



A falusi önkormányzatok demokrácia deficitje¹

Bódi Ferenc

Sokasodó és mégis gyengülő községi önkormányzatok

Az 1990. évi első önkormányzati választáson az önkormányzatok száma 3070 volt; ebből 2904 helyi autoritás községnek, 143 városnak, 22 megyei jogú városnak számított. A városok közül 103 volt tízezer főnél nagyobb lélekszámú, s 40 volt tízezer főnél kisebb népességű. A 2002-es önkormányzati választáson 3146 önkormányzatot találtunk, amelyből 2893 község, 230 város, 22 megyei jogú város volt. A városok száma nyolcvanhétel nőtt, a községek száma tizeneggyel csökkent. Tehát **a városok számának növekedését nem követte a községek számának apadása**, mivel a városi rangra feltört községek mellett számos új község jött létre azáltal, hogy a régen egybe kapcsolt települések szétváltak, de van arra példa is, hogy soha sem volt önálló település rész szerzett önkormányzatiságot magának. Az új községi önkormányzatok létrejöttének számos oka van. A leg-

gyakoribb ok a hajdan csatolt település részek elhanyagoltsága volt (rossz közlekedési viszonyok, hiányos helyi szociális ellátó rendszer: óvoda- iskolabezárás).

Annak ellenére, hogy a városi önkormányzatok száma gyarapodott a községeké igazán nem csökkent, sőt számuk növekedett is. Az ötszáz fő alatti községi önkormányzatok száma kilencvennégygel nőtt a három önkormányzati ciklus alatt.

A falvak városokkal szemben más szempontból is „népszerűbbé” váltak a rendszerváltást követő első évtizedben. Az első ciklus alatt az országon belüli vándorlás iránya még követte a nyolcvanas évek trendjét, vagyis a tízezer főnél kisebb települések vándorlási egyenlege mínusz volt, s a legnagyobb többletet a főváros és a megyei jogú városok mondhatták magukénak. **A vándorlási veszteség különösen erőteljes volt a háromezer főnél kisebb lélekszámú falvakban.**

A második ciklus idejére a vándorlás iránya megfordult, mivel a főváros ván-

¹ A szerző Bolyai Kutatási Ösztöndíjas. Az elemzést az OTKA T048301 számú szerződése támogatta volna, amennyiben a pénzügyi kormányzat a 2005. évi költségvetés erre vonatkozó összegét nem zárolja.



1. sz. táblázat

Magyarország települései jogállás és népesség szám alapján

	Települések száma			
	1990	1994	1998	2002
Budapest	1	1	1	1
Megyei jogú város	22	22	22	22
Városok összesen	143	171	195	230
Város 10 e fő felett	103	105	108	112
Város 10 e fő alatt	40	66	87	118
Községek összesen	2904	2923	2913	2893
Község 10 e fő felett	16	13	10	7
Község 3000 – 9999 fő között	306	283	266	237
Község 1000 – 2999 e fő között	954	966	953	942
Község 500 – 999 fő között	708	699	696	693
Község 500 fő alatt	920	962	988	1014
Budapest kerületei	23	23	23	23
Összesen	3070	3117	3131	3146

Forrás: KSH T-STAR, Mokos Béla számításai alapján.

dorlási vesztesége meghaladta a negyvenezer főt, a megyei jogú városok vesztesége elérte a tizenhétezer főt, ellenben a nagy- és középfalvak népessége (ezer és hármezer, valamint hármezer és tízezer közötti községek) negyvenötezer fővel

gyarapodott a népmozgalomnak köszönhetően. Az apró- és kistalvak népesség csökkenése pedig lecsillapodott.

