújtott kérdések kapcsán az egyes képviselők egyértelműen szembesülnek az erőforrások szűkösségének problémájával, hiszen a kérdések megfogalmazásához háttér munka szükséges, azokat a megfelelő formátumban és helyen kell benyújtani. Még ha a képviselő munkatársai is végzik el ezt a munkát, egy adott időkereten belül nem tudnak túl sok kérdést előkészíteni, így a témák szelekciója már jelzi a helyi ügyek preferenciáját más ügyekkel szemben.
2. Míg a parlament törvényhozási munkájában egyértelműen a párt- és frakciófegyelem érvényesül, addig a kérdések megfogalmazásában a képviselőknek viszonylag nagy önállósága van, így azok tartalma jobban tükrözi a képviselő saját képviseletről alkotott véleményét.
3. A megfigyelésen, interjúzáson vagy kérdőívezésen alapuló adatgyűjtésben a minta összeállítása sokszor a lehetőségek függvénye, hiszen itt a képviselők

¹⁰ A kiegészítést Jáger Krisztina végezte.

elérhetőségén múlik a megfigyelések száma és összetétele. Ez a torzítás azonban kiküszöbölhető az írásos kérdések elemzésénél.

4. Az írásos kérdések elemzése során az adatgyűjtés nem a képviselők visszaemlékezésére és/vagy önelemzésére támaszkodik, így bizonyos normatív torzítások (a képviselő mit tart helyes válasznak az adott kutatási helyzetben vagy mit szeretne gondolni saját tevékenységéről) kiküszöbölhetőek.
5. Az adatgyűjtés viszonylag egyszerű, hiszen az írásbeli kérdések teljes szövege elérhető a parlamenti honlapokon és/vagy könyvtárakban, irattárakban.
6. A kérdőíves vagy interjú-alapú adatgyűjtéssel szemben itt az adatgyűjtés és elemzés is replikálható (Shane, 2011b:476-477).

Természetesen az írásbeli kérdések tartalomelemzésének is megvannak a módszertani korlátai. Az első és legfontosabb, hogy a helyi ügyek megjelenítésére a parlamenti munka során többféle lehetősége is adódik a képviselőknek: felszólalásaikban, szóbeli kérdésekben, interpellációkban is érvelhetnek helyi ügyek mellett, a bizottsági munkában is képviselhetik ezeket, illetve informális úton is megpróbálhatnak befolyást gyakorolni a döntéshozásra. A képviselők különbözhetnek abban a tekintetben, hogy melyik módszert gyakorolják, attól függően, hogy milyen erőforrásokkal rendelkeznek: egy kormánypárti, a pártvezetéshez és a kormányzati központhoz közel álló képviselő például hatékonyabban használhatja az informális csatornákat mint egy ellenzéki, backbencher képviselő. Ráadásul a kérdések mint a parlament ellenőrző funkciójának egyik legfontosabb eszközei, főként ellenzéki módszernek számítanak, így a kormánypártok képviselőinek munkáját nehezebb ezzel a megközelítéssel elemezni. Végül módszertani szempontból meg kell említeni a kódolásból adódó hibák lehetőségét, ami még a részletesen kidolgozott kódolási irányelvek mellett sem kiküszöbölhető ki teljesen (a mérési hibákból és a kódolási irányelvekről lásd bővebben az ötödik fejezet ide vonatkozó részeit). Mindezek ellenére azt gondolom, hogy az írásbeli kérdések tartalomelemzése új megközelítést jelent és jobb minőségű adatokkal szolgál a parlamenti tevékenység számszerű méréséhez képest. A 2009-es

és a 2011-es évre vonatkozóan így az adott években beadott összes írásbeli kérdés (N=792) tematikus elemzését végeztem el.

A helyi tevékenység vizsgálatához kapcsolódóan a helyi jelenlét mérésére saját adatgyűjtést végeztem a 2006-os ciklusra vonatkozó mintán. Az egyértelmű eredmények alapján ezt az adatgyűjtést nem tartottam szükségesnek több mintára vonatkozóan elvégezni. A helyi tevékenység egyéb dimenzióira vonatkozóan mint a helyi választóköri körzetben töltött munkaórák száma, a választókkal való kapcsolattartás és a helyi közéletben való aktivitás a PARTIREP adatbázisra illetve Keil és Papp (2011) adataira és elemzésére támaszkodtam.

Az adatgyűjtés során főleg a Képviselői Almanachokra illetve az interneten elérhető forrásokra (A Magyar Országgyűlés honlapja, www.parlament.hu; Országos Választási Iroda honlapja, www.valasztas.hu; Központi Statisztikai Hivatal honlapja, www.ksh.hu; települési önkormányzatok honlapjai; pártok honlapjai) támaszkodtam. A mandátumhalmozó képviselőkre vonatkozó adatgyűjtés kapcsán meg kell említenem Zongor Gábor munkáját, aki más időpontra vonatkozóan vizsgálta a mandátumhalmozást: az országgyűlési választások idején helyi pozícióval rendelkező képviselők parlamenti eredményeit vizsgálta (Zongor, 2006a,b,c,d). Az adatgyűjtés és elemzés során Böhm Antal (2006) szerkesztette „A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon” könyv mellékleteként megjelent adatbázist is felhasználtam. Az adatbázis használatával, az adatgyűjtéssel kapcsolatos specifikus információkat, illetve a módszertanra vonatkozó egyéb releváns információkat mindig az adott kérdéskör tárgyalásánál közlöm. Mivel dolgozatomban egy részében az összes mandátumhalmozó képviselővel foglalkozom (tehát azokkal, akik országgyűlési székük mellett helyi képviselőtestületi vagy megyei önkormányzati tagsággal is rendelkeznek illetve polgármesterek), míg máshol, csak a polgármesterekre koncentrálok, a módszertan kérdések összesített bemutatása zavart okozhatna.

Bár a kutatás elsősorban a magyar jelenségre fókuszál, a dolgozatomban törekszem a magyar eset európai keretben történő elhelyezésére is, amelyhez a szakirodalom feldolgozása mellett az „INTUNE” (Integrated and United? A Quest for Citizenship in an Ever Closer Europe) nevet viselő európai kutatás eredményeit is felhasználtam. A nemzetközi adatok bemutatásához nagy segítségemre voltak Julien Navarro

munkái (főleg Navarro-Vogel, 2009 és Navarro, 2009), aki az Európai Parlamentre, a német Bundestagra és a francia Nemzetgyűlésre vonatkozóan végzett széleskörű kutatásokat a mandátumhalmozás területén.

Összességében a disszertáció egy része leíró jellegű, célja a mandátumhalmozás jelenségének felmérése és dokumentálása: a polgármesteri és országgyűlési mandátumot egyszerre betöltő képviselőkről a legtöbb kutatás csak létszámadatot említ, esetleg pártok szerinti bontásban, így a kutatás első lépésében széleskörű adatgyűjtésre volt szükség. Kutatásom túllép a leírásen azzal, hogy az adatbázis segítségével statisztikai eszközökkel is teszteltem, hogy a mandátumhalmozással kapcsolatos várakozásaink mennyire helytállóak, illetve, hogy a különböző változók milyen magyarázó erővel bírnak. A helyi és országos politika személyi összefüggéseinek megértése ugyanis nemcsak az egyes képviselők karrierje szempontjából fontos, hanem az egész politikai rendszer működésére is hatással van. A mandátumhalmozás tartalmi kérdéseinek vizsgálata már egyértelműen elemző jellegű, hiszen igazolja azt a feltételezést, hogy a helyi kötődés hatással van a képviselő tartalmi dimenzióira és a helyi tevékenység formáira is.

3 A HELYI POLITIKAI RENDSZER: A LEHETŐSÉGEK SZERKEZETE

A disszertáció célja a helyi politika helyének és szerepének feltérképezése az országos szinten politizáló politikusok, az országgyűlési képviselők rekrutációjában és képviselői munkájában. Az intézményi meghatározottságok jelölik ki a „lehetőségek szerkezetét” (Schlesinger, 1966), azt a játéktér, ahol a politika szereplői tevékenységeiket folytatják, ambícióikat megvalósítják. A témánk szempontjából a játéktér kétszintű: alsó szintje a helyi politika, ahol megjelenhetnek az országos politikába vezető belépési kapuk, illetve a mandátumhalmozásra motiváló erőforrások, felső szintje pedig az országos politika, ahol a képviselők különböző funkciókat és szerepeket tölthetnek be. A két szint viszonyát a centralizáció-decentralizáció viszonyrendszerében, azaz a vertikális hatalommegosztáson keresztül érthetjük meg. A szinteknek megfelelően két legfontosabb politikai intézmény a helyi önkormányzat és a parlament, amelyeket Norris (1997a) nyomán három dimenzióban – jogi keretfeltételek, választási rendszer és pártrendszer – vizsgálók. A mandátumhalmozás szempontjából a helyi politika és az önkormányzati rendszer bemutatása prioritást élvez, hiszen míg az országos politika felé való törekvés szinte egyértelmű, addig a helyi politika vonzereje kérdéses. A „helyi politika” kifejezés ráadásul egy komplex önkormányzati rendszert takar, amiben a mandátumhalmozás nem általános jelenség, így a különböző helyi szintek differenciált kezelésére van szükség. Miért érdemes polgármesterként dolgozni? A kérdésre a választ az önkormányzatok horizontális viszonyrendszerének feltárásával keressük, ami rávilágít, hogy mi a szerepe, mik a feladatai és lehetőségei a polgármestereknek. Az önkormányzaton kívüli pozíciók áttekintése a fejezet végén kiegészíti a polgármesteri pozíció betöltéséből fakadó előnyök megértését.

A fejezet célja tehát a helyi rendszer intézményi meghatározottságának, az egyes szereplők mozgásterének bemutatása, a fő hangsúly az önkormányzati rendszeren és a benne megjelenő szerepeken, különös tekintettel a polgármesteri szerep megértésén van. A magyar önkormányzati rendszer bemutatása az intézményi keretfeltétel

megismerését jelenti, így nem kerülhet sor sem a rendszer átfogó jellemzésének, sem előnyeinek és hátrányainak bemutatására. Azt azonban fontos megjegyezni, hogy míg az intézményi meghatározottság egy stabil keretre utal, a magyar önkormányzati rendszerre inkább az instabilitás jellemző. A rendszerváltás során kialakított struktúrát ugyanis a politika direkt (az önkormányzati törvényt célzó) vagy indirekt (a politikai-pénzügyi környezetet célzó) eszközökkel folyamatosan alakította, aminek eredményeképpen egy kevésbé koherens és transzparens rendszer jött létre. A területi hatalommegosztás megreformálásának igénye szinte a kezdetektől jelen van a magyar politikában, azonban megoldására nem került sor. Az Európai Unió regionalizációs törekvései lendületet adhattak volna a rendszer átalakításához, de ehelyett a magyar rendszerben egyelőre egy párhuzamos struktúra jelent meg a régió és a kistérség mint új területi szint bevezetésével. Az új struktúra fókuszában a területfejlesztés és így a területfejlesztésre szánt források elosztása áll, ami természetesen magához vonzotta az erősen forráshiányos önkormányzatokat is. Hosszú távon ugyan megjelentek a két rendszer integrálására vonatkozó elképzelések, azonban ezek politikai konszenzus hiányában leginkább csak a régió kontra megye vitájában kapnak szerepet. A helyi struktúra kialakítása és átalakítása eddig nem eredményezett egy olyan nyugvópontot, amely biztosítaná a helyi önkormányzás megfelelő működését, sőt mostanra a jelenlegi szabályozás az önkormányzatok működésképtelenné válásával fenyeget. A 2010-es ciklusban kormányzó jobboldal egyik első változtatása is az önkormányzatokat érintette (2010. évi LXII tv.), illetve a kormány kidolgozott egy átfogó önkormányzati reformot is (2011. évi CLXXXIX törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól)¹¹. Ezzel együtt azonban még nem ért végére az önkormányzati rendszer átalakítása, hiszen a járássok bevezetésének és intézményesítésének a kérdése egyelőre még folyamatban van. A változás, változtatás igénye tehát kódolva van a rendszerben, ennek lehetséges irányaira, alternatíváira és azok elemzésére a dolgozat nem vállalkozik, az instabilitást így a helyi szinten mozgó szereplők számára adottságként és politikai tevékenységük egyik motivációjaként értelmezem.

¹¹ A szabályozás új elemeinek bemutatására a dolgozatban nem térek ki, hiszen egyrészt a reform még nem tekinthető lezártnak, másrészt pedig az új intézményi feltételek önkormányzati működésre gyakorolt hatásai és politikai következményei csak később derülnek ki.

3.1 A vertikális viszonyrendszer

Az önkormányzati rendszerek vizsgálata során az egyik kritikus kérdés a helyi és az országos szint egymáshoz való viszonya. Knapp (1991) feltételezése szerint a mandátumhalmozás szoros összefüggésben áll a centralizációval, ugyanis minél központosítottabb az ország politikai rendszere, annál gyengébb a helyi autonómia és szűkebb a helyi mozgástér, ami motiváló erőként hat a mandátumhalmozás irányába. A vertikális hatalommegosztás típusainak egyik legismertebb tipológiáját Page és Goldsmith (1987) dolgozta ki, hét nyugat-európai ország (Svédország, Norvégia, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) önkormányzati rendszerének vizsgálatára alapozva. A szerzőpáros a helyi és a központi hatalommegosztást három dimenzióban vizsgálta: az első a helyi szintre delegált funkciók száma és típusa, a második a helyi döntéshozók kompetenciájának mértéke, a harmadik pedig a helyi politikusok kommunikációja a központtal. Az első dimenzió a feladatok decentralizáltságára vonatkozik és azt vizsgálja, hogy a központi és a helyi hatalom között milyen mértékű feladatmegosztás van. A második dimenzió a helyi szintre delegált feladatok megoldásához szükséges döntési jogkör értékelését, vagyis azt, hogy az erőforrások elosztásában és a szolgáltatások megvalósításában mekkora önállósága van a helyi politikusoknak. Végül az utolsó dimenzió a helyi és a központi hatalom kapcsolatát jellemzi. A szerzőpáros különösen ebben látja a mandátumhalmozás fontosságát: „Néhány országban mint például Franciaországban és Olaszországban a központi és a helyi kormányzás intenzív kapcsolatát a helyi döntéshozók és az országos szinten dolgozó politikusok és tisztviselők személyes találkozási biztosítják. Franciaországban a személyes kapcsolatot tovább erősíti a *cumul des mandats* azaz a mandátumhalmozás jelensége, amely lehetővé teszi, hogy javarészt nagyvárosi polgármesterek országos posztot is vállaljanak és az ebből fakadó előnyöket saját településükön is kamatoztassák” (uo:7, saját fordítás).

A szerzőpáros felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes dimenziók jellemzői nem függetlenek, hanem összekapcsolódnak, például a központi és a helyi döntéshozók közvetlen kapcsolata sok esetben alacsony szintű helyi döntési kompetenciával párosul (uo:9). A három dimenzió mentén elvégzett összehasonlító vizsgálat alapján Page és Goldsmith két fő típusba sorolja az országokat: az erősen decentralizált és

magas fokú helyi autonómiával jellemezhető északi típusú kormányzáshoz tartozik Nagy-Britannia, Dánia, Norvégia és Svédország, míg az alacsony kompetenciájú, kevés funkciót ellátó, déli csoporthoz tartozik Franciaország, Olaszország és Spanyolország (uo.:156-168). Ezt az egyszerű alapmodellt később sokan továbbfejlesztették (John, 2001), maga Goldsmith is kidolgozott egy részletesebb, négy modellből álló rendszert:

1. A klientúrára/patronázsra épülő modell („the clientelistic/patronage model”), amelyben a helyi politikusok fő feladata a helyi érdekek országos szinten történő megjelenítése és képviselése.
2. A gazdasági fejlesztési modell („economic development model”), amiben a helyi gazdasági növekedés és versenyképesség promotálása a fő cél.
3. A harmadik, jóléti állam modellben („welfare-state model”) a helyi vezetők legfontosabb feladata a közszolgáltatások megfelelő szolgáltatása, menedzselése.
4. A negyedik, fogyasztói modellben („market-enabling/consumerist model”) már nem maga az önkormányzat a közszolgáltatások fő előállítója, hanem inkább azok előállításához szükséges háttér biztosításában látja fő feladatát (Goldsmith, 1992).

Bár a fenti tipológiák a nyugat-európai országok tapasztalata alapján készültek, egyes elemeik jól alkalmazhatók a magyar helyzetre: a centralizáltság és a személyes kapcsolatok összefüggése, illetve ugyanennek a gondolatnak a megjelenése Goldsmith patronázs alapú modelljében jó kiindulópontot jelenthet a mandátumhalmaz vizsgálatahoz. Mégis az újonnan átalakult kelet-közép európai demokráciák pontos elhelyezése problematikus ezekben a rendszerekben. Egy átfogó összehasonlító rendszer felépítésére vállalkozott Heinelt és Hlepas amely során elsősorban Hesse és Sharpe (1991) munkájára támaszkodnak. Hesse és Sharpe hármas tipológiát épített fel, amiben a helyi kormányzatok követhetik a francia modellt („Franco group”), az angolszász modellt („Anglo group”) és az észak-közép európai modellt („North and Middle European group”). A francia modellben a helyi önkormányzatok területi alapon szerveződnek és feladatuk a területi érdekek képviselése és közvetítése a központi hatalom felé. Ebbe a csoportba tartozik

Franciaország, Spanyolország, Belgium, Olaszország, Portugália és Görögország is. Az angolszász modellben, amelyhez az Egyesült Királyság és Írország tartozik, a hangsúly a közszolgáltatások nyújtásán van, amit egy jogi-politikai értelemben gyenge helyi önkormányzat valósít meg. Így a modellben a polgármester mellett kiemelt szerepet kap a hivatalvezető és a tényleges végrehajtási ág is a helyi rendszerben. Végül a harmadik, észak-közép európai modellben, amelyhez a skandináv országok mellett Németország és Hollandia is tartozik a közszolgáltatások nyújtása szintén kiemelten fontos, de egy alkotmányosan erős, a helyi demokráciát képviselő önkormányzati rendszerben (Heinelt-Hlepas Hesse-Sharpe nyomán, 2006:26). A szélesebb körű európai összehasonlítás elvégzéséhez a fenti tipológiát Heinelt és Hlepas egy negyedik modellel, a közép-európai modellel egészítették ki, a rendszerváltó országok múltjának közös elemeire és a jelenleg tapasztalható decentralizációs törekvésekre alapozva. A térség országainak együttes kezelése problematikusnak tűnhet, hiszen a rendszerváltás után az egyes országokban eltérő politikai elképzelések mentén alakult az önkormányzatiság, illetve a decentralizációs törekvések gyakorlati megvalósítása is kérdéses. Heinelt és Hlepas is megállapítja, hogy a térség országaiban megjelenő helyi kormányzati modellek egyes elemeikben leginkább az észak-közép-európai modellhez hasonlíthatók, hiszen az önkormányzatok többsége alkotmányos szempontból az önkormányzás és a helyi demokrácia megtestesítője, gyakorlatilag azonban sokszor a közszolgáltatásokért helyi szinten felelős intézményként jelenik meg (2006:27). A szerzőpáros emellett felhívja a figyelmet arra is, hogy a politikai tradíciók által meghatározott kötöttségek nehézkessé teszik az új demokráciák betagozódását ezekbe a modellekbe.

3.2 A Magyar Országgyűlés

A vertikális viszonyrendszer felső szintje az országos politizálás terepe, aminek legfontosabb intézménye a Magyar Országgyűlés. A magyar választási rendszer a parlament működésének egyik meghatározó intézményi eleme. A területi kötődés lehetőségként megjelenik a választási szabályozásban, ugyanis 176 képviselő egyéni választókerületből nyeri el mandátumát. A kétfordulós, relatív többségi pillér mellett a választási rendszernek van egy arányos ága, ami 210 listás mandátum kiosztását érinti. Ezeket az országos szinten 5%-ot átlépő pártok 20 területi listáról illetve

kiegészítő országos kompenzációs listáról nyerhetik el¹². Míg a pártlistás szavazás a párt iránti lojalitást helyezi előtérbe, addig az egyéni választókerületi mandátum szorosabb kapcsolatot feltételez a politikus és a választók között. Bár a magyar szavazók pártossága nemzetközi összehasonlításban is magas (Tóka, 1995; Enyedi, 2006) és így az egyéni kerületi választások során is a pártok neve jelenti a húzóerőt egy-egy jelölt mögött, Papp pozitív kapcsolatot mutatott ki az elnyert mandátum típusa és a választókerületi orientáció között. „Jól látszik, hogy a választási rendszerrel összefüggő változók és a választókerület-központúság közötti kapcsolat szignifikáns. A kapcsolat iránya mindkét esetben pozitív, ami azt jelenti, hogy azok a képviselők, akik egyéniben (is) indultak, illetve azok, akiket egyéni választókerületben választottak meg, inkább választókerület-központúak, mint a listás kötődésűek.” (Papp, 2011a:303).

Az Országgyűlés legfontosabb funkciója a törvényalkotás és a kormány ellenőrzése. A törvényalkotást a kormány dominálja, az ellenzéki javaslatok legtöbb esetben még napirendre kerülés előtt elbuknak a bizottsági szűrőkön. A frakciófegyelemnek köszönhetően a kormány törvénykezési sikerrátája igen magas, 80% feletti (Ilonszki-Jáger, 2008). Ezzel szemben a parlamenti ellenőrzés ellenzéki műfaj, a kormánypárti kérdések és interpellációk száma csökkenő tendenciát mutat, amit jól illusztrál három parlamenti ciklus kiválasztott éveire (2003, 2007 és 2011) vonatkozó összehasonlító táblázat (4. táblázat). Az egyes képviselők által használható ellenőrzési eszközök között szerepel a kérdés (ami lehet szóbeli és írásbeli), az azonnali kérdés, az interpelláció, bizonyos esetekben a beszámoló kérése és a politikai vitanap kezdeményezése. A képviselők törvényhozási és ellenőrzési aktivitása az irományadatok segítségével számszerűsítve vizsgálható és tartalmi szempontok alapján is elemezhető. Az 4. táblázat adataiból például látszik, hogy a leggyakrabban használt ellenőrzési eszköz az írásbeli kérdés mind a kormánypárti, mind az ellenzéki oldalon, ami jelzi, hogy az ellenőrzési tevékenységet nemcsak a nyilvánosság motiválja, hanem a tájékozódás iránti igény és a célzott nyomásgyakorlás lehetősége is. Tekintettel az erőforrásaik szűkösségére érdekes kérdés, hogy mennyiben

¹² Az új választási törvény (2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról) értelmében a következő parlamenti választások alkalmával 106 egyéni és 93 listás mandátumot osztanak majd ki.

különböznek a mandátumhalmazok társaiktól: a törvényalkotási vagy az ellenőrzési területen aktívak?

4. táblázat: A kormánypárti és ellenzéki benyújtott irományok száma irománytípus és parlamenti ciklus adott éve szerinti bontásban

Benyújtott irományok	2003		2007		2011	
	kormány-párti	ellenzéki	kormány-párti	ellenzéki	kormány-párti	ellenzéki
Azonnali kérdések	99	253	70	286	48	299
Szóbeli kérdések	102	245	86	226	57	290
Írásbeli kérdések	135	4 048	135	1 061	113	1 581
Interpellációk	124	759	84	439	53	393
Összesen	460	5 305	375	2 012	271	2 563

Forrás: a Magyar Országgyűlés honlapja, www.parlament.hu

A parlamenti tevékenység túlmutat a képviselői aktivitáson és az összetettebb politikai szerep fogalmán keresztül közelíthető meg. A parlamenti struktúrában a politikai szerepek fogalma Searing (1994) nyomán a betöltött pozíciók mentén definiálható. Searing felfogásában a parlamentben kétféle politikusi szerepet különböztethetünk meg: a frontbencher és a backbencher politikust, akik közül az első fontosabb parlamenti pozíciókat (házelnök, jegyző, frakcióvezető...stb.) tölt be, míg a második inkább a hátsó sorokban ül, „mezei képviselő”.¹³ Searing felfogásában a fontosabb pozícióhoz kötött státuszszerepek („position roles”) tipikusan frontbencher szerepek, azaz olyan előtérben levő funkciók, amelyekhez az intézményi meghatározottságon túl fontos informális szabályok is kapcsolódnak. Így a frontbencher igen kötött szerepkör, amelynél a formális és informális meghatározottság erős, hiszen a szereplő befolyásosabb helyzetben és/vagy jobban látható és így tevékenysége nagyobb súlyt kap a politikai térben. Searing szerint ezeknél a pozícióknál a szerep nagyon erősen meghatározza a politikus tevékenységét és behatárolja döntési lehetőségeit (1994:13), így a frontbencher politikusok jobban tartják magukat a pártjuk álláspontjához. Ezzel szemben a backbencherek, vagyis azok a képviselők, akik nem töltenek be semmilyen fontos

¹³ Mivel a backbencher és a frontbencher fogalmaknak még nincs általánosan elfogadott fordítása a magyar nyelvben, a továbbiakban az angol elnevezést használom.

vagy jól látható funkciót, sokkal szabadabbak, lehetőségeik nyitottabbak és nagyobb a döntési autonómiájuk. Searing alapján így a backbencherek igen heterogén csoportot alkotnak, amelyben többféle, az egyének preferenciái által erősebben meghatározott, ún. motivációs szerepet („preference roles”) is megtalálunk (Searing, 1994:15).

A magyar országgyűlés választott tisztségviselői az elnök, az alelnökök (5) és a jegyzők (10). A parlamentben ezen kívül státuszszerepnek tekinthetjük a bizottsági elnöki posztot és a frakcióvezetői szerepet is. A magyar képviselők parlamenti szerepeinek vizsgálata rámutatott, hogy bár a backbencher és a frontbencher csoport tagjai között demográfiai és szociológiai változók mentén nincsenek szignifikáns különbségek, a backbenchereknél a területi fókusz dominánsabb (Várnagy, 2008b:182-183). A mandátumhalmozó képviselők parlamenti tevékenységét tekintve tehát érdekes a kérdés, hogy hányan tudnak közülük frontbencher pozíciót vállalni, illetve hányan maradnak meg a parlamenti hátsó padosorokban, backbencherként.

A parlamenti szerepek vizsgálatában a frontbencher-backbencher ellentét nem csak a háttérbe szorulást jelentheti, hiszen a hátsó padosorokban több lehetőség nyílhat egy új szerep, a „helyi politikus” megjelenítésére. Vizsgálatra érdemes, hogy a helyiség mennyiben határozza meg a képviselők munkáját, mennyire jellemzi tevékenységüket. Természetesen, a magyar parlamenti munka értékelésénél nem szabad elfelejtkeznünk arról, hogy a képviselők parlamenti tevékenységének fő motorja a párt: a szavazásokon a pártfegyelem dominál és még a képviselői indítványok nagy részét is csak „nevesíti” egy-egy képviselő, de a kezdeményezés a párthoz köthető (Ilonszki-Jáger, 2008). A parlamenti szerepfelfogás tipizálásában Ilonszki (2011) össze is kapcsolja a mandátumhalmozást és a pártban betöltött szerepet, kiegészítve azt az országgyűlési mandátum elnyerésének módjával (egyéni vagy listás). Felfogásában az erősen területi képviselői fókusszal rendelkező „körzeti képviselők” közé azok a mandátumhalmozók tartoznak, akik nem rendelkeznek vezető pártpozícióval (függetlenül attól, hogy a választási rendszer melyik ágán jutottak be az országgyűlésbe), mert a vezető pártpozícióval rendelkező képviselők már „pártemberek”. A kérdés továbbra is nyitva marad: mit jelent ez a területi fókusz a parlamenti munkában? A pártpolitika dominanciája miatt a választ elsősorban nem a törvényhozási, hanem az ellenőrzési területen keressük majd.

3.3 A magyar önkormányzati rendszer

Az önkormányzati rendszer kialakítására 1990-ben, a rendszerváltás évében került sor. A tavasszal megválasztott parlament egyik első feladata az új önkormányzati törvény megalkotása volt, még az őszi helyhatósági választások előtt. A szabályozásnak tehát igencsak gyorsított eljárásban kellett elkészülnie, aminek hátulütőire több kutató (Táll, 1993; Pálné Kovács, 2008) is felhívja a figyelmet: bár a tanácsrendszer átalakítására ekkor több alternatíva is létezett, a vitát a politikai-ideológiai értékek konfliktusa jellemezte (Pálné Kovács, 2008:132). Összességében azonban megállapítható, hogy a törvényhozás a helyi önkormányzatok kialakításában a helyi demokrácia és a helyi autonómia biztosítására törekedett (Kukorelli, 1989), aminek megtestesítője, az önkormányzati rendszer alapeleme, a település lett. Az önkormányzatok „felszabadításának” igénye utat nyitott a települések önállósodása felé, így a települési rendszer sajátosságait tükrözve, erőteljesen elaprózott önkormányzati rendszer jött létre, az országban pár hónapon belül 3200 önkormányzat alakult meg. A nagyszámú önkormányzat már magában hordozta a nem hatékony működés veszélyét, amit a differenciálatlan munka- és hatáskörmegosztás tovább súlyosbított (lásd Pálné Kovács, 2008:138-140), illetve az önkéntes alapon bevezetett társulás intézménye sem enyhített.

Az alkotmányos szabályozás erős helyi önkormányzatiságot célozott meg, amihez azonban nem rendelt megfelelő finanszírozási háttérrel. Ez a kettőség az önkormányzati működés elmúlt 20 évének feloldatlan feszültsége: az erős alkotmányos szerep mellett megjelenő szoros központi, főleg finanszírozási függőség. Pálné Kovács Ilona szerint: „a magyar önkormányzati rendszer széles felelősségű, ami erős önkormányzatokat feltételez, hiszen abból indul ki, hogy a helyi ügyek a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak [...]. Ugyanakkor az is tény, hogy a feladatok mennyisége, a közfeladatokból való részesedés nagysága önmagában nem alapozza meg az önkormányzatok nagyobb hatalmi potenciálját. Feltétlenül szükséges ugyanis elemezni a feladatok belső szerkezetét, a feladatok ellátásához rendelt eszközrendszert, különösen a finanszírozást, tehát az önkormányzatok tényleges mozgásterét a feladatok ellátásában. Ha ebből a komplex szempontrendszerből kiindulva elemezzük a magyar önkormányzatokat, akkor a széles felelősség mellé joggal illeszthető a széles felelőtlenység jelzője is, hiszen a

magyar önkormányzatok a valóságban csak nagy kompromisszumokkal képesek megfelelni a rendkívül kiterjedt feladatrendszernek.” (Pálné Kovács, 2008:155). A szűkös finanszírozási keretek tehát a gyakorlatban gátat szabnak az önkormányzatiság megvalósításának és kiszolgáltatottakká teszik az önkormányzatokat a központi hatalomnak. Összességében elmondhatjuk, hogy Heinelt és Hlepas jól azonosították a magyar rendszerben rejlő kettősséget: bár az önkormányzatokat erős alkotmányos-jogi garanciák támogatják, a gyakorlatban a településeken a közszolgáltatások szűk anyagi keretek között történő megvalósítása a fő feladatuk. Page és Goldsmith nyomán tehát azt várhatjuk, hogy a helyi döntéshozatal limitált lehetőségeiből adódóan a központtal ápoltság személyes kapcsolatok felértékelődnek, illetve a patronázs modellnek megfelelően, a helyi vezetők egyik legfontosabb feladata a település érdekeinek országos szinten való megjelenítése, képviselése lesz.

Az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer kétszintes volt, amelyben a középszintet elvileg a megye jelenítette meg. A megyei szint azonban kiegészítő nem pedig felsőbb, integrációs szintként került meghatározásra, azaz a munka- és hatáskörmegosztásban a maradék elv alapján kaptak feladatokat, nagyon kevés saját, önálló jogkörrel. A megye szerepéről az egyes politikai szereplők ellentétesen gondolkodtak, így Zongort idézve a megyei szint lebegett a rendszerben (Zongor, 1991). A decentralizáció ellenébe hatott a dekoncentrált állami szervek domináns szerepe (Pálné Kovács, 2003), illetve a kormányzati feladatok középszintű ellátására hivatott köztársasági megbízott, akinek a szerepét később a közigazgatási hivatalok, majd a regionális szinten megszervezett hivatalok vették át, amiket 2010. szeptember 1-vel újra megyei kormányhivatalokká alakítottak át (Dobos, 2011). A megyei önkormányzatok helyzetét tovább nehezítette, hogy a megyei jogú városokat a szabályozás már a rendszerváltástól fogva a megyétől külön kezelte, ami a megyei szintű koordinációt szinte lehetetlenné tette. Az önkormányzati rendszer 1994-es átalakítása során néhány elem a megye megerősítése irányába hatott: a megyék teljes jogú önkormányzattá alakítása és a megyei közgyűlési tagok közvetlen választása ide sorolható változtatások. A megye mégsem vált erős középszintű szereplővé, helyét az 1999 évi XCII. törvényben bevezetett régió sem vette át, így a magyar önkormányzati rendszer egyik fő jellemzőjévé a középszinten megjelenő

kompetencia- és a koordinációs-vákuum vált, amit tovább erősítettek az önkormányzati rendszer 2011-es reformjának megyére vonatkozó változtatásai.

A magyar önkormányzati rendszer tehát kétszintes: vannak települési és megyei önkormányzatok. Ha azonban a helyi szinteken megjelenő pozíciókat lehetőségként akarjuk értékelni, azaz azt keressük, hogy mennyiben mások egy politikai karrierút tekintetében, akkor további differenciálásra van szükségünk. A Központi Statisztikai Hivatal által közétett közigazgatási területbeosztás szerint az ország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Település szintű egységek a község, a város és a főváros, a városok kerületekre tagolhatóak. A városok között 23 megyei jogú város található, így ma Magyarországon 2824 községi önkormányzat, 304 városi önkormányzat, 23 megyei jogú városi önkormányzat, egy fővárosi és 22 fővárosi kerületi önkormányzat működik. A községi és a városi önkormányzat különbségei intézményi szempontból nagyon nehezen megfoghatóak, hiszen az önkormányzati szabályozás nem törekedett a hatáskörök differenciált telepítésére. A várossá nyilvánítás folyamata sem nyújt részletesebb támpontot a megkülönböztetéshez, az önkormányzati törvény 59. § kimondja, hogy „Nagyközség a várossá nyilvánítását kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja. A képviselő testület a kezdeményezést a helyi önkormányzatokért felelős miniszter útján terjeszti a köztársasági elnök elé”. Ennél részletesebb szabályozás csak a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI törvény tartalmaz, amelynek 15. § (1)-a kimondja, hogy a „nagyközségi képviselő testület – a település, a várossá nyilvánítás szempontjából nagyközség – várossá nyilvánításának kezdeményezésekor részletes értékelésben mutatja be a nagyközség fejlettségét, térségi szerepét”, majd a (2) bekezdés részletezi ennek szempontjait. A törvény azonban nem számszerűsíti az elvárásokat, nem adja meg azokat a követelményeket, amelyeknek egy pályázónak meg kell felelnie. A helyben elérhető erőforrások természetesen mégis különbséget jelentenek egy 3000 lakosú községi önkormányzat vagy egy 15000 lakosú városi önkormányzat vezetése között, hiszen más a költségvetés, a hivatali szerv, a döntési jogkör, az ellátandó feladatok köre, az elérhető szavazópolgárok száma vagy a helyi tevékenység során elérhető láthatóság. Beszédes adat, hogy Bódi és Fekete kutatása szerint a különbség a közpénzek elosztásában is mérhető: 1991-2002 között a cél- és címzett támogatások, a területi

kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI) és a céljellegű decentralizált támogatások (CÉDE) egy főre jutó eloszlása alapján a települések között a legtöbb pénzt a főváros, majd a megyei jogú városok, a városok és végül a községek kapták. Amint azt a szerzők is megjegyzik, ez az erőssorrend követi a közjogi állapotból eredő státuszsorrendet (2006:129). A települések közötti differenciáltság politikai hatásait a polgármesteri tisztség rekrutációjával illetve a politikai életpályán betöltött szerepével foglalkozó fejezetben térünk majd vissza.

Az önkormányzatok differenciálása szempontjából a fővárosi önkormányzat illetve a kerületi önkormányzatok helyzete szintén egyedi. A területi közigazgatásban a főváros kiemelt szerepet kap, ennek megfelelően az önkormányzati törvény külön szabályozza a budapesti közgyűlésre vonatkozó szabályokat. A fővárosi közgyűlés az önkormányzati rendszerben relatív erős jogokkal rendelkezik, működésében a legjelentősebb korlátozó erő a kerületekkel történő együttműködés kényszere. Bár az 1994-es törvénymódosítás a főváros javára billentette el a mérleg nyelvét, a főváros és a kerületek viszonya továbbra sem értelmezhető egyértelmű alá-fölérendeltségi viszonyként, így a két szereplő számára a konfliktus és a koordinációs kényszer kódolva van a rendszerben. A vertikális viszonyrendszerben értelmezve a főpolgármesteri tisztség, a főváros kiemelt szerepénél fogva mégis igen erős hatalmi pozíciót jelent, amit az intézményi meghatározottságon túl a politikai erőforrások is megerősítenek. A kerületi vezetői szerep szintén erős politikai pozíciónak számít, amit inkább a helyben elérhető erőforrások (láthatóság, média-figyelem) semmint az intézményi garanciák biztosítanak.

A hatalommegosztásban szintén kérdéses a megyei jogú városok helyzetének meghatározása: bár elvileg mint városokat, a település szintű önkormányzatokhoz kell sorolni őket, azaz a területi hierarchia alsó szintjén állnak, a szabályozás azt sugallja, hogy megyei jogú városok a középszint szereplői, hiszen funkcióik a megyei szintű feladatokkal egyenértékűek: a megyei jogú városok területükön belül felhatalmazást kaptak a megyei feladatok ellátására. A már ismertetett választási törvény is a megye és a megyei jogú városok elválasztására való törekvést tükrözi, hiszen a megyei jogú városok nem küldenek képviselőket a megyei közgyűlésbe, míg a saját képviselő-testület „közgyűléssé” nyilvánítása azt jelzi, hogy a hasonló súlyú és döntési jogkörű szervezetről van szó. A megyei jogú városok kiemelt

szerepét tehát nemcsak az ott elérhető gazdagabb erőforrások (nagyobb költségvetés, nagyobb lakosságszám, gazdasági vonzáskörzet) és nagyobb politikai súly (több választó, nagyobb láthatóság, szélesebb média-kapcsolatok) magyarázza, hanem az intézményi keretrendszer is. Egyértelmű tehát, hogy a megyei jogú városok polgármesterei a többi polgármesternél feljebb helyezkednek el a területi ranglétrán, jogi és gyakorlati értelemben is.

Az önkormányzati rendszer komplexitását az önkormányzati választási rendszer is tükrözi. Önkormányzati és polgármester-választásokat Magyarországon négyévente, az országgyűlési választásokat követően, ősszel tartanak. A választás egyfordulós, sem érvényességi, sem eredményességi küszöb nincs. Szavazhat minden legalább 18 éves magyar állampolgár, akinek bejelentett lakóhelye vagy tartózkodási helye van Magyarországon. Az önkormányzati törvény 1994-es módosítása alapján jogállástól és mérettől függetlenül minden település vezetőjét, azaz polgármesterét közvetlenül választják meg az adott település szavazópolgárai. Budapesten a lakosok főpolgármestert és kerületi polgármestereket is választanak. Az önkormányzati képviselőtestület megválasztásánál az önkormányzati választási törvény különbséget tesz a 10 ezer lakosnál kisebb és nagyobb települések között: a kisebb településeken a szavazás ún. kislistás rendszerben történik, amelyben a választók annyi személyre adhatják le a szavazataikat, ahány hely van az adott képviselőtestületben; képviselők pedig azok a jelöltek lesznek, akik a legtöbb szavazatot kapják. A 10 ezernél több lakosú településeken, illetve a budapesti kerületekben a képviselőket vegyes választási rendszerben választják: a képviselők egy része egyéni választókerületben, másik része pedig a pártok vagy más szervezetek által állított kompenzációs listákról jut mandátumhoz. Kompenzációs listát azok a szervezetek állíthatnak, amelyek az egyéni választókerületek legalább egynegyedében tudtak egyéni jelöltet indítani.

A megyei közgyűlések, illetve a 2010-es módosítás értelmében 35 tagú fővárosi közgyűlés összetételéről a pártok és társadalmi szervezetek által állított listák egyikére leadott vokssal lehet szavazni. A listákról az egész megyében, illetve a fővárosban összesen szerzett szavazatok arányában jutnak mandátumhoz a közgyűlésben. A közgyűlésekbe csak azoknak a szervezeteknek a jelöltjei juthatnak, amelyeknek listás szavazatai meghaladják az összes érvényes szavazat 5%-át. Azokon a településeken, ahol ezt kezdeményezik, kisebbségi önkormányzati

választásokat is tartanak. A mandátumhalmozás szempontjából részletesebben kell foglalkoznunk a 2010-es választási reform képviselői helyekre gyakorolt hatásával. A képviselői helyek és a mandátumhalmozási képesség összefüggésére Borchert mutatott rá, aki szerint a képviselői helyek számának növekedése abszolút mértékben növeli az elérhetőséget, és így a mandátumhalmozási képességet, míg azok csökkenése ellentétes hatással járhat (Borchert, 2011). Erre a feltételezésre építenek azok a kutatások, amelyek a föderalizáció és a politikai karrierminták, többek között a mandátumhalmozás kapcsolatát vizsgálják (Vanlangenakker-Maddens-Put, 2010; Borchert-Stolz, 2011b; Stolz, 2011), de ezt a hipotézist teszteli Navarro is a német és francia mandátumhalmozási jelenséget összehasonlító tanulmányában (Navarro, 2009). A magyar önkormányzati választási rendszer 2010-es reformja tehát feltételezhetően szűkítette a mandátumhalmozás terét, hiszen jelentősen csökkentették a helyi képviselőtestületi tagok számát (lásd 5. táblázat). Az új törvény alapján legkisebb mértékben az 1000 fő körüli lakosságú települések képviselőtestületének mandátumszáma csökken, 31%-kal, míg a 10.000 fő feletti lakosú településeken ez az arány 35% (Dobos, 2011:69). A reform nyomán a megyei közgyűlések létszámát is a népességszámhoz kötötték és lecsökkentették: a megyei (és a fővárosi) közgyűlésekbe az eddigi összesen 901 helyett csak 424 képviselő ül. A helyi szinten elérhető pozíciók további szűkítésére kerülhet sor az új önkormányzati törvény elfogadásával, amennyiben megvalósul a kistéleplési önkormányzatok és így a polgármesteri mandátumok számának csökkentése.

5. táblázat: Választott önkormányzati tisztségviselők számának változása

Választott önkormányzati tisztségviselők száma	Hatályos törvény szerint ¹⁴	Előző szabályozás szerint ¹⁵	Csökkenés aránya
10 ezer fő alatti települések képviselőtestületei	14 642	21 326	31,3%
10 ezer fő feletti települések (+fővárosi kerületek) képviselőtestületei	2 272	3 531	35,7%
Megyei közgyűlések (+ fővárosi közgyűlés)	424	901	52,9%
Polgármesterek (+főpolgármester)	3 177	3 177	0,0%
Összesen	20 515	28 935	29,1%

Forrás: László Robert, Political Capital

(<http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1937372>)

A választási rendszer politikai hatásai között ki kell emelnünk a legitimitás és a pártosodás elemeit, illetve foglalkozni kell az elérhető képviselői helyek és a mandátumhalmozás kapcsolatával. A helyi politikai erőtér szereplői a közvetlen választásukból adódóan nagyfokú legitimitással bírnak, ami bizonyos esetekben, például a polgármestereknél hozzájárul helyi és országos pozíciójuk megerősítéséhez. Az önkormányzati rendszerben csak a megyei közgyűlések elnökeit választják közvetve, ami összefüggésbe hozható a pozíció gyengeségével és ismeretlenségével is. Csoma szerint „az önkormányzati választási rendszerben talán a megyei közgyűlés fogalma az, amit az átlag választópolgár a legkevésbé ért. Ha hallott is valamit a fogalomról, nincs igazából tisztában a közgyűlés funkciójával, feladatával és hatáskörével, és ebből következően magát a választás folyamatát sem értik tökéletesen.” (Csoma, 2006:224).

A többi pozíció legitimitását azonban érdemes a részvételi adatok tükrében egy kicsit árnyalni: az önkormányzati választásokról általánosságban elmondhatjuk, hogy a választói részvétel elmarad az országos részvételi arányoktól, 2002-ben és 2006-ban is 50% körül mozgott, ami jelzi, hogy a választópolgárok számára a helyi választások sokkal kisebb tételt bírnak mint az országgyűlési választások. A helyi választások és

¹⁴ A Political Capital számítása a 2010. évi L. törvény és az Országos Választási Iroda 2010-es adatai alapján

¹⁵ A Political Capital számítása az 1990. évi LXIV. törvény és az Országos Választási Iroda adatai alapján

a pártosodás összefüggésével kapcsolatban általános elfogadott tétel, hogy míg nagyobb városokban, megyeszékhelyeken a pártok dominálják a választásokat, addig a kisebb településeken a független jelöltek vannak többségben (Szoboszlai, 2007). Soós ezt az összefüggést a választási rendszer függvényében fogalmazta meg és az 1994-2002 közötti önkormányzati választásokra igazolta, miszerint „a 10 ezer főnél nagyobb városokban, ahol vegyes rendszerben történik a választás, szinte alig van független képviselő és arányuk a jelöltek között is kicsi, míg a kistelepüléseken, ahol a kislistás rendszer van érvényben, szinte alig van nem független jelölt és képviselő. A vegyes jelöltek aránya a kislistás rendszerben jóval kisebb, de egyébként ugyanúgy a nem független képviselők között nagyjából kétharmad-egyharmad az arány a pártok és a civil szervezetek által jelöltek között.” (Soós, www.helyidemokracia.hu).

Szegvári (2006) rámutat, hogy a független helyi képviselők tényleges bázisai csupán a kistelepülések és aprófalvak Magyarországon. A függetlenek csökkenő jelenlétét regisztrálja Kákai is, aki azonban rámutat, hogy a nagyobb településeken a civil szervezetek képesek voltak mandátumarányuk növelésére, igaz sok esetben a pártokkal koalíciót alkotva (Kákai, 2004). Dobos a megyei közgyűlések átpolitizáltságának vizsgálata során rámutatott, hogy a 2010-es változtatások csak megerősítették a megyék átpolitizálódását, hiszen a közgyűlésekben mindig is a pártok domináltak, a függetlenek fokozatosan kiszorultak a testületből (Dobos, 2011). A településnagyság nemcsak a civil és független szereplők tekintetében választóvonal a magyar önkormányzati választások során, hanem a verseny élességét illetően is. A kistelepüléseken sokszor már a jelöltállítás is nehézséget jelent, mert kevés potenciális pályázó van. Soós és Kálmán kimutatták, hogy míg a kisebb településeken átlagosan két jelölt indul, addig a 10000 fő feletti településeken ez a szám több mint 7 (Soós-Kálmán, 2002:90).

A helyi politikában elérhető erőforrások zsákmányszerzési lehetőséget jelentenek, ami a helyi szint felértékelődéséhez vezetett. Ma már pártpolitikai kérdés, hogy egy-egy fontosabb helyi pozíciót ki tölt be. A pártok tehát a helyi politikai környezet meghatározó tényezőivé váltak. Norris (1997a) rekrutációs modellje alapján a pártok állnak a politikai utánpótlás keresleti oldalán: a politikai pályára vágyó aspiránsok közül a pártok kapuőrei választják ki a párt színeiben indulókat. Rallings et al. (2010)

az angliai helyhatósági választások kapcsán elvégzett kutatásukban hasonló következtetésre jutnak, miszerint a jelöltek többsége egy párt felkérésére indult a választásokon. A pártok tehát domináns szereplői a helyi politikának, bár az egyes szintek átpolitizáltsága változó. Horváth (1996), illetve Mellors és Pijenburg (1989) nyomán elmondhatjuk, 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 központosságának hiányát, hiszen a kisebb településeken sokszor egy-egy befolyásos személy irányítja a döntéshozást. A nagyobb településeken azonban már pártosodott önkormányzatokat találunk, ahol a politikai szervezetek szerepe lényeges a kiválasztásban: "a pártosodott önkormányzatok esetében a politikai pártok, illetve a társadalmi szervezetek közvetítő szerepe lényeges, ami nemcsak a helyi képviselők és polgármesterek szervezeti kötődésében jelentkezik, hanem abban is, hogy itt már a "politikáért élő" honorárius attitűdöt a "politikából élő" professzionális politikai vezetői magatartás váltja fel, amit az érdekek kifejeződésének intézményes formájú áttekinthetősége is felerősít." (Szegevári, 2006:363).

Ez az általánosítás nagyon eltérő európai arányokat takar. Horváth áttekintése alapján a pártok szerepe és súlya eltérő a különböző országok önkormányzataiban, de összességében a helyi önkormányzatok pártossága folyamatosan nőtt: Angliában 1965-1985 között 61%-ról 84%-ra nőtt a párttag képviselők aránya, Dániában 1978-ra a képviselők 90% tartozott párthoz, akárcsak Hollandiában. Ezzel szemben a francia vidéki önkormányzatokban alacsony a pártosodás foka, igaz növekvő arányt mutat. Itt, akárcsak Olaszországban, Spanyolországban és Görögországban differenciált módon valósult meg a pártosodás, azaz nem minden önkormányzati típusban valósult meg egyformán. A pártosodás jellemzően ezekben az országokban is a városokban és a regionális szinten érhető tetten (Horváth, 1996:39-44).

A helyi pártosodás mértéke azonban nemcsak a települések méretével áll összefüggésben. Az integráltság foka, azaz az önkormányzatok esetleges

összevonása is hozzájárulhat a pártosodás növekedéséhez, akár csak egy új területi szint – például a régió – bevezetése a helyi politikai rendszerbe. Az új intézményrendszer bevonzza a pártokat az új politikai központokba. A különböző területi szintek eltérő politizáltságáról már szóltunk, hiszen a különböző szinteken eltérő erőforrásokat kínálnak a pártoknak. A 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, 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 kislistás szavazás a pártok jelenlétének ellenébe hat. A másik határ háromezer fő, az ennél nagyobb településeken kötelező a főállású polgármester választása, ami a poszt professzionalizálódását segíti. Azonban ahogy arra az önkormányzati választási rendszer bemutatása során is rámutattunk, a gyakorlatban a pártosodási határ sokkal alacsonyabb népességszámmal húzódik meg. A Medián a 2006-os önkormányzati választások kapcsán készített felmérése¹⁶ 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. Pálné Kovács is rámutat, hogy továbbra is él az a hit, miszerint az önkormányzati politikát a gyakorlati és nem a pártpolitikai szempontoknak kell irányítania, illetve, hogy az állampolgárok gyanakodva fogadják a pártokat a helyi politizálás színterein. Éppen ezért az önkormányzatok napi működésében sem intézményesülnek a pártok, legtöbbször nem jelennek meg frakciók a képviselőtestületekben (2008:242-243).

A gyakorlatban azonban a helyi politikában is tetten érhető az országos szintű politikát mozgó párt dinamika, amit csak kivételes esetben írnak felül helyi érdekek. A helyi politikát a pártok egyre inkább alternatív politikai arénaként használják, sokszor pártpolitikai vagy kormány-ellenzéki törésvonal mentén értelmezve a helyi

¹⁶ A felmérés adatai megtekinthetők a Medián honlapján, a <http://www.median.hu/object.732bbb2b-124e-477e-a649-33e2d80f28f6.ivy> címen.

döntéseket. A politikai döntéshozatali folyamatokra így már az önkormányzatok képviselőtestületeiben is egyre inkább a pártfrakciók mentén értelmezhető konfliktusos politizálás a jellemző a pragmatikus, konszenzus-orientáltabb helyett.

A pártpolitikai helyi dominanciája két irányban is hatással lehet a politikai karrierekre: egyrészt, a helyi pozíciókban jól helytálló politikusok számára kiugrási lehetőséget jelenthet, másrészt a lojális, megbízható pártpolitikusok számára egy helyi pozíció jutalomként is szolgálhat. A politikai rekrutációról szóló fejezetben részletesen elemezzük a helyi és az országos szint összefüggéseit és a mobilitás irányát. A helyi politika felértékelődése és a pártok domináns befolyása együttesen a pártok erősebb helyi jelenlétét is eredményezi. A választott pozíciókon túl így érdemes a helyi szinten betöltött pártpozíciókat is górcső alá vennünk, hiszen ezek jelzik a politikusok elköteleződését és hozzátartoznak helyi politikai beágyazódásukhoz, illetve erőforrásként szolgálhatnak a pártban is. A pártok helyi megjelenésének vizsgálatához új szempontként jelenik meg a differenciáltság: Tavits a helyi pártszervezet erősségével hozza összefüggésbe a parlamenti képviselők szavazási fegyelmét (Tavits, 2009) és zsákmányszerző képességét, amit a parlamenti bizottságokban elfoglalt elnöki pozícióval mér (Tavits, 2011). A mobilitás iránya itt is érdekes kérdés lehet: a helyi szinten elköteleződő és jól teljesítő, erős helyi háttérrel rendelkező politikusok lépnek feljebb országos szintre, vagy az országos szinten befutott politikusokat delegálják a helyi szint „megszervezése” érdekében?

3.4 A horizontális viszonyrendszer: az önkormányzati szereplők

A horizontális viszonyrendszer vizsgálatában Pálné Kovács nyomán kétféle modellt különböztethetünk meg: az önkormányzat állhat egyszemélyi vagy kettős irányítás alatt. Az egyszemélyi vezetést az erős polgármester jeleníti meg, akinek szerepét erősíti közvetlen megválasztásából fakadó legitimitása, a testülettel szembeni erős jogköre és hivatal-irányító funkciója. Az egyszemélyi vezetés dominanciáját csökkentheti, ha a polgármestert nem közvetlenül a választópolgárok, hanem a testület választja meg. A kettős vezetésű modellben a képviselő-testület és a hivatal vezetése elválik és így a hivatal vezetője is erős jogkörökkel rendelkezik,

kiegyensúlyozva ezáltal a politikai vezetést megjelenítő polgármestert. A hivatal vezetése az egyszemélyes modellben is külön embert kíván, azonban itt a hivatalvezető a polgármester alá rendelve látja el a feladatát (Pálné Kovács, 2008:57-58).

Mouritzen és Svara (2002) hasonló megközelítésben a hivatal irányítása és a politikai vezetés szétválasztásában látja az egyes horizontális viszonyrendszer különbségeit, kiegészítve azzal a kérdéssel, hogy a végrehajtó hatalom feletti kontroll hány szereplő kezében van. A szerzőpáros a formális struktúrák meghatározó szerepe mellett az informális hatalomgyakorlás eszközeire is kitér meghatározásában. Megközelítésükben így négyféle ideáltípus jelenik meg:

1. Az *erős polgármester modell*jében közvetlenül választott polgármester kontrollálja a képviselő-testület többségét, illetve jogilag és gyakorlatban is irányítja a végrehajtó szervezetet.
2. A *testületi vezetés modell*jében azonosítani lehet a közösség egyszemélyes politikai vezetőjét, akinek azonban nem feltétlenül tartja teljes ellenőrzése alatt a képviselő testületet. A végrehajtási funkciók megosztottak és részben testületi irányítás alatt állnak.
3. A *kollektív vezetés modell*jében a döntéshozatal középpontjában egy végrehajtó testület van, amely tagjait választják. A testületben a polgármester elnököl.
4. A *testület-menedzser modell*ben minden végrehajtó funkció a szakmai adminisztráció és a hivatalvezető/menedzser kezében van, akit a tanács jelöl ki. Ebben a modellben a polgármesternek inkább csak ceremoniális funkciói vannak (Mouritzen-Svara, 2002:56).

Mouritzen és Svara tipológiájára építve és azt továbbfejlesztve Heinelt-Hlepas egy szélesebb körben alkalmazható kategorizálást épített ki (Heinelt-Hlepas, 2006), hogy az általuk vizsgált 17 európai ország¹⁷ helyi rendszerei és polgármesteri pozíciói

¹⁷ A vizsgálatba bevont országok: Anglia, Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország és Svájc. Ezek közül néhány országban területileg nem egységes az önkormányzati rendszer szabályozása. Angliában az önkormányzatokra vonatkozó törvény (Local Government Act 2000) tette lehetővé a polgármesterek közvetlen megválasztását, de nem emelte azt kötelező gyakorlattá, így a mai napig jellemző az indirekt választás. Ausztriában tartományi hatáskörbe tartozik a polgármesterek megválasztásának szabályozása, a közvetlen

összehasonlíthatóak legyenek. Első lépésként elhelyezték a vizsgált országok polgármestereit a fenti négyes tipológiában, amiben Magyarország, Olaszországgal, Lengyelországgal, Portugáliával, Spanyolországgal, Franciaországgal, Ausztriával, Görögországgal, egyes német tartományokkal és néhány angol esettel együtt az erős polgármesteri modellbe került. Második lépésként a fenti horizontális, a polgármester, a testület és a hivatal közötti hatalommegosztásra épülő tipológiát kiegészítették a helyi rendszerek vertikális hatalommegosztását jellemző tipológiával, amely a helyi és az országos szint viszonyát hivatott leírni a rendszerben Hesse és Sharpe (1991) nyomán. Mivel Hesse-Sharpe rendszer nem teljes, a rendszerváltó országok, így Magyarország vizsgálata is hiányzik belőle, és ezt a hiányt Mouritzen és Svava sem oldották fel teljesen, meghagyva Magyarországot az erős polgármesterekkel rendelkező országok kategóriájában.

A magyar önkormányzatoknál a horizontális viszonyrendszerben jogi szempontból főszereplőként a képviselő-testületet határozhatjuk meg, amely széles hatáskört kapott saját belső struktúrájának és döntési mechanizmusainak kiépítésére. A képviselő-testület tagjait a választópolgárok közvetlenül választják, de a választási mechanizmustól függetlenül a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek. A képviselő-testület munkáját bizottságok segítik, amelyek szerepe azonban igen eltérő és főleg a testületi döntések előkészítésében és ellenőrzésében merül ki. Az önkormányzati rendszerben kiemelt szerepet kap a polgármester, és a képviselő-testület látszólagos központi szerepe ellenére a magyar modellben egyértelműen az egyszemélyi vezetés elve érvényesül, a polgármester domináns szerepet tölt be az önkormányzat vezetésében. Az 1994-es önkormányzati törvény módosításai 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 kisebb, 3000 fő alatti

polgármester-választás bevezetése a 90-es években kezdődött meg és jelenleg is hat tartomány alkalmazza (Fallend, 2010). A többi tartományban közvetlenül választják meg a települések vezetőit, például a Városi Tanács választja meg Bécs főpolgármesterét is, aki egyben a tartomány vezetője. Németország tartományaiban sem egységes az önkormányzati szabályozás, azonban a '90-es években mindenhol bevezették a polgármesterek közvetlen megválasztását (kivéve a három tartományi jogokkal bíró város – Berlin, Hamburg és Bremen – polgármesterét). Hesse tartományban a közvetlen polgármester-választást 1991-ben rögzítették törvényben, azonban az áttérés csak 1993-ban kezdődött meg és hat év alatt zajlott le, ezért szerepel a tartomány kivételként Hesse és Sharpe tipológiájában. Mivel ez a megkülönböztetés már nem aktuális, a táblázatban halvány színnel jelöltem az erre vonatkozó részeket.

településeket kivéve a polgármesterek többsége főállásban töltik be hivatalát. 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, amit tükröz az a gyakorlat is, hogy jelenléte esetén ő vezeti a képviselő-testületi üléseket. A jegyző feladatköre inkább adminisztratív jellegű, és sok esetben jogkörein osztozkodnia kell a polgármesterrel. 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. Mouritzen és Svara megközelítésében, a horizontális viszonyrendszerben a magyar polgármestereket egyértelműen erős polgármestereknek tekinthetjük, míg a vertikális viszonyrendszer vizsgálatával kiegészült Heinelt-Hlepas tipológiában a magyar polgármesterek közép-kelet európai típusú, „végrehajtó polgármesterek”.

Heinelt és Hlepas által vázolt vertikális és horizontális struktúrában a települést, a települési önkormányzatot és ezen keresztül a polgármestert igyekeztünk elhelyezni. A magyar helyzet pontosabb megértéséhez azonban szükség van a települések közötti további differenciálásra, főleg a vertikális viszonyrendszer tekintetében. A horizontális viszonyrendszerrel ugyan a választási rendszer különbséget tesz a 10000 főnél kisebb és nagyobb települések között a képviselő-testület megválasztásának módjában, azonban ez a polgármester, a képviselő-testület és a jegyző viszonyára csak korlátozott hatással van. Indirekt hatásként számolhatunk azzal a következménnyel, hogy a 10000 főnél nagyobb településeken az erős pártosodás frakciók mentén osztja fel a képviselő-testületet és így konfliktusosabbá teszi működését, azonban ez a helyzet csak akkor okoz igazán komoly feszültséget az önkormányzat működésében, ha a képviselőtestületi többség és a polgármester pártállása különböző vagy ha a két nagy frakció között egy kisebb csoport mérleg-

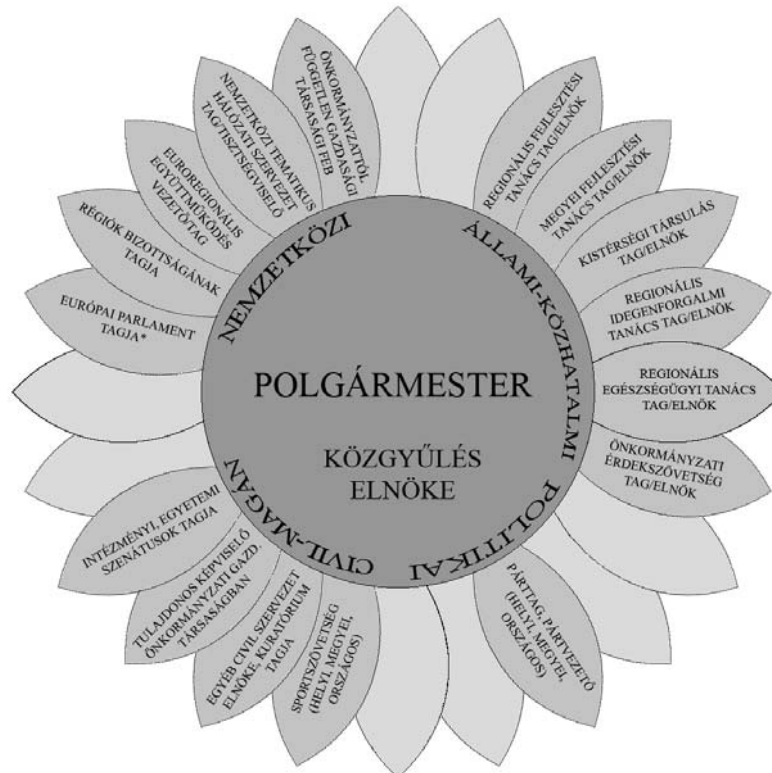
szerepet kap. Az esetek többségében azonban nem ez a helyzet, így a polgármester domináns szerepét nem próbálja megnyirbálni és/vagy ellenőrizni a testületi többség. A vertikális viszonyrendszer ennél összetettebb kérdés, hiszen ennek fontos része az önkormányzati feladat ellátási hatáskör és forrásszerkezet, illetve a helyi politikai tőke és így ezen keresztül az önkormányzati nyomásgyakorló erő. A községi és a városi önkormányzat különbségei intézményi szempontból nagyon nehezen megfoghatóak, hiszen az önkormányzati szabályozás nem törekedett a hatáskörök differenciált telepítésére. Pálné Kovács rámutat, hogy a szabályozás még akkor is az önálló feladatmegoldásra ösztönzi a településeket, ha lehetőség lenne annak körzeti megvalósítására, ugyanis az adott feladathoz általában kiegészítő forrásokat is biztosít. A szabályozás indirekt módon, szakmai követelmények előírásával sem ösztönzi a differenciált feladatmegosztást, így az önkormányzatok a legtöbb esetben a saját megoldások felmutatására törekszenek (Pálné Kovács, 2008:157).

A megyei közgyűlés horizontális viszonyrendszerben történő elhelyezése összetett feladat. Egyrészt, ahogy arról már szó esett, a megye nem képvisel valódi középszintet és így nem felső, hanem inkább kiegészítő szintként értelmezhető az adott földrajzi egység településeihez képest. Másrészt pedig a megyei jogú városokkal is mellérendelt viszonyban van, így a feladatmegosztás tekintetében mind a két típusú településsel „versenyzik”. Ráadásul a hagyományos középszintű közigazgatási feladatok egy részét az államigazgatás vette át (Pálné Kovács, 2003), így a megyének intézményfenntartó szerep jutott. Vigvári azonban kiemeli, hogy a „e szerény – politikai döntést ritkán igénylő – feladatkör ellenére a megyei közgyűlések jelentős költségekkel működő testületek, amelyek az országos politika sajátos pufferveszeteiként működnek” (2006:28). A megyei közgyűlések átpolitizálódását igazolja Csoma (2006) is: a megyei választásokon egyre kevesebb lista nyer mandátumot, a civil szerveződések mandátumszerző képessége csökken, így egyre jellemzőbb a politika alapú tömbösödés és a pártok által dominált koalíciók. Összességében a megyei közgyűlés területi szerepe gyengének mondható, és a közvetve választott megyei közgyűlés elnöke sem bír erős helyi hatalommal.

3.5 Az önkormányzaton kívüli pozíciók

A polgármester politikai szerepének és a helyi politikában elérhető erőforrásoknak az értékelésekor figyelembe kell venni az önkormányzati szervezeten kívüli pozíciókat is. Pálné Kovács a polgármesterek számára elérhető mandátumhalmozási lehetőségeket egy ún. „mandátumvirágban” jeleníti meg (lásd 2. ábra).

2. ábra: Polgármesterek mandátumvirága



Forrás: Pálné Kovács, 2008:248

A mandátumvirágban szereplő különböző szerepek is jelzik, hogy a polgármesterek számára elérhető egyéb pozíciók heterogén csoportot alkotnak, hiszen néhány a vertikális, míg néhány a horizontális kapcsolatrendszer szélesítésére alkalmas, egyes elemek országon belüli, míg mások nemzetközi szinten nyitnak ki új lehetőségeket. Fontos különbségek vannak a pozícióhoz való jutás tekintetében is: egyes mandátumokat a jogi szabályozás garantálja a polgármesterek számára, míg másokat önkéntes alapon töltenek be. Az elfoglalható pozíciók közül kiemelt fontossággal bírnak azok, amelyek elfoglalását a jog garantálja egyes polgármesterek számára, hiszen ezek kiszámítható módon, hosszú távon is hozzájárulnak a településvezető

megegerősítéséhez és így már a politikai karrier tervezésénél, a rekrutáció folyamatában is kiemelt figyelmet kapnak. Az 1996. évi XXI. törvény III. fejezete által meghatározott területfejlesztést és területrendezést ellátó szervek között több ilyen intézményt is találunk. A törvény a területfejlesztési támogatások elosztásának intézményi hátteréhez kapcsolódóan bevezeti a területfejlesztési önkormányzati társulás, a megyei területfejlesztési tanács és a regionális fejlesztési tanács fogalmát. A megyei Területfejlesztési Tanács szervezeti felépítését a következőképpen határozza meg:

- a megyei Területfejlesztési Tanács elnöke: *a megyei közgyűlés elnöke*
- alelnöke: alelnökét két évre a megyei területfejlesztési tanács maga választja
- szavazati joggal rendelkező tagjai: *a megyei közgyűlés elnöke, a megye területén lévő megyei jogú város(ok) polgármestere(i), a miniszter képviselője, a megyében működő többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok 3 képviselője, a megyei (fővárosi) földművelésügyi hivatal vezetője, a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője.*

Regionális fejlesztési tanács szervezeti felépítése a törvény szerint a következő:

- A regionális fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagjai sorából elnököt és társelnököt (társelnököket) választ. Az elnök megbízatása az önkormányzati választásokat követően a regionális fejlesztési tanács alakuló ülésének összehívásáig tart.
- Szavazati joggal rendelkező tagjai: a tanács illetékességi területén működő *megyei területfejlesztési tanácsok elnökei*; a miniszter, a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, a környezetvédelmi és vízügyi miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a gazdasági és közlekedési miniszter, az egészségügyi miniszter, a szociális és munkaügyi miniszter, az oktatási és kulturális miniszter, valamint a pénzügyminiszter egy-egy képviselője; az érintett többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok megyénként egy-egy képviselője; a tanács illetékességi területén működő *megyei jogú városok polgármesterei*; a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke.

A megyei és regionális területfejlesztési tanácsban tehát helyet kapnak a megyei közgyűlés elnökei és a megyei jogú városok polgármesterei is. Mivel a települések számára a területfejlesztési támogatások fontos pénzügyi forrásokat jelentenek, ezek a pozíciók nagy mértékben motiválják az említett helyi mandátumok elnyerését. A viszonylag kevés jogkörrel rendelkező megyei közgyűlési elnök a területfejlesztési tanácsokban betöltött szerepe okán például sokkal nagyobb politikai súllyal bír. A területfejlesztési intézményrendszerben kiemelt szerep jut a kistérségi társulásoknak is. Bár itt a jog értelemszerűen nem határozza meg, hogy ki kerül az elnöki székbe, feltételezhetjük, hogy az erős lobbi-pozíció előnybe hozhatja a kettős mandátumot betöltő képviselő-polgármestereket.

Az önkormányzaton kívüli pozíciók értékelésénél azonban hiba lenne csak azokra a funkciókra korlátozni a figyelmünket, amelyek automatikusan kapcsolódnak egyes választott mandátumokhoz, hiszen a különböző szervezetek nagy része önkéntes tagságra épül. Ezek közül a szervezetek közül különösen fontosak azok az érdekszervezetek, amelyek képesek hatást gyakorolni a különböző szintű döntéshozatali folyamatokra. A közpolitikában megjelenő hálózatok különböző funkciókat tölthetnek be és különböző fokú intézményesültséget mutathatnak az egycélú hálózatoktól kezdve a közpolitikai közösségekig (Rhodes, 1997). A governance típusú szemlélet terjedése és a partnerség előtérbe kerülése nyomán Ágh felhívja a figyelmet arra, hogy „A partnerség ugyan minden érintett szereplő bevonását jelenti a döntéshozatali folyamatba, de differenciált módon. A konszenzuális döntéshozatali folyamatnak a fejlett demokráciákban három élesen elkülönült, mégis szervesen egymásra épülő szintje van. Az intézményi mellékszereplők ugyanis ebben a döntéshozatali folyamatban csak tanácskozási joggal vesznek részt, illetve a döntések előkészítésében meghallgatnak egy szélesebb kört is a társadalmi vitában. Meg kell tehát különböztetni a három szereplő típust, nevezetesen a különböző szinten intézményesített „*döntéshozókat*”, a szervezett intézményi partnereket – kamarák és érdekszervezetek – mint „*tanácskozókat*” és a szélesebb civil társadalmat képviselő „*véleményezőket*”.” (Ágh, 2008:11). Bár ugyanitt, Ágh felhívja a figyelmet a társadalmi közép és társadalmi kapacitás magyar gyengeségeire, kétségtelen, hogy az önkormányzatok is felismerték a közös érdekek képviselésének a fontosságát és a közpolitikai hálózat kialakításának szükségességét,

amelyek tanácskozái vagy véleményezői szerepben képesek részt venni a döntéshozatali folyamatban (akkor és amennyiben erre a közpolitikai háromszög többi szereplője, különösképpen a központi kormányzás befogadó készséget mutat). A közös érdekek mentén így több önkormányzati szövetség is létrejött Magyarországon: a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ), a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ), a Magyar Faluszövetség (MF), a Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ), a Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ), a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖÖSZ), és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ). Ezek a szervezetek ugyan eltérő érdekképviselési potenciállal bírnak, mégis hasonlóak abban a tekintetben, hogy vezető pozíciójuk betöltéséhez érdemi erőforrások kapcsolódnak. Vizsgálatra érdemes az a kérdés, hogy az önkormányzaton kívüli pozíciók, szövetségek vezető szerepei mennyire köthetők a mandátumhalmozás egyéb elemeihez, hiszen ez is képet nyújt a politikai elit zártságáról és a mandátumhalmozás során elérhető erőforrások mértékéről.

Az önkormányzaton kívüli pozíciók bemutatásánál Pálné Kovács kiemeli a nemzetközi hálózatok szerepét (Pálné Kovács, 2008), amelyek fontos tudástöket és lobbilehetőséget nyújtanak a polgármesterek számára. Ezek közül a legfontosabbnak az Európai Unióhoz kötődő szervezeteket tekintem, hiszen a különböző uniós források az önkormányzatok számára kritikus erőforrásként jelennek meg. Az Európai Unióban a horizontális és vertikális kapcsolatrendszert a többszintű kormányzás paradigmáján keresztül érthetjük meg, amelyben a különböző területi és/vagy intézményi szintek nem szigorú hierarchiába rendeződnek, hanem egymásba épülnek, kölcsönhatásba lépnek (Ágh, 2011:40-41). Ez többek között az önkormányzatok és régiók szervezeteinek felértékelődését is jelzi, aminek eredményeképpen a szubnacionális intézmények hatásköre is nő. Az uniós intézmények közül kiemelt szerepet kap a Régiók Bizottsága (Committee of Regions, COR), ami tanácsadói minőségben tevékenykedik az Európai Unión belül, tevékenységének fókuszában a szubsidiaritás elvének megvalósítása áll. A COR bizonyos kötelezően megjelölt területeken (mint a foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai, környezetvédelem, szakképzés és közlekedés) véleményezi az uniós jogszabálytervezeteket és saját kezdeményezésű állásfoglalásokat fogad el. Bár

állásfoglalásai nem kötelező érvényűek, a szubszidiaritás témakörében közvetlenül is fordulhat az Európai Bírósághoz. A COR-nak a 27 tagállamból 344 tagja van, akik helyi vagy regionális önkormányzatok képviselői. A tagokat 2010-től öt évre nevezik ki a nemzeti kormányok felelős szervei és mandátumuk öt évvel meghosszabbítható. A COR tagjai 2004-től kezdve politikai csoportokba¹⁸ szerveződve látják el feladataikat (Tuka, online).

A magyar delegáció tagjai 2003 júliusától megfigyelőként, majd a 2004-es csatlakozás óta teljes jogú tagként vehetnek részt a COR munkájában. A delegációnak 12 rendes és 12 póttagja van. A tagok listáját a regionális fejlesztési tanácsok és magyar önkormányzati szövetségek ajánlása alapján a magyar Kormány (a mindenkori önkormányzati ügyekért felelős miniszter) állítja össze és küldi el a Miniszterek Tanácsának, aki hivatalosan is kinevezi a képviselőket. A COR elvárásainak megfelelően¹⁹ minden magyar tag választott helyi képviselő: önkormányzati képviselő, polgármester és/vagy megyei közgyűlési tag, így mandátumuk nemcsak a kinevezés időtartamától, de az önkormányzati választásokon elért eredményük függvénye is, hiszen ha valamelyik tagnak a helyi vagy megyei képviselőisége megszűnik, akkor automatikusan megszűnik a COR-ban beöltött mandátuma is. A COR levárási alapján a kinevezéseknél figyelembe kell még venni a politikai egyensúlyt az egyes politikai csoportok között, a földrajzi-területi egyensúlyt illetve a férfiak és nők egyenlő képviselésének elvét is. A COR mellett más európai szintű érdekvédelmi szervezetet is megemlíthetünk, mint az Európai Települések és Régiók Tanácsát (Council of European Municipalities and Regions, CEMR), amiben Magyarországról két bejelentett tag szervezet tevékenykedik (a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége és a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekvédelmi Szövetsége), vagy a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusát, ami az Európa Tanács mellett dolgozik (7 rendes és 7 helyettes tagból álló magyar delegációval). Bár ezek a szervezetek, akár csak a nemzetközi együttműködés egyéb formái (például a testvérvárosok intézménye) fontos kapcsolati tőkét nyújthatnak a helyi önkormányzatok vezetőinek, dolgozóinak

¹⁸ A COR politikai csoportjai: Európai Néppárt, Európai Szocialisták Pártja, Liberális és Demokraták Szövetsége Európáért, Európai Szövetség és a függetlenek csoportja.

¹⁹ A COR tagjainak választással nyert képviselői megbízással kell rendelkezniük, vagy valamely demokratikusan választott testületnek politikai felelősséggel kell tartozniuk.

szempontjából marginálisak, így a kutatásomban és az adatgyűjtés során csak a COR-ban betöltött tagságra koncentráltam.

4 A HELYI POLITIKA SZEREPE A REKRUTÁCIÓ FOLYAMATÁBAN

A helyi politizálás és a helyi szinten szerzett szakmai tapasztalat szerepe a politikai életpályán jól dokumentált tény a nemzetközi politikatudományban. Az európai parlamenti képviselők karrierjének összehasonlító elemzése során Best és Cotta arra a következtetésre jutnak, hogy „azt, hogy a parlamenti képviselővé válás nem izolált politikai esemény, hanem egy politikai karrier állomása alátámasztja az is, hogy a képviselők jelentős hányada (40% feletti része) választott vagy kormányzati helyi vagy regionális pozíciót tölt be az országgyűlésbe való megválasztása előtt” (2000:50). A legfrissebb kutatási eredmények is azt igazolják, hogy a helyi politika fontos szerepet játszhat az országgyűlési politikusok karrierjében. A 18 európai országra kiterjedő InTune (Integrated and United? A Quest for Citizenship in an Ever Closer Europe) kutatási projekt során a parlamenti képviselők politikai tapasztalatára vonatkozóan is történt adatfelvétel. Az eredmények azt mutatják, hogy parlamenti megválasztásuk előtt, a meginterjúvolt képviselők 34%-a városi/települési/kerületi önkormányzati képviselő, 14%-uk polgármester vagy városi/kerületi közigazgatásban dolgozó köztisztviselő, 15%-uk pedig megyei önkormányzati képviselő volt. Az erősen hierarchikus felépítésű politikai rendszer tehát közös tulajdonsága az európai demokráciáknak, amelyekben a felsőbb szintű politikai pozíciókba az alsóbb szintek bejárása utána vezet az út (Gaxie, 1993:77-89).

A magyar politikai rendszer bemutatásából kiderült, hogy bár helyi szinten megjelenik az önkormányzatiság autonóm volta, az erős centralizáltságnak köszönhetően, Magyarországon is hierarchiába szerveződnek az egyes területi szintek és a helyi szint alá van rendelve a központi hatalomnak. A középszint azonban nem tud szervesen beilleszkedni ebbe a hierarchiába, inkább egyfajta kiegészítő elemként jelenik meg a rendszerben. Mit jelent ez a politikai életpálya szempontjából? Azt várhatjuk, hogy a nemzetközi trendeknek megfelelően Magyarországon is megjelenik a politikai számléltra, ami a helyi szintről nyit utat a politikusoknak az országos politikába. A középszint anomáliái miatt ez a létra

azonban foghíjas és inkább ugródeszkához hasonlítható, hiszen sok esetben egy települési pozíció, mondjuk egy megyei jogú város vezetése több erőforrást jelent mint egy középszintű mandátum, azaz egy megyei közgyűlési tagság. Míg a nemzetközi szakirodalomban leginkább a hagyományos politikai karrierút, a helyi szint felől az országos szint felé mozgó politikus van jelen, addig Magyarországon egyre több „befutott” országgyűlési képviselő indul a helyi választásokon, jellemzően polgármesteri mandátumért. Kjaer (2006), az európai polgármesterek karrierútjáról szóló tanulmányában kitér erre az ellentétes irányú mobilitásra is, feltérképezve az országos szintű politika felől érkező polgármestereket. Eredményei alapján kiderül, hogy Európában nem egyedülálló jelenség az országos szinten befutott politikusok helyi politikában történő megjelenése, hiszen Portugáliában a polgármesterek 24%-a, Belgiumban 16%-uk, míg Franciaországban 11%-uk töltött be megválasztása előtt országgyűlési mandátumot. Ezek a százalékok ráadásul nem feltétlenül ún. backbencher avagy a hátsó sorokban ülő, mezei képviselőket takarnak, hiszen a portugál csoportban több volt minisztert is találunk a polgármesterek között (Kjaer, 2006:82-83). A kutatás szempontjából számunkra azonban nem az országos politikát helyi mandátumra cserélő politikus az érdekes, hanem azok az országgyűlési tagok, akik országos pozíciójuk mellett pályáznak helyi mandátumokra is. A mandátumhalmozás jelensége sem csak magyar sajátosság, hiszen, ahogy már a dolgozat bevezetőjéből kiderült, több európai országban is megjelent ez a gyakorlat. Az európai összkép tekintetében mégis azt mondhatjuk, hogy a mandátumhalmozás jelensége nem általános, hiszen egyes országokban tiltják azt (Olaszországban, Lengyelországban és Görögországban), míg másokban egyszerűen ismeretlen a jelenség (Svédország).

A magyar parlamenti elitről tudjuk, hogy a helyi kötődések tekintetében nem különbözik sokban a többi európai országtól (Ilonszki, 2000). A mandátumhalmozás megjelenése okán azonban érdemes részletesebben is megvizsgálni a helyi politika helyét és szerepét a képviselők életpályáján. Mennyire jellemző a helyi politikai tér ugródeszkeként való felhasználása? Mi jellemzi a helyi szintről érkező politikusokat, szociológiai-demográfiai értelemben különböznek-e képviselőtársaiktól? Vannak-e eltérések a különböző pártok között? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása segíthet annak megértésében, hogy a helyi politikai

tapasztalat egyszerűen egy szükséges lépés a politikai karrier felépítésénél, mint ahogy azt a hagyományos modell sugallja vagy egy speciális karriertípus, ami akár csoportképző ismerv is lehet a magyar parlamentben. A mandátumhalmozás kapcsán a fejezet ezekre a kérdésekre keresi a választ, kiegészítve a helyi és az országos politika közötti mobilitás irányának elemzésével. Miben különböznek, ha különböznek a tradicionális modellel ellentétesen mozgó, az országról a helyi szintre érkező politikusok? A dolgozat a szociológiai és demográfiai jellemzők vizsgálatán túl kitér bizonyos politikai változók vizsgálatára is, különös tekintettel a képviselők indulási és megválasztási helyére, arra keresve a választ, hogy mennyiben tudnak a politikusok helyi erőforrásaira támaszkodni a választások során. Ezek vizsgálatából következtethetünk arra is, hogy a képviselők „sikere” vagyis megválasztása mennyire köthető helyi tapasztalatukhoz vagy jelenlétükhöz. A magyar politikai rendszer bemutatásából már kiderült, hogy a helyi szint nem homogén egység, egy falu vagy egy megyei jogú város polgármesterének lenni nem ugyanolyan lehetőségeket és kötelezettségeket jelent, ezért kitérek a politikai életpálya és a mandátumhalmozás területi szintek szerinti differenciált vizsgálatára is, keresve, hogy hol ér vagy érhet össze a helyi és az országos szint a politikában? A területi differenciáltság mellett az elemzések során figyelembe vettem a pozíciók közötti különbségeket is, kiemelve a polgármesteri funkciót. A fejezetben (a dolgozat elején bevezetett fogalmakkal összhangban) a következő elnevezéseket használok²⁰:

- A helyi politikai tapasztalat az országgyűlési képviselők első megválasztása előtti helyi pozíciójára utal. Az adatfelvétel és a kódolás során itt különbséget tettem polgármesteri pozíció és az egyéb pozíciók között (képviseelő-testületi tagság, megyei közgyűlési tagság).
- A mandátumhalmozás az országgyűlési ciklushoz igazodik, tehát csak a párhuzamosan betöltött funkciókra vonatkozik. Mandátumhalmozó képviselő az, aki országgyűlési mandátuma mellett képviselő-testületi tagsággal és/vagy megyei közgyűlési tagsággal rendelkezik és/vagy polgármester.
- Polgármester-képviselő az, aki országgyűlési mandátuma mellett polgármesteri tisztséget is betölt.

²⁰ Az egyes változók és fogalmak pontos tartalmát a módszertani bevezető tartalmazza, ez a rövid áttekintés csak a fejezet könnyebb megértését segíti.

4.1 A pártok szerepe a rekrutációban

A rekrutáció vizsgálata során a pártok kritikus tényezőként jelennek meg: a pártok a politikai aréna kapuőrei, a jelöltállítási folyamat meghatározó tényezői (Gallagher-Marsh, 1988; Katz, 2001; Rahat-Hazan, 2001). A kiválasztási mechanizmusok meghatározása során a pártok többféle stratégiát követhetnek. Cotta (1982) kétféle pártstruktúrát különböztet meg: az egyikben a párt saját belső rendszerében kell megmászni a létrát, míg a másikban inkább a párt-patronázs játszik meghatározó szerepet. Az első esetben a politikai befolyásra törekvő egyén politikai életpályájának korai szakaszában lép be a pártba és ott különböző párttiszségek betöltését tűzi ki céljául, míg a második esetben csak közvetlenül bizonyos tisztségek betöltése előtt, azaz közvetlenül a politikai szakaszba történő átlépés előtt vagy akár utána lép be a pártba és a korai szakaszban más politikai erőforrások megszerzésére törekszik. A helyi politikából érkezők és a mandátumhalmozók számára érthetően a pártkarrier-építése jelenti az előrelépést, így ők valószínűleg többen vannak azokban a pártokban, ahol a belső erőforrásokat előnyben részesítik.

Meghatározó kérdés a kiválasztásnál a helyi és központi pártszervezetek súlya. Rahat és Hazan szerint a pártok által alkalmazott kiválasztási mechanizmusok szoros összefüggésben állnak a pártok felépítésével (centralizáltság vs. decentralizáltság), a tagok nyomásgyakorló erejével és a pártvezetők céljaival (Rahat-Hazan, 2001). Amennyiben a párt decentralizált és a helyi pártszervezetek vagy maga a tagság érdeemben közreműködnek a kiválasztásban, úgy felértékelődik a helyi politikai tevékenység, míg ellenkező esetben a helyi szinten szerzett érdemek kevésbé vannak figyelembe véve. Katz a pártok különböző típusai (tömegpárt, néppárt, kartellpárt) és az általuk alkalmazott kiválasztási módszerek jellemzőinek összefüggéseire hívja fel a figyelmet. Hipotézise szerint a kartellpárt felé történő eltolódás eredményeképpen a pártközpontok befolyása nő a kiválasztási mechanizmus során és a helyi szervezetek csak központ által felmutatott alternatívákból választhatnak majd, miközben a jelöltek köre kiszélesedik és túlmutat a párt keretein (uo:292).

A pártpolitika szempontjából Navarro a mandátumhalmozás kettős természetére hívja fel a figyelmünket: egyrészt a mandátumhalmozó képviselők fontos forrásokat biztosítanak a pártoknak. Humán-erőforrás szempontjából olyan jelöltekről beszélünk, akik „kipróbáltak”, már bizonyították rátermettségüket a választási

rendszer egyik területi szintjén, így nagyobb eséllyel indíthatók egy másik szinten is. A már elnyert pozícióból származó erőforrások (munkatársak, támogatók és politikai tudás) felhasználhatók a kampány során, ami egy pártnál sem elhanyagolható szempont. Másrészt viszont a mandátumhalmozó politikusok veszélyt is jelentenek a pártra nézve, hiszen az elérhető erőforrások egyfajta függetlenséget is jelentenek, ami adott helyzetben a pártérdekek ellen is hathat. Szélsőséges esetben ez a központi véleménytől való eltérést és esetleg a pártból való kiszavazást is jelentheti (2009:7-8). Az, hogy a pártok melyik véleményt képviselők politikai kultúra és politikai helyzet függvénye is. Láthattuk, hogy bár a brit politikai kultúrában nem elterjedt a többes mandátum betöltésének intézménye, az északír pártok a stabilitás zálogát látják saját képviselőik westminsteri szerepvállalásában. A francia politikai kultúrának régóta vitatott, de szerves része a cumul, mégis különböző pártok különbözőképpen tekintenek rá: Lionel Jospin miniszterelnöksége alatt (1997-2002) nem támogatta a mandátumhalmozást, így kormányának tagjai nem töltöttek be vezető helyi pozíciókat, ezért például amikor 2001-ben Martine Aubry elnyerte Lille polgármesteri székét, lemondott kormányzati pozíciójáról. Ezzel szemben 2008-ban Sárkozy kifejezetten támogatta, hogy kabinetjének tagjai helyi funkciót vállaljanak, sőt ő maga is részt vállalt egyes miniszterei polgármesteri kampányában. Ebben az időszakban a francia mandátumhalmozási vita még a New York Timest is elérte, ahol érintett kormánytagokat is megszólaltattak, akik közül többen kiemelték, hogy az önkormányzati választások során esetlegesen elért siker megerősítené kormányzati pozíciójukat, amit nem választással nyertek el, míg a kudarc nemcsak a helyi szint elvesztését, de kormányzati bukást is jelenthet számukra (Sciolino, 2008).

A magyar pártokra jellemző centralizált jelöltállítás (Várnagy, 2011) nemcsak a listás szavazások során érvényesül, hanem az egyéni körzetekben indulók kiválasztásánál is. Márpedig a mandátumhalmozás szempontjából már a jelöltállítás is meghatározó lehet, hiszen jellemző, hogy a választásokon két mandátumhalmozó jelölt indul egymás ellen és így a választóknak a témánk szempontjából nincs alternatív választási lehetőségük. A pártpolitika dominanciája csak a legkisebb településeken nem érvényesül (bár a helyi szint átpolitizáltsága folyamatosan nő), de az eddigi kutatások alapján tudjuk (Várnagy, 2008a), hogy ezen a szinten a mandátumhalmozás sem jellemző. A mandátumhalmozás szempontjából tehát

kritikus kérdés a pártok hozzáállása: támogatják vagy ellenzik a többes szerepvállalást?

A mandátumhalmozás támogatása vagy ellenzése a külső és a belső viszonyoktól is függ a pártokban. 1998-2010 között a Fidesz intézményépítési stratégiájához szervesen kapcsolódott a mandátumhalmozás, több országosan ismert politikusuk indult a helyi választásokon. A helyi politikai tőke azonban nemcsak a pártot, hanem a jelöltet is erősíti, így a mandátumhalmozás megszüntetése egy pártban centralizációs törekvésként is értelmezhető akár Orbán Viktornál, akár Gyurcsány Ferencnél. Orbán Viktor 2010-es kampányának fontos része volt a polgármesteri és országgyűlési mandátum összeférhetetlensége, ami az átfogó önkormányzati reform részeként kerülhet majd bevezetésre. „Orbán Viktor szerint bár volt és van értelme annak, hogy polgármesterek parlamenti képviselők legyenek, mégis az összeférhetetlenség mellett érvel, ugyanis a 2014-től létrejövő 200 fős parlament esetében „nem ülhet bent 50-100 polgármester, mert akkor beszűkülne a politikai osztály, ami egészségtelen lenne [...]”. A jelenlegi szabályozásra reflektálva azonban kijelenti:”mivel a polgármestereknek el kell járniuk településeik ügyeiben, és erre a leghatékonyabb helyszín a parlament, ezért egyik munkájukból következik a másik”. (Magyar Nemzet Online, 2011. március 30., <http://ujzag.magyarnemzet.hu/portal/774637>) Gyurcsány Ferenc 2007-ben tett kísérletet a tisztségek halmozásának betiltására, ún. „tisztasági csomag” részeként, ami azonban már saját pártjában sem talált támogatókra²¹. A szocialista pártban több esetben is tetten érhető volt a helyi emberek és az országos vezetők konfliktusa: gondoljunk például a mecseki lokátor-építési vitára. Szekeres Imre honvédelmi miniszter alatt a parlament elfogadta az Országos Területrendezési Terv (OTT) módosítását és így Pécs egész területe kiemelt honvédelmi övezetté vált és így

²¹ A 2006-os parlamenti ciklusban szolgáló szocialista polgármester-képviselők állásfoglalást adtak ki, amelyben tiltakoznak a javaslat ellen: „Veszélyesnek tartjuk azokat a leegyszerűsítő megközelítéseket, amelyek nem veszik figyelembe a Magyarországon 1994-ben kialakult közjogi helyzetet és a választói akarat egyértelmű megnyilatkozásait. Ezek a polgármesterek és önkormányzati tisztségviselők - legyenek képviselők bármelyik politikai pártban - a parlamentben nem kizárólag a saját településük nagykövetei, hanem az önkormányzatiság és a helyi közélet megjelenítői a nagypolitika szintjén. A kettő nem ellentéte egymásnak” (Népszabadság, 2007. október 11., <http://www.nol.hu/archivum/archiv-467446>).

lehetővé vált a NATO lokátor felépítése a Mecsekben. A szocialista frakció azonban nem volt egységes a döntés támogatásában, mert a párt helyi képviselői felzárkóztak a lokátor-építést ellenző civilek mögött. Az országgyűlésben így a párt négy baranyai képviselője módosító indítványt nyújtott be, aminek értelmében Pécs kikerült volna a kiemelt honvédelmi területek közül. Szili Katalin, a körzet szocialista országgyűlési képviselője, egyben a parlament elnöke is a törvény módosítását kezdeményezte arra hivatkozva, hogy az új OTT-ben olyan területek is honvédelmi övezetté válnának, amelyek uniós természetvédelmi területek, és ez ellenkezik az uniós joggal. A módosításokat az országgyűlés nem fogadta el és így a törvényjavaslat elfogadásánál két baranya megyei szocialista képviselő saját frakciója ellen szavazott (igaz, a törvény így is elfogadásra került). Az ellentét a megyei közgyűlésben, sőt a párt két polgármester között is konfliktus forrása lett, hiszen míg Tasnádi Péter, Pécs akkori polgármestere és az MSZP megyei elnöke a lokátor-építés ellen küzdött, addig Páva Zoltán, Komló polgármestere és párt megyei választmányának vezetője az ellen dolgozott, hogy a lokátor visszakerüljön a Zengőre. A Fidesznél a mandátumhalmozás megszüntetésére irányuló felsővezetői törekvés teheti majd próbára a helyi politikusok pártbeli erejét. Az új parlamenti pártok közül csak a Jobbik foglal egyértelműen állást a mandátumhalmozás ügyében, elítélve a jelenséget.

A fenti példák ellenére elmondhatjuk, hogy míg a pártvezetés eltérően viszonyulhat a mandátumhalmozókhöz, addig az egyes politikusoknak, még a mandátumhalmozóknak is szükségük van a pártjuk támogatására és így csak kivételesen indokolt esetben fordulnak a párt hivatalos álláspontja ellen. Ezt igazolja a mandátumhalmozó politikusok pártkapcsolatának vizsgálata: a formális kapcsolatok közül a legfontosabb a párttagság, amiről azonban nincsenek teljesen megbízható adatok, mert önéletrajzaik a képviselők nem mindig közölnek adatot a párttagság létéről, bár politikai tevékenységük bemutatása során mindannyian utalnak arra, hogy munkájukat a párt keretei között végzik. Ezt igazolja a formális kapcsolat második eleme, ami a jelöltségre vonatkozik, ugyanis a polgármester-képviselők az országos és a helyi választásokon pártjelöltként kerültek megválasztásra. A pártjelöltség fontosságát a TÁMOP kutatás keretében készült interjúk is jelzik, amelyek során a politikusok sokszor kiemelik a párt választási

támogatásának fontosságát. A formális kapcsolat harmadik eleme a pártbeli tisztségvállalást, amit országos és helyi szinten külön kell kezelnünk.

A polgármester-képviselőkről kettős leterheltségük okán azt feltételezhetjük, hogy az országos pártpolitikában nem töltenek be vezető szerepet. Ezt igazolja az a tény, hogy az 1994-2010 közötti mandátumhalmazok között csak 46 olyan esetet találunk (a 270-ből), amikor a polgármester-képviselő országos pártvezetői pozíciót foglal el. Érdekes módon a mobilitás iránya nem bír magyarázó erővel a vezető pártpozíció betöltésével kapcsolatban, ugyanis a 37 pártvezető mandátumhalmazó között (akik közül többen több ciklusban is szerepelnek, így érve el a 46-os esetszámot) egyaránt találunk helyi szintről érkező és ejtőernyőző, az országos szint felől érkező politikust is. Az országos szintű pártpolitizálás hátterében tehát más erővonalak és nem a helyi politika ereje vagy munkaigénye húzódik meg. A helyi politizálás előtérbe kerülését jelzi, hogy a polgármester-képviselők aktívan részt vesznek a helyi pártszervezet munkájában, önéletrajzaikban több mint 80%-uk kitér a helyi pártpolitikai tevékenységének bemutatására, a többség a helyi szervezet vezetői és/vagy alapító tagjai. Helyi szinten ez egy fontos különbségre mutat rá a mandátumhalmazó és a nem mandátumhalmazó polgármesterek között: míg a polgármesterek kevesebb mint 70%-a párttag és többségük közepes mértékben tartja fontosnak a pártok jelentőségét a helyi politikában²² (Fallend-Ignits-Swianiewicz, 2006), addig ez a fajta viszonylagos függetlenség elképzelhetetlen a polgármester-képviselők esetében.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a magyar pártok meghatározó szereplői a rekrutációs minták kialakításának és így a mandátumhalmazás intézményének is. A párt támogatása az egyik legfontosabb erőforrás a jelöltek számára, ami nemcsak a kampányban, de már az előzetes szelekcióban is érvényesül. Kérdés azonban, hogy van-e különbség a pártok stratégiájában a mandátumhalmazást illetően és ha igen,

²² Ez az adat a Fallend, Ignits és Swianiewicz által alkotott „party significance index” magyar értékére vonatkozik. Fallend, Ignits és Swianiewicz (2006:252-253) az indexben több dimenzió mentén mérték a pártok fontosságát helyi szinten: 1. A polgármesterek elköteleződése a pártok mint helyi politikai intézmények iránt. Mérészámai: a polgármester mennyire tartja fontosnak a pártprogram megvalósítását és mennyire ért egyet azzal, hogy a pártok az állampolgárok részvételének legjobb fórumai. 2. A polgármesterek mindennapi tevékenységében a pártokra szánt idő. Mérészámai: a polgármester munkaidejének mekkora részét tölti a pártja ülésein és milyen gyakran kommunikál a pártja vezetőivel. 3. A pártok helyi ügyekre gyakorolt hatása. Mérészámai: a pártvezetők hatása a helyi döntéshozatalra (a polgármester értékelése alapján) és polgármester párt-támogatottsága az előző választásokon.

akkor mivel magyarázhatóak ezek a különbségek és milyen hatással vannak a politikai rekrutációs mintákra?

4.2 A helyi politika mint ugródeszka

A magyar parlamenti elitről tudjuk, hogy a helyi kötődések tekintetében nem különbözik sokban a többi európai országétól (Ilonszki, 2000), így feltételezhető, hogy a helyi politikai aréna nálunk is ugródeszkeként szolgálhat a politikai karrier felépítéséhez. Ezt igazolja a magyar országgyűlési képviselők politikai tapasztalatának a vizsgálata, hiszen 1994-2010 között a képviselők fele rendelkezett valamilyen helyi politikai múlttal (önkormányzati testületi tagság, megyei közgyűlési tagság, polgármesterség). Arányuk 1994 óta folyamatosan nőtt a parlamentben, ami összhangban áll a képviselői pálya professzionalizálódásával és a politikai osztály intézményesülésével is. A helyi politikai tapasztalat nemcsak a modern politikusok sajátja, Ilonszki (2005) adatai szerint 1884-2002 között a képviselők 38%-a rendelkezett helyi politikai tapasztalattal. A tapasztalt képviselők jelenlétének növekedése különösen az 1920-1945-ös időszakra jellemző (a képviselők 43%-a töltött be helyi politikai pozíciót megválasztása előtt), amit Ványi a tömegpolitizálás megjelenésével és a pártokra épülő rekrutációs minták megerősödésével magyaráz (2005:165). A helyi politika ugyanis nemcsak az egyén szempontjából fontos tanulási lehetőség, hanem a párt szempontjából is, hiszen az itt felhalmozott politikai tőkéből az egész párt profitál.

A rendszerváltás idején alakult pártok rekrutációs bázisa viszonylag szűk volt a demokratikus átmenet kezdeti éveiben, így a helyi politika természetes utánpótlási bázisnak számított. Kérdés azonban, hogy ez a jelenség milyen mértékben maradt fent, mennyire köthető a képviselői pálya professzionalizálódásához vagyis mennyire jellemzi az új belépők karrierútját is? Feltételezésem szerint a helyi politika fontos szocializációs terep, ahol a pártok kipróbálhatják és kitaníthatják jelöltjeiket, illetve ahonnan ki tudják választani az erőforrásokban gazdag (ismertség, tehetség, kapcsolati- és pénztőke) jelöltek, így első kutatási hipotézisem szerint *ciklusról-ciklusra nő a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők aránya a parlamentbe először bekerülő új képviselők körében (H1)*. Az adatok alapján azt mondhatjuk, hogy az

újonnan megválasztott politikusok között minden ciklusban felülreprezentáltak a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők az alapsokasághoz képest. 1994-ben az újonnan megválasztott képviselők 37%-nak volt valamilyen helyi tapasztalata, míg 1998-ban 63%-, 2002-ben 73%, 2006-ban 60%, 2010-ben 67% volt ez az arány. A szakmai tapasztalat tehát fontos erőforrásnak számít, a helyi politikai háttér egyre inkább jellemző az új parlamenti képviselőkre, azaz egyre kisebb tere van a politikán kívülről érkezőknek a parlamenti rekrutációban. Ilonszki és Kurtán értelmezésében ez a trend a képviselői eliten belüli hatalomkoncentráció növekedését is jelzi (2011:100-101). A növekvő jelenlét a mandátumhalmozás engedélyezésével is magyarázható, hiszen így több helyi politikusnak nyílt lehetősége az országos politikában is kipróbálnia magát anélkül, hogy helyi pozícióját veszélyeztetné. Ennek ellenére *nem igazolható a HI hipotézis*, hiszen 2002-ben egy kiugró 73%-os érték jelent meg, amit azóta sem értek el a helyi tapasztalattal rendelkezők az új képviselők között. Mi lehetett ennek a kiugrásnak az oka? A választ első megközelítésben a 2002-es kormányváltásban keresnénk, hiszen feltételezhetjük, hogy a választásokat megnyerő szocialisták között jellemzőbb a helyi politikai tapasztalat. Meg kell vizsgálnunk tehát ezeknek a politikusoknak a pártállását és a ciklusváltásokra jellemző dinamikát.

Az össze ciklus átlagát nézve a Fidesznél magasabb, 63% a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselők aránya a szocialista 49%-hoz viszonyítva. A kis pártok közül FGKP-ben, az MDF-ben és a KDNP-ben a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők aránya 30% körül mozog, míg az SZDSZ-nél ez az arány 14% körüli (a MIÉP esetén kimagasló, 43%-os arányszámot találunk, amit azonban a nagyon alacsony esetszám - a 14 fős frakcióból 6 fő rendelkezik helyi politikai tapasztalattal - magyaráz). Ha a 2010-es választások során a parlamentbe bekerült új pártoknál vizsgáljuk a helyi politikai tapasztalat szerepét, akkor hasonló mintákat találunk: a Jobbik padsoraiban 13 (28%), míg az LMP frakcióban 1 (6%) helyi tapasztalattal bíró képviselő ül. Összességében tehát elmondhatjuk, hogy a helyi szintről érkező képviselők jelenléte inkább a nagy pártoknál jellemző, de a kisebb pártoknál is azonosíthatunk egy helyi háttérrel rendelkező képviselői csoportot²³. Bár a két nagy párt dominál, a helyi tapasztalattal rendelkező képviselők számának változása nem

²³ Ez alól csak az LMP képez kivételt, azonban a kis létszámú frakció és az egyetlen választási szereplés okán róluk még nem lehet tényleges következtetéseket levonni.

mutat azonos dinamikát a két pártnál. Míg a szocialistáknál ciklusról ciklusra folyamatosan nő ez az arány (35%, 39%, 54%, 62%, 57%), addig a Fidesznél egyenetlenebbek az adatok: a kezdeti, 1994-es 9%-ról 1998-ban 58%-ra, majd 64%-ra nő, majd újra 56%-ra csökken, és végül 2010-ben 75%-os csúcsot ér el. Vagyis 2002-ben a Fideszben (64%) és az MSZP-ben (54%) is viszonylag magas a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők aránya a frakcióban, ami az újonnan belépőkre is jellemző: abból a 103 új képviselőből, akik helyi tapasztalattal rendelkeztek ebben a ciklusban 59 szocialista, 37 fideszes, 2 liberális és 5 MDF-es politikus van. Ez azt jelenti tehát, hogy 2002-ben már nemcsak a kormányzó szocialisták között volt jellemző a helyi tapasztalattal rendelkező képviselők rekrutálása, hanem a még kisebb létszámmal bíró ellenzéki padosorokban is helyük lett a helyi szinten bizonyító újoncoknak. Így bár formálisan nem igazolható a H1 hipotézis, az adatok elemzése mégis azt mutatja, hogy a képviselői pályán erőforrást jelent a helyi tapasztalat, a helyi tapasztalattal rendelkező képviselők egyre markánsabban jelennek meg az új politikusok között és képesek helyet kivívni maguknak a zárt képviselői elitben is.

A helyi politikai tapasztalat tehát jellemző a magyar képviselőkre, de nem jellemzi őket: akárcsak a többi, nem a helyi politikából érkezett képviselők, ők is középkorú férfiak, akiknek több mint 90%-a felsőfokú végzettséggel bír, nagy többségük családos. A nők ebben a csoportban is 10%-os arányban vannak jelen, ami megfelel a hasonlóan alacsony arányú parlamenti jelenlétüknek. Ez az alacsony női arány is jelzi, hogy önmagában a helyi politikai tőke nem elégséges feltétel a sikeres parlamenti karrier felépítéséhez és a szelekciós mechanizmusban egyéb tényezők is szerepet játszanak. A politikai változók szempontjából már kimutatható néhány különbség a helyi szintről érkező és a többi képviselő között, de ezek sem jelentős mértékűek. A megválasztási hely tekintetében az egyéni körzetben megválasztott képviselők között a polgármesteri múlttal rendelkező képviselők felülreprezentáltak (a polgármesteri múlttal rendelkező képviselők 57%-a egyéniben jutott be a parlamentbe, míg az alapsokaságban ez az arány 44%), míg a területi listán megválasztott képviselőknél a helyi politikai (de nem polgármesteri) tapasztalattal rendelkező képviselők jelenléte markánsabb (43% vs 35%). A megválasztás helyével kapcsolatban még kimutatható, hogy a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselőknél jellemzőbb, hogy a születési helyükön kerültek megválasztásra, ami

erősebb helyi beágyazottságukra is utalhat. A pártkötődésnél már láttuk, hogy a két nagy párt jelenléte dominál. A politikai tisztségek tekintetében nem érzékelhető markáns különbség a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők és a többi képviselő között, hiszen közöttük is találunk pártvezetőket és frakcióvezető-helyetteseket, igaz frakcióvezetőket nem.

Az előző fejezetben részletesen foglalkoztam a helyi szint erős differenciáltságával, ami indokolja az adatokat településszerkezeti bontásban való értékelését is. Érdekes kérdés, hogy mennyiben meghatározó a település típusa a politikusok képviselői karrierjét megelőző időszakban? Ha a polgármesteri pozíciókat a települések jogállása szerinti bontásban (külön tekintve a megyei jogú városokat, a városokat, a községeket és a budapesti kerületeket) megvizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy az 1994-es ciklust kivéve a volt polgármesterek zömében városokból érkeztek, arányuk 40% körül mozog. 1994-ben a polgármesteri múlttal rendelkező képviselők inkább a megyei jogú városokból és a községekből érkeztek, igaz ez az eltérés az alacsony esetszámnak is betudható. A megyei jogú városokból minden ciklusban 3-6 képviselő érkezik, ami a volt polgármesterek közül 15% körüli értéket jelent átlagosan (csökkenő tendenciával, hiszen ciklusról-ciklusra nőtt a volt polgármesterek száma), azonban szélesebb kontextusban értelmezve a számokat, a megyei jogú városok alacsony számához viszonyítva – 2008 januárjában 23 megyei jogú magyar város van – ez már nem olyan kicsi esetszám. A volt polgármesterek között a 98-as ciklusban jelentek meg a budapesti kerületi polgármesteri székekből kikerült képviselők: 98-ban 1, míg 2002-ben és 2006-ban 5-en, 2010-ben pedig 8-an érkeztek ilyen pozícióból.²⁴ A városokból, főleg a megyei jogú városokból tehát arányaiban több polgármester kerül be a parlamentbe mint a többi településről, ami jelzi, hogy a helyi és az országos politika inkább csak a nagyobb településeken ér össze és válik átjárhatóvá.

²⁴ Itt kell megemlítenünk, hogy Demszky Gábor képviselő politikai múltjához 1994-től kezdődően polgármesteri pozíciót kódoltunk, mert bár 1990-ben megválasztották országgyűlési képviselőnek, polgármesterré választása után lemondott.

4.3 A mandátumhalmozás jelensége az országgyűlési képviselők körében

A képviselők helyi politikai háttérének elemzése során kiderült, hogy a helyi szintű politika jó kiindulási pont lehet egy országos politikai karrier felépítéséhez, azonban a helyi és az országos politizálás dinamikájára nem csak az egymásutánosság, hanem az egymás mellettiség is jellemző. A mandátumhalmozó csoport tagjainak a kariertörténete nem azonos: egy részük a helyi szintről érkezett az országos politikába megtartva helyi pozícióját, míg mások, az országos politikából léptek át a helyi arénába. A magyar parlamentben úgy tűnik, hogy a mandátumhalmozás a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselőkre jellemzőbb, ezt az összefüggést mutatja az 6. táblázat:

6. táblázat: Mandátumhalmozó képviselők helyi politikai tapasztalata

Helyi politikai tapasztalat		Mandátumhalmozás	Összes képviselő száma és aránya
Nincs	N	195	1 012
	%	19%	100%
Van	N	454	813
	%	55%	100%
Polgármester volt	N	147	179
	%	82%	100%
Összesen	N	796	2 004
	%	39%	100%

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

A helyi politikai tapasztalat és a mandátumhalmozás közötti kapcsolat jelentős, a kapcsolat közepesnél erősebb szignifikáns eredményt mutat (Cramer $V=0,446$, $p=0,000$). Ezek alapján feltételezzük, hogy a helyi politikai tapasztalat magyarázó erővel bír a mandátumhalmozásnál, vagyis a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselők megválasztásuk után is ragaszkodnak helyi bázisukhoz. Ha a mandátumhalmozás a függő változó, akkor a Lambda értéke $0,264$ (26,4%), vagyis a helyi politikai tapasztalat valóban szerepet játszik a képviselők mandátumhalmozási képességében (pontosabban ha azt akarjuk előre jelezni, hogy egy képviselő mandátumhalmozó-e vagy sem, akkor a helyi politikai tapasztalat mint független változó bevonása az elemzésbe 26,4%-kal csökkenti a becsléshiba valószínűségét). A 6. táblázat adataiból azt sugallják, hogy a polgármesteri székbe érkező képviselők tudják legnagyobb arányban megtartani helyi erőforrásaikat, hiszen 179 esetből 147

esetben képviselői karrierjük alatt is betöltöttek valamilyen helyi pozíciót. A volt polgármesterség és a mandátumhalmozás közötti kapcsolat azonban gyengébb, bár szignifikáns (Cramer $V=0,280$, $p=0,00$), ami jelzi, hogy érdemes továbbgondolnunk a mandátumhalmozás tartalmát.

A helyi tapasztalat és a jelenleg betöltött helyi pozíció kapcsolatát vizsgálva érdemes megkülönböztetnünk tehát, hogy milyen típusú pozíciókat rejt a mandátumhalmozás, így külön vizsgáljuk a polgármesteri pozíciót mint kiemelt helyi szerepet és a megyei közgyűlési tagságot mint középszintű mandátumot. A helyi politikai tapasztalat és a jelenleg betöltött polgármesteri pozíció közötti kapcsolat közepesen erős szignifikáns (Cramer $V=0,528$, $p=0,000$), ami megerősíti, hogy a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselők megválasztásuk után is igyekeznek megtartani helyi bázisukat. A polgármesteri mandátumra jellemző folytonosság alapján feltételezhetjük, hogy a parlamentbe bekerült polgármesterek meg akarják és meg is tudják tartani helyi pozíciójukat. Ezt a számok is igazolják (7. táblázat), hiszen az 1994-2010-es időszakban 179 esetben találkozunk országgyűlési megválasztása előtt polgármesterként tevékenykedő politikussal, amelyek közül a politikusok 123 esetben tartották meg polgármesteri széküket²⁵. A polgármesteri funkció folytonosságát támasztja alá az is, hogy a 2010-es ciklusban szereplő 86 polgármester közül országgyűlési képviselőként 9-nek ez már a második polgármesteri ciklusa ugyanazon a településen, míg 8 polgármester már a harmadik ciklusát tölti ugyanott párhuzamosan országgyűlési mandátumával. A kapcsolatot statisztikai eszközökkel is tudjuk mérni: volt polgármesterség és a polgármesteri pozíció halmozása között erős kapcsolatot találunk (Cramer $V=0,515$, $p=0,00$). A polgármesteri változót tekintve függő változónak, a Lambda értéke azonban nagyon hasonló (26%) a helyi politikai tapasztalat és a mandátumhalmozás közötti kapcsolat vizsgálata során kapott értékhez, ami azt jelzi, hogy a helyi kapcsolat megtartásáért nagyrészt a polgármesteri székben való folytonosság a felelős. Az adatok alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a magyar országgyűlésben kimutatható a lentről felfelé

²⁵ Az adatbázisban 52 olyan eset szerepel, amelyben a képviselő megválasztása előtt polgármester volt, de az adott ciklusban már nem az. Az adatok pontos értelmezéséhez érdemes megjegyezni, hogy a több ciklusban szereplő képviselők közül van, aki egy ciklusban helymegtartóként és van, ahol elvesztőként szerepel. Botka Lajosné például 2002-ben szolnoki polgármesterként helymegtartó, de 2006-ban már elvesztő, hiszen a polgármesteri pozíciót ebben a ciklusban Szalay Ferenc képviselő töltötte be.

tartó mozgás, a helyi szintről érkező politikusok igyekeznek megtartani bázisukat és ez sok esetben sikerül is nekik.

7. táblázat: Polgármester-képviselők helyi tapasztalata

Helyi politikai tapasztalat		Képviselői és polgármesteri mandátumot párhuzamosan betöltő képviselők száma és aránya	Összes képviselő száma és aránya
Nincs	N	43	1 012
	%	16%	50%
Van	N	104	813
	%	38%	41%
Polgármester volt	N	123	179
	%	46%	9%
Összesen	N	270	2 004
	%	100%	100%

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

A 7. táblázat adatai azonban arra engednek következtetni, hogy a lentől felfelé tartó mozgás mellett a fentről lefelé irányuló mobilitás is megjelenik: a polgármesteri funkciót betöltő képviselők 46%-a megválasztása előtt is polgármester volt, 38%-uk nem polgármesteri helyi funkcióval rendelkezett, míg 16%-uk helyi tapasztalat nélkül lett polgármester. Vagyis a parlamenti és a polgármesteri mandátumot egyszerre betöltő képviselői esetek több mint felében a politikusok a tavaszi parlamenti választások után nyerték el polgármesteri széküket²⁶.

A polgármesteri funkciók mellett érdemes megnézni, hogy a helyi politikai tapasztalat milyen összefüggésben áll a megyei közgyűlési tagsággal, az utóbbit és a parlamenti mandátumot halmozó képviselőknél. Statisztikailag ez a kapcsolat is szignifikáns (Cramer $V=0,170$, $p=0,000$), bár jóval gyengébb mint a polgármesterség esetén, a Lambda értéke alapján pedig a helyi politikai tapasztalat nem bír magyarázó erővel a közgyűlési tagság tekintetében (a közgyűlési tagságot tekintve függő változónak a Lambda értéke 0). Ráadásul ennek az összefüggésnek az értelmezése tartalmilag kiegészítésre szorul, hiszen egy képviselő számára, aki megválasztása

²⁶ Az adatok értelmezésénél figyelembe kell venni, hogy a helyi politikai tapasztalat csak a képviselő első megválasztása előtti pozíciókat tartalmazza. Tehát ha egy képviselő első megválasztása után lesz polgármester, majd a következő ciklusban másodszor is képviselővé és polgármesterré választják, a helyi politikai tapasztalat változó ezt a tapasztalatot nem jeleníti meg, így a képviselő két esettel is gazdagítja a „fentről érkező” politikusok csoportját.

előtt polgármester volt, a megyei közgyűlési tagság polgármesteri funkció nélkül akár a helyi tapasztalat gyengülését is jelentheti. Ez a jelenség azonban nem jellemző a képviselők körében, hiszen csak 12 esetben vesztette el megyei közgyűlési tagsággal rendelkező képviselő polgármesteri pozícióját. A képviselők tehát az országos szintű politikába való belépés után is igyekeznek megtartani polgármesteri és/vagy megyei közgyűlési funkciójukat, illetve többszöri megválasztásuk esetén is ragaszkodnak ehhez. A politikai értelemben fontosabbnak tekinthető polgármesteri pozícióknál ez a kapcsolat erősebb: a volt polgármesterek mandátumhalmozó képessége jobb, illetve a polgármesteri mandátum folytonossága meghatározó része a mandátumhalmozás jelenségének.

A polgármesteri pozíciók vizsgálata rámutatott arra, hogy érdemes megvizsgálni a lefelé, a helyi szint felé irányuló mozgást is, hiszen néhány képviselő az országgyűlésbe történt megválasztása után nyer polgármesteri pozíciót. A 270 esetből, amikor egy politikus a polgármesteri és a képviselői funkciót párhuzamosan tölti be, 147 esetben lett a politikus előbb országgyűlési tag és utána polgármester. Bár ez az elemzésünk tárgyát képező 2004 esethez (1994-2010 között az adatbázisban szereplő esetek száma) képest igen csekély, érdemes megfigyelni, hogy erősödő tendenciáról van szó: a 147 eset 92 képviselőt érint (az újraválasztott képviselők újabb esetet adnak az adatbázisban), akik közül 94-ben 6-an, 98-ban 12-en, de 2002-ben már 28-an, 2006-ban 18-an, 2010-ben pedig újra 28-an lettek előbb országgyűlési képviselők és utána polgármesterek.

A fentről lefelé tartó mozgást egyrészt magyarázhatjuk a képviselők ambícióival is, hiszen a helyi szint fontos erőforrásokkal szolgálhat a politikai pályán. Másrészt azonban Böhm (2006) nyomán feltételezhetjük, hogy helyi tisztség megjelenhet egyfajta jutalomként is, ami felveti a szolgálati idő hossza és a polgármesteri tisztség közötti lehetséges kapcsolatot. Vajon a pártok a régi, jól szolgáló képviselőket jutalmazzák helyi tisztséggel? Ezt az összefüggést fogalmazza meg a második kutatási hipotézis: *feltételezem, hogy az országos politikában eltöltött idő és a pártban betöltött funkció hozzájárul a mandátumhalmozás megjelenéséhez a politikai életpályán (H2)*. A képviselői mandátum után elnyert polgármesteri posztok esetén ezt az összefüggést nem sikerült igazolni, mert alacsony esetszám mellett sokféle variáció jelent meg, vannak, akik már első parlamenti ciklusuk alatt polgármesterek

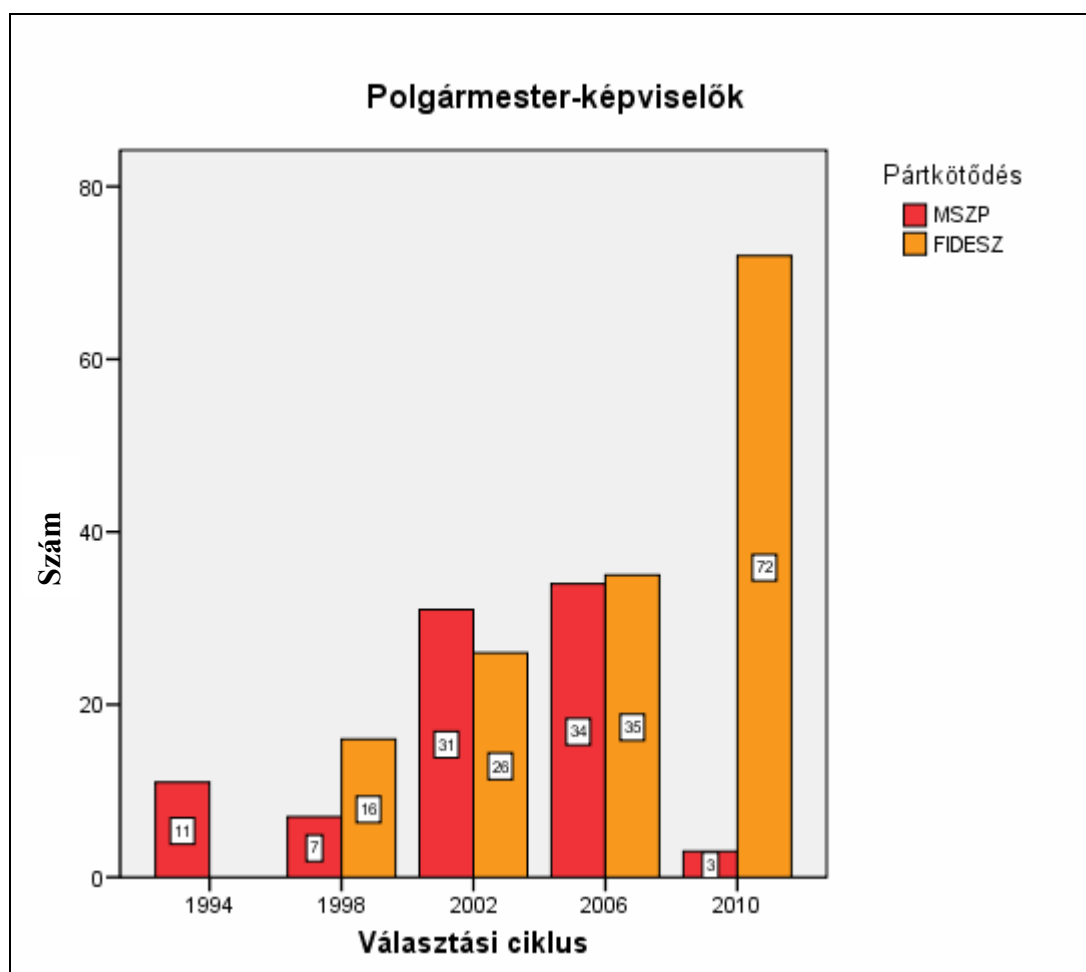
lettek és vannak, akik később kapták meg ezt a pozíciót. Az összes polgármesteri pozíciót tekintve a polgármesteri változó és a hányadik megválasztása változó között gyenge negatív kapcsolat áll fent ($r=-0,18$), vagyis *nem igazolódik az összefüggés, hogy a hosszú parlamenti szolgálati időért a polgármesteri poszt jutalomként járna*. A helyi jelölés tehát feltételezhetően nem parlamenti, hanem más, párt-szelekciós logikát követ. *A polgármesteri pozíció azonban a pártvezetői tisztséghez sem köthető igazán*, hiszen az egyes ciklusokban 15% körül mozog a pártvezetői tisztséget betöltők aránya a polgármester-képviselők között. A 2010-es ciklus viszont kivételt képez e tekintetben, mert ebben az időszakban az országgyűlésben ülő polgármesterek 29%-a, azaz 25 fő tölt be pártvezetői tisztséget, akik közül 21-en a Fidesz frakcióba tartoznak (mint például Lázár János frakcióvezető, hódmezővásárhelyi polgármester vagy Rogán Antal, aki a 2010-es országgyűlési választásokon a párt kampányfőnökeként tevékenykedett). Az a tény, hogy ebből a 21 emberből, akik vezető szerepet töltenek be a pártban csak heten töltöttek be polgármesteri pozíciót már az országgyűlésbe történt első megválasztásuk előtt jelzi, hogy a Fidesz frakciónál jellemző a fentről lefelé tartó mobilitás, ami az adatok alapján akár jutalomként is funkcionálhat. Ez az adat azért is érdemel kiemelt figyelmet, mert a Fidesz választási kampányának egyik fontos eleme volt a polgármesteri és országgyűlési poszt összeférhetetlensége, amiben a párt vezető politikusainak jelentős része ellenérdekelt. Egyetlen választás adatai alapján természetesen nem lehet messzemenő következtetéseket levonni, azonban a jelenség mindenképpen dokumentálásra és további vizsgálatra érdemes.

Az adatok tehát azt jelzik, hogy a magyar országgyűlésben létezik egy helyi szinthez köthető képviselői csoport. A kérdés azonban az, hogy mennyiben tud a mandátumhalmozás csoportképző ismérvként működni? A demográfiai változók tekintetében a helyi pozíció léte nem jelez szignifikáns különbségeket: az adatbázisban szereplő képviselők átlagéletkora 47 év, akárcsak az adatbázisban szereplő mandátumhalmozó képviselők. A csoport vizsgálata során ki kell térnünk a nemek arányára, a női képviselet megjelenésére: az alapsokasághoz képest, ahol a nők aránya 10%, a mandátumhalmozók (6,4%) és még inkább a polgármester-képviselők között (4%) a nők alulreprezentáltak. Ez egyrészt magyarázható azzal, hogy a mandátumhalmozók által preferált nagyobb lélekszámú településeken

alacsony a női polgármesterek aránya, másrészt viszont jelzi, hogy a politikai hatalomkoncentráció újabb területén figyelhetjük meg a nők hátrányba kerülését. Iskolázottság tekintetében viszont nem találunk különbséget a képviselők, a mandátumhalmozók és a képviselő-polgármesterek között: mind a három csoport tagjainak körében 90%-nál magasabb a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya. Úgy tűnik tehát, hogy akárcsak a politikai élet egészét, a mandátumhalmozást is a középkorú, iskolázott férfiak dominálják. A politikai változók tekintetében azonban már tapasztalhatunk különbségeket. A pártkötődést vizsgálva kiderül, hogy a mandátumhalmozók 48%-a a Fideszhez köthető, míg arányuk a polgármester-képviselők között eléri az 55%-ot. A mandátumhalmozók csoportjának 37%-a szocialista képviselők, ők a polgármester-képviselők között 32%-t tesznek ki. A mandátumhalmozó képviselők 4%-a az SZDSZ padsoraiban ült, míg 3-3%-uk kereszténydemokrata vagy MDF-es politikus. Arányuk a polgármester-képviselők között 3%, 5% és 3%. A két új parlamenti párt közül csak az LMP-ben ül két mandátumhalmozó képviselő: Ivády Gábort²⁷ a 2011-es önkormányzati választások során megerősítették polgármesteri pozíciójában, míg Jávor Benedek a Pest megyei közgyűlést tagja lett. A polgármester-képviselők eloszlását mutatja a 3. ábra, ami szemléletesen jelzi, hogy az előző ciklusokban a két nagy pártban közel azonos arányban voltak jelen a polgármesteri tisztséget is betöltő képviselők, vagyis az adatok a polgármesteri tisztség halmozása tekintetében nem ideológiai, hanem sokkal inkább a pártnagyság alapú megosztottságot mutattak: a nagy pártok egyértelmű előnyt élveztek a helyi erőforrásokért történő küzdelemben. 2010-ben viszont a Fidesz nagyarányú győzelme után a kormánypárti frakcióban a polgármester-képviselők jóval nagyobb számban voltak jelen. Ez egyrészt magyarázható a Fidesz önkormányzati választásokon elért eredményével, másrészt viszont köthető a tavaszi választásokon elért győzelemhez is, ami felhívja figyelmünket az országgyűlési és az önkormányzati választások együttmozgására.

²⁷ A disszertáció során feldolgozott adatbázis a 2010. októberi önkormányzati választások adatait tartalmazza, az utána bekövetkező változásokat (mint például Ivády Gábor kiválását az LMP frakcióból) nem tartalmazza.

3. ábra: Polgármester-képviselők létszáma a két nagy pártban 1994-2010



Forrás: Képviselői Adatbázis és saját számítások

A pártkötődést kormány-ellenzék viszonylatban is érdemes megvizsgálunk, hogy lássuk milyen hatással van az adott év országgyűlési választása és a pár hónapos kormányzati pozíció a helyi szinten betöltött funkciókra. Az adatok alapján azt mondhatjuk, hogy kezdetben a szocialisták dominálták a mandátumhalmozás területét, hiszen 1994-ben képviselőik 19%-a volt mandátumhalmozó, míg a Fidesznél ez az arány 9%. Ekkor a 15 polgármester-képviselő közül 11-en az MSZP frakcióhoz tartoztak, illetve 13-an a kormányzó szocialista-liberális koalíció tagjai. Ebben az időszakban a szocialista párt még jelentős előnnyel rendelkezett a helyi szervezettség és a mozgósítható személyi erőforrások tekintetében. A Fidesz azonban gyorsan felzárkózik, és a 1998-as ciklusban már a konzervatív koalíció volt abszolút többségben a mandátumhalmozó képviselők körében (62 vs 38 mandátumhalmozó képviselő és 30 vs 21 polgármester-képviselő a kormányzó jobboldali erők javára).

Érdekes módon 2002-ben több fideszes mandátumhalmozó politikus (104) ül az országgyűlésben mint szocialista (91), de a polgármester-képviselők körében szerény többséggel ismét a szocialista-liberális koalíció képviselői jelennek meg, akárcsak 2006-ban, amikor a szocialisták a mandátumhalmozók között is többségbe kerülnek. 2010-ben pedig, mint ahogy arra már fent is utaltam, a Fidesz frakció abszolút előnye érvényesül a mandátumhalmozók terén is. A jelenség értelmezéséhez több lehetséges magyarázó tényezőt is érdemes átgondolni. Egyrészt az adatok belesimulnak az országgyűlési választások és az önkormányzati választások átfogó dinamikájába: 1994-ben akárcsak 1998-ban és 2010-ben a koalíciós kormánypártok összességében több mandátumot szereztek a helyhatósági választásokon, míg 2002-ben és 2006-ban a kormánypártok mellett már az ellenzéki pártok is tényleges erőt képviseltek. Másrészt lehetséges, hogy az ellenzéki politikusok 2006-ra felismerték, hogy a helyi szint alternatív politikai térként is megjelenik, hiszen több „erős” ellenzéki politikus is megjelent a helyi versenyben és nyert pozíciókat – gondolhatunk itt újra Rogán Antalra vagy Pokorni Zoltánra. A helyi szint felé történő elmozdulást a Fidesz helyi szervezeteinek kiépítése is jelzi, a 2002-es választások után az ellenzék egyértelműen a választópolgárokkal való direkt kapcsolattartásra képes helyi csoportok megerősítését tűzte ki célul, Enyedi és Linek kutatásai alapján a Fidesz 2001 és 2005 között 400-ról 1050-re növelte a helyi szervezeteinek számát (Enyedi-Linek, 2008:463). Az erőviszonyok kiegyenlítődése tehát a Fidesz szervezeti felzárkózására is utal, vagyis a pártok, elsősorban a két nagy párt, az MSZP és a Fidesz mára szervezeten is összeértek, sőt az ellenzékben töltött két ciklust a Fidesz sikeresen ki tudta használni a háttérben való kiépítésére és a helyi jelenlét megerősítésére. A kormánypárti-ellenzéki törésvonal a megyei közgyűlési tagságok esetén sokkal hamarabb eltűnt, hiszen az 1994-es ciklus kormánypárti dominanciáját követően, a 2010-es ciklusig a kormánypárti és az ellenzéki tagok aránya kiegyenlítődik és 50% körül mozog. A 2010 ciklus újra kivételt képez, hiszen ekkor a fentebb vázolt trendnek megfelelően, a közgyűlési mandátumot is betöltő országgyűlési képviselők 80%-a kormánypárti politikus, ami újra megerősíti a Fidesz erős helyi jelenlétéről alkotott képet.

A fenti elemzés azt sugallja, hogy a pártok eltérő stratégiát folytattak a mandátumhalmozás tekintetében: míg a szocialistáknál a kezdetektől jelen volt egy

erős helyi csoport, addig a Fidesznél 2002 után jelentek meg az erős politikusok a helyi politikában. A hasonló nagyságú mandátumhalmozási csoportok mögött tehát ellentétes dinamika húzódik meg: míg a szocialistáknál a helyi politikus a helyi erőforrásokra támaszkodva jut be az országos politikába (botttom-up mozgás), addig a fideszes politikusok inkább az országos erőforrásokat felhasználva lépnek be a helyi politikába (top-down mozgás), ami ez lehet a helyi háttér megerősítését célzó stratégia része is. Ellenőriznünk kell tehát, hogy a két nagy párt között kimutatható-e valamilyen különbség a helyi és az országos szint közötti mozgás tekintetében. A 8. táblázatban ciklusok szerint szerepelnek a két nagy párt padsoraiban ülő mandátumhalmozó politikusok két csoportra bontva: az „alulról érkező” képviselők már megválasztásuk előtt is rendelkeztek helyi tapasztalattal (polgármesterek, képviselőtestületi tagok vagy megyei közgyűlési tagok voltak), míg a „felülről érkezők” csoportja országgyűlési megválasztása után, helyi tapasztalat nélkül nyert helyi mandátumot.

8. táblázat: A mobilitás iránya az MSZP és a FIDESZ mandátumhalmozó képviselőinek körében

Ciklus		MSZP		FIDESZ	
		Alulról érkező	Felülről érkező	Alulról érkező	Felülről érkező
1994	N	26	16	2	0
1998	N	28	10	12	51
2002	N	66	24	24	80
2006	N	82	26	22	62
2010	N	14	3	20	110
Összesen	N	217	79	80	303
	%	73%	27%	21%	79%

Forrás: Képviselői adatbázis és saját adatgyűjtés

A várakozásoknak megfelelően a Fidesznél a felülről érkezők csoportja sokkal markánsabban van jelen a mandátumhalmozó között mint az MSZP-nél, ahol az alulról érkező mandátumhalmozók vannak többségben. Az adatok alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a két párt tényleg ellenkező stratégiát folytat a mandátumhalmozás terén: míg a szocialisták jellemzően megőrzik helyi pozícióikat az országgyűlési mandátum elnyerése után is, addig a fideszesek az országos politikából próbálnak meg helyi tőkét kovácsolni maguknak. Ez a megfigyelés részben feloldja a Fidesz frakcióban látszólag megjelenő ellentétet: bár valóban több mandátumhalmozó,

polgármester-képviselő ül a párt vezető székeiben, többségüket a párt delegálta helyi szintre és így a szabályozás esetleges szigorítása nem a saját erőből kiépített helyi háterszágot támadja.

Az adatsorok elemzése során szinte minden vizsgálatnál két kiugró esettel, vagyis ciklussal találkozunk: az egyik az első vizsgált ciklus, az 1994-es, ami egyértelmű szocialista előnyt mutat a mandátumhalmozási képesség terén, míg a másik a 2010-es ciklus, amikor pedig jobboldali főlényt regisztrálunk. Ez a két eltérés is a kormány-ellenzéki dinamika meghatározó erejét mutatja, hiszen mind a két esetben az országgyűlési választásokon nagy előnyt értek el a kormánypártok és így a kormánypárti politikusok voltak sikeresebbek helyi szinten is. A 2010-es eredmények ezen túl a pártok domináns szerepét is jelzik, ami még a helyi mandátumokra jellemző folytonosságot is képes volt megtörni²⁸. Ezt a jelenséget mind a két párt esetében megvizsgálom: egyrészt megnézem a helyi szinten több ciklust is betöltő szocialista polgármesterek választási eredményeit, másrészt pedig elemzem az új fideszes polgármesterek megjelenését. Mind a két vizsgálat arra a feltételezésre épül, hogy az inkumbensek előnyt élveznek a választások során (Kozma-Kumin, 2011). 2006-ban a polgármestere-képviselőknél is érvényesült ez az előny: az országgyűlésben ülő szocialista polgármesterek harmada (11 fő) harmadik, negyedik vagy ötödik polgármesteri ciklusát kezdte meg 2006 őszén. A 2010-es választásoknak azonban a szocialista polgármester-képviselők erős ellenszélben vágtak neki. A polgármesterek helyi népszerűségére már az országgyűlési választások alapján is következtethettünk, hiszen szocialista színekben több polgármester is indult egyéni körzetben, de nyerni csak a XIII. kerületi Tóth József tudott.

Az országgyűlési választások vizsgálata során Zongor (2006c) rámutatott, hogy azok a polgármesterek, akik egyéniben indulnak, a saját falujuk-városuk szavazókörében jobb eredményt érnek el mint az egyéni kerületben. Ha ezt az összefüggést megvizsgáljuk a vesztes szocialista polgármestereknél, akkor azt látjuk, hogy valóban van olyan polgármester jelölt, aki a saját településén nyerhetett volna

²⁸Az állítás és az ezt követő elemzés csak a mandátumhalmozó polgármesterekre értendő, a polgármester-választásokon 2010-ben is kimutatható volt az inkumbensek előnye (erről részletesen lásd Kozma-Kumin, 2011).

(Karsai József Battonyán²⁹ és Vécsi István Ricsén), de a polgármesterek többsége helyben is veszített, ami rossz választási eredményt prognosztizált az önkormányzati választásokra. Az önkormányzati választásokon valóban újra igazolódott a pártok elsősorú ereje, hiszen összesen két szocialista mandátumhalmozó polgármester tudta megtartani helyi vezető mandátumát: Botka László harmadszor lett Szeged polgármestere, Tóth József ötödik ciklusát kezdi Újlipótvárosban. Rajtuk kívül még egy új szocialista képviselő nyert polgármesteri posztot: Baracska József Zalaszentgrót polgármestere lett 2010-ben. A Fidesz-KDNP színeiben indulók ellenben kedvező politikai klímában dolgoztak, így itt a mandátumhalmozás vizsgálata szempontjából az lehet izgalmas kérdés, hogy a kormánypártok hány országgyűlési politikust tudtak újoncként helyi szintre delegálni? 2010-ben a Fidesz-KDNP frakcióban ülő 81 polgármester közül 27-en lettek első ízben helyi vezetők, ami jelzi, hogy a kormánypártok és politikusaik képesek voltak helyi szinten is kamatoztatni népszerűségüket.

A mandátumhalmozás tehát meghatározó jelensége a magyar politikai életnek és fontos jellemzője a parlamenti képviselők egy csoportjának. A kérdés már csak az, hogy miért? Mi motiválja a képviselőket és pártjukat a mandátumhalmozásra? Láthattuk, hogy a Fidesznél ez egyértelműen kapcsolható a párt intézményépítési stratégiájához, a helyi beágyazottság és láthatóság növeléséhez. Érdekes azonban ezt a kérdést pontosabban is megvizsgálunk. Knapp az elérhető erőforrásokra hívja fel a figyelmet: „a képviselők törekszenek a helyi tisztségek megtartására vagy, mert önmagában értéknek tartják azt vagy, mert sok helyi erőforráshoz – pénzügyi, logisztikai és személyi erőforrásokhoz – juthatnak” (Knapp, 1991:30).

A magyar önkormányzati rendszerben azonban mandátum és mandátum között nagy különbség van az elérhető erőforrások tekintetében: egy kisebb község illetve egy megyei jogú város vezetői pozíciója nem egyenértékű, hiszen az utóbbiban több pénzügyi forrás áll rendelkezésre, a polgármesterség több választópolgárhoz jelent elérést, illetve a politikai tevékenység nagyobb nyilvánosságot kap. Ha tehát az erőforrás számít, akkor az országos politikában aktívan résztvevő képviselők inkább

²⁹ Karsai József például Békés megye 7. választókerületében indult. A választókerülethez 6 battonyai választókör tartozik, amelyekben rendre Karsai József nyerte meg a szavazatok többségét. Azonban a választókerület egészét tekintve Karsai alulmaradt a Fidesz-KDNP jelöltjével, Simonka Györggyel szemben.

a tőkeerősebb nagyvárosok, illetve fővárosi kerületek felé orientálódnak helyi szintű politikai tevékenységük során. Böhm szerint: „A városok külön kategóriát képeznek, mivel Magyarországon mindig kedvezőbb helyzetben voltak a falvaknál s a kisebb településeknél. Tudjuk jól, hogy számos város önkormányzata is nehéz helyzetben van, hatalmas deficitet halmozott föl, azonban aligha kétséges, hogy az állam nem hagyja őket csődbe jutni. A nagypolitikának ugyanis szüksége van rájuk, ezért is telepszik rájuk, és sikereikben is igyekszik osztozni.” (Böhm, 2010:28). Ezt támasztja alá Szőgyi Lenke (2006) tanulmánya is, aki a megyei jogú városok vizsgálata során rámutat, hogy ezekben a városokban egyre nagyobb számban található országgyűlési képviselők polgármesteri pozíciókban. Ezzel szemben Dewoghélaere, Magni Berton és Navarro (2006) azt állítják, hogy a képviselők azért képesek egyszerre több mandátumot is ellátni avagy több pozícióban is helyt állni, mert a centralizáltság és a szűk helyi mozgástér limitálja a helyi feladatok ellátásához szükséges idő- és energia-befektetést. Ebből következően ők azzal a feltételezéssel élnek, hogy a mandátumhalmozás jelensége Franciaországban a nagy népsűrűséggel bíró városok helyett a gyéribben lakott, vidéki települések felé irányul, amit a 2002-es ciklusban megjelenő cumulare vonatkozóan részben igazolni is tudnak (2006:328-329). A harmadik hipotézis azt az összefüggést vizsgálja, hogy a területi hatalommegosztás milyen szintjein jelenik meg jellemzően a mandátumhalmozás: *a polgármesteri mandátumokat a települések jogállása szerint hierarchiába rendezve, a képviselők elsősorban a magasabb szintű pozíciók felé orientálódnak (H3)*. A vizsgálathoz a települések közjogi besorolását választottam és azt feltételeztem, hogy a magasabb szintű településeken (városok és megyei jogú városok, illetve a budapesti kerületek) több az országgyűlési képviselő, mint a községekben. A 9. táblázat adatai azt mutatják, hogy a 46 fővárosi kerület és megyei jogú város viszi a polgármester-képviselők több mint 1/3-át, a városok a csoport felét, míg a községek csak 1/5-ét.

9. táblázat: Polgármesteri pozíciók megoszlása település-típus szerint 1994-2010 között

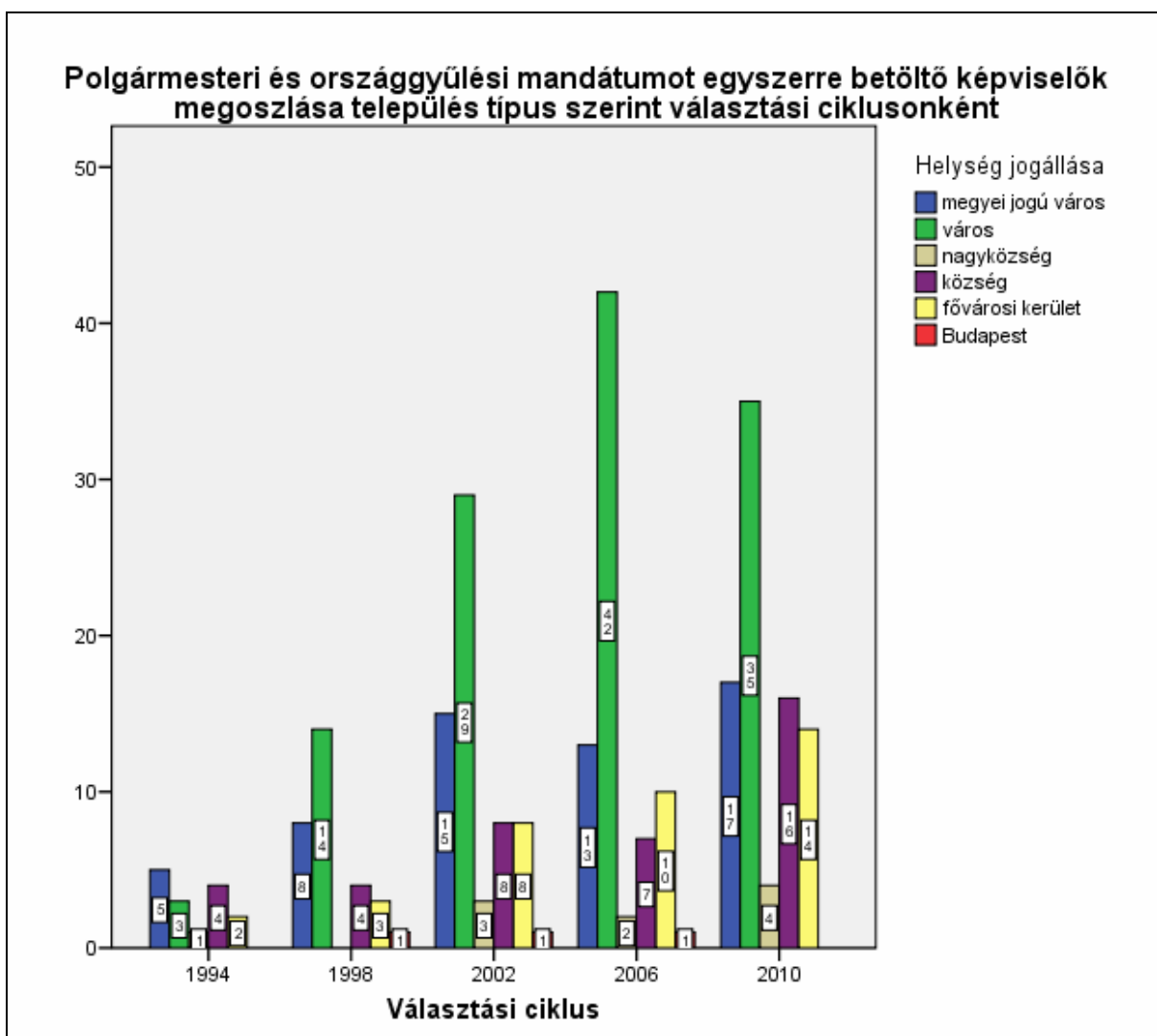
Település típus	Gyakoriság	% az összes polgármesteri pozícióhoz viszonyítva
Fővárosi kerület	40*	15%
Megyei jogú város	58	22%
Város	123	45%
Község	49	18%
Összesen polgármester	177	100%

*a budapesti főpolgármesteri pozíciót is beleértve

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

Figyelembe véve, hogy a fenti megoszlás az összes esetszámmra vonatkozik, a tendenciák megrajzolásához érdemes ciklusonként is megvizsgálni az adatokat. A 4. ábra adatai is jól mutatják, hogy a kezdeti időszak után a polgármesteri pozíciók megoszlása 98 után nem változott jelentősen: a képviselő-polgármesterek kb. fele városi polgármester, ötödük megyei jogú város polgármestere, míg a fővárosi és községi polgármesterek aránya 10-15% között mozog. Az alacsony esetszám miatt az 1994-es eltérő adatait nem értelmezhetőek kiugró esetként, a 2010-es ciklus adatai azonban már egyértelmű csökkenést mutatnak a megyei jogú városok képviselői között és növekedést a községi polgármesterek arányában. A 2002-es és a 2006-os ciklusban a 23 budapesti kerületből 10-ben, azaz a kerületek 43%-ában, illetve a 23 megyei jogú városból 14-ben, azaz a megyei jogú városok 60%-ában, míg 2010-ben 17-ben, a megyei jogú városok 74%-ban országgyűlési képviselő töltötte be a polgármesteri pozíciót.

4. ábra: A polgármester pozíciók megoszlása az országgyűlési képviselők körében, településtípusok szerint 1994-2010



Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

Az adatok tehát alátámasztják a harmadik hipotézist, hiszen a feltételezhetően több elérhető forrással rendelkező településeken, a városokban, a megyei jogú városokban, a fővárosban illetve a fővárosi kerületekben, a polgármesteri pozíciókban valóban felülreprezentáltak az országgyűlési képviselők. Úgy tűnik tehát, hogy a helyi szinten elérhető erőforrások nagymértékben meghatározzák, hogy mennyire vonzó az adott település a képviselők számára. Ezt támasztja alá az is, hogy az országos szint felől a helyi szint felé mozgó képviselők (vagyis akik országgyűlési mandátumuk elnyerése után lettek polgármesterek) megoszlása az összes képviselő által felrajzolt mintát követi: nagy többségük a főváros (19%), a

megyei jogú városok (22%) és a városok (45%) felé orientálódik, míg 14%-uk kisebb településeken lesz polgármester.

A helyi szinten elérhető erőforrások mérése vagy akár megbecsülése igen nehéz kérdés, a politikai és a gazdasági elit összefonódása, a kampányfinanszírozás átláthatatlansága szinte lehetetlenné teszi a pénzügyi erőforrások számbavételét. A politika tőke indirekt módon azonban vizsgálható: a képviselők mandátumszerzési módjának feltérképezésén keresztül következtethetünk arra, hogy a helyi szinten felhalmozható politikai tőke mennyiben támogatja a helyi jelölést, azaz az egyéni kerületben való indulást, illetve a helyi, azaz egyéni választókörzeti nyeresi esélyeket.

Elsőként a képviselők helyi politikai tapasztalatának függvényében vizsgálom meg az indulási és megválasztási helyeket, azzal a feltételezéssel élve tehát, hogy az erős helyi háttér motiválja az egyéni választókörzetben való indulást, illetve növeli az egyéniben történő megválasztás esélyét. Az eddigi gyakorlatnak megfelelően külön kezelem azokat a képviselőket, akik már megválasztásuk előtt polgármesteri pozíciót töltöttek be azoktól, akik más helyi politikai tapasztalattal rendelkeznek. A 10. táblázat adatai alapján azt mondhatjuk, hogy még az erős helyi politikai háttérrel, azaz polgármesteri pozícióval rendelkező politikusokra sem jellemző a csak egyéniben való indulás: a 145 esetből 3-an indultak csak egyéni választókörzetben, ami megfelel az alapsokaságban tapasztalható tendenciának, hiszen a pártok által dominált politikai térben az egyéni erőforrások csak kiegészítik a párt-háttérrel, önálló funkcióval azonban nem bírnak.

10. táblázat: Az indulási helyek és a helyi politikai tapasztalat kapcsolata

Indulási hely		Helyi politikai tapasztalat			Összesen
		nincs	igen	polgármester	
Csak egyéni választókerület	N	14	14	3	30
	%	1%	2%	2%	2%
Csak területi lista	N	64	79	15	158
	%	7%	11%	10%	9%
Csak országos lista	N	111	29	2	142
	%	12%	4%	1%	8%
Egyéni választókerület és területi lista	N	186	206	60	452
	%	20%	29%	41%	25%
Egyéni választókerület és országos lista	N	61	16	5	82
	%	6%	2%	3%	4%
Területi lista és országos lista	N	74	67	15	156
	%	8%	10%	10%	9%
Egyéni választókerület és területi lista és országos lista	N	432	298	45	775
	%	46%	42%	31%	43%
Összesen	N	942	709	145	1 796*
	%	100%	100%	100%	100%

*az adatbázisban 208 hiányzó adat van

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

A legnépesebb csoport 60 esettel azoknak a képviselőknek a csoportja, akik egyéniben és területi listán indultak. Ebben a csoportban a polgármesteri múlttal rendelkező képviselők egyértelműen felülreprezentáltak, hiszen 41%-uk indult ebben a formában, míg az alapsokaságban ez az arány 25%. A polgármesteri múlttal rendelkező képviselők a csak országos listán indulók csoportjában viszont erősen alulreprezentáltak, hiszen a 8%-hoz képest közöttük 1% a csak országos listán indulók aránya. Összességében vizsgálva, a helyi politikai tapasztalattal rendelkező képviselők indulási helyüket tekintve felülreprezentáltak a helyi szinthez közelebb álló területi listán és a területi listán meg egyéni választókerületben indulók között és bár nem támaszkodnak kizárólagosan egyéni körzetükre, a helyi szinthez mindenképpen kötődnek. A helyi politikai tapasztalat és az indulási hely közötti kapcsolat statisztikailag is szignifikáns, de viszonylag gyenge (CramerV=0,171, p=0,00).

A mandátumhalmozó képviselők között az adatok hasonló tendenciákat mutatnak: kevesen indultak csak egyéniben, a legtöbben egyéniben és területi listán jelöltették magukat, míg a képviselő-polgármesterek erősen alulreprezentáltak az egyéni és területi és országos listán indulók között (11. táblázat).

11. táblázat: Az indulási hely és mandátumhalmozás kapcsolata

Indulási hely		Mandátumhalmozó		Összesen
		nem	igen	
Csak egyéni választókerület	N	17	14	30
	%	2	2	2
Csak területi lista	N	84	74	158
	%	8	11	9
Csak országos lista	N	125	17	142
	%	11	2	8
Egyéni választókerület és területi lista	N	210	242	452
	%	19	35	25
Egyéni választókerület és országos lista	N	70	12	82
	%	6	2	5
Területi lista és országos lista	N	88	68	156
	%	8	10	9
Egyéni választókerület és területi lista és országos lista	N	508	267	775
	%	46	39	43
Összesen	N	1 102	694	1 796*
	%	100%	100%	100%

*az adatbázisban 208 hiányzó adat van

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

Az indulási hely vizsgálata után érdemes megnézni, hogy milyen ágon kerültek megválasztásra a képviselők. Először a helyi politikai tapasztalat függvényében vizsgáljuk a megválasztás helyét, ezt az összefüggést mutatja a 12. táblázat.

12. táblázat: A megválasztási hely és a helyi politikai tapasztalat kapcsolata

Megválasztási hely		Helyi politikai tapasztalat			Összesen
		nem	igen	polgármester	
Egyéni választókerület	N	389	328	87	803
	%	41%	46%	60%	44%
Területi lista	N	307	302	47	656
	%	32%	42%	32%	36%
Országos lista	N	255	89	12	356
	%	27%	12%	8%	20%
Összesen	N	951	719	146	1 816*
	%	100%	100%	100%	100%

*az adatbázisban 188 hiányzó adat van

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

A helyi politikai tapasztalat és a megválasztás módja között statisztikailag szignifikáns a kapcsolat (Cramer $V=0,146$, $p=0,000$). A polgármesteri pozíciótól különböző helyi politikai tapasztalattal rendelkezők felülreprezentáltak az egyéni választókerületből bejutottak és a területi listáról bejutottak között. A polgármesteri tapasztalattal rendelkező képviselők felülreprezentáltak az egyéni választókerületből bejutottak között, az esetek több mint felében a volt polgármesterek egyéniben szereztek mandátumot (lásd 12. táblázat). A mandátumhalmozó képviselők esetében az adatok ugyanezeket a tendenciákat mutatják: erősen felülreprezentáltak az egyéniben bejutottak között, alulreprezentáltak a területi listáról bejutottak között és erősen alulreprezentáltak az országos listáról bejutottak között.

A helyi jelöltállítás vizsgálatánál ki kell térni a képviselők helyi beágyazottságának vizsgálatára, vagyis arra, hogy a jelölt mennyire köthető az adott településhez vagy régióhoz a születési hely vagy a lakóhely tekintetében. Az adatbázis alapján ezt a feltételezést nem lehet megfelelően tesztelni, hiszen csak a születési helyet és a polgármesterré választás helyét lehet összevetni, ami egyrészt torzíthat, hiszen a kórházi ellátottság miatt a születési hely nem biztos, hogy megegyezik a tényleges nevelkedési hellyel, másrészt pedig a helyi szinten való beágyazottsághoz nemcsak a helyi származás, de a hosszú távú ott tartózkodás is hozzájárulhat. Ha mindezen fenttartások mellett összevetjük a születési helyet a polgármesteri tisztség betöltésének helyével, akkor azt találjuk, hogy a képviselő-polgármesterek harmada lett születési helyén polgármester, ami a fent említett megszorítások mellett sem

mondható magas aránynak, vagyis a születési hely mint a helyi beágyazottság egy lehetséges mutatója nem bír kizárólagos magyarázó erővel a helyi jelöléshez.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a helyi jelöltállítás megértéséhez a képviselők helyi beágyazottsága – a helyi politikai tapasztalat vagy a születési hely – nem ad elégséges magyarázatot, itt a pártok kiválasztási mechanizmusa (Cotta, 1982; Gallagher-Marsh, 1988) és szervezeti felépítése (Katz, 2001; Rahat-Hazan, 2001), sokkal inkább meghatározó. Bizonyos tendenciák azért megfigyelhetők: az egyéni választókerületek tekintetében megállapíthatjuk, hogy még az erős helyi bázissal rendelkező képviselőket sem merik csak egyéni választókerületekben indítani az országgyűlési választások alkalmával és így jellemzően az egyéni választókerület mellett területi listán is jelölik őket. A helyi pozícióval rendelkező vagy helyi tapasztalattal bíró képviselők sokszor egyéni körzetből jutnak be, ami jelzi, hogy a helyi munka során valóban képesek voltak politikai tőke felhalmozására. Ezeket a politikusokat országos listán csak ritkán jelölik a pártok és jellemzően nem is innen jutnak be az országgyűlésbe. A 2010-es választási eredmények csak részben írják felül az eddigi tapasztalatokat: az egyéni ágon induló szocialista polgármesterek sikertelensége alátámasztja azt a következtetést, hogy az egyének politikai tőkéje csak kiegészíti a párt-háttérrel, de nem képes kompenzálni annak esetleges hiányát. Ennek következtében azonban módosítani kell azt a megállapítást miszerint az erős helyi bázissal rendelkező képviselők többségében egyéni választókerületükben szerzik meg országgyűlési mandátumukat. Jó példa erre Botka László, aki 2002 óta Szeged szocialista polgármestere: ő miután 1998-ban, 2002-ben és 2006-ban is Csongrád megye 3. számú egyéni választókerületében nyert mandátumot, 2010-ben csak területi listán jut be a parlamentbe. Értelmet nyer tehát az eddigi választások során is megfigyelt jelöltállítási stratégia, miszerint az erős helyi embereket az egyéni kerületek mellett az adott körzet területi listáján is indítják. Az önkormányzati választásokon viszont többet érhet az erős helyi beágyazottság (erre az említett Botka László is jó példa, hiszen szocialista képviselőként is sikerült megnyernie a polgármesteri választásokat Szegeden), bár a párt fontosságát még ilyenkor is csak kivételes esetekben tudja felülmúlni a személy.

Az elérhető erőforrások tehát egyértelműen motiválják a helyi pozíciók megszerzését és megtartását. Feltételezésem szerint a helyi kötődés túlmutat a képviselők

országgyűlési pályáján: amellett, hogy a stabil helyi bázis jó felemelkedési lehetőséget biztosít, illetve az elérhető erőforrásokon keresztül támogatja a sikeres országos politizálást, egyfajta visszavonulási vagy alternatív útként biztonsági hálóként is funkcionálhat. Vizsgáljuk meg, hogy a parlamentből kikerülő polgármesterek képesek voltak-e megőrizni településvezető szerepüket a parlamentből való kilépés után is? Az adatbázisban szereplő 270 esetből 64 olyan eset van, ahol a polgármesteri tisztséget is ellátó képviselő a következő ciklusban kikerül a parlamentből³⁰. Az országgyűlésből való kikerülés után a 62 képviselőből 34-en sikeresen szerepeltek a következő ciklus helyhatósági választásain és megtartották polgármesteri funkciójukat. Közülük 26-an már képviselővé választásuk előtt is polgármesterek voltak. Az ő karrierútjuk támogatja azt az elképzelést, miszerint a helyi politikai olyan biztos háttér, ahonnan át lehet lépni az országos politikába, majd vissza lehet lépni oda. Abból a 28 képviselőből, aki a parlamentből való kilépés után nem tartotta meg a pozícióját, csak tízen voltak parlamenti képviselővé választásuk előtt is polgármesterek, 18-an a „felülről érkező” csoportba tartoztak. Ellenben a 27 képviselő közül, akik országgyűlési megválasztásuk előtt nem voltak polgármesterek, a parlamentből való kilépés után csak 10-nek sikerült megtartani a pozícióját: a 2006-os ciklusban Gyapay Zoltán továbbra is Öskü polgármestere, Pogácsás Tibor Monor, Sisák Imre János Pásztó, míg Wekler Ferenc Mecseknádasd polgármestere maradt; míg a 2010-es önkormányzati választások után Faragó Péter Sajószentpéter, Karsai József, Battonya, Laboda Gábor Üröm, Tóth József Polgár, Vécsi István Ricse, Vigh Ilona pedig Biharugra polgármestere maradt. Ez utalhat arra, hogy a helyi szinten országgyűlési képviselőként megjelent politikusok helyi bázisa nem olyan erős mint azoké, akik helyi szintről indították el a karrierjüket. A 2010-es ciklus adatai azért is érdekesek, mert néhány szocialista politikusnak a fő áramlat ellenében is sikerült megtartania polgármesteri pozícióját, igaz közülük többen is függetlenként indultak az önkormányzati választásokon (mint például a fent említett Karsai József, Laboda Gábor vagy Faragó Péter). Bár a parlamentből kikerülő polgármesterek tekintetében kis számú megfigyelésre kell támaszkodnom, az adatok azt jelzik, hogy a további kutatásra érdemes az a feltevés, hogy a helyi szintnek megtartó ereje van a magyar

³⁰ A 64-ből két rendhagyó eset van: Szántó János, Bicske és Tasnádi Péter, Pécs polgármestere a 2006-2010-es ciklusban elhunytak, a továbbiakban így 62 fővel számolunk tovább.

politikában. A visszatérők ugyan többen vannak a megtartók között, mégsem tekintem igazoltnak azt az elképzelést, hogy azok a képviselők, akik helyi szintről indították a pályafutásukat és már a parlamenti politizálás előtt is polgármesterek voltak könnyebben tudnának polgármesterek maradni. A polgármesterként eltöltött idő nagyobb magyarázó erővel bírhatna (gondoljunk csak például Szabados Ákos szocialista XX. kerületi polgármesterre vagy Nagy Sándorra, Kistelek fideszes polgármesterére, akik negyedik ciklusukat kezdték 2010 októberében polgármesterként), de ennek a statisztikai eszközökkel történő bizonyításához nagyobb elemszámú mintára lenne szükség.

Összefoglalva a képviselők között fellelhető egy erős helyi kötődésű csoport, amelynek tagjai párhuzamosan töltik be az országgyűlési funkciójukat és egy vagy több helyi funkciót. Az adatokból látszik, hogy összességében egyre több képviselő orientálódik a helyi szint felé, bár a megyei közgyűlési tagsági létszám az utolsó két ciklusban visszaesett. Ennek a visszaesésnek az okát részben a megyei hatáskörök gyengülésével magyarázhatjuk, részben pedig más testületek mint például a Területfejlesztési Tanácsok vonzerejének növekedésével. A helyi pozíciók a kormánypárti és az ellenzéki képviselők számára is fontosak, azaz megerősítésként és alternatív politikai térként is funkcionálhatnak. Az országgyűlési és a helyhatósági választások dinamikája a képviselők körében is meghatározónak tűnik, bár ezt a feltételezést igazán a jelöltállítások ismeretében lehetne bizonyosabban ellenőrizni. A 2010-es választások eredményei alapján viszont biztosan állíthatjuk, hogy a pártkötődés meghatározó a képviselők a mandátumhalmozási képességét illetően. A parlamentből kilépő polgármester-képviselők utóéletének vizsgálata azt mutatja, hogy a helyi funkciók visszavonulási útvonalat is kínálnak a politikusok számára.

A mandátumhalmozás leginkább a helyi politikai tapasztalathoz köthető, a polgármesterség és a megyei közgyűlési tagság esetén is. A keresztábra elemzés szerint a helyi politikai tapasztalat és a polgármesteri pozíció között szignifikáns kapcsolat van, akárcsak a helyi politikai tapasztalat és a megyei közgyűlési tagság között. A pozíciók felhalmozása irányába mutat az is, hogy sok polgármesteri tisztséget betöltő képviselő megyei közgyűlésben is tagságot vállal (lásd 13. táblázat): a polgármester-képviselők 22%-a megyei közgyűlési tag.

13. táblázat: Közgyűlési tagság és a polgármesteri funkció megoszlása

Képviselő és polgármester		Nincs közgyűlési mandátuma	Van közgyűlési mandátuma	Összesen
Nem polgármester	N	1 441	293	1 734
	%	83	17	100%
Polgármester	N	212	58	270
	%	78	22	100%
Összesen	N	1 653	351	2 004
	%	82	18	100%

Forrás: Képviselői Adatbázis és saját adatgyűjtés

Az eredményeket még ki kell egészítenünk azzal, hogy ha a korábban helyi politikai tapasztalattal nem rendelkező polgármestereket vizsgáljuk, megfigyelhetjük, hogy sok esetben egy másik országgyűlési képviselőt követtek a polgármesteri székben: Budapest I. kerületi polgármestere 94-98 között Katona Tamás volt, 98 óta viszont Nagy Gábor Tamás tölti be ezt a posztot. Budapest V. kerületének polgármestere 2002-2006 között Steiner Pál volt, 2006-ban ezt a helyet Rogán Antal nyerte el. Hódmezővásárhely polgármestere 1990-től Rapcsák András, aki 1994-ben képviselő lett és képviselősege mellett volt polgármester 2002-ig, halála utána ezt a tisztelet Lázár János veszi át, aki szintén képviselő. Bár az alacsony esetszám miatt még nem beszélhetünk statisztikai értelemben bizonyítható jelenségről, logikus azt feltételezni, hogy a polgármesteri jelöltállításnál országgyűlési képviselő ellen egyre több esetben egy másik országgyűlési képviselőt indítanak a pártok.

4.4 A mandátumhalmozás egyéb elemei: az önkormányzati rendszeren kívüli pozíciók

Az önkormányzaton kívüli pozíciók értékelése során először a területfejlesztési és területrendezési feladatokhoz kapcsolódó intézményrendszerben elfoglalt mandátumokat vizsgálom meg. A harmadik fejezetben bemutatottaknak megfelelően különbséget kell tennünk az egyes választott pozíciókhoz kapcsolódó egyéb mandátumok, az önkormányzaton kívüli választott tisztségek és delegálással betöltött között. Az első csoportba azok a „kapcsolt” mandátumok tartoznak, amelyeket törvény rendel hozzá egyes pozíciókhoz, jellemzően a megyei jogú városok polgármesterségéhez. A területfejlesztési struktúrában ilyen a megyei

területfejlesztési tanácselnöki pozíciója, amit az adott megyei közgyűlés elnöke foglal el és a megyei jogú városok megyei területfejlesztési tagsága is. A regionális fejlesztési tanácsokban ugyanezekhez a pozíciókhoz kapcsolódik garantált tagság: a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, azaz az adott megyei közgyűlés elnökei és a megyei jogú városok polgármesterei biztosan helyet kapnak itt. Ez az automatikus halmozás tovább erősíti a megyei jogú városok polgármesteri tisztségének vonzóságát és magyarázza mandátumhalmozás domináns jelenlétét ezekben a pozíciókban.

A megyei és regionális területfejlesztési tanács tagjai között megtaláljuk még az érintett többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok képviselőit is, akik legtöbbször az adott társulások/tanácsok elnökei. Ezek a mandátumok már nem kapcsolhatóak direkt módon bizonyos pozíciókhoz, betöltésük kettős szelekcióhoz kötött. Első lépésben az adott társulás vagy tanács tagjai választanak elnököt maguk közül, második lépésben pedig az adott megye vagy régió területén található társulások/tanácsok választják meg képviselőiket a megyei és regionális fejlesztési tanácsokba. Feltételezésem szerint a polgármester-képviselők kettős mandátumukból adódóan jelentős előnyt élveznek a kettős szelekció mindkét szintjén, hiszen a területi és az országos politikába egyaránt beágyazódnak, karrierjükben talán itt érhető a leginkább tetten a „határon állás”. A jelenség vizsgálatához a 2006-os és a 2010-es parlamenti ciklus polgármester-képviselői körében vizsgáltam meg a területfejlesztési intézményekben betöltött pozíciókat.

A kistérségi társulásokban/fejlesztési tanácsokban az érintett helységek polgármesterei vesznek részt szavazati joggal, a társulás/tanács vezetését pedig egy választott – egy elnökből és egy vagy két alelnökből álló - elnökség tölti be. Tisztújításra főszabályként az önkormányzati választások után kerül sor, de mivel változások a ciklus folyamán is történhetnek, az adatgyűjtésem egy konkrét időpontra vonatkozik: a 2006-os ciklusnál az Önkormányzati Minisztérium 2008 június 3-i közlése alapján dolgoztam³¹, míg a 2010-es ciklusnál 2011. nyarán saját adatgyűjtést végeztem a kistérségi honlapok, a képviselői önéletrajzok és egyéb sajtómegjelenések alapján. A 2006-os és a 2010-es ciklusban is a polgármester-

31

[http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/web_gyik/771232D5CEE4EDED125746300430F5E/\\$file/kistersegi_tarsulasok_20080603.htm?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/web_gyik/771232D5CEE4EDED125746300430F5E/$file/kistersegi_tarsulasok_20080603.htm?OpenElement)

képviselők több mint fele töltött be elnöki pozíciót kistérségi társulásokban vagy fejlesztési tanácsokban. Ha az alapsokaságból kizárjuk a budapesti kerületek polgármestereit, akkor még erőteljesebb a mandátumhalmozás megjelenése: 2006-ban 64-ből 39, míg 2010-ben 70-ből 46 polgármester-képviselő volt kistérségi társulás vagy fejlesztési tanács elnöke. Az elnöki pozíció betöltése erős összefüggést mutat a település jogállásával is: a megyei jogú városok polgármesterei szinte automatikusan kerülnek megválasztásra³², míg a községi és nagyközségi polgármesterek közül 2006-ban senki, 2010-ben is csak négyen töltenek be elnöki pozíciót. A városi polgármester-képviselők háromnegyede elnök lett mind a két ciklusban, a kimaradók között pedig sok olyan politikust találunk, akinek kistérségében más mandátumhalmozó polgármester is tevékenykedik³³.

A regionális fejlesztési tanácsokra vonatkozó adatgyűjtéshez csak a 2010-es ciklusra vonatkozóan állnak rendelkezésre adatok. Ebben a ciklusban az feltételezettől eltérő kép bontakozik ki: a regionális fejlesztési tanácsokban a kistérségek képviseletében jellemzően nem mandátumhalmozó képviselők jelennek meg, közülük összesen ötöt találunk ilyen minőségben. A delegálással betöltött pozíciókban azonban már több polgármester-képviselő is helyet foglal: a Közép Magyarországi Regionális Tanács 18 tagja közül 4 miniszteri képviselő egyben polgármester és országgyűlési képviselő is (Láng Zsolt, II. kerületi polgármester, Nemzetgazdasági Minisztérium gazdaságpolitikai miniszteri képviselő; Bácskai János, IX. kerületi polgármester, Vidékfejlesztési Minisztérium környezetvédelemért felelős miniszteri képviselő; Kocsis Máté, VIII. kerületi polgármester, Nemzeti Erőforrás Minisztérium egészségügyért felelős miniszteri képviselő; míg Riz Levente, XVII. kerületi polgármester, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium miniszteri képviselő), mellettük Németh Szilárd, XXI. kerületi polgármester, a főpolgármester

³² 2006-ban hárman: Ipkovich György, Szombathely, Kálmán András, Dunaújváros és Tasnádi Péter, Pécs polgármesterei nem elnököltek kistérségükben, míg 2010-ben egyedül Puskás Tivadar, Szombathely polgármestere nem tölt be elnöki pozíciót.

³³ Egyedül Molnár Oszkár, Edelény polgármestere esetén találkozunk a mandátumhalmozás elleni érveléssel: Edelényi Kistérség Többcélú Társulása Társulási Tanácsának 2010. november 4-i ülésén megtartott választásokon Molnár Oszkár is jelöltként indult Szaniszló János, Szendrő polgármestere ellen, de miután a választás érvénytelen lett, egy rövid tanácskozás után visszavonta jelölését, arra hivatkozva, hogy „a szavazás eredménye azt mutatja, hogy az általános vélemény szerint legyen más az országgyűlési képviselő és legyen más a kistérség elnöke, ezért megköszöni a szavazatukkal it támogató polgármesterek bizalmát és visszalép a további versenytől.” (2010. 11. 04. jegyzőkönyv, letölthető:

http://onkormanyzat.edelenykisterseg.hu/content_onk/cont_4d3acdb608c596.05463385/tanacsules_11_04..pdf)

képviselőjeként, Kovács Péter, XVI. kerületi polgármester pedig a fővárosi önkormányzatok képviselőjeként van jelen.

A mandátumhalmazok delegáltként való megjelenése nem korlátozódik a budapesti polgármesterekre, szinte minden regionális fejlesztési tanácsban találunk polgármesteri és országgyűlési mandátumot is miniszteri képviselőt. Az adatok tehát azt jelzik, hogy a mandátumhalmazok képviselői a politika „erős emberei”, politikai támogatottságuk kétirányú, nemcsak helyi szinten, de országos szinten is sikeresen indulnak a választott és a delegálással betöltött pozíciókért.

A mandátumhalmazás további elemei közül az önkormányzati érdekszervezeteket és a Régiók Bizottságában betöltött pozíciókat vizsgálom meg. Bár mind a két szervezet az önkormányzati érdekérvényesítési csatornát jelent, két fontos különbséget ki kell emelnünk: először is az önkormányzati érdekszervezetek hazai szinten, míg a Régiók Bizottsága uniós szinten végzi tevékenységét, azaz a közpolitikai döntéshozatalban eltérő szinten, eltérő intézményrendszerben és így eltérő befolyásolási potenciállal vesznek részt. Ezért a mandátumhalmazásban rejlő lehetőségek megértéséhez először át kell tekintetnünk az adott döntéshozatali rendszer főbb sajátosságait is. Másodszor pedig az önkormányzati érdekszervezetek önkéntes tagság alapján szerveződnek, míg a COR-ban a kormány delegáltjai kapnak szerepet, ami más színezetet ad a mandátumhalmazás értelmezésének. Míg az önkéntes tagságú szervezetek vezetőit feltételezhetően „alulról” támogatják, azaz a tagság is mögöttük áll, addig a kormány delegáltjai egyértelműen patronázs alapján nyerik el pozíciójukat, vagyis vezető szerepük inkább a politikai központhoz, pártpolitikához köthető. Vizsgálatra érdemes az a kérdés, hogy a mandátumhalmazok rekrutációs mintájában érzékelt pártpolitikai dominancia a mandátumhalmazás egyéb elemeire is kiterjed-e.

Ahogy azt már a harmadik fejezetben láttuk, Magyarországon hét nagyobb önkormányzati érdekszervezet működik, amelyek eltérő profillal és eltérő politikai súllyal rendelkeznek. A kormányzat a döntések előkészítése során az érdekszövetségeknek döntően egy intézményesített érdekegyeztető fórumon keresztül nyílik lehetőségük a kormányzati konzultációra (2006-2010-es ciklusban ez a Kormány - Önkormányzatok Egyeztető Fóruma, a 2010-es ciklusban pedig az

Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fóruma³⁴). Ezen kívül a kormányzat az önkormányzatokat érintő egyes fontosabb döntések előtt külön-külön is konzultálhat érdekszervezetekkel, ami jelzést adhat egy-egy szervezet politikai súlyáról is. Bár a dolgozatnak nem célja az egyes szövetségek közpolitikai befolyásának értékelése, a mandátumhalmozás szempontjából jól látszik, hogy azok a szervezetek, amelyek neve többször is önállóan felmerül a döntések előkészítése kapcsán, vezetőik személyén keresztül is szorosan kapcsolódnak az országos politikához. Az egyik legaktívabb érdekszervezet a TÖOSZ elnöki pozícióját a 2006-2010-es ciklusban egy szocialista színekben politizáló polgármester-képviselő, Molnár Gyula látta el, míg jelenleg egy nem mandátumhalmozó képviselő, a fideszes Schmidt Jenő az elnök. A Magyar Önkormányzatok Szövetségének 1991 óta Gémesi György az elnöke, a két ciklus alatt is parlamenti képviselő volt; míg Wekler Ferenc a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségének elnöke négy ciklus során is szolgált az Országgyűlésben. A polgármester-képviselők rekrutációs mintáiból is következik, hogy a Megyei Jogú Városok Szövetségének elnöke mandátumhalmozó (2006-tól Kósa Lajos látja el ezt a tisztséget, míg előtte Toller László töltötte be a pozíciót), míg a Magyar Faluszövetség elnöke jellemzően nem országgyűlési képviselő. Ez a rövid névsor is érzékelteti a nők visszaszorulását ezen a területen, hiszen a felsorolt vezetők mind férfiak, ami jelzi, hogy minél mélyebbre ásunk a mandátumhalmozás területén, annál zártabb elitcsoportot találunk, aminek tagjai az esetleges választási vereség vagy más politikai botrány ellenére is képesek megtartani a pozíciójukat és sikeresen védelmezni azokat az új (típusú) belépőktől. Az érdekvédelmi szervezetek vezető pozíciót ha tehát nem is mindig mandátumhalmozók látják el, a helyi és az országos politika összefonódása szinte mindegyikük pályáján tetten érhető és a pártpolitika befolyása is érzékelhető.

A Régiók Bizottsága az Európai Unió konzultatív testülete, amely az Európai Bizottság, az Európai Parlament és esetenként az Európai Unió Tanácsának felkérésére véleményez egyes törvényjavaslatokat, illetve saját kezdeményezésű állásfoglalásokat is elfogad (részletesen lásd 3. fejezet). A COR konzultatív szerepe viszonylag korlátozott jogkört takar, hiszen véleménye nem kötelező érvényű. A tagok lobbizási lehetőségeiről Tuka (online) készített részben kérdőíveken, részben

³⁴ A különböző fórumok eltérő szervezeti felépítéssel és eltérő jogosítványokkal rendelkeznek, de ezek elemzésére a dolgozat terjedelmi okok miatt nem tér ki.

interjúkon alapuló felmérést, amiben képviselők fogalmazták meg véleményüket a szervezet munkájával kapcsolatban. A válaszadók egyetértettek abban, hogy a CoR közvetlen hatása viszonylag csekély, saját szerepüket sokkal inkább a magyar érdekek megjelenítésében látták és a magyarok láthatóságának növelésében látták. Erre példaként egy válaszadótól idézünk: „a CoR-ban nem annyira egy-egy régió, hanem inkább az ország érdekében lehet lobbizni. Legjelentősebb eredménynek a 2007-2013 közötti költségvetés elfogadásánál benyújtott magyar módosítást tartotta. Ennek értelmében a kohéziós alapnál, ha a végső kedvezményezett önkormányzat, amely nem tudja az áfát visszaigényelni, akkor ezt a támogatás tartalmazhassa. E felvetést a Régiók Bizottságában a magyar delegáció fogadtatta el, és sikerült az Európai Tanácsban is érvényesíttetni. A nemzeti delegáció nevében rendszeresen nyújtottak be módosító indítványokat. A lobbizás másik lehetőségét az jelenti, hogy a CoR tagjai közvetlenül fordulhatnak pl. az Európai Bizottság Főigazgatóságaihoz és egyéb közösségi intézményekhez. Pozitív példaként a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szilárdhulladék programot említette, amikor kijáróként képes volt a pályázat sorsát követni Brüsszelben. Ilyenkor nagyon fontos, hogy az adott helyi vagy országos érdeket közösségi érdekként lehessen bemutatni, hiszen különben nehéz más nemzeti delegáltakat az adott ügy támogatására megnyerni.” (Tuka, online). Azt mondhatjuk tehát, hogy korlátozott lobbizási lehetőségek között bizonyos országos és/vagy helyi érdekek megjelenítésére van lehetőség.

Az országos és a helyi érdekek együttes megjelenítésének szükségességét tükrözi a magyar tagok kiválasztásának módja is. A Régiók Bizottságába történő delegálás tekintetében az önkormányzati szövetségek és a regionális fejlesztési tanácsok közösen egyeztetett javaslata alapján Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium állítja össze a listát a Régiók Bizottsága magyar jelöltjeiről. A jóváhagyott listát a Minisztérium, a Magyar Köztársaság Állandó Képviseletének közreműködésével juttatja el az Európai Unió Tanácsához, ahol uniós eljárás keretében kerülnek kinevezésre a CoR magyar tagjai. A mandátumok az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő kihirdetéssel lépnek hatályba. A harmadik fejezetben leírtaknak megfelelően a magyar delegációnak 12 rendes és 12 póttagja van, akikről 2007 óta állnak rendelkezésre adatok: a rendes tagok között 2007-ben 5, 2010 elején 4 majd

2010 szeptemberétől³⁵ újra öt mandátumhalmozó képviselő van. Ezek az adatok nem jelzik azt, hogy a mandátumhalmozó képviselők dominálnák az európai érdekérvényesítési csatornát, hiszen arányuk a kiemelt településeken (mint a megyei jogú városok és a budapesti kerületek) egyébként is magas, így a testületben nem felülreprezenáltak. A mandátumhalmozók visszafogott jelenléte azonban nem jelenti feltétlenül a pozíciók nyitottságát is: a szelektív mechanizmus szigorúságát jelzi, hogy az európai uniós elvárásokkal ellentétben a magyar delegáció rendes tagjai között csak 2007-ben találunk egyetlen nőt. Igaz, a póttagok között 2007-ben és 2010 elején már három nő van, míg 2010 második felében kettő, ezek az adatok sem jeleznek érdemi nyitást, mert ugyanazok a politikus nők jelennek meg a listán.

³⁵Amikor az őszi önkormányzati választások után négy tag és hat póttag elvesztette önkormányzati mandátumát és így COR mandátumát is, így helyükre újabb tagokat kellett kinevezni.

5 A MANDÁTUMHALMOZÓK ORSZÁGOS ÉS HELYI POLITIKAI TEVÉKENYSÉGE

Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmozás megítélésének a normatív szempontokon túl van egy pragmatikus oldal is, hiszen minden mandátummal feladatok és kötelezettségek is járnak. Hogyan tudnak megfelelni a képviselők ennek a kettős elvárás-rendszernek, hogyan tudják teljesíteni feladataikat? Ez a kérdés különösen az országgyűlési mandátum mellett polgármesteri pozíciót betöltő politikusok esetén releváns, hiszen egy település vezetése sok kritikus szerint „egész embert kíván” (ez az egyik leggyakrabban elhangzott érv volt az 1990. évi LXVII. törvény és 1994. évi LVII. törvény vitája során a parlamentben), ezért ebben a fejezetben csak a polgármesteri és országgyűlési mandátumot egyszerre betöltő képviselők tevékenységét elemzem. *A fejezet első célja tehát a képviselő-polgármesterek országos és helyi jelenlétének illetve szerepvállalásának vizsgálata.* A jelenlétnek van egy intézményesült, formalizált oldala, ami országos szinten leginkább a parlamenti munkában, míg helyi szinten az önkormányzati-képviselőtestületi munkában fogható meg: jelen vannak-e a képviselők a parlamenti-képviselőtestületi üléseken, milyen szerepet vállalnak az adott intézmények működésében. Az intézményi beágyazottság vizsgálata már önmagában is jelzi, hogy melyik területi szint kerül előtérbe a politikus tevékenységében. A politizálás azonban mindig többet jelent az intézményeknél és találkozókat, háttér-egyeztetéseket és személyes kapcsolatokat is magában foglal. Ezek tudományos vizsgálata nehéz, hiszen kérdéses a fogalmak meghatározása, a konceptualizáció és az operacionalizáció illetve a mérés is. Mivel a mandátumhalmozás tartalma szempontjából ezek kritikus kérdések, *a fejezet második célja a kevésbé formalizált tartalmi elemek feltárása.* A helyi politikai tevékenység kapcsán az önkormányzati hivatalban betöltött szerepet, a választókkal való kapcsolattartás és a helyi közéletben való részvétel egyéb formáit elemzem.

A helyi és országos politizálásról nemcsak párhuzamosan, vagy-vagy alapon lehet gondolkodni, hanem felmerülhet a szinergia kérdése is: erősítheti-e az országos

szerepvállalás a helyi érdekek képviselését? *A fejezet harmadik célja a lehetséges szinergiák feltárása a helyi érdekérvényesítés parlamenti lehetőségeinek meghatározása.* A formális érdekérvényesítést a parlamenti munka során megjelenő „helyiséggel” vizsgálom, azt feltételezve, hogy a polgármester-képviselők parlamenti tevékenységük során is láthatóvá teszik a helyi érdekeket. A fejezet első részében így az országos tevékenységre fókuszálok és kitérek a mandátumhalmaz tartalmi, képviselési kérdésére, amit a helyi jelenlét és beágyazottság elemzése követ.

5.1 A polgármester-képviselők országos tevékenysége

A képviselők országgyűlési munkáját első lépésként egyszerű mennyiség mutatók mentén elemezhetjük, *feltételezve, hogy a mandátumhalmaz, de különösen a polgármesteri pozíciót is betöltő képviselők aktivitása jelentősen eltér és alacsonyabb a többi képviselőtől (H4).* Mivel az országgyűlési jelenlétről nem készül parlamenti statisztika³⁶, a képviselők aktivitása alapján vizsgáltam munkájukat. Erre vonatkozóan többféle mérőszám létezik: egyrészt vizsgálhatjuk a képviselők által benyújtott irományok számát (az önálló – törvényjavaslat, kérdés, interpelláció -, és a nem önálló – módosító javaslat – irományokat), másrészt pedig a parlamenti felszólalások idejét. Mind a két mérőszám alkalmazásának megvannak az előnyei és a hátrányai. Az irományok vizsgálata során meg kell különböztetnünk a parlamenti munka két ágát, a törvényhozást és az ellenőrzést.

A törvényhozáshoz kapcsolódóan törvényjavaslatok körülbelül felét adják be képviselők (2009-ben 51%, 2011-ben 58%), de ezek sikerrátája aránya igen alacsony, többségük napirendre sem kerül a parlamentben. A parlamenti ellenőrzési funkciójához kapcsolódóan a képviselők benyújthatnak kérdéseket (szóbeli és írásbeli kérdéseket), azonnali kérdéseket, interpellációkat illetve kérhetik politikai vita tartását egy adott ügy kapcsán. Mint azt a második fejezetben már láttuk (1.

³⁶ Az országgyűlésben való jelenlét méréséhez kínálkozna a parlamenti ülénapokon való részvételre vonatkozó adatok feldolgozása, azonban ilyen kimutatás a magyar országgyűlésben nem készül. A jelenlétre a szavazások alapján lehet visszakövetkeztetni, azonban ez igen félrevezető adat, ugyanis a parlamenti munka szokásos menetrendje szerint a szavazásokra általában a hétfői ülésnapon kerül sor, amelyen szinte minden képviselő részt vesz (a hiányzást a frakciók büntethetik is). Ezzel szemben azokon az ülésnapokon, amikor nem történik szavazás, a parlamenti részvételi hajlandóság erősen csökken. A plenáris ülésekről való hiányzás bizonyos értelemben intézményesült is az országgyűlésben, hiszen sok esetben tartanak a plenáris ülésekkel egy időben bizottsági üléseket is.

táblázat) a legtöbbet használt eszköz a kérdések benyújtása, 2009-ben például 339 azonnali kérdést, 1213 interpellációt és 3007 kérdést nyújtottak be. Ennek talán az lehet az oka, hogy míg az interpelláció és az azonnali kérdés szinte kizárólag politikai funkciót tölt be és „sikere” az elhangzáshoz kötött, addig a kérdések között szereplő írásbeli kérdések a politikai funkció mellett tájékozódásra is alkalmasak és megválaszolásuk is kötelező, illetve határidőhöz kötött (a 2009-ben benyújtott 3007 kérdés közül 2491-re írásban, 204-re pedig szóban válaszoltak). Az irományok vizsgálata tehát jó áttekintést ad a képviselők parlamenti munkájának törvényhozási és ellenőrzési aspektusáról is, viszont nem feltétlenül kötődik tényleges parlamenti jelenléthez vagy akár önálló munkához, hiszen az írásbeli kérdések nem helyhez kötöttek, illetve a képviselők támogatóként csatlakozhatnak mások által kezdeményezett törvényjavaslatokhoz vagy akár kérdésekhez is. Ezzel szemben a parlamenti felszólalások tükrözik a tényleges parlamenti jelenlétet, bár igénybevételük a házszabályozás alapján részben különböző parlamenti pozíciók betöltéséhez kötött (például frakcióvezetés), így az eredmények torzíthatnak. Mindezek alapján a képviselők parlamenti munkájának értékelésekor az irományokra koncentrálok, egyaránt vizsgálva a törvényhozási (törvényjavaslatok) és az ellenőrzési (kérdések) tevékenységet. A 14. és a 15. táblázat a 2009-es és a 2011-es évre vonatkozóan mutatja a beadott törvényjavaslatok és kérések számát a mandátumhalmozás és a polgármesteri pozíció tükrében.

14. táblázat: A 2009-ben és 2011-ben benyújtott törvényjavaslatok és kérdések száma a mandátumhalmozás tükrében

Mandátumhalmozó		Benyújtott törvényjavaslatok száma			Kérdések száma		
		átlag	N	szórás	átlag	N	szórás
2009	nem	1,45	179	2,12	3,53	179	13,61
	igen	1,12	196	1,54	7,99	196	24,57
2011	nem	1,64	214	2,66	7,57	214	24,85
	igen	1,17	162	2,02	2,46	162	7,46
Összesen	nem	1,56	393	2,43	5,73	393	20,58
	igen	1,15	358	1,77	5,49	358	19,04
	összesen	1,36	751	2,15	5,62	751	19,85

Forrás: saját adatgyűjtés

15. táblázat: A 2009-ben és 2011-ben benyújtott törvényjavaslatok és kérdések száma a polgármesteri pozíció tükrében

Polgármester		Benyújtott törvényjavaslatok száma			Kérdések száma		
		átlag	N	szórás	átlag	N	szórás
2009	nem	1,36	306	1,96	6,36	306	22,17
	igen	0,93	69	1,20	3,68	69	5,71
2011	nem	1,54	293	2,42	6,63	293	21,89
	igen	1,10	83	2,39	0,94	83	3,34
Összesen	nem	1,45	599	2,19	6,49	599	22,02
	igen	1,02	152	1,94	2,18	152	4,76
	összesen	1,36	751	2,15	5,62	751	19,85

Forrás: saját adatgyűjtés

A táblázatok érdekes tanulsággal szolgálnak: a mandátumhalmozó képviselők esetében ugyanis nem láthatunk egyértelmű eredményeket. Bár a két ciklusra vonatkozó összesített eredmények azt jelzik, hogy a mandátumhalmozó képviselők parlamenti aktivitása kisebb (kevesebb törvényjavaslatot és kérdést nyújtanak be), a két ciklusban a kérdésekre vonatkozóan ellentétes adatot találunk. Míg 2009-ban a mandátumhalmozók átlagosan jóval több kérdést tettek fel nem mandátumhalmozó társaiknál, addig 2011-ben sokkal kevesebbet kérdeztek. Az ellentét feloldását a kormányzati-ellenzéki dichotómiában találhatjuk meg: az ellenőrzés ugyanis az ellenzék által dominált politikai tér és míg 2009-ben a mandátumhalmozás jellemző volt az ellenzéki pártokban is (konkrétan a Fidesz frakcióban), addig 2011-ben kiszorultak a mandátumhalmozó ellenzéki képviselők a parlamentből. Ráadásul a szórás magas értéke azt jelzi, hogy az átlagos értékek nem túl beszédesek: míg a képviselők fele egy kérdést sem tesz fel, addig van, aki 259 kérdést nyújtott be az adott évben.

A mandátumhalmozás és a kérdések száma statisztikailag nem mutat szignifikáns összefüggést (nem korrelál), így azt mondhatjuk, hogy a mandátumhalmozás önmagában nem meghatározó a parlamenti munkában. Sokkal konzisztensebb képet mutat a polgármesterek vizsgálata (lásd 15. táblázat), hiszen összességében és ciklusokra lebontva is kevesebb törvényjavaslatot és kérdést nyújtanak be a

polgármester-képviselők és az értékek szórása is alacsony az ő csoportjukban³⁷. Kimondhatjuk tehát, hogy a magyar országgyűlésben a polgármester-képviselők aktivitása alacsonyabb szintet mutat a többi képviselőhöz képest.

Az országgyűlési munka természetesen túlmutat az irományokon és a mennyiségi mutatókon, ezért annak átfogóbb jellemzésére Searing (1994) nyomán a feljebb már hivatkozott parlamenti szerepvállalást választottam. A kettős mandátumú képviselők munkájának országos dimenzióját az országgyűlésben betöltött pozíciójukon keresztül közelíthetjük meg. Az országgyűlésben kiemelt szerepet kapnak az ún. frontbencher pozíciót betöltő képviselők, az alelnökök, a jegyzők és a bizottsági elnökök illetve a frakcióvezetők, míg az ún. backbencher képviselők nem viselnek funkciót. A parlamenti funkciók vizsgálata megerősíti a parlamenti tevékenységről eddig kialakult képünket: az 1994-2010-es ciklusokban nem volt olyan házelnök, aki polgármester lett volna, és alelnöki pozíciót is csak egy 2002-ben töltött be a szabaddemokrata Wekler Ferenc, Mecskénádasd polgármestere. Jegyzőként pedig Lázár János (2002), Móring József Attila (2006, 2010) és V. Németh Zsolt (1998, 2002, 2006) tevékenykedett.

A bizottsági funkciók vizsgálata hasonló eredményt mutat, 1994-2010 között 12 esetben találunk polgármesteri pozíciót betöltő bizottsági elnököt. 1998-ban a fideszes Kósa Lajos (Számvevőszéki bizottság) és a szocialista Páva Zoltán (Ifjúsági és Sport bizottság), 2002-ben a Fidesz tagjai közül Kovács Zoltán (Önkormányzati bizottság), Szita Károly (Önkormányzati bizottság), és Tállai András (Számvevőszéki bizottság), illetve a kereszténydemokrata Szászfalvi László (Emberi jogi, kisebbségügyi és vallásügyi bizottság), míg 2006-ban a fideszes Lázár János (Honvédelmi és rendészeti bizottság) voltak bizottsági elnökök. A 2010-es ciklusban eddig négy fideszes polgármester tölt/töltött be bizottsági elnöki funkciót: Kocsis Máté a Honvédelmi és rendészeti bizottságnál, Kovács Zoltán az Önkormányzati és területfejlesztési bizottságnál, Pokorni Zoltán az Oktatási, tudományos és kutatási bizottságnál és Rogán Antal a Gazdasági és informatikai bizottságnál.

Ezek az adatok azt jelzik, hogy a polgármester-képviselők parlamenti szerepvállalására van ugyan példa, de nem jellemző. Érdeemes rámutatni arra is, hogy

³⁷ Az összefüggés statisztikai értelemben is szignifikáns negatív korrelációt mutat: Pearsons korrelációs index= -0,87, p=0,05

a polgármester-képviselők szerepvállalása semmilyen módon nem köthető az Önkormányzati bizottsághoz, illetve az Önkormányzati bizottságnak sincs feltétlenül kettős mandátummal bíró elnöke. Ez azt jelzi, hogy a kettős mandátumot betöltő politikusok parlamenti szerepvállalását tartalmi szempontból nem befolyásolja a helyi funkció léte. Általánosságban elmondható, hogy a polgármester-képviselők többsége „backbencher” avagy mezei politikusnak tekinthető, akinek semmilyen kiemelt tisztsége nincs az országgyűlésben. Ez az állítás ciklustól, pártállástól és parlamenti tapasztalattól függetlenül igaz a kettős mandátumot betöltő politikusokra.

A polgármester-képviselők tevékenységének eddigi vizsgálata nyitva hagyta a kérdést: mit csinálnak a polgármesterek a parlamentben? A helyi és az országos politizálás viszonya ugyanis nemcsak párhuzamosan fogható fel, hiszen az kettős mandátum lehetőséget biztosít a polgármestereknek a helyi érdekek országosan történő megjelenítésére is. Kérdés azonban, hogy mennyire vállalják fel ezt a feladatot az országgyűlésben ülő polgármesterek? Bár a területi fókusz egyre erőteljesebb az országgyűlési képviselők identitásában, arra kérdésre, hogy mit tartanak a parlamenti képviselők legfontosabb feladatának³⁸ a többség a kormánypolitika befolyásolását jelöli meg, amit a helyi közösség igényeinek kielégítése követ. A polgármester-képviselők között³⁹ azonban az első helyen a „a helyi közösség szociális és gazdasági szükségleteinek kielégítése” válasz áll, amit a második válaszként „a frakció és a pártvezetés közötti kapcsolattartás és a parlamenti ügyek intézése áll” követ. Ez arra enged következtetni, hogy a polgármestereknél a helyi ügyek a parlamenti munka során is előtérbe kerülnek majd. Ez az adat összecseng Navarro eredményeivel (lásd 16. táblázat), aki az európai parlamenti képviselők tevékenységnek vizsgálata során kimutatta, hogy a helyi pozícióval rendelkező képviselők több helyi ügyet jelenítenek meg írásbeli kérdéseikben mint társaik (Navarro, 2009:24).

³⁸ A kérdőívben négy lehetséges válasz szerepelt: „a kormánypolitika befolyásolása”, „az egyéni szavazók hivatalos ügyeinek intézése”, „a helyi közösség szociális és gazdasági szükségleteinek kielégítése” és a „parlamenti frakció és a pártvezetés közötti kapcsolattartás és a parlamenti ügyek intézése”. Minden képviselőnek egy első és egy második választ is be kellett jelölnie.

³⁹ A helyi háttérrel rendelkező és a mandátumhalmozó képviselőkre nem igaz ez az összefüggés, csak a polgármester képviselőkre.

16. táblázat: Pártfegyelem és helyiség az 5. Európai Parlamentben

		Együttszavazás	Írásbeli kérdések "helyisége"
Mandátumhalmazók	Átlag	67,4	26,9
	Szórás	20,5	17,1
	Medián	74	24
	N	89	24
A többi képviselő	Átlag	73,6	23,1
	Szórás	15,6	19,1
	Medián	78	18
	N	460	96
Összesen	Átlag	72,6	23,9
	Szórás	16,7	18,7
	Medián	78	20
	N	549	120

Forrás: Navarro, 2009:24

Ezek nyomán *feltételezem, hogy a polgármesteri pozíciót is betöltő képviselők kérdéseikben több helyi ügyet jelenítenek meg, mint nem mandátumhalmazó társaik (H7)*. Ahogy arra már a módszertani fejezetben is utaltam, az írásbeli kérdések vizsgálatánál felmerül néhány módszertani probléma. Először is a magyar parlamentben megfigyelhető az a jelenség, hogy a képviselők „sortüzet nyitnak”, azaz ugyanazt vagy a kicsit módosított kérdést több szereplőnek és több alkalommal is felteszik (lásd például a Fidesz 2008 decemberi akcióját, amikor két nap alatt 1300 írásbeli kérdést intéztek a kormánypárti miniszterekhez). Ezek a kérdések azonban jellemzően általános politikai kérdések vagy országos jelentőségű ügyek és nem helyi problémák. Másodszor az írásbeli kérdések hagyományosan ellenzéki eszköznek számítanak, így a kormánypárti politikusok tevékenysége nehezebben mérhető ezzel az eszközzel. Azonban ahogy arra már rámutattam a többi parlamenti tevékenységgel ellentétben a képviselők a kérdések (főleg az írásbeli kérdések) megfogalmazása során viszonylag nagy önállóságot élveznek és nem annyira köti őket az országgyűlést egyébként domináló pártfegyelem (Shane, 2011a:263-264). Ez az összefüggés magyarázhatja azt, hogy a 2010-es ciklusban például kifejezetten sok fideszes képviselő fordul írásbeli kérdésekkel saját kormányához, tehát az írásbeli kérdések tartalomelemzése (a módszertani fejezetben részletezett megkötésekkel) alkalmazható a kormánypárti képviselőknél is. Így az országgyűlési munka

tartalmának megismeréséhez a már említett 2009-re és 2011-re vonatkozó adatgyűjtést egészítettem ki a kérdések tematikus vizsgálatával. A kérdések „helyiségének” definiálásához Shane nyomán a Comparative Policy Agendas Project vagyis az Összehasonlító Szakpolitikai Tematikák projekt ismérveit használtam. Ez alapján az a kérdés számít „helyinek”, amelyik esetében a következő kérdések közül legalább egyre igen a válasz:

- Említette-e a képviselő saját választókerületét akár saját választókerületként vagy név szerint?
- Említett-e a képviselő olyan földrajzi helyet, amit az adott képviselő választási körzetében található?
- Említette-e a képviselő saját választóit vagy olyan esetet, ami feltételezhetően egy választópolgárát érinti?
- Említett-e a képviselő olyan épületet vagy intézményt, ami az adott képviselő választási körzetében található?
- Említett-e a képviselő olyan konkrét szervezetet vagy vállalatot, ami az adott képviselő választási körzetében található? Ha a szervezet vagy vállalat az egész országra kiterjedő tevékenységet folytat és a képviselő nem említi kapcsolatát saját választókerületéhez, akkor a kérdés nem számít helyi témájúnak.
- Említett-e a képviselő olyan eseményt mint például egy helyi fesztivált, ami szorosan köthető választókerületéhez? (Shane, 2011a:264)

Az írásbeli kérdések tematikus elemzésének módszerét Shane az ír parlament példáján a Dáil-on dolgozta ki, és bár a módszer az európai szakirodalomban is egyre inkább megjelenik (Navarro, 2009; Russo, 2011), alkalmazása a magyar parlamentre kérdéses lehet. Kutatása során Shane két típusú helyi kérdést különböztetett meg az ír parlamentbe benyújtott írásbeli kérdések között: az első típus a választókerület általános vagy közérdekét jeleníti meg, mint például a helyi iskola fenntartásának problémáit. A második típus ezzel szemben egy konkrét választó igényeire reflektál, aminek tipikus példája lehet az állami támogatásokhoz vagy hozzájárulásokhoz való

hozzájutás problematikája (Shane, 2011b:474-475). Az írásbeli kérdések kis elemszámú (30 darab) mintáján végzett feltáró kutatás során a magyar parlamentben is ugyanezeket a típusokat találtam meg. A K/5308-as számú kérdés például tipikusan helyi: „Mórichida település útjainak javítása a vörösiszap-katasztrófát követő helyreállítási munkák sorában”. Ezzel szemben a K/5328-as számú kérdés inkább az egyes választóra koncentrál, még megfogalmazásában is a választó szemszögét emeli ki: „A kisvállalkozók a jövőben működtethetnek-e szerver alapú technikával pénznyerő játék-gépeket?” címmel egy helyi kisvállalkozó problémájával kapcsolatosan fogalmaz meg kérdést és így kezdődik: „Az egyik gyomaendrői kisvállalkozó a képviselői fogadóórán az alábbi panasszal keresett meg: kisvállalkozóként az egyik tevékenysége pénznyerő játék-gépek üzemeltetése volt. Ismert, hogy az ilyen tevékenység adója emelkedett, 500 ezer forint. A hozzám forduló ezt úgy éli meg, hogy a törvény megváltozása a kisvállalkozó szemszögéből nézve, egyenlő a tevékenység betiltásával. Elmondta, hogy a harminc darab, összesen 60 millió forintot érő gépállománya van, és most „ott áll kihasználatlanul”. Nem tudja eldönteni, hogy mitévő legyen: nyilváníttassa veszélyes hulladéknak a gépeket, avagy várjon még valamire? Mi a célja ezzel a kormányzatnak? – Érdeklődött a hozzám forduló –. A kormányzat a kisvállalkozóknak akarja adni ezt a munkát, vagy hagyni szeretné, hogy nagy cégek szerezzék meg ezt a piacot? Vagy ellenkezőleg, állami monopólium kialakítása a jogalkotói szándék?” A hasonló típusú kérdések megjelenése alapján úgy vélem, hogy a módszer jól alkalmazható a magyar országgyűlésben megjelenő írásbeli kérdésekre is.

17. táblázat: A helyi témájú kérdések száma a 2009-es és 2011-es évben polgármesteri pozíció szerinti bontásban

Polgármester		Helyi témájú kérdések száma		
		átlag	N	szórás
2009	nem	0,93	332	4,47
	igen	1,11	75	2,24
2011	nem	1,04	299	6,23
	igen	0,26	86	0,97
Összesen	nem	0,98	631	5,37
	igen	0,65	161	1,73
	összesen	0,91	792	4,86

Forrás: saját adatgyűjtés

Az eredmények összefoglalását a 17. táblázatban látjuk. Ezek nem igazolják feltételezésünket, hiszen bár a polgármesterek 2009-ben átlagosan valóban több helyi témájú kérdést nyújtottak be a parlamentbe, addig 2011-ben pontosan ellenkező eredményt látunk. Mi lehet ennek a meglepő eredménynek az oka? Először is vissza kell utalnunk arra az összefüggésre, hogy a polgármester-képviselők átlagosan kevesebb kérdést nyújtanak be a parlamentben, márpedig a kérdések száma és a helyi témájú kérdések száma statisztikailag szignifikáns összefüggést mutat, azaz amelyik képviselő többet kérdez, az többet kérdez helyi ügyekről is. Másodszor pedig újra ki kell emelnünk a kormányzati-ellenzéki törésvonalat, miszerint a kérdések inkább ellenzéki műfajnak számítanak a magyar parlamentben és mivel a 2010-es ciklusban a polgármesterek 87%-a a Fidesz frakció tagja, így a kérdések száma emiatt is kevesebb a polgármesterek körében. Harmadszor, lehetséges, hogy a kérdések „helyiségét” más tényezők motiválják: Papp szerint a mandátum típusa szignifikáns összefüggést mutat a választókerületi-orientációval, azaz az egyéniben megválasztott képviselők inkább választókerület-központiak mint a listán megválasztott társaik (Papp, 2011a:303-304).

5.2 A polgármester-képviselők helyi tevékenysége

A parlamenti munka után fordítsunk egy kis figyelmet a polgármester-képviselők helyi munkájára is, hiszen a parlamenti adatok azt mutatják, hogy ez a szint nem feltétlenül szorul háttérbe a politikai tevékenység végzésénél.

Intézményi megközelítésben a helyi döntéshozatal legfontosabb színtere az önkormányzat. A TÁMOP projekt keretében végzett önkormányzati kutatás során rámutattunk, hogy a polgármester az önkormányzati működés motorja, aki kiemelt szereppel bír a helyi döntéshozatalban és legtöbbször képes akaratát a döntéshozatali folyamat egésze folyamán érvényesíteni (Várnagy-Dobos, 2011). A helyi döntéshozatal legfontosabb fóruma a képviselőtestületi ülés, így első lépésként ezért a képviselő-polgármesterek helyi jelenlétének mérésére a képviselőtestületi vagy megyei jogú városok esetén a közgyűlési jelenlétet vizsgáltam. A kettős leterheltségből adódóan feltételeztem, hogy bár a képviselőtestületi ülések levezetése a polgármester feladata és így jelenléte az üléseken elvárt, a kettős, országgyűlési és

polgármesteri mandátummal bíró képviselők nem tudnak minden ülésen jelen lenni. A vizsgálat alanyai a 2006-2010-es ciklusban szereplő kettős, polgármesteri és országgyűlési mandátumot betöltő politikusok voltak, mintavételi évnek a 2008-as évet jelöltem meg⁴⁰. A ciklusban 68 kettős mandátumot betöltő politikust azonosíthatunk, akik közül 2-en a 2008-as év során már nem töltötték be helyi pozíciójukat (Szántó János, Bicske polgármestere 2008 nyarán elhunyt, míg Keller László, Törökbálint polgármestere, 2007-ben lemondott polgármesteri tisztségéről). A maradék 66 esetben az adott település által üzemeltetett honlapon kerestem meg a 2008-as képviselőtestületi/közgyűlési jegyzőkönyveket, amelyek alapján kiszámolható volt az egy évben tartott átlagos ülések száma (2008-ra) és a képviselő-polgármesterek átlagos jelenléte. Az adatfelvétel során a megyei jogú városokat a kutatás eddigi logikájának megfelelően külön kezeltem. A mintából 23 település nem közölte az interneten a releváns adatokat, ami viszonylag magas, 35%-os hiányzó adatot eredményezett. A hiányzó adatok azonban eloszlottak a különböző településtípusok között, tehát nem torzították egyes (például a nagyobb, jobb infrastruktúrájú) települések felé az eredményeket. Ráadásul az adatfelvétel során semmilyen településtípusnál nem találtam kiugróan eltérő eredményeket, ami a kirajzolódó minta robosztusságára utal. Az adatgyűjtés során így végül 708 ülés jegyzőkönyve került elemzésre.

A kutatási eredmények szerint azokon a településeken, ahol a polgármester országgyűlési képviselő is, 2008-ban átlagosan 17 ülést tartottak. Érdekes módon ez a szám a megyei jogú városok esetén kisebb, hiszen itt átlagosan évi 13 közgyűlési ülés volt 2008-ban (a települések többségén havonta egy ülést tartottak, amit évente egy rendkívüli üléssel egészítettek ki). A polgármesterek jellemzően jelen vannak ezeken az üléseken, jelenléti rátájuk 85%-os, illetve a megyei jogú városokban még ennél is magasabb, 94%-os. A jegyzőkönyvek tartalmának elemzése alátámasztja a polgármesterek kiemelt szerepét a képviselőtestületben, hiszen az üléseket szinte mindig a polgármesterek vezették (az elemzett 708 eset közül összesen három esetben nem a jelenlevő polgármester vezette az ülést). A jegyzőkönyvek tartalmi elemzése megerősíti, hogy a polgármesterek iránt elvárásként is megfogalmazódik a

⁴⁰ A 2008-as év kiválasztásának több oka is volt: egyrészt a ciklus közepén érezhető a legkevésbé a két országgyűlési és önkormányzati választás hatása, másrészt pedig erre az évre a legtöbb önkormányzat esetén már digitálisan (weblapon vagy emailen keresztül) is elérhetőek voltak a szükséges képviselőtestületi/közgyűlési jegyzőkönyvek.

képviselő-testületi üléseken való jelenlét, mert hiányzásuk okát mindig jegyzőkönyvbe foglalják, mondhatjuk, hogy „igazolják”.

Az empirikus adatfelvétel során az ülések időzítése nem került dokumentálásra, a jegyzőkönyvek vizsgálata közben azonban kirajzolódott egy bizonyos rendszer: a képviselő-testületi illetve közgyűlési ülések többségét mindig ugyanazon a napokon, méghozzá jellemzően szerda délután, csütörtökön vagy pénteken és ugyanabban az órában tartották, ami könnyen tervezhetővé tette a politikusok napirendjét (a szokásos időponttól való eltérésre leginkább a rendkívüli ülések esetén került sor). A kutatás során kiderült, hogy a kettős mandátumot betöltő képviselők többsége tudatosan „kettészeli” a munkahetet: az első felét – hétfő, kedd, esetleg szerda délelőtt- az országgyűlési, míg a második felét a helyi munkának szenteli.

Ennek alapján felmerül a kérdés, hogy vajon a kettős mandátumot betöltő polgármesterek településein kevesebb ülést tart-e képviselőtestület mint máshol, így igazodva a települést vezetőkné zsúfolt napirendjéhez? A kérdés megválaszolásához 43 elemű (tehát az előző vizsgálat elemszámának megfelelő) mintát vettem a nem kettős mandátumú vezetővel rendelkező településekből, a település típusa és a lakosság száma szerinti kvóták alapján, csak a 2008-ban tartott ülések képviselő-testületi/közgyűlési ülések számára vonatkozóan. Bár a minta megfeleltetése nem teljes (hiszen a megyei jogú városok többségét kettős mandátumú polgármester vezeti, így itt nem lehetett a kvótának megfelelő számú elemet bevonni a kutatásba), az adatok mégis beszédesek: 2008-ban az átlagos ülésszám 16, ami megfelel a kettős mandátumú polgármester által vezetett települések átlagos ülésszámának (17). A polgármesteri jelenlét ezeken a településeken is magas arányú és természetesen itt is a jelenlevő polgármesterek vezetik a képviselőtestületi üléseket. Ezek alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a képviselőtestületi/közgyűlési üléseken a kettős mandátumú polgármesterek hasonlóan teljesítenek mint a csak polgármesteri mandátummal rendelkező társaik, ami a jelenlétre vonatkozóan cáfolja azt az elképzelést, hogy a kettős mandátum a helyi munka rovására megy. Fontos megemlíteni, hogy az adatfelvétel a jelenlét egy nagyon speciális részére, a képviselő-testületi ülésekre vonatkozott, ahol a polgármesterek jelenléte formális és informális szabályok alapján is elvárt. A döntések meghozatala, az ügyek kimenetele azonban sok esetben nem a képviselő-testületi üléseken dől el, hanem az azt megelőző frakcióüléseken és/vagy

koalíciós tárgyalásokon, vagyis a polgármester befolyásolási képességét nagy mértékben meghatározza saját frakciójának, pártjának a támogatása. A polgármester-képviselők számára így a pártban elfoglalt szerep és tevékenység a helyi politizálás szempontjából is meghatározó.

A polgármesterek önkormányzati szerepe nem merül ki a képviselőtestületi ülések vezetésében, ezért a helyi munkáról alkotott képet érdemes a helyi tevékenység más dimenzióira vonatkozó adatokkal is árnyalni. A magyar önkormányzatok egyszemélyes irányítás alatt állnak, a polgármesterek így a politikai vezetésen túl aktívan részt vesznek az önkormányzati hivatal szakmai irányításában is. Munkájukat szakmai oldalon a jegyző, politikai oldalon pedig az alpolgármester vagy alpolgármesterek támogatják. A közös intézményi keretek között azonban a helyi sajátosságok, a politikai helyzet és a szereplők habitusának jellemzői miatt eltérő működési modellek alakulhatnak ki (Várnagy-Dobos, 2011). *A kettős leterheltségű polgármester-képviselőről azt feltételezem, hogy munkájukban nagyobb mértékben támaszkodnak a hivatal egyéb munkatársaira, főleg az alpolgármesterre (H8).* A TÁMOP kutatás keretében egy olyan település került lekérdezésre, ahol a polgármester egyben országgyűlési képviselő is, így idejét és munkáját meg kell osztania a helyi és országos szint között. A kutatási eredményeink szerint itt „a település alpolgármesterére nem csak reprezentatív feladatok hárulnak. A polgármester helyetteseként dolgozik, de ténylegesen, a napi ügyintézésben is leveszi a terhet a válláról. Így a településen egy olyan modell alakult ki, amiben a polgármester elsősorban a hosszú távú, stratégiai tervezési feladatokért felel, 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. [...] Összességében tehát olyan modell rajzolódik ki a településen, amelyben (a polgármester országos tevékenysége miatt) minden szereplő egy fél léppel „előbbre lépett”, így segíti a politikai vezető munkáját, akinek a hivatali ügyintézésrel kevésbé kell foglalkoznia, és jobban koncentrálhat a képviselőtestület és a frakció irányítására.” (uo: 143). A feltáró kutatás tehát a hipotézis igazolásának irányába hat, a munkamegosztás pontos megismeréséhez azonban további települések vizsgálatára is szükség van.

Az eddigiekben intézményi keretek között – a parlamentben és a helyi képviselőtestületben és önkormányzatban – vizsgáltuk a politikusok tevékenységét. A helyi tevékenységnek azonban van egy másik kritikus pontja: a választókkal való kapcsolattartás. Feltételezhetjük, hogy az erősebb helyi kötődéssel bíró polgármester-politikusok aktívabbak a körzetükben, több időt és energiát fordítanak a helyi megjelenésre, hiszen ez nemcsak országos, de helyi karrierjük szempontjából is fontos számukra. Ezt igazolja, hogy a polgármesteri funkció pozitívan befolyásolja a helyi választóköri körzetben töltött munkaórák számát (lásd 18. táblázat).

18. táblázat: A helyi választóköri körzetben töltött munkaórák számának megoszlása a polgármester-képviselők körében 2008-ban⁴¹

Polgármesteri tisztséget betölt	Átlag	N	Szórás
Nem	61	78	53,15259
Igen	124	12	89,98210
Összesen	69	90	62,48605

Forrás: PARTIREP adatbázis

A választókkal való kapcsolattartás tekintetében Keil és Papp (2011) megkülönböztetik a kapcsolattartás aktív és passzív formáit, azaz azt, amikor a képviselő maga kezdeményezi a kapcsolatfelvételt (telefonhívás, hírlevél, helyi médiában való megjelenés) vagy amikor csak lehetőséget biztosít a választónak a kommunikációra (fogadóórák, nyilvános megjelenések). A helyi önkormányzati képviselők körében végzett adatfelvétel alapján Keil és Papp szerint a helyi kulturális rendezvényeken (passzív) és a helyi médiában való megjelenés (aktív) tartoznak a leggyakrabban használt kapcsolattartási formák közé (2011:153). Várakozásaim szerint a helyi kötődéssel bíró országgyűlési képviselők, különösen a polgármesterek követik a helyi képviselők mintáját és szintén kiemelt figyelmet fordítanak a helyi kapcsolattartás ezen formáira. A PARTIREP felmérés eredményei szerint a mandátumhalmozó politikusok, különösen a polgármesterek, sokkal gyakrabban vesznek részt a helyi szinthez köthető tevékenységekben, így több figyelmet fordítanak választókerületi munkájuk hirdetésére, helyi, üzleti és civil érdekcsoportokkal történő egyeztetésre és a helyi sikerek megjelenítésére. A helyi médiában való szereplés a polgármester képviselők körében is az egyik

⁴¹ „Egy átlagos hónapban hány munkaórát tölt el választóköri körzetében (beleértve a nyilvános eseményeket és tárgyalásokat is)?” kérdésre adott válaszok alapján.

legnépszerűbb kapcsolattartási forma, 42%-uk legalább hetente, 33%-uk kéthetente, míg 25%-uk legalább havonta használja ezt megjelenési lehetőséget. Arra a kérdésre, hogy a képviselők idejük hány százalékát töltik helyi közösségi funkciók ellátásával és helyi rendezvényeken való részvétellel, a 12 polgármesterből öten azt válaszolták, hogy ezek a tevékenységek idejük több mint 50%-át lekötik (nem polgármester képviselők között ez az arány átlagosan 39%). Tehát a tizedik kutatási hipotézis, hogy *a mandátumhalmozó képviselők is leggyakrabban a helyi médiában való szereplés és a helyi közösségi eseményeken való részvétel eszközeit használják a kapcsolattartásban igazolódni látszik.*

A helyi politikai aktivitás sok esetben nehezen formalizálható, hiszen, ahogy azt a fenti adatok is mutatják a polgármesterek sok esetben informálisan vagy nem politikai szervezeteken keresztül kapcsolódnak be a helyi társadalom életébe. Egy 2002-es felmérés adatai szerint a polgármesterek 61%-a részt vesz társadalmi szervezetek munkájában, többségük önkéntes munkát végez településén és sokan aktív vallásgyakorlók (Medián, 2002). A TÁMOP kutatás keretében végzett adatgyűjtés is igazolja ezt a nézetet, nagyon sok helyi politikus tagja helyi civil szervezetnek, a polgármesterek jellemzően tisztséget is viselnek ezekben, sokan aktívan részt vesznek a helyi sportegyesületekben is. Ahogy az egyik polgármester fogalmazott: „civil szervezetnek vagyok tagja, egy sportegyesületnek, kulturális csoportnak és hát mondjuk, ahogy az előbb is említettem, igyekszem minden olyan csoportosulásnak a rendezvényén részt venni, aki produkál valamit a településen.” (anonim interjú, készült a TÁMOP projekt keretében, 2011. 05. 19.). A civil szervezetekhez való kapcsolódás ugyanis fontos támogatókat hozhat a választásokon, ahogy az egyik polgármester mondta: „[a pártokon kívül] helyi szervezet közül összesen, hát én nem akarok hülyeséget mondani, de talán 14. A városszépítőktől kedve a létező összes civil egyesület, tehát a környezetvédelmi egyesülettől az idegenforgalmi, szóval nagyon sok volt. Piarista szövetség. Akik valóban működnek a városban és ezeknek a támogatását mind élveztem.” (anonim interjú, készült a TÁMOP projekt keretében, 2011. 05. 05). Ezek az adatok újra abba az irányba mutatnak, hogy a helyi beágyazottság a polgármester-képviselők tevékenységének több dimenziójában is meghatározó.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az önkormányzati rendszer tervezett reformja úgy tűnik, hogy véget vet a mandátumhalmozás korszakának a magyar politikai rendszerben. A dolgozat ilyen értelemben egy szakasz lezárásának, dokumentálásának és értékelésének tekinthető. Az első részből kiderült, hogy kik és mikor választják a helyi szinten történő politizálást, azaz a politikai életpályán milyen szerepet játszanak a helyi pozíciók. A rekrutációs utak vizsgálata során kiderült, hogy a magyar országgyűlésben azonosítható tehát egy helyi szintről érkező, illetve helyi kötődéssel bíró képviselői csoport, így a helyi politizálás az országos szintű karrier szempontjából is relevánsnak bizonyult. A csoport tagjai jellemzően rendelkeznek helyi politikai tapasztalattal, sőt egyre többen polgármesteri pozícióból érkeznek az országgyűlésbe. 50% feletti arányuk azt jelzi, hogy a helyi politikai tapasztalat fontos eleme lehet egy sikeres politikai karrierút felépítésének, ugródeszkaként funkcionálhat az országos politikába való bekerüléshez. Ennek ellenére a helyi politikai tevékenységet nem tekinthetjük kötelező lépcsőfoknak a képviselői számléltrán, hiszen az országgyűlésben dolgozó politikusok jelentős része megválasztása előtt nem rendelkezik helyi választott pozícióval. Igaz, ha figyelembe vesszük a pártok a domináns szerepét a magyar politikában és kiterjesztjük a vizsgálatot a helyi pártpolitikai szerepvállalásra (helyi pártalapító, helyi pártelnök, kampányfőnök), a képviselők többségénél regisztrálhatjuk a helyi politikai arénában való részvételt. Talán ennek tudható be, hogy a helyi politikai tapasztalat nem jelenik meg csoportképző ismérvként a magyar országgyűlésben: a szociológiai-demográfiai jellemzőket tekintve a helyi tapasztalattal bíró képviselők nem különböznek társaiktól, míg a politikai jellemzők tekintetében is csak gyengén jelentkeznek bizonyos különbségek (főleg az indulási és megválasztási hely változóknál).

A magyar országgyűlési képviselőknél kimutatható erős helyi bázis a helyi politika szerepét illetően téves következtetésekre is vezethet: bár egyes politikusok sikeresen

használták ugródeszkának a helyi pozíciókat, ez nem jelenti azt, hogy a magyar politikában a helyi mandátum belépőt jelentene az országos politikába. Egyrészt természetesen mint a legtöbb hierarchikus szervezet, a magyar politikai rendszerben elérhető funkciók is piramist formáznak: a hierarchia csúcsa felé közeledve, egyre kevesebb az elérhető pozíció, így nem mindenki juthat fel a legfelsőbb, törvényhozási székbe. Másrészt, valószínűleg nem is mindenki akar belépni az országos politikába, a statikus ambíció a politikában résztvevőknek is sajátja (Schlesinger, 1991). Harmadrészt pedig, az elemzés tanulsága szerint nem minden helyi pozíció jelent belépési kaput: a helyi politika differenciáltságáról a disszertációban már sok szó esett és itt újra bebizonyosodott, hogy az erőforrásokban gazdagabb, nagyobb láthatóságot biztosító városok, megyei jogú városok illetve a budapesti kerületek politikai szempontból értékesebbek és így nagyobb lehetőséget nyújtanak a kiugrásra.

Bár a helyi szint bizonyos esetekben valóban funkcionálhat belépési kapuként az országos politikába, a rekrutációs folyamatot nem lehet a hagyományos karriermodellben értelmezni, ugyanis a helyi és az országos szintű politizálás viszonyára nem csak az egymásutániség, hanem az egymásmellettiesség is jellemző. A második hipotézis igazolása azt jelzi, hogy a mandátumhalmozás nem egyedi esetnek, hanem tipikus jelenségnek tekinthető a magyar parlamentben. A helyi szinten elérhető személyi, anyagi és politikai erőforrások vonzóak a magyar képviselők számára, így a helyi szintről érkező képviselők országgyűlési mandátumuk elnyerése után is igyekeznek megtartani helyi háttérüket. Mellettük azonban megjelennek „ejtőernyős politikusok” is, akik az országos politikában szerzett erőforrásaik felhasználásával jutnak helyi pozíciókhoz. A 2006 ciklus végéig a kormánypártiak mellett az ellenzéki képviselők erősödő helyi jelenléte is jelzi, hogy a helyi szinten elérhető befolyás és mozgástér kiegészíti vagy részben helyettesíti az országos politizálást. Az ő térnyerésüket az országos és a helyhatósági választások dinamikájának változása is befolyásolja, hiszen az önkormányzati választásokat a pártok egyre inkább országos kérdésként kezelik. Bár az a feltételezés, miszerint a helyi politikai pozíciók egyfajta jutalomként is funkcionálnak nem nyert bizonyítást, a pártok kiemelt szerepét a mandátumhalmozás vizsgálata során is igazoltuk, hiszen a jelenség a két nagy párt képviselőinek jellemzője, a kisebb pártok nem bírnak egyszerre két fronton is

versenyt folytatni. A pártok „brand” szerepét illusztrálják a 2010-es választások, hiszen a szocialista mandátumhalmozók többségének az inkumbens előnyük és a helyi szinten elérhető erőforrások ellenére sem sikerült újrázniuk sem helyi sem országos szinten, míg a Fidesz, a párt népszerűségére támaszkodva képes volt új arcokat is megjeleníteni a mandátumhalmozó képviselők között. A 2010-es őszi választások eredményei a helyi politika megtartó erejének megértéséhez is adalékkal szolgáltak. A megelőző időszak vizsgálatából úgy tűnt ugyanis, hogy a helyi tapasztalat és ismertség nemcsak a sikeres politikai pálya felépítéséhez járul hozzá, de egyben túlmutat azon, hiszen a polgármesteri pozíciót is betöltő képviselők közül sokan parlamenti mandátumuk elvesztését követően is folytatták helyi pályafutásukat. Ez a ciklikus pálya utalhat arra, hogy a helyi szint nemcsak az országos politizálásra való felkészülést szolgálhatja, hanem alternatív politikai térként is megjelenhet azok számára, akik vagy kilépnek vagy kiszorulnak az országos politikából. 2010-ben azonban kiderült, hogy erős politikai ellenszélben a helyi pozíciók nem szolgálnak elég erős védőhálóként, hiszen csak kivételes esetekben sikerült a parlamentből kiszoruló, főleg szocialista politikusoknak helyi szinten újrázniuk.

A rekrutációs folyamat elemzésének visszatérő eleme a helyi szint differenciáltságának vizsgálata. A helyi belépési kapukat tekintve a kutatási eredmények azt mutatják, hogy a helyi és az országos politika csak a nagyobb, erőforrásokban gazdagabb településeken, kerületekben ér össze. A mandátumhalmozás kapcsán is hasonló következtetésre juthatunk, hiszen az országgyűlési képviselők elsősorban a nagyobb városokban és budapesti kerületekben vannak jelen. Ez az eredmény összhangban áll az önkormányzati választásokra jellemző átpolitizáltsággal és arra utal, hogy a mandátumhalmozás is pártok által dominált politikai térben él igazán.

Az eddigi eredmények tehát a képviselők erős helyi beágyazottsága felé mutatnak, amit a helyi politikai tapasztalattal rendelkező, illetve a mandátumhalmozó képviselők megválasztási helyére vonatkozó kutatás is igazol, hiszen ők jellemzően egyéni vagy területi ágon kerülnek be a parlamentbe. Ennek ellenére ezek a képviselők is „biztonsági játékosok”, akik csak nagyon kivételes esetben indulnak kizárólagosan egyéni ágon. A 2010-es választási eredmények ismeretében ez a

stratégia indokoltnak mondható, hiszen a szocialista frakció soraiban ülő képviselő-polgármesterek többségükben területi ágon kerültek a parlamentbe.

A rekrutációs minták vizsgálata újra és újra a pártok kritikus szerepét jelzik a kiválasztás folyamatában. Bár a disszertációban az egyén, képviselő szintjéről indulva elemeztem a képviselői rekrutációs mintákat, a nagy pártok dominanciája és az eltérő rekrutációs dinamika jelzi, hogy itt az egyéni ambíciókon túl pártstratégiákról van szó. Az MSZP szervezeti struktúrája és döntéshozatali folyamata a párt demokratikus átalakulásának elején a helyi szintű csoportok erejét tükrözte. Az erős helyi háttér ország kedvezett az intézményesült helyi szereplők megjelenésének és befolyásának, akik a pártközpont fontos szereplőinek számítottak. A pártközpont és a frakció közötti ellenétek erősödése és a pártvezetők szerepének felértékelődése azonban a centralizált döntéshozatal felé nyomta a pártot és a 2009-es európai parlamenti választások által alkalmazott jelöltállítási folyamat (Várnagy, 2011) már egyértelműen egy központi, kisebb csoport akaratának megvalósítását jelzi. A helyi erők szerepe azonban nem értékelhető le teljesen, hiszen a párt erős területi intézményrendszere és beágyazottsága erős ellenállási potenciált biztosított többek között a mandátumhalmozó képviselőknek is. A Fidesznél pontosan ellentétes irányú változást tapasztalhatunk: az alapvetően a parlamentben született pártban a frakció és a kis létszámú, főleg alapító tagokból álló központi csoport volt a döntéshozatal domináns szereplője. A helyi intézményesültség hiányát pótolandó a párt a 2002-es országgyűlési választások után előtérbe helyezte a helyi pártközpontok kiépítését és a helyi kötelekek megerősítését, aminek első lépéseként országos szinten ismert politikusokat is delegáltak a helyi szintekre. Lassanként azonban a helyi politikai tőke segítségével a pártban megjelent a politikusok egy új generációja, akik csoportja az ellenzéki politizálás folyamatában még belesimult a központ által irányított pártstratégiába. A mandátumhalmozási vita kapcsán azonban kiderült, hogy a helyi erős emberek ellenállásával a Fidesz központjának is számolnia kell és ez a párton belüli erőpróba még nem hozott végleges eredményt.

A magyar országgyűlésben ülő politikusok egy jelentős része tehát kettős kötődéssel bír, hiszen helyi és országos szinten is felhatalmazást kapott a választók képviseletére. A kettős képviselet azonban nemcsak elvi, hanem gyakorlati síkon is érvényes, dolgozatom második részében így a mandátumhalmozás tartalmi elemei

kerültek előtérbe. A politikai tevékenység vizsgálata rámutatott, hogy a helyi politika idő- és energiaigényes feladat, amit a mandátumhalmozó képviselők sem hanyagolhatnak el. Részben ez lehet az oka annak, hogy országos szinten a mandátumhalmozók jellemzően backbencher politikusok, vezető tisztséget inkább csak a pártjukban vállalnak (ha vállalnak egyáltalán). Érdekes módon a backbencher lét tovább erősítheti az országos politizálás háttérbe szorulását, főleg a polgármestereknél, hiszen míg a parlamentben egy polgármester-képviselő is csak „egy a sok közül”, az önkormányzatban egyértelműen ő az egyszemélyi vezető, akkor is, ha munkáját alpolgármesterek és/vagy a jegyző is támogatja. Míg országos szinten a mandátumhalmozók tevékenységét meghatározza a pártfegyelem, helyi szinten nagyobb autonómiát élveznek. Kérdéses, hogy ez mennyiben köszönhető az önkormányzati ügyek „helyiségének” és a polgármesterek megbízhatóságának. Az első magyarázat felé mutat, hogy a helyi döntéshozatalban a frakciók is kritikus szereplőként jelennek meg, ami a párt erejét jelzi helyi szinten, még akkor is, ha a központ beleszólása a helyi ügyekbe limitált. A második magyarázat, a polgármester-képviselők megbízhatósága az önkormányzaton kívül elfoglalt pozíciójukban érhető tetten, hiszen a csoportból kormánydelegáltaként sokan vesznek részt a regionális fejlesztési tanácsok és a COR munkájában is. Ez elvezet bennünket az országos és a helyi tevékenység vizsgálatának a legfontosabb tanulságához: a politikusaink, köztük a mandátumhalmozó politikusok is, elsősorban pártemberek. Mit jelent ez? Helyi és országos karrierjük pártfüggő: pártszínekben lettek megválasztva és így vélhetően újraválasztásuk is pártjuk függvénye. Az eddigi eredmények azt sugallják, hogy a mandátumhalmozás vizsgálatánál a párt nem egyszerűsíthető le a központi pártra, autonóm szereplőként van jelen a helyi pártszervezet, annak is a közhivatali arca, a frakció. A párt és a pártpolitika befolyásának feltérképezéséhez azonban további kutatásra van szükség.

Polgármester vagy képviselő? Így szólt a kutatásom eredeti kérdése, ami a mandátumhalmozás képviseleti dimenzióját helyezte előtérbe. A rekrutációs minták és a helyi és országos tevékenység vizsgálata alapján a válaszem, hogy a mandátumhalmozóknál a képviselői szerep, annak is a pártpolitikai dimenziója a fontosabb. Ennek ellenére a helyiség nem elhanyagolható tényező és ha nem eldöntendő kérdésként, hanem inkább preferencia-sorrendként kezeljük a képviselő

szereket, akkor a polgármesterség, azaz a helyiség is előtérbe kerül. Ezt igazolja a mandátumhalmazók tevékenységének képviseleti szempontból történő vizsgálata is: míg a parlamentben a törvényhozási munkában a pártfegyelem dominál és csak nagyon kivételes esetekben jelenik meg a helyi érdekeken alapuló ellenállás, addig az ellenőrzési munkában tetten érhetjük a helyi érdekek megjelenítését is. Disszertációmban a helyi érdekek országos képviseletének csak egy szűk szeletét, az írásbeli kérdések tematikáját vizsgáltam, így további kutatások szükségesek a képviselet tartalmi vizsgálatára, hiszen ki kell térni a parlamenti munka egyéb aspektusaira (különös tekintettel a parlamenti felszólalásokra és a módosító javaslatok tartalmára) illetve az informális érdekérvényesítési csatornák működésére.

Összességében azt mondhatjuk, hogy Magyarországon is igaz a mandátumhalmazásról alkotott általános elképzelés, hogy a helyi és országos szint személyi összefonódása révén erősíti a politikai rendszer centralizáltságát és a központi döntéshozás befolyását. Mégis, a pártvezetők, gondoljunk itt akár Gyurcsány Ferencre, akár Orbán Viktorra, a mandátumhalmazás gyakorlatának korlátozása mellett foglalnak állást. Miért? A pártok által dominált politikai rendszerben a magyarázatot a pártban kell keresnünk: ha egyedileg tekintünk a mandátumhalmazó képviselőkre, akkor azt mondhatjuk, hogy a helyi szinten elérhető erőforrásuk és választók a pártjukat is erősítik. Ha azonban csoportként értelmezzük a mandátumhalmazók viselkedését, akkor adott esetben veszélyt, konkurenciát is jelenthetnek a pártközpont számára. Navarro nyomán így a mandátumhalmazás megszüntetése is centralizációs törekvésként is értelmezhető (Navarro, 2009).

Hogyan értékelhető tehát a mandátumhalmazás a magyar demokrácia szempontjából? A mandátumhalmazás ellen szóló érvek közül az egyik legtöbbet hangoztatott az átláthatóság kritériuma: a személyi összefonódás által a helyi és az országos politikai kapcsolatában túl sok lesz informális elem és ilyenkor az érdekérvényesítés személyes vonásai kerülnek előtérbe. A mandátumhalmazás mellett szóló érv is az érdekérvényesítéshez köthető: a mandátumhalmazó politikusok támogatják a helyi ügyek országos szintű megjelenítését és képviseletét. Értékelésem szerint így a mandátumhalmazás nem önmagában jó vagy rossz. Goldsmith (1992) meglátása helytálló: az alacsony szintű autonómiát élvező helyi rendszerekben a klientúrara épülő viszonyok meghatározóak. Ezek leépítése csak

akkor lehetséges, ha szerepüket átveszi valami más: vagy a növekvő önkormányzati autonómia által biztosított nagyobb függetlenség vagy az érdekérvényesítés átláthatóbb csatornái.

A magyar esetben a helyi függetlenség növelése azonban nemcsak a decentralizálás hagyományos felfogásában értelmezhető, hanem a pártoktól való függetlenedésben. Kákai és Soós hívják fel a figyelmet arra, hogy ha a helyi politikai ügyek csak a pártverseny keretei között értelmezhetők, akkor az megnehezíti az átfogó megoldások megtalálását (Kákai-Soós, 2010:548). Az eddig elvégzett interjúk sem a centralizáció-decentralizáció vonalán definiálják a helyi döntéshozatal kritikus pontjait, hanem a kiélezett pártok közötti konfliktusokban, amelyek már a helyi szintű döntéshozást is átszövik.

A mandátumhalmozásról szóló vita során annak hatályát is figyelembe kell venni: a polgármester-képviselők valóban a mandátumhalmozók legláthatóbb csoportját alkotják, az elemzés azonban rámutatott arra, hogy a pozíciók halmozása más mandátumoknál, így a helyi képviselőtestületi tagságnál és a megyei közgyűlési tagságnál sem elhanyagolható. Az önkormányzaton kívüli, nem demokratikus választások során elnyert pozíciók szintén kritikusak a mandátumhalmozás megítélésénél, hiszen az országos és a helyi politika a területfejlesztési struktúrákban is összeér. Francia tapasztalatok azt mutatják, hogy amikor egy erős finanszírozási motivációval támogatták az önkormányzati társulások megalakulását, sok polgármester kevésbé lett érdekelt a nemzeti karrier felépítésében és inkább a társulások elnöki pozícióira pályáztak sokan (Borraz-Le Gales, 2005). A mandátumhalmozás megítélésénél tehát a tartalmi szempontokat számításba kell venni, hiszen bár a látható pozíciók is fontos üzenetet küldenek, a demokrácia működése szempontjából az igazi kérdés mégis az, hogy kik ülnek a döntéshozatal, akár láthatatlan kritikus pontjain.

A mandátumhalmozás tehát leginkább egy tünet, aminek megszüntetése nem „gyógyítja” meg az önkormányzati rendszer működését és nem teszi demokratikussá és átláthatóvá az országos és helyi politikai viszonyokat. Bár kettős pozíció megszüntetését önmagában kívánatos célként értékelem, úgy gondolom, hogy amíg nem jelennek meg a helyi érdekérvényesítés formalizált és átlátható csatornái a

magyar politikai rendszerben, addig a kijárás intézménye más alakban és formában ugyan, de újra és újra meg fog jelenni a döntéshozatalban.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila ed. (1994): *The emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Ágh, Attila (2002): *Demokratizálás és európaizálás*. Villányi úti könyvek, Budapest.
- Ágh, Attila (2008): Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. In: *Politikatudományi Szemle*, 17/3:7-33.
- Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái. Az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. In: *Politikatudományi Szemle*, 20/1:31-48.
- Alba, Carlos R. – Navarro, Carmen (2006): Mayors and Local Administrators: a Puzzling Relationship. In: Back, Henry – Hubert Heinelt – Annick Magnier (eds) *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*. Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 271-286.
- Back, Henry (2006): Does Recruitment Matter? Selecting Path and Role Definition. In: Back, Henry – Hubert Heinelt – Annick Magnier (eds) *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*. Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 123-150.
- Back, Henry – Hubert Heinelt – Annick Magnier (szerk) (2006): *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*. Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften
- Berkman, Michael B. (1994): State Legislators in Congress: Strategic Politicians, Professional Legislatures, and the Party Nexus. In: *American Journal of Political Science*, 38(4):1025-1055.

- Best, Heinrich – Maurizio Cotta eds. (2000): *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press
- Bihari Mihály (1995): Az országgyűlési képviselők összeférhetlensége - Szabályozási koncepció. In: *Társadalmi Szemle*, 50(2):38-45.
- Biró Nagy András (2010): Európai Parlament: politikai elfekvő vagy ugródeszka? In: *Kommentár*, 2010 (2): 97–107.
- Bocz János (1996): *Az önkormányzatok döntéshozói, 1994*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal
- Bocz János (2004): Újraválasztott polgármesterek, avagy kiket es miért választanak meg ismét a szavazópolgárok? *Századvég Új Évfolyam*, 2004/3:99-117.
- Bódi Ferenc – Fekete Attila (2006): A helyi települési önkormányzatok érdekérvényesítése a nagypolitika erőterében In: Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002*, Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, pp. 120-145.
- Borchert, Jens (2001): Movement and linkage in political careers: individual ambition and institutional repercussions in a multi-level setting. Előadás elhangzott: ECPR Joint Sessions Workshops, Grenoble, 6-11 April, 2001. Letöltve az ECPR honlapjáról: www.essex.ac.uk/ecpr (2007. szeptember 5.)
- Borchert, Jens (2003): Professional politicians: towards a comparative perspective In: Jens Borchert – Jürgen Zeiss (szerk.): *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press
- Borchert, Jens (2011): Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems In: *Regional and Federal Studies* 21(2):117-140.
- Borchert, Jens – Klaus Stolz (2011a): Introduction: Political careers in multi-level systems. In: *Regional and Federal Studies* 21(2):107-115.
- Borchert, Jens – Klaus Stolz (2011b): Institutional order and career patterns: some comparative considerations. In: *Regional and Federal Studies* 21(2):271-282.

- Borraz, Olivier – Patrick Le Gales (2005) France: intermunicipal revolution. In: Denters, Bas – Rose, Lawrence, E. (2005): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Hampshire:Palgrave Macmillan
- Bóhm Antal (1994a): Nagypolitika és lokalitás. Esszé a helyi politika esélyeiről. In: Balogh István (szerk.): *Törésvonalak és értékválasztások*. Budapest: MTA PTI, pp. 469-483.
- Bóhm Antal (1994b): A polgármesterek értékorientációi *Társadalmi Szemle* 49. 1994/11:12–20.
- Bóhm Antal (2003): Az önkormányzati választások a parlamenti változások tükrében. In: Bayer József – Kiss Balázs (szerk.): *Trendváltások – tanulmányok*. Budapest: MTA PTI, pp. 129-137.
- Bóhm Antal (2006): Az önkormányzati választások a parlamenti választások tükrében. In: Bóhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon*. Budapest: MTA Politikatudományok Intézete, pp: 11-18.
- Bóhm Antal (2010): Az önkormányzatok és a helyi társadalom. In: Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs:Publikon Kiadó
- Copeland, Gary – Cynthia Opheim (2011): Multi-level Political Careers in the USA: The Cases of African Americans and Women. In: *Regional and Federal Studies* 21(2):141-164.
- Costa, Olivier – Eric Kerrouche (2009a): Representative roles in the French National Assembly: the case for dual typology? In: *French Politics* Vol 7(3/4):219-242.
- Costa, Olivier – Eric Kerrouche (2009b): MPs under the 5th Republic. Professionalisation within a weak institution. In: *West European Politics*, 32(2):327-344.
- Cotta, Maurizio (1982): The Italian political class in the twentieth century: continuities and discontinuities. In: M. Czudnowski (ed.): *Does who governs matter?* DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, pp. 157-87.

- Csoma Attila (2006): Megyei önkormányzati választások, 1994-2002 In: Bóhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002*, Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, pp. 223-244.
- De Winter, Lieven – Brans, Marleen (2003): Belgium: political professionals and the crisis of the party state. In: Borchert, Jens – Zeiss, Jürgen (eds): *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp: 45-66.
- Denters, Bas (2006): Duo or duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government. In: Back, Henry – Hubert Heinelt – Annick Magnier (szerk.) (2006): *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*. Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 271-287.
- Dewoghélaere- Magni Berton - Julien Navarro (2006): The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics: An Empirical Study of the XIIeLe'gislature of the Assemble'e Nationale. In: *French Politics*, 2006/4:312-332.
- Dobos Gábor (2011): Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra. Kézirat.
- Enyedi Zsolt (2006): A befagyott felszín és ami alatta van. A 2006-os választás és a magyar pártrendszer. In Karácsony Gergely (szerk.). *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok*. Budapest: DKMKA–BCE, pp. 205–228.
- Enyedi Zsolt – Lukás Linek (2008): Searching for the Right Organisation: Ideology and Party Structure in East-Central Europe. In: *Party Politics*, 14(3):457-479.
- Fallend, Franz – György Ignits – Pawel Swianiewic (2006): Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interest. In: Back, Henry – Hubert Heinelt – Annick Magnier (eds) *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*. Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 245-270.

- Fallend, Franz (2010): Austria: from Consensus to Competition and Participation. In: Lidström, Anders - Frank Hendriks - John Loughlin (eds): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 173-195.
- Farkas János – Vajda Ágnes (1991): *Két választás Magyarországon 1990-ben*. Központi Statisztikai Hivatal, Társadalomstatisztikai Főosztály, Budapest
- Fekete Attila (2006): A polgármesteri tisztség stabilitása. In: Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon*. Budapest: MTA Politikatudományok Intézete, pp: 175-190.
- Foucault, Martial (2006): How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections. In: *French Politics*, 2006/4: 292–311.
- Francis, Wayne L. – Lawrence W. Kenny (2000): *Up the political ladder. Career paths in U.S. Politics*. Thousand Oaks: Sage
- Gallagher, Michael - Marsh, Michael (eds) (1998): *Candidate selection in comparative perspective*. London: Sage.
- Gaxie, D (1993): *La démocratie représentative*. Paris, Monchrestien
- Getimis, P. – Hlepas, N.-K. (2006): Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. In: Back, H.- Heinelt, H. - Magnier, A (szerk): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag, pp. 177–199.
- Goldsmith, Mike (1992): Local Government. In: *Urban Studies*, 29(3-4):393-410.
- Gyergyák Ferenc (2007): A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladatai az önkormányzat munkájában, az együttműködés konfliktusainak kezelési módszerei. In: *Comitatus*, 17(10):3-32.
- Heinelt, Hubert – Nikolaos-K. Hlepas (2006): Typologies of local government systems In: Henry Back– Hubert Heinelt – Annick Magnier (szerk): *The European Mayor. political leaders in the changing context of local democracy*.

Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften

Hesse Joachim Jens – Laurence J. Sharpe (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of twenty Western industrialised countries*. Badenn-Baden: Nomos

Hibbing, John R. (1991): *Congressional careers: contours of life in the U.S. House of Representatives*. North Carolina: The University of North Carolina Press.

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

Ilonszki Gabriella (2000): Belated Professionalization of Parliamentary Elites. Hungary: 1848-1999. In: Heinrich Best - Maurizio Cotta (eds.): *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Democracies*. Oxford:Oxford University Press, pp. 196-225.

Ilonszki Gabriella szerk. (2005): *Képviselők Magyarországon I*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, pp. 173-192.

Ilonszki Gabriella – Jáger Krisztina (2006): A magyarországi delegáció az Európai Parlamentben 2004-2006: hasonlóságok es eltérések. In: Hegedűs István (szerk): *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 215–238.

Ilonszki Gabriella (2008) szerk.: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.*, Budapest: Új Mandátum Kiadó

Ilonszki Gabriella – Jáger Krisztina (2008): Erős kormány – gyenge parlament? Törvényhozási kapacitás és törvényhozási teljesítmény. In: *Századvég Új Évfolyam*, 2008/4:1-24.

Ilonszki Gabriella (2009): *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest: Akadémiai Kiadó

- Ilonszki Gabriella – Kurtán Sándor (2011): Látszat és valóság. A 2010-ben megválasztott parlamenti képviselők arculata. In: Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk): *Új képlet. Választások Magyarországon 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 95-122.
- Ilonszki Gabriella (2011): Képviselési szerepek, politikai intézmények, képviselési deficit. Két évtized változásai. In: Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk): *Új képlet. Választások Magyarországon 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 267-290.
- John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- John, Peter (2004): Strengthening political leadership? More than mayors. In: D. Wilson and G. Stoker (szerk.): *Local Government in a New Century* Palgrave, Basingstoke, pp. 43–59.
- Juhász Gábor (2008): A fele nem tréfa. Parlamenti képviselői jövedelemlista. *HVG*, 2008. április 19., pp. 6-11.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Budapest
- Kákai László – Soós Gábor (2010): Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy. In: Anders Lidström-Frank Hendriks – John Loughlin (eds): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford:Oxford University Press, pp. 528-551.
- Katz, Richard S. (2001): The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. In: *Party Politics*, 7(3):277-296.
- Keil András – Papp Zsófia (2011): Forma és tartalom. A helyi politikusok és választóik kapcsolata. In: *Pro Publico Bono*, 2011/1:147-161.
- Király András (2011): Botka a leglokalpatriótább képviselő. 2011. december 22. http://index.hu/belfold/2011/12/22/botka_a_leglokalpatriotabb_kepviselo/
Letöltve: 2012. január 10.
- Kjaer, Ulrik (2006):The Mayor’s Political Career. In: Back, Henry – Hubert Heinelt – Annick Magnier (eds) *The European Mayor. political leaders in the*

changing context of local democracy. Urban and Regional Research International Volume 10. VS Verlag Für Sozialwissenschaften, pp. 75-98.

Knapp, Andrew (1991): The Cumul des Mandats, Local Power and Political Parties in France. In: *West European Politics*, 14(1): 18-40.

Kozma Viktória – Kumin Ferenc (2011): Inkumbensek a magyar polgármesterek választási küzdelmeiben. In: Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk): *Új képlet. Választások Magyarországon 2010*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 123-248.

Kukorelli István (1989): Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából. In: *Alkotmányjogi füzetek*, 7-8., Budapest, pp. 30-37.

Kukorelli István (1995): Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége - Az összeférhetetlenség a legitimáció talpköve. In: *Társadalmi Szemle*, 50(2):45-48.

Kurtán Sándor – Ilonszki Gabriella (2008): Munka, foglalkozás, hivatás – a képviselői professzionalizáció több szempontú elemzése. In: Ilonszki Gabriella (szerk): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, pp. 17-42.

László Róbert (2010): Tévhitek az új önkormányzati választási rendszerrel kapcsolatban I. Political Capital blog, elérhető: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1937372> (letöltve: 2010. szeptember 15.)

Maestas, Cherie – Sandy L. Maisel – Walter J. Stone (1999): Stepping Up or Stopping? Candidate Emergence Among State Legislators, Paper prepared for the SPSA Meetings, San Antonia Texas. Letöltve: <http://ces.iga.ucdavis.edu/swpsa99.pdf> (2011. január 10.)

Mabileau, Albert (1991): Le cumul des mandats. In: *Le Regard sur l'Actualité*, 1991/169:17-29.

- Medián: Párt vagy személy? 2006. szeptember 21. Online:
<http://www.median.hu/object.732bbb2b-124e-477e-a649-33e2d80f28f6.ivy>
(letöltve: 2009. szeptember 30.)
- Mény, Yves (1987): France. In: Page, Edward C. - Mike Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills:Sage
- Mény, Yves (1992): *La corruption de la République*. Paris:Fayard
- Mellors, Colin – Pijnenburg, Bert (1989): *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London – New York: Routledge
- Mouritzen, Poul Erik –Svara, James H. (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Moncrief, Gary, F. (1992): *Changing patterns in state legislative careers*, Ann Arbor:University of Michigan Press
- Navarro, Julien (2009): *Multiple-office holders in France and in Germany: an elite within the elite*. SFB 580 Mitteilungen
- Navarro, Julien - Vogel, Lars (2009). *Multiple-office holding in France and Germany: the impact of institutional and partisan factors*. Paper presented at the ECPR General Conference in Potsdam, Panel "The Personnel Strategies of Political Parties in Comparative Perspective: Does the Electoral System Matter?", 2009. szeptember 10-12.
- Nevers, Jean-Yves (1991): Grants allocation to French cities: the role of political processes. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 15(3): 366–382.
- Norris, Pippa – Joni Lovenduski (1995): *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Norris, Pippa (1996): Legislative recruitment. In: Lawrence LeDuc-Richard G. Niemi-Pippa Norris: *Comparing democracies. Elections and voting in global perspective*. London: Sage Publications, pp. 184-215.

- Norris, Pippa (1997a): *Passages to Power*. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Norris, Pippa (1997b): The puzzle of constituency service In: *The Journal of Legislative Studies*, 3(2):29-49
- Norton, Philip – Wood, David (1990): Constituency service by Members of Parliament: Does it contribute to a Personal Vote? In: *Parliamentary Affairs*, 43(2):196-208
- O’Shea, Mary (2000): The 1999 Local Government Elections in the Republic of Ireland. In: *Irish Political Studies*, 15, pp. 143-151.
- Page, Edward C. - Mike Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills:Sage
- Papp Zsófia (2011a): A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In: Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 291-312.
- Papp Zsófia (2011b): Fókuszban a választókerület. Választókerület-központúság a magyar képviselők körében. In: *Politikatudomány Online* 2011(1-2):1-15
- Pálné Kovács Ilona (2003): A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. In: *Politikatudományi Szemle*, 2003/4:167-191.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*, Pécs: Dialóg-Campus Kiadó
- Pálné Kovács Ilona (2011): *Local Government in Hungary - the Balance of the Last 20 Years*. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences
- Podolnjak, Robert (2010): Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors In: *Politička misao*, 47(5):117-143

- Pokol Béla (1995): Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége - Többlépcsős szabályozást! In: *Társadalmi Szemle*, 50(2):48-50.
- Putnam, Robert (1976): *The comparative study of political elites*. New Jersey: Prentice Hall
- Rahat, Gideon – Hazan, Reuven Y. (2001): Candidate selection methods: an analytical framework. In: *Party Politics* 7(3): 297-322.
- Rallings, Colin - Thrasher, Michael - Borisyuk, Galina - Shears, Mary (2010): Parties, Recruitment and Modernisation: Evidence from Local Election Candidates. In: *Local Government Studies*, 36(3):361-379
- Rhodes, R.A.W.(1997): *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press
- Russo, Frederico (2011): The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions. In: *The Journal of Legislative Studies*, 17(3):290-301.
- Schlesinger, Joseph (1966): *Ambition and Politics*. Chicago: Rand McNally
- Schlesinger, Joseph (1991): *Political parties and the winning of office*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Schlett István (1995): Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége - A törvény megalkotásának nehézségei. In: *Társadalmi Szemle*, 50(2):50-53.
- Sciolino, Elaine (2008): French Cabinet Position Not Enough? Then Try Mayor. New York Times, 2008. január 13. Letölthető: http://www.nytimes.com/2008/01/13/world/europe/13france.html?_r=1&scp=1&sq=french+mayor&oref=slogin (letöltve: 2012. január 10.)
- Searing, Donald D. (1994): *Westminster's World*. Harvard University Press
- Shane Martin (2011a): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction, *The Journal of Legislative Studies*, 17(3):259-270

- Shane, Martin (2011b): Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case. In: *Political Studies*. 2011, Vol 59:472-488
- Soós Gábor (online): Mitől függ a helyi politikai szervezetek választási jelentősége? Letöltve a Tocqueville Kutatóközpont honlapjáról: www.helyidemokracia.hu (letöltve: 2008. augusztus 2.)
- Soós Gábor- Kálmán Judit (2002): Country Report – Hungary. In: Soós Gábor - Tóka Gábor – Wright, Glen (eds.): *The State of Local Democracy in Central Europe* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Sootla, Georg – Kristina Grau (2005): Institutional balance in local government: council, mayor, and city manager in local policymaking In: Soós Gábor – Zentai Violetta (szerk.) *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute-LGI, p. 275–300. Letöltve: http://lgi.osi.hu/publications/2005/265/Soos_Local_Democracy_final_full_text.pdf (2010. november 5.)
- Squire, Peverill (1993): State Legislative Careers In: S. Williams and E. L. Lascher (eds.): *Ambition and Beyond: Career Paths of American Politicians*, Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies, pp. 146-159.
- Szegvári Péter (2006): Helyi érdekek és helyi képviselet. (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak minősíteni?) In: Fűrész Klára – Kukorelli István (szerk): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel Kiadó. Budapest, pp. 357-372.
- Szikra Dániel Tamás (2009): A parlamenti képviselők megyei közgyűlésekben való szerepvállalásának elemzése. Szakdolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem
- Stolz, Klaus (2003): Moving up, moving down: political careers across territorial levels. In: *European Journal of Political Research*, 42(2):223-248.
- Stolz Klaus (2011): The regionalization of political careers in Spain and the UK. In: *Regional and Federal Studies* 21(2):223-243.

- Szoboszlai György (2007): A kormányzó pártok sikere és kudarca: a parlamenti és önkormányzati választások 2006-ban. In: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk): *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest
- Szőgyi Lenke (2006): A megyei jogú városok önkormányzati választásai. In: Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon*. Budapest: MTA Politikatudományok Intézete, pp: 245-306.
- Táll Éva, szerk (1993): *Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán*. MTA Politikatudományok Intézete, Budapest
- Táll Éva (2000): *Az új demokrácia önkormányzati vezetői* Budapest:MTA PTI
- Tamás Veronika (2009): A polgármesterek kormányzási stílusa Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle*, 18(3):132-154.
- Tavits, Margit (2009): The Making of Mavericks: Local Loyalties and Party Defections. In: *Comparative Political Studies*, 42(6):793-815.
- Tavits, Margit (2011): Power within Parties: The Strength of the Local Party and MP Independence in Postcommunist Europe. In: *American Journal of Political Science*, 55(4):922-935
- Tóka Gábor (2005): A magyarországi politikai tagoltság nemzetközi összehasonlításban. In: Angelusz Róbert és Tardos Róbert (szerk.): *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, pp. 17-64.
- Tuka Ágnes (online): Európai Unió és a régiók. In: Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. Letöltve: <http://hasznos-oldalak.info/docbook/regionalizmus/book.html#d5e2308> (2012. március 10.)
- Vanlangenakker, Ine - Bart Maddens - Gert-Jan Put (2010): Political Careers in Belgium: an Example of the Integrated Career Model In: *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 10: 2010 Varia, Letöltve:

<http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=939> (2011. augusztus 10.)

- Ványi Éva (2005): A nagy váltás: parlamenti elit, 1939-1947. In: Ilonszki Gabriella (szerk): *Képviselők Magyarországon I. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 151-172*
- Várnagy Réka (2008a): Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága. In: Ilonszki Gabriella (szerk): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* Budapest: Új Mandátum Kiadó, pp.43-67.
- Várnagy Réka (2008b): A magyar „frontbencher” és „backbencher” képviselők viszonya és véleménye az Európai Unióval kapcsolatban. In: Lengyel György, szerk.: *A magyar politikai és gazdasági elit EU-képe.* Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Várnagy Réka (2011): Jelöltállítás a 2009-es Európai Parlamenti választásokon. In: *Politikatudományi Szemle, XIX/4:7–22.*
- Várnagy Réka – Dobos Gábor (2011): Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben. In: *Pro Publico Bono Különszám, 2011/1., 130-146. oldal*
- Várnagy Réka – Ilonszki Gabriella: *Le cumul des mandats en Hongrie. Démocratisation et professionnalisation du personnel politique dans un pays post-communiste.* Kézirat.
- Verzichelli, Luca – Michael Edinger (2005): A Critical Juncture? The 2004 European Elections and the Making of a Supranational Elite. In: *Journal of Legislative Studies, 11(2):254-274.*
- Vigvári András (2006): Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990-2004. In: Böhm Antal (szerk.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon.* Budapest: MTA Politikatudományok Intézete, pp: 19-65.
- Zagorc, Sasa (2008): Dual-Mandate of Persons Who Serve as MPs and Mayors at the Same Time In: *Lex Localis – Journal of Local Self-Government, 6(4): 429-443*

- Zongor Gábor (1991): Adalékok a megyei közgyűlések kialakításáról és összetételéről. In: *Comitatus*, 1991/2-3:56-64.
- Zongor Gábor (2006a): Polgármesterek, önkormányzati vezetők a parlamentben. In: *Comitatus*, 2006. évi különszám, pp: 5-51.
- Zongor Gábor (2006b): Sikeres kísérlet a kettős képviselőre. In: *Önkormányzat* 16(5):4-9.
- Zongor Gábor (2006c): Hazai pályán, pártmezben. In: *Önkormányzat* 16(9):5-8.
- Zongor Gábor (2006d): Parlamenter polgármesterek. In: *Önkormányzat* 16(10):9-13.
- Weber, Max (2004, eredeti 1914): *A tudomány és politika mint hivatás*. Budapest: Kossuth Kiadó

Internetes adatforrások

Belügyminisztérium honlapja: www.bm.gov.hu

Központi Statisztikai Hivatal honlapja: www.ksh.hu

Local Finland: www.localfinland.fi

Magyar Országgyűlés Honlapja: www.parlament.hu

Magyar Nemzet Archívuma: www.mno.hu

Népszabadság Archívuma: www.nol.hu

Országos Választási Iroda Honlapja: www.valasztas.hu

Regionális Fejlesztési Tanácsok honlapjai:

Észak-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.norda.hu>

Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.eszakalfold.hu>

Dél-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.darfu.hu>

Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.kozpontiregio.hu>

Közép-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.kdrfu.hu/>

Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.deldunantul.com>

Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács: <http://www.westpa.hu>

PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

- Várnagy Réka (2008a): Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága. In: Ilonszki Gabriella (szerk): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* Új Mandátum Kiadó, Budapest.43-67. oldal
- Várnagy Réka (2008b): A magyar „frontbencher” és „backbencher” képviselők viszonya és véleménye az Európai Unióval kapcsolatban. In: Lengyel György, szerk.: *A magyar politikai és gazdasági elit EU-képe.* Új Mandátum Kiadó, Budapest. 163-185. oldal
- Várnagy Réka (2011): Jelöltállítás a 2009-es Európai Parlamenti választásokon. In: *Politikatudományi Szemle*, XIX/4:7–22.
- Várnagy Réka – Dobos Gábor (2011): Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben. In: *Pro Publico Bono Különszám*, 2011/1., 130-146. oldal
- Várnagy Réka (2012): *Polgármesterek a Magyar Országgyűlésben.* 1. kiadás. Ad Librum Kft, Budapest. 112 oldal

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet: A TÁMOP projekt keretében végzett polgármesteri lekérdezés kérdőíve

Önkormányzati döntéshozatali blokk

1. (S) Összességében mennyire elégedett azzal, ahogy a dolgok mennek azon a településen, ahol Ön polgármester?

Teljesen elégedetlen

Teljesen elégedett

1 2 3 4 5 6 7

2. Az önkormányzat munkájához kidolgoznak-e hosszútávú településfejlesztési koncepciót?

Egyáltalán nem jellemző

Nagyon jellemző

1 2 3 4 5 6 7

3. Az önkormányzati munka során mennyire jellemző az előzetes hatástanulmányok kidolgozása?

Egyáltalán nem jellemző

Nagyon jellemző

1 2 3 4 5 6 7

4. Az önkormányzati munka során mennyire jellemző a döntések eredményességére vonatkozó utólagos felmérés készítése?

Egyáltalán nem jellemző

Nagyon jellemző

1 2 3 4 5 6 7

5. Az önkormányzati munka során általában ki a kezdeményező, aki meghatározza a tematikát?

	Soha nem kezdeményez					Sok esetben kezdeményez	
	1	2	3	4	5	6	7
Ön, mint polgármester	1	2	3	4	5	6	7
A jegyző	1	2	3	4	5	6	7
A Polgármesteri Hivatal tisztviselői	1	2	3	4	5	6	7
Az önkormányzati bizottságok	1	2	3	4	5	6	7
A képviselőtestület 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

6. Polgármesteri munkája során milyen gyakran egyeztet...

	Naponta	Hetente	Havonta	Évente többször	Ennél ritkábban	Soha
civil szervezetekkel?						
helyi vállalkozókkal?						
saját pártjával (ha van)?						
Önhöz személyesen közelálló tanácsadókkal?						
helyi kisebbségi önkormányzattal?						
megyei önkormányzattal?						
a város országgyűlési képviselőjével?						
az egyházak helyi vezetőivel?						
más önkormányzatokkal?						
egyéb szervezetekkel:...?						

7. (S) Véleménye szerint mekkora befolyása van az alábbi szereplőknek az önkormányzati döntésekre?

	Egyáltalán nincs							Nagy befolyása van
	1	2	3	4	5	6	7	
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 képviselőtestület 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	

8. (S) Mennyire jellemzik a helyi közeletet konfliktusos viszonyok?

Egyáltalán nem

Teljes mértékben

1 2 3 4 5 6 7

9. Mik az önkormányzati döntéshozatali folyamat kritikus pontjai és kik a kritikus szereplői? *(Mi nehezíti az önkormányzat munkáját?)*

10. Sikeresnek látja a település elmúlt egy évét? Milyen szempontok alapján mérlegel? Milyen kritériumok alapján látná sikeresnek a 2010-2014-es ciklust?

11. Hogyan jellemezné az önkormányzati döntéshozatal hatékonyságát?

Pályázati blokk

12. Ön szerint az önkormányzat sikeres működését hogyan befolyásolja a magyarországi pályázati rendszer?

13. Hogyan látja, az önkormányzat milyen pályázatokkal kapcsolatos stratégiát folytat?

- Nem fejleszt, csak működtet
- Keveset fejleszt
- Mindent fejleszt, amire lehetőség van
- Konzorciumban fejleszt, más önkormányzatokkal együtt
- Egyéb, éspedig:

14. Milyen gyakran tájékozódik a következő információs csatornákon a pályázatok keresésekor?

	Szinte soha							Sokszor
	1	2	3	4	5	6	7	
Pályázatokkal foglalkozó belső munkatárs	1	2	3	4	5	6	7	
Pályázati író	1	2	3	4	5	6	7	
Célzott keresés a minisztériumok honlapján	1	2	3	4	5	6	7	
Közlöny	1	2	3	4	5	6	7	
Kistérségi társulás értesítései	1	2	3	4	5	6	7	
Megyei tanács értesítései	1	2	3	4	5	6	7	
Egyéb:	1	2	3	4	5	6	7	

15. A következő tényezők mennyire befolyásolják a település pályázati intenzitását?

	Egyáltalán nem						Nagy befolyása van
A település földrajzi fekvése	1	2	3	4	5	6	7
A település anyagi helyzete	1	2	3	4	5	6	7
A település funkciója (város, kistérségi vagy mikrotérségi központ)	1	2	3	4	5	6	7
Az önkormányzati vezetőség szemlélete	1	2	3	4	5	6	7
A polgármester kapcsolatai	1	2	3	4	5	6	7
A pályázati kapcsolatai	1	2	3	4	5	6	7
Egyéb:	1	2	3	4	5	6	7

16. A következő tényezők mennyire befolyásolják a pályázatokkal kapcsolatos nyelési esélyeket?

	Egyáltalán nem						Nagy befolyása van
A pályázat szakmai tartalma	1	2	3	4	5	6	7
A polgármester aktivitása	1	2	3	4	5	6	7
A pályázati szakmai felkészültsége	1	2	3	4	5	6	7
A pályázati szakmai kapcsolatai	1	2	3	4	5	6	7
Egyéb:	1	2	3	4	5	6	7

17. Mennyire alkalmasak a pályázatok a településfejlesztési célok megvalósítására?

18. A költségvetés hány százaléka származik pályázati pénzekből?

Önkormányzati hivatali blokk

19. (S) Hogyan értékeli a Polgármesteri Hivatalban dolgozók szakértelmét?

Gyenge Kiváló

1 2 3 4 5 6 7

20. Alkalmaznak teljesítménymutatókat a Polgármesteri Hivatal dolgozóinak munkájának értékeléséhez?

Egyáltalán nem Teljes mértékben

1 2 3 4 5 6 7

21. Ön szerint megfelelően motiválják a Polgármesteri Hivatal dolgozóit?

Egyáltalán nem Teljes mértékben

1 2 3 4 5 6 7

22. Ki fogja össze/koordinálja az egyes osztályainak a munkáját? Ön hogyan tájékozódik az egyes osztályok munkájáról és az esetlegesen felmerülő problémákról?

23. Hogyan jellemezné az önkormányzati munkamegosztást (*egyeztetések gyakorisága, döntési autonómia*)

a. a jegyzővel?

b. az alpolgármesterrel?

24. Saját munkáját segíti saját stáb? Ha igen, szeretnék többet megtudni erről: hány fős stábot foglalkoztat, ők milyen szakterületen és milyen beosztással dolgoznak?

Képviseleti blokk

25. (S) A munkájához elengedhetetlen a helyi viszonyokról való tájékozódás. Kérem, gondolja át, hogy az alábbi információforrásokat milyen gyakran használja tájékozódásra?

	Naponta	Hetente	Havonta	Ritkábban	Soha	Nincs ilyen
A település hivatalos honlapját?						
A település nem hivatalos, közéleti kérdésekkel foglalkozó honlapját?						
A település egyes közösségi oldalakon található profilját?						
A település lapját?						
A település közszolgálati televízió adását?						
A település bármilyen rangsorban elfoglalt helyzetét?						
A településsel kapcsolatos statisztikákat?						
A település politikai állapotait, közvélemény-kutatásokat, politikai felméréseket?						

26. Ön, személy szerint a kampányidőszakon kívül, hogyan tartja a kapcsolatot választóival, és milyen gyakorisággal?

	Soha	Általában	Mindig
Előadások tartása, vitaesten való felszólalás			
Névre szóló hírlevél küldése			
Nyilvános találkozók helyi érdekcsoportokkal			
A helyi médiában való megjelenés			
Helyi kulturális és ünnepi eseményeken való részvétel			
Esküvő, évforduló, temetés, születésnap, családi események alkalmából levél küldése vagy ezen eseményeken való részvétel			
Beszélgetés a választóval (vagy választók kisebb csoportjával) a választó saját otthonában az igényeiről és szükségleteiről			
Egyéb:			

27. (S) Egy polgármesternek több forrás is a rendelkezésre áll, hogy a választók véleményéről értesüljön. Mennyire tartja hatékonynak a konzultáció alábbi formáit?

	Egyáltalán nem		Nagyon hatékony				
	hatékony						
Szervezett találkozók	1	2	3	4	5	6	7
Fogadóórák	1	2	3	4	5	6	7
A helyi sajtó információi	1	2	3	4	5	6	7
Személyes kapcsolat az önkormányzat lakóival	1	2	3	4	5	6	7
A választóktól kapott levelek	1	2	3	4	5	6	7
A párt szervezet, amelynek Ön tagja	1	2	3	4	5	6	7
A civil szervezetek képviselői	1	2	3	4	5	6	7
A családja és baráti köre	1	2	3	4	5	6	7

28. Kérem, jellemezze a választókkal való személyes kapcsolattartást! *(Egy átlagos fogadóórán hányan jelennek meg? Jellemzően milyen ügyekkel keresik meg? Az összes felmerülő ügy kb. hány százalékával foglalkozik saját maga?)*

29. Kérem, jellemezze a választókkal való írásbeli kapcsolattartást! *(Kihez érkeznek be a választói megkeresések? Jellemzően milyen ügyekkel keresik meg? Van-e prioritási sorrend a megkeresésekkel kapcsolatban?)*

Szakmai blokk

30. A 2010-es választásokat is figyelembe véve hányszor választották meg a település polgármesterének?

31. (S) Milyen szervezet vagy szervezetek jelölték Önt a legutóbbi önkormányzati választásokon? *(Több választ is lehetséges)*

- a. párt, amelynek tagja
- b. párt, amelynek nem tagja
- c. civil szervezet, amelynek tagja
- d. civil szervezet, amelynek nem tagja

32. (S) Milyen szervezet vagy szervezetek támogatták az Ön jelölését a legutóbbi önkormányzati választásokon? *(Több választ is lehetséges)*
- párt, amelynek tagja
 - párt, amelynek nem tagja
 - civil szervezet, amelynek tagja
 - civil szervezet, amelynek nem tagja
33. (S) Polgármesteri munkája mellett milyen egyéb közéleti szerepet tölt be?
- parlamenti képviselő
 - megyei közgyűlési képviselő
 - párt tagja/vezetője
 - civil szervezet tagja/vezetője
 - szakszervezet tagja/vezetője
 - alapítványi kuratórium tagja/vezetője
 - sportegyesület tagja/vezetője
 - egyéb:
34. Milyen egyéb funkciókat tölt be pártjában?
- helyi szervezet tagja/vezetője
 - a párt országos szervezetének tagja
 - a párt vezetőségének tagja
 - semmilyen, nem tagja pártnak
35. (S) Pályafutása során korábban betöltötte-e már az alábbi pozíciók valamelyikét?
- polgármester
 - alpolgármester
 - önkormányzati bizottsági elnök
 - önkormányzati bizottság külső tagja
 - köztisztviselő
 - tanácsstag 1990 előtt
 - parlamenti képviselő
 - megyei önkormányzati képviselő
 - párt tagja (1990 után)
 - MSZMP tagja 1990 előtt
 - civil szervezet tagja
 - civil szervezet tisztségviselője

36. A hivatalos kereteken kívül hogyan vesz részt a város életében?

Személyes blokk

37. Mióta él az önkormányzat területén?

- a. Születése óta
- b. Hosszabb ideje (több mint öt éve)
- c. Rövidebb ideje (kevesebb mint öt éve)
- d. Nem ott él

A következő kérdéseket csak akkor kérdezzük, ha nem található meg a interjú-alany önéletrajzában:

38. Ön....

- a. férfi
- b. nő

39. Melyik évben született?

.....

40. Mi a legmagasabb iskolai végzettsége?

- a. Kevesebb mint 8 osztály
- b. 8 általános
- c. Szakmunkás bizonyítvány
- d. Érettségi
- e. Egyetemi vagy főiskolai diploma