

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Várnagy Réka

Polgármester vagy képviselő?

A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Ilonszki Gabriella DSc,
egyetemi tanár

Budapest, 2012

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Várnagy Réka

Polgármester vagy képviselő?

A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Ilonszki Gabriella DSc
egyetemi tanár

Tartalomjegyzék

1. Kutatás előzményei és a téma indoklása	4
2. A felhasznált módszerek	5
3. Az értekezés eredményei.....	8
3.1. A helyi politika tapasztalat funkciója a politikai életpályán.....	8
3.2. A mandátumhalmozás helye a rekrutációs mintákban	9
3.3. A mandátumhalmozás területi hierarchiába rendeződése.....	10
3.4. A mandátumhalmozók országos tevékenysége	10
3.5. A mandátumhalmozás tartalma: a helyi érdekek országos megjelenítése.....	11
3.6. A mandátumhalmozó képviselők helyi politikai tevékenysége.....	12
3.7. A mandátumhalmozás hatása a magyar demokrácia működésére és minőségére	14
4. Főbb hivatkozások.....	15
5. A témakörrel kapcsolatos saját (ill. társszerzős) publikációk jegyzéke	19

1. Kutatás előzményei és a téma indoklása

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 (Bóhm, 2006:14-15, lásd még Ágh, 2002:270-300). Sőt, a helyi politika nem is számít a szó szoros értelmében politikának (Bóhm 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 megszólalásokban populáris (ne kapjanak két fizetést) és szakmai érvek (a személyi összefonódás átláthatatlanná teszi a viszonyokat) egyaránt megjelennek. Mit csinálnak a polgármesterek az országgyűlésben? Ez a kérdés a választópolgárokat is foglalkoztatja, 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 volt. 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 számszerű parlamenti jelenlétét ugyan több tanulmány is vizsgálta (Zongor, 2006a,b,c,d), a mandátumhalmozás jelensége azonban ennél összetettebb jelenség: nemcsak polgármesterek vannak az országgyűlésben, hanem önkormányzati képviselők és megyei közgyűlési tagok is, akik közül néhányan a helyi szintről érkezettek be az országos politikába, míg mások már országosan ismert politikusként indultak el az 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, a „kijárási” lehetősége, vagyis a helyi érdekek országos szinten való megjelenítése az országgyűlésben helyet foglaló 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 egymásmellettisége 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 önkormányzatok 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.

2. A felhasznált módszerek

Dolgozatomban külön vizsgálom a mandátumhalmozás megjelenését és szerepét illetve a mandátumhalmozás tartalmát. A helyi és az országos szintű politizálás első megközelítésben **rekrutációs kérdés** (Várnagy, 2008a). 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 ugródeszkeként 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 egymásutániság mellett a helyi és országos politizálás viszonyára így az egymásmellettiség is egyre jellemzőbb. Feltételezhető, hogy a magyar országgyűlésben is azonosítható a helyi szintű 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 szintű érkező politikusok az országos karrier mellett párhuzamosan megtartják helyi hátszágukat is. Nyitott kérdés azonban, hogy ez mennyire köthető a polgármesteri pozícióhoz vagy mennyire jellemző általában a helyi szintű 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 képviselők életútjára vonatkozó információk nagy része a Budapesti Corvinus Egyetem Elitkutató Központja által összeállított Képviselői Adatbázisból (Ilonszki, 2008) származik, 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; és *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. Az adatbázis statisztikai módszerekkel történő elemzésének segítségével a disszertációmban elhelyeztem a helyi politikát a magyar képviselők életútján és feltérképeztem a kapcsolódó rekrutációs mintákat.