A harmadik ciklusra a főváros és a megyei jogú városok vándorlási vesztesége tovább erősödött, mivel Budapestet ötven-

2. sz. táblázat

Vándorlási egyenleg településkategóriák szerint 1990–2002 között

Önkormányzatok jogállás és népesség szám szerint	1990–1993	1994–1997	1998–2002	
Budapest		21001	-40112	-57538
Megyei jogú város		12706	-16874	-34307
Város 10 e fő felett		-8621	1093	1867
Város 10 e fő alatt		-2215	115	5176
Község 10 e fő felett		4124	9711	10418
Község 3000–9999 fő között		-2888	28291	40111
Község 1000–2999 e fő között		-12934	17534	29264
Község 500–999 fő között		-5908	1537	5015
Község 500 fő alatt		-5228	-1295	66

Forrás: KSH T-STAR, Mokos Béla számításai alapján.



nyolcezeren többen hagyták el, mint beköltöztek, de megyei jogú városokból is harmincnégyezer fővel többen költöztek el, mint be. A vándorlás további nyertesei a nagy- és közepes népességű falvak maradtak, amelyeknek a vándorlási többlete megközelítette a hetvenezer főt. **Az ezredfordulós önkormányzati ciklusra az apró- és kisfalvak népessége is enyhén gyarapodott a költözések révén.**

A lábbal voksoló polgárok egy jelentős része a városi és községi önkormányzatok versenyében egyértelműen a falusi helyi társadalmakra szavazott. A vidéket választották a várossal szemben annak ellenére, hogy a községek a városokkal ellentétben közel félévszázadon át hátrányos megkülönböztetésben voltak, különösen a fejlesztési források és helyi szociális szolgáltatás elosztását illetően.

Az önkormányzatiság sajátos helyzetet teremtett a falvak számára, mivel az 1990-es Önkormányzati törvény olyan jogosítványokat adott a községeknek, mint a városoknak, de ezekhez a jogokhoz a törvény alkotója nem rendelt elegendő vagyont, illetve nem biztosított megfelelő állami forrásokat.

Magyarország népességének 37%-a községekben, ötszáz fő alatti népességű településen 3%, ötszáz és ezer fő közötti faluban 5% élt, s ezer léleknél többet számláló faluban volt található a magyar állampolgárok 29%-a, azaz a falusi népesség zöme közép-, illetve nagyfalvakban lakott az ezredfordulón.

Az elvándorlás és a természetes fogyás az apró- és kisfalvakra igen jellemző volt az önkormányzatok megalakulásáig, azonban a második és harmadik önkormányzati ciklusra a népesség csökkenés mérséklődött, lassan megállt. A közép- és nagyfalvak népességének száma az önkormányzatiság éveit enyhén növekedett. A növekedés különösen a városi agglomerációkban volt

erőteljes. A szuburbanizációs tendencia inkább a város közeli településeknek okozott lakónépesség-növekedést, amely együtt járt a nagyobb fejlesztési forrásokhoz való hozzáféréssel. Különösen a helyi társadalmi elitik kiköltözése segítette az agglomerációs települések gyors felemelkedését.

A városok környékén épültek az új lakások és nyílt nagyobb lehetőség a közműhálózat tovább fejlesztésére. A tömegközlekedés kiépültsége, a foglalkoztatók jelenléte s a jobban fizető munkaalkalmak is hozzájárultak az adófizető polgárok és vállalkozók megjelenéséhez, s ugyan itt az előnyösebb gazdálkodási feltételekkel rendelkező önkormányzatok megerősödéséhez.

A periférikus falvakban (városoktól távolabb) ellenben rosszak voltak a népesség gazdasági aktivitását jellemző mutatók. A vidéki települési önkormányzatok részére visszajuttatott személyi jövedelemadó hányadát az állami költségvetésnek kellett kiegészíteni. A helyzetet még súlyosbította az a tény, hogy az ország más településein helyben képződő önkormányzati bevétel mind jelentősebb hányadát kitevő helyi adókat ezekben a térségekben nem vethették ki, mivel az öregedő népesség körében kevés volt a nyereséget képző vállalkozó, ugyanakkor jelentős kiadást könyvelhettek el a polgármesteri hivatalok a szociális intézményeikben.

A szociális ellátórendszer fenntartása törvényekben szabályozott, előírt és kirótt feladata az önkormányzatoknak, amelyre egyre kevesebb normatív támogatást kaptak az állami költségvetésből. Arányaiban legtöbbet az egészségügy, közel a költségek egészét, a legkevesebbet az oktatás, amely a költségeknek felét kapta meg, s a kettő között helyezkedett el a szociális ellátás és segélyezés. Amennyiben a kiadási oldal arányait vizsgáljuk, a legnagyobb kiadást a nevelés- az oktatás jelentette, ezt követte az egészségügy és a szociális támo-

gatások, valamint szociális intézmények fenntartása.

A rendszerváltás óta a kis településekre visszakérülő óvodai nevelés és általános iskolai oktatás megmaradását kétség kísérte, mert a helyi települési önkormányzatok súlyosbodó gazdasági helyzete miatt az intézményeket bezárhatták, illetve "saját" akaratauknál fogva, már nem központi-adminisztratív rendeletek nyomán, hanem "jól felfogott racionális" döntéseik eredményeként összevonhatták, azaz újra megindult a kis- és az apró falvak "kiüritése", társadalmi eróziója. Az intézmények azon túl, hogy szolgáltatást nyújtottak, a helyben élők mindennapjait könnyítették és gazdagították. Nem lehet elfeledkezni arról a tényről sem, hogy az intézmények, ha még szűken is, de helyet adtak a helyi értelmiségnek, amely sok esetben egy-egy település szellemi életét, kohézióját, integrációját, ezáltal jövőjét határozhatta meg, még akkor is, ha a mai vidéki életvilágban egyre kisebb szerep jut számukra.

Mivel az iskola az egyik legköltségesebb intézménye volt az önkormányzatoknak, ezért az csak a jól gazdálkodó önkormányzatok kezelésében tudott fejlődni. Voltaképpen a falvak zárt helyi társadalmában számos iskolának sem hatékony autonómiája (társadalmi kontrol, kliens orientált minőségbiztosítás), sem valamilyen állami garanciából eredő tényleges biztosítékai nem voltak arra, hogy az alkotmányban (Magyar Köztársaság Alkotmányának 16.§), valamint az oktatási törvényben foglaltaknak megfeleljen. A mindenkori képviselőtestületnek az iskolaigazgató kiszolgáltatót, mivel a helyi önkormányzati képviselőtestület nevezi ki, illetve teljesen alárendelt a polgármesternek, mivel a munkáltatói jogokat

gyakorolja felette. Ebből az egyoldalú erőfölényből a helyi politika annak érdekében, hogy a számára, illetve a szűk környezete számára (rokonainak, választóinak) preferált javakat előteremtse; a közpénzek elosztása során az iskolaügyet gyakran hátrányok, s nem ritkán sérelmek érték.

Az egészségügyi alapellátáshoz tartozott a háziorvosi (házi gyermekorvosi), védőnői, ápolási, fogászati és gyógyszerári ellátás. A védőnői rendszer jól kiépült az egész országban, s ez az alapszolgáltatás a legapróbb településen is a helyén van. Viszont a kisebb falvakban, a csatolt községekben az orvosok csak hetente egy-két alkalommal járnak ki rendelni, állandó rendelőjük és lakhelyük az esetek többségében a nagyobb községekben van. A halmozottan hátrányos helyzetű vidékies térségekben a házi orvosi státuszok gyakran betöltetlenek mivel az aprófalvakban az orvosoknak sokat kell utazni, a kártyapénz alacsony a költségekhez képest, s a magas cigány népesség miatt pedig kevés a paraszolvencia. A gyermekorvosi ellátottság teljesen csak a városokban és a nagyközségekben megoldott. A házi gyermekorvosok öthatoda városokban praktizált. A gyógyszertárak valamivel jobban elérhetőbbek voltak, de 2197 településen nem volt gyógyszertár, 2635 apró- kis- és közepes faluban, illetve annak környezetében alig 418 patika működött az ezredfordulón.

A munkanélküliek jövedelempótló támogatásából és rendszeres szociális segélyből részesülők többsége vidéki volt, annak ellenére, hogy a városokban élt a népesség kétharmada². Ennek egyik oka, hogy a munkanélküliség a legkorábban, a falvakban alakult ki és itt vált tartóssá, kezelhetetlenné.

² A munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesülők 50,4%-a, a rendszeres szociális segélyből részesülők 41,3% falun élt 1998-ban. Bódi [2001]: Helyi szociális ellátó rendszer vidéken. Agroinform Kiadóház, Budapest, 245. pp.



Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők eloszlás 2000-ben

Településtípusok	0–18 évesek száma (fő)	Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők száma (fő)	Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők % a kiskorúakhoz viszonyítva
500 fő alatti község	58 675	35 552	60,6
501-1000 fő	107 563	58 709	54,6
1001-3000 fő	367 972	184 976	50,3
3001 főnél nagyobb község	294 626	132 555	45,0
Város	566 231	227 002	40,1
Megyejogú város	388 558	95 794	24,7
Budapest	284 821	40 942	14,4
Ország összesen	2 068 446	775 530	37,5

Forrás: BM Önkormányzatok Gazdálkodási Főosztálya, KSH T-STAR, 2000.

A segélyek mellett jelentős támogatásban részesültek a gyermekes családok a rendszeres gyermekvédelmi- és gyermeknevelési alapból. Ez a támogatás a gyermekek iskoláztatásához és iskolai költségeihez jelentős mértékben járult hozzá. Az alacsony jövedelmű családok mindegyike normatív alapon, a szociális- és gyermekvédelmi törvényekben előírt módon, jutott hozzá a nevelési támogatáshoz. A fővárosban csak minden hetedik, a megyei jogú városokban minden negyedik, a többi városban minden harmadik, a nagy és közepes községekben már minden második gyermek rászorult a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra. A kis- és aprófalvakban a fiatalkorúak több mint a fele, illetve közel kétharmada részesedett a családvédelmi támogatásból.

Szociális ellátás, mint kampány eszköz

Az önkormányzatiság nagy szabadságot adott a helyi autoritásoknak, de kérdé-

ses, hogy a közjogi keretek adta szabadság biztosít-e valódi szabadságot a helyi társadalmak számára. Mivel az önkormányzatokkal szemben nagy volt az elvárás és a rájuk ruházott feladatok száma csak egyre nőtt, de hozzá rendelt feltételek szűkösek maradtak ezért nagy volt a kísértés, hogy a szociális ellátó rendszer egyik másik "költőhelyétől" meneküljön, de legalább is az egyik kötelezettségét elhanyagolja.

A polgármesterek és velük együttműködő testületek éltek az önkormányzatiság adta szabadsággal, s a források belső elrendezését nem minden esetben a helyi társadalom szükségletei szerint alakították. **A helyi hatalom gyakran a saját helyi politikai érdekei mentén költötte el az önkormányzat pénzét, vagy vált meg az önkormányzat vagyontól.**

A helyi politikából mindinkább kiszoruló helyi intelligencia nem tudta útját állni a helyi nyers gazdasági érdekeket megjelenítő vállalkozó érdekeknek, amely nem törődött a helyi szolgáltatások létevel és minőségével, mivel a helyi gazdasági elithez sorolható rétegek nem szorul-

tak a helyi szociális ellátó rendszerre. A falusi társadalmak egy részében, ahol a helyi politikát meghatározó családok mögött a helyi gazdaság szereplői álltak a megválasztáshoz szükséges többséget azok az idősök adták, akik, bár alacsony, de biztos jövedelemmel, nyugdíjjal rendelkeztek. A nyugdíjas társadalom szociális ellátáshoz szükséges javakat a községi önkormányzatoknak könnyebb volt előteremteni (nyugdíjas-klub és otthon, étkeztetés stb.), mint az aktívkorúak ellátását megoldani, vagy az ifjú nemzedékek számára az óvodát és az iskolát fenntartani. Az idősök számára az ünnepek során kiosztott ajándék és kisebb támogatás (többnyire a szociális alapból finanszírozva) olcsó és hatékony kampány eszköz a polgármesterek kezében. A differenciáltabb helyi társadalomban, amelyben a szociális ellátórendszer összetettebb és az érdekek is szabadabban kifejeződnek a szociális támogatás kevésbé válhat a helyi hatalom eszközévé.

A helyi elit által vezetett társadalmak

A vidéki helyi társadalmak, különösen a városoktól távol eső nem urbanizált életvilágokban, ahol a foglalkoztatottság alig érte el a húsz százalékot, az adófizetők aránya nem közelítette meg a tíz százalékot, az inaktív keresők aránya viszont a negyven százalékot meghaladta, vagyis az aktív korú népesség túlnyomó többsége a helyi autoritás jóindulatától függően jutott minimál jövedelemhez; nem érzékelhető a helyi társadalom ellenőrzése a helyi hatalom felett.

A helyi társadalom életminősége, illetve a helyi szolgáltatások léte és minősége nagymértékben, vagy teljesen a helyi elit jóindulatának, illetve felvilá-

gosodottságától függött. A szociális függőségben éltek azok a falusi társadalmak is, amelyekben az egyéni és a családi élethez szükséges jövedelmet, illetve szolgáltatásokat és forrásokat a helyi politika szereplői biztosították segélyekkel, közmunkával és más úton a helyben élő aktívkorú népesség többsége számára.

A helyi autonómiák működését, a helyi önkormányzati választásokat csak az említett társadalmi tényezők figyelembe vételével, valamint a fentebb érintett szociális deficit ismeretében érdemes vizsgálni.

A kislistás választás a status quo megerősödésének kedvezett

Tízezer főnél kisebb településen, a választási törvény értelmében, nem alakítottak ki helyi választási kerületeket, s a jelölő szervezetek sem tudták töredék szavazataikat a listáikon érvényesíteni. 2002-ben 24962 képviselő hely közül 1398 a kompenzációs listákról került kiosztásra. Budapesten 258, a megyei jogú városokban 268 és az egyéb tízezer főnél nagyobb településeken további 872 mandátumot nyertek el a jelölő szervezetek kompenzációs listáiról. Ez azt jelenti, hogy a Budapesten, a megyei jogú városokban, valamint a tízezer főnél népesebb egyéb településeken a helyi képviselők 40%-a listáról szerzett mandátumot.

A listás mandátum megszerzésének a lehetősége annak a jelölő szervezetnek is megvan, amelynek egyetlen egy képviselője sem jutott be az egyéni kerületből a képviselő testületbe. Ezért **a tízezer főnél nagyobb településeken szükségszerűen a pártosodás erőteljesebb, mint a tízezer főnél kisebb lélekszámú településeken.** 2002-ben a kompenzációs lista nélkül választó helyi önkormányzatokban a képviselő



selők 88%-a független volt. A jelölő szervezetek hiánya különösen szembeötlő a közepes, a kis- és aprófalvak esetében, ahol a „függetlenségi mutató” túllépte a 90%-ot. 1998-ban a helyzet igazából nem tért el, a függetlenek aránya a tízezer főnél kisebb létszámú településeken (90%), s a kis lélekszámú falvakban még erőteljesebb volt (95–97%).

A kompenzációs listát nélkülöző önkormányzatok esetében – tízezer főnél kisebb lélekszámú településen (2002-ben) 2886 községben és 118 kisvárosban 4 millió 244 ezer fő lakott – a választás ügynevezett kislistán történt, amelynek a lényege az, hogy a szavazócédulára felkerült nevek közül csak az kap mandátumot, aki a legtöbb jelölést érte el, illetve mindazok, akik az első mögött sorakoznak mindaddig, amíg be nem töltik a képviselő helyek számát. A tapasztalt helyi képviselők, illetve jelöltek ezért arra kérték a támogatóikat, hogy nevükön kívül több jelöltre ne adjanak voksot, vagyis ne használják ki a leadható szavazatokat, mert ezzel az egyes jelölésűek úgymond „megugranak” a listán.

A választókra erős befolyással bíró helyi politikusok ezért nagy biztonsággal kerültek be a községi önkormányzatok képviselő testületeibe. A tízezer főnél kisebb lélekszámú településeken, a fenti okok miatt, nem az erős jelölő szervezeti háttér (pártok, civilszervezetek) megléte dominált, hanem elsősorban a potens egyéniségek. A községi- és kisvárosi testületekben így kerültek főleg a helyi munkaadók (vállalkozók, intézményvezetők), viszonylag nagyobb gazdasági befolyással rendelkező személyek, valamint olyan családok „keresztapái”, akik népesebb rokonsággal és kiterjedt másodlagos társadalmi kapcsolatokkal rendelkeztek (ügyeket elintézni tudó kijáró személyek) vagy legalább is ennek hírében állottak.

A vidéki Magyarország többségében a községi önkormányzatok testülete inkább vált a helyi elit exkluzív intézményévé, s lett egy szűkebb patríciusi csoport érdekhordozója, mint a szélesebb helyi társadalom fóruma. Miután a helyi társadalom érdekeinek az artikulációját más szervezet nem tudta felvállalni (érdekhordozó helyi társadalmi szervezetek hiánya a falvakban) a közgyűlések szinte fellebbezhetetlen döntési csúcsai lettek a helyi társadalomnak.

Résztétel a helyi önkormányzati választásokon

Az új önkormányzati választójogi törvény (1994: LXII. tv.) utáni első választáson rémisztően alacsony volt a részvétel. Az egész országban a választásra jogosultaknak alig több mint 43%-a járult az urnához, bár a kislistás településeken ez az arány meghaladta 54%-ot, ugyanakkor az alföldi nagyvárosokban messze 30%-ék alatt maradt a részvétel. Az alacsony választási aktivitás rombolta a helyi települési önkormányzatok legitimitását, s erősen csökkentette a helyi hatalom intézményének presztízsét a nagypolitika erőterében. A választáson való részvétel nagyobb volt a falvakban, különösen a kis- és apró falvakban, ahol a részvétel egy-egy település esetében akár az országos átlag kétszeresét is megközelítette.

Az 1998-as választások nem hoztak meglepetést a részvétel szintén alacsonynak mutatkozott (45,7%), különösen a nagyvárosokban (37,6%), a falvakban tendenciózan növekedett a részvétel aránya attól függően, hogy hány fő lakta a települést; minél **kisebb volt egy község annál többen mentek el szavazni.** A „kicsi aktívabb” elve az országos magasabb részvételi arány (51,1%) mellett is érvé-

Választási részvétel az 1998-as önkormányzati választáson

Választási részvételi arány Településkategóriák szerint Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	653 339	1 495 260	43,69
Megyei jogú város	610 566	1 622 290	37,64
Városok összesen	874 694	2 086 697	41,92
Város 10 e fő felett	675 696	1 653 772	40,86
Város 10 e fő alatt	198 998	432 925	45,97
Községek összesen	1 572 406	2 923 088	53,79
Község 10 e fő felett	43 176	107 768	40,06
Község 3000–9999 fő között	428 679	926 706	46,26
Község 1000–2999 e fő között	700 528	1 279 796	54,74
Község 500–999 fő között	248 643	394 369	63,05
Község 500 fő alatt	151 380	214 449	70,59
Összesen	37 11 005	8 127 335	45,66
Választási részvételi arány Településkategóriák szerint Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	653 339	1 495 260	43,69
Megyei jogú városok	610 566	1 622 290	37,64
Települések 10 e fő felett	718 872	1 761 540	40,81
Települések 10 e fő alatt	1 728 228	3 248 245	53,20
Összesen	3 711 005	8 127 335	45,66

Forrás: Országos Választási Iroda adataiból számítottá Mokos Béla.

nyesült 2002-ben, amikor a tavaszi forró parlamenti választási láz még az önkormányzati választás hűvösebb októberi napjaiban sem csillapodott le.

A községek s különösen az apró- és kistelepülések magasabb részvételi hajlamát többféleképpen lehet magyarázni. Egyrészt ott, ahol az emberek személyesen ismerik egymást, a saját vezetőiket is jobban ismerik, illetve nagyobb aktivitással vesznek részt a kiválasztásukban, s adnak számukra bizalmat. Másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy az önkormányzati választások tétje a vidéken élők számára

egyértelműbb, mint a városiaknak, különösen a nagyvárosban élőknek, mivel a falvak nagy részében a helyi polgármesteri hivatal és a hozzá tartozó intézmények és közszolgáltatások nyújtják az olykor egyetlen munkaalkalmat, s ezzel a családok fő jövedelem szerző helye is egyben, amely fölött a helyi testület, s főleg a polgármester diszponál. **A falvak, különösen a kis lélekszámú falvak nagyobb választási aktivitása nem a közügyekben való nagyobb társadalmi részvételtől árulkodik, hanem egyszerűen a falusi szegénység terméke;** vidéken egyszerűen azért men-



Választási részvétel az 2002-es önkormányzati választáson

Választási részvételi arány Településkategóriák szerint Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	754 674	1 432 553	52,68
Megyei jogú város	724 950	1 615 527	44,87
Városok összesen	1 082 566	2 282 619	47,43
Város 10 e fő felett	800 624	1 721 603	46,50
Város 10 e fő alatt	281 942	561 016	50,26
Községek összesen	1 590 600	2 794 418	56,92
Község 10 e fő felett	28 611	66 163	43,24
Község 3000–9999 fő között	410 364	822 745	49,88
Község 1000–2999 e fő között	732 697	1 288 093	56,88
Község 500–999 fő között	257 678	396 280	65,02
Község 500 fő alatt	161 250	221 137	72,92
Összesen	4 152 790	8 125 117	51,11
Választási részvételi arány Településkategóriák szerint Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Szavazáson megjelentek	Választói névjegyzékbe felvettek	Részvételi arány (%)
Budapest	754 674	1 432 553	52,68
Megyei jogú városok	724 950	1 615 527	44,87
Települések 10 e fő felett	829 235	1 787 766	46,38
Települések 10 e fő alatt	1 843 931	3 289 271	56,06
Összesen	4 152 790	8 125 117	51,11

Forrás: Országos Választási Iroda adataiból számították Mokos Béla.

nek el többen szavazni, mert nem akarnak "sárosak lenni" a polgármester előtt.

A magas választási részvétel nem a kampány eredménye, s nem is a nagyobb választási verseny következménye, hanem egyszerűen igazodás a helyi hatalom elvárásához. Mint az alábbiakban bebizonyítom, a magas választási részvétel nem jár együtt a helyi hatalmi posztokért való nagyobb versengéssel, vagyis **a magasabb választási aktivitást nem a politika versenye okozza, hanem inkább a szociálisan kiszolgáltatott lakosság kritikátlan igazodási kényszere a helyi elithez.**

A helyi hatalom versenye a képviselői és polgármesteri posztokért

Képviselők

1998-as önkormányzati