A helyi és az országos politizálás összefonódása második megközelítésben **képviselési kérdés**: kit és hogyan képviselnek a mandátumhalmozó politikusok? A magyar parlamenti képviselők körében végzett kutatások (Ilonszki, 2011; Papp, 2011) összecsengenek a nemzetközi trendekkel (Norton-Wood, 1990; Searing, 1994; Norris, 1997) és támogatják 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? A mandátumhalmozók *országos tevékenységének vizsgálatát* három dimenzióban végeztem el: a parlamenti munka számszerűsített adatai alapján (benyújtott törvények és kérdések száma), a parlamenti szerepvállalás és a parlamentben benyújtott írásbeli kérdések tartalomelemzésének alapján. Az országos tevékenység első megközelítésben tehát a parlamenti munkával azonosítható, amiben feltételezésem szerint a mandátumhalmozó képviselők kisebb mértékben vesznek részt. A parlamenti tevékenység mérése kiterjedt a parlamenti munka két fő ágára, a törvényhozásra és az ellenőrzésre is: a 2006-os és a 2010-es ciklus egy-egy évét, 2009-et és 2011-et kiválasztva mennyiségi mutatók alapján (benyújtott törvényjavaslatok és kérdések száma) hasonlítottam össze a mandátumhalmozó és a nem mandátumhalmozó képviselők munkáját. A parlamenti szerepvállalást Searing (1994) nyomán a betöltött pozíciók mentén definiáltam, megkülönböztetve az ún. backbencher (vezetői tisztséget nem vállaló) és frontbencher (vezetői tisztséget, mint például frakcióvezető, bizottsági elnök, jegyző, alelnök, elnök vállaló) politikusoktól. A parlamenti szerepvállalás elemzéséhez a Képviselői Adatbázisból származó adatokat használtam. 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. Így Shane (2011) nyomán a 2009-re és 2011-re vonatkozó adatgyűjtést kiegészítettem az adott években benyújtott írásbeli kérdések tematikus vizsgálatával is (N=791).

A helyi politikai tevékenység vizsgálatánál egy kicsit másképpen kell feltennünk kérdést: milyen polgármesterek a mandátumhalmozók? Hogyan tudják ellátni helyi feladataikat a kettős mandátum szorításában? A mandátumhalmozók *helyi tevékenységének vizsgálatához* ezért első lépésként a helyi jelenlétet elemeztem, amit a képviselőtestületeken való jelenlétként operacionalizáltam és saját adatgyűjtés alapján vizsgáltam. Második lépésként a helyi beágyazottságot térképzetem fel a helyi politikai tevékenységre fordított időn és a választókkal való kapcsolattartáson keresztül, amihez a PARTIREP elnevezésű nemzetközi projekt szolgált adatokkal (Participation and Representation projekt, Interuniversity Attraction Pole, koordinátor: Kris Deschouwer, Vrije Universiteit Brussel). Az önkormányzati munka

sajátosságait a TÁMOP-4.2.1/B-09/01/KMR-2010-0005, „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojekt keretében végzett kérdőíves kutatás segítségével mértem fel, feltételezve, hogy mandátumhalmozó képviselők speciális igényeihez igazodva más hivatali és döntéshozatali struktúra alakul ki azokban az önkormányzatokban, ahol a polgármester országgyűlési mandátummal is rendelkezik.

3. Az értekezés eredményei

3.1. A helyi politika tapasztalat funkciója a politikai életpályán

A rekrutációs utak vizsgálata során kiderült, hogy a magyar országgyűlésben azonosítható egy helyi szintről érkező illetve helyi kötődéssel bíró képviselői csoport: 2002-ben és 2006-ban már a képviselők több mint fele rendelkezik helyi politikai tapasztalattal és 2010-re ez az arány 63%-ra nő. Egyre többen polgármesteri pozícióból érkeznek az országgyűlésbe, a helyi politikai tapasztalat fontos eleme lehet egy sikeres politikai karrierút felépítésének, ugródeszkaként funkcionálhat az országos politikába való bekerüléshez. Ezt jelzi az első igazolt kutatási hipotézis is, ami szerint *a parlamentbe először bekerülő új képviselők körében ciklusról-ciklusra nő a helyi politikai tapasztalattal rendelkezők aránya.*

Ennek ellenére a helyi politikai tevékenységet nem tekinthetjük kötelező lépcsőfoknak a képviselői számlélrán, 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 mandátumot 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 székekbe. 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 differenciáltsága meghatározó, az erőforrásokban gazdagabb, nagyobb láthatóságot biztosító városok, megyei jogú városok illetve a budapesti kerületek politikai szempontból értékesebbek és így nagyobb lehetőséget nyújtanak a kiugrásra.

3.2. A mandátumhalmozás helye a rekrutációs mintákban

Bár a helyi szint bizonyos esetekben valóban funkcionálhat belépési kapuként az országos politikába, a rekrutációs folyamatot nem lehet a hagyományos karrier-modellben értelmezni, ugyanis a helyi és az országos szintű politizálás viszonyára nem csak az egymásutániség, hanem az egymásmellettség is jellemző. 1994-ben 68, 1998-ban 132, 2002-ben 214, 2006-ban 216 mandátumhalmozó képviselő ült a parlamenti padsorokban, és bár számuk 2010-ben 166-ra csökkent, a mandátumhalmozás 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 egyre dominánsabban jelennek meg „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, hogy a helyi politikai pozíciók egyfajta jutalomként is funkcionálnak (*H2: az országos politikában eltöltött idő és a pártban betöltött funkció hozzájárul a mandátumhalmozás megjelenéséhez a politikai életpályán*) nem nyert bizonyítást, a mandátumhalmozás vizsgálata igazolta a pártok kiemelt szerepét, 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 erejéről alkotott elképzelést is árnyalták. Míg az előző ciklusok vizsgálata azt jelezte, hogy a helyi tapasztalat és ismertség stabil háttért és alternatív politikai teret jelent az országos politikából kikerülő vagy kilépő politikusok számára, addig 2010-ben 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.

3.3. A mandátumhalmozás területi hierarchiába rendeződése

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, ezért feltételeztem, hogy *a polgármesteri mandátumokat a települések jogállása szerint hierarchiába rendezve, a képviselők elsősorban a magasabb szintű pozíciók felé orientálódnak (H3)*. A kutatás igazolta ezt a feltételezést, 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..

3.4. A mandátumhalmozók országos tevékenysége

A magyar országgyűlésben ülő politikusok egy jelentős része tehát kettős kötődéssel bír, hiszen helyi és országos szinten is felhatalmazást kapott a választók képviselésére. A kettős képviselés azonban nemcsak elvi, hanem gyakorlati síkon is érvényes, disszertációm második részében így a mandátumhalmozás tartalmi elemei kerültek előtérbe. A politikai tevékenység vizsgálata rámutatott, hogy a helyi politika idő- és energia-igényes feladat, amit a mandátumhalmozó képviselők sem hanyagolhatnak el, *így feltételezem, hogy a mandátumhalmozó képviselők kisebb mértékben vesznek részt a parlamenti munkában mint nem mandátumhalmozó társaik (H4)*. A hipotézis nem igazolódott be egyértelműen, mert bár a két évre (2009, 2011) vonatkozó összesített eredmények azt jelzik, hogy a mandátumhalmozó képviselők parlamenti aktivitása kisebb (kevesebb törvényjavaslatot és

kérdést nyújtanak be), az két ciklusban a kérdésekre vonatkozóan ellentétes adatot találunk. Míg 2009-ban a mandátumhalmazók átlagosan jóval több kérdést tettek fel nem mandátumhalmazó 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 mandátumhalmazás jellemző volt az ellenzéki pártokban is (konkrétan a Fidesz frakcióban), addig 2011-ben kiszorultak a mandátumhalmazó 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 mandátumhalmazás és a kérdések száma statisztikailag nem mutat szignifikáns összefüggést (nem korrelál), így azt mondhatjuk, hogy a mandátumhalmazás önmagában nem meghatározó a parlamenti munkában. Sokkal konzisztensebb képet mutat a polgármesterek vizsgálata, hiszen összességében és ciklusokra lebontva is kevesebb törvényjavaslatot és kérdést nyújtanak be a polgármester-képviselők és az értékek szórása is alacsony az ő csoportjukban. Az erőforrások, főleg az idő szűkössége a mandátumhalmazók parlamenti szerepvállalására is hatással van, így az ötödik hipotézis, miszerint *a mandátumhalmazó képviselők jellemzően backbencher pozíciókat töltenek be a magyar országgyűlésben* igazolódott.

3.5. A mandátumhalmazás tartalma: a helyi érdekek országos megjelenítése

A polgármester-képviselők tevékenységének eddigi vizsgálata nyitva hagyta a kérdést: mit csinálnak a polgármesterek a parlamentben? A helyi és az országos politizálás viszonya ugyanis nem csak párhuzamosan fogható fel, hiszen az kettős mandátum lehetőséget biztosít a polgármestereknek a helyi érdekek országosan történő megjelenítésére is. Bár a területi fókusz egyre erőteljesebb az országgyűlési képviselők identitásában, arra kérdésre, hogy mit tartanak a parlamenti képviselők legfontosabb feladatának¹ a többség a kormánypolitika befolyásolását jelöli meg, amit a helyi közösség igényeinek kielégítése követ. A polgármester-képviselők között² azonban az első helyen a „a helyi közösség szociális és gazdasági szükségleteinek kielégítése” válasz áll, amit a második választásként „a frakció és a pártvezetés közötti kapcsolattartás és a parlamenti ügyek intézése áll” követ. Ez arra enged

¹ PARTIREP kérdőív alapján. 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.

² A helyi háttérrel rendelkező és a mandátumhalmazó képviselőkre nem igaz ez az összefüggés, csak a polgármester képviselőkre.

következtetni, hogy a polgármestereknél a helyi ügyek a parlamenti munka során is előtérbe kerülnek majd, így feltételeztem, hogy *a polgármesteri pozíciót is betöltő képviselők írásbeli kérdéseikben szignifikánsan több helyi ügyet jelenítenek meg mint, nem mandátumhalmozó társaik (H6)*. A hipotézis vizsgálatához az országgyűlésben 2009-ben és 2011-ben benyújtott írásbeli kérdéseket elemeztem, abból a szempontból, hogy mennyire választókerület-központúak, vagyis mennyiben jelenítenek meg helyi ügyet/ügyeket. A kérdések „helyiségének” definiálásához Shane nyomán a Comparative Policy Agendas Project vagyis az Összehasonlító Szakpolitikai Tematikák projekt ismérveit használtam (Shane, 2011a:264). Az eredmények azonban nem igazolják feltételezésemet, 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, 2011:303-304).

3.6. A mandátumhalmozó képviselők helyi politikai tevékenysége

A képviselők országos tevékenységének elemzése azt jelezte, hogy a helyi szint nem feltétlenül szorul háttérbe az országos politizálás mögött, így a helyi politikai tevékenység vizsgálatra érdemes. A helyi döntéshozatal legfontosabb fóruma a képviselőtestületi ülés, ezért a polgármester-képviselők 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. Az eredmények megcáfolták ezt a feltételezést, a polgármester-képviselők jellemzően jelen vannak a testületi üléseken, jelenléti rátájuk 85%-os, illetve a megyei jogú városokban még ennél is magasabb, 94%-os.

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 (Dobos-Várnagy, 2011). *A kettős leterheltségű polgármester-képviselőkről azt feltételezem, hogy munkájukban nagyobb mértékben támaszkodnak a hivatal egyéb munkatársaira, főleg az alpolgármesterre (H7), amit az adatok igazoltak is.*

A helyi társadalomba való beágyazódottság kapcsán 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 választókörzetben töltött munkaórák számát. 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 választókkal való kapcsolattartásban így a mandátumhalmozó politikusok sem különböznek társaiktól és ők is *leggyakrabban a helyi médiában való szereplés és a helyi közösségi eseményeken való részvétel eszközeit használják a kapcsolattartásban (H8)*. Arra a kérdésre³, 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%). A TÁMOP kutatás keretében végzett adatgyűjtés a helyi társadalommal való kapcsolattartás más dimenzióban is igazolta a polgármester-képviselők beágyazottságát: nagyon sok helyi politikus tagja helyi civil szervezetnek, a polgármesterek jellemzően tisztséget is viselnek ezekben, sokan aktívan részt vesznek a helyi sportegyesületekben is.

³ PARTIREP kérdőív alapján.

3.7. A mandátumhalmozás hatása a magyar demokrácia működésére és minőségére

Hogyan értékelhető tehát a mandátumhalmozás a magyar demokrácia szempontjából? A mandátumhalmozás 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 mandátumhalmozás mellett szóló érv is az érdekérvényesítéshez köthető: a mandátumhalmozó politikusok támogatják a helyi ügyek országos szintű megjelenítését és képviselését. Magyarországon is kimutatható, hogy a kettős (vagy még többes) mandátumot betöltő politikusok több szálon is kötődnek a helyi szinthez: többségük rendelkezik helyi politikai tapasztalattal, a választási rendszer egyéni vagy területi ágán került be az országgyűlésbe és ott képviseli is a helyi érdekeket. Ez különösen a polgármesterekre igaz, mégse mondhatjuk ki egyértelműen, hogy ők a helyi érdekek országos képviselésének letéteményesei, hiszen törvényhozási munkájukat sokkal inkább befolyásolja a pártkötődésük mint a helyi politikai háttérük. A mandátumhalmozók tehát elsősorban pártemberek és csak utána helyi képviselők.

A pártok tehát meghatározói szereplői a magyar politikai életnek, a mandátumhalmozás terén is. Láthatjuk, hogy a két nagy párt az elmúlt évtizedekben támogatta a mandátumhalmozás gyakorlatát, ami főleg a helyi kötődések kialakításának szükségességével magyarázható. Az ejtőernyős politikusok megjelenése is a helyi politika meghódításának igényével magyarázható, hiszen a helyi és országos szint személyi összefonódása erősíti a politikai rendszer centralizáltságát és a központi döntéshozás befolyását. Mégis a pártvezetők, gondoljunk itt akár Gyúresány Ferencre, akár Orbán Viktorra a mandátumhalmozás gyakorlatának korlátozása mellett foglalnak állást. Miért? A pártok által dominált politikai rendszerben a magyarázatot a pártban kell keresnünk: ha egyedileg tekintünk a mandátumhalmozó képviselőkre, akkor azt mondhatjuk, hogy a helyi szinten elérhető erőforrásuk és választók a pártjukat is erősítik. Ha azonban csoportként értelmezzük a mandátumhalmozók viselkedését, akkor adott esetben veszélyt, konkurenciát is jelenthetnek a pártközpont számára. Navarro nyomán így a mandátumhalmozás megszüntetése is centralizációs törekvésként is értelmezhető (Navarro, 2009).

Értékelésem szerint így a mandátumhalmozás 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). Jelenleg azonban sem a decentralizálás, sem a pártokról való függetlenedés nem jellemző a magyar önkormányzati rendszerben, sőt az elmúlt évek tendenciái pont az ellenkező irányba mutatnak.

A mandátumhalmozásról szóló vita során azt is figyelembe kell venni, hogy bár a polgármester-képviselők valóban a mandátumhalmozók legláthatóbb csoportját alkotják, 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 is számításba kell venni: 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.

4. Főbb hivatkozások

- Ágh Attila ed. (1994): *The emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- 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
- Best, Heinrich – Maurizio Cotta eds. (2000): *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press
- Bihari Mihály (1995): Az országgyűlési képviselők összeférhetetlensége - Szabályozási koncepció. In: *Társadalmi Szemle*, 50(2):38-45.

- 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 (2011b): Introduction: Political careers in multi-level systems. In: *Regional and Federal Studies* 21(2):107-115.
- Borchert, Jens – Klaus Stolz (2011c): Institutional order and career patterns: some comparative considerations. In: *Regional and Federal Studies* 21(2):271-282.
- 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
- 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.
- 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'gislatre 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.

- 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.
- Goldsmith, Mike (1992): Local Government. In: *Urban Studies*, 29(3-4):393-410.
- 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 (2008) szerk.: *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.*, Budapest: Új Mandátum Kiadó
- Ilonszki Gabriella (2009): *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Ilonszki Gabriella (2011): Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti 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.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Budapest
- 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.
- Mabileau, Albert (1991): Le cumul des mandats. In: *Le Regard sur l'Actualité*, 1991/169:17-29.
- 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.
- 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
- Page, Edward C. - Mike Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills:Sage
- Papp Zsófia (2011): 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.
- 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
- Rahat, Gideon – Hazan, Reuven Y. (2001): Candidate selection methods: an analytical framework. In: *Party Politics* 7(3): 297-322.
- 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
- Searing, Donald D. (1994): *Westminster's World*. Harvard University Press
- Soós Gábor (online): Mitől függ a helyi politikai szervezetek választási jelentősége? Letöltve a Tocqueville Kutatóközpont honlapjáról: www.helyidemokracia.hu (letöltve: 2008. augusztus 2.)
- 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.

- Tamás Veronika (2009): A polgármesterek kormányzási stílusa Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle*, 18(3):132-154.
- 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): Parlamberter polgármesterek. In: *ÖnKormányzat* 16(10):9-13.

5. A témakörrel kapcsolatos saját (ill. társszerzős) 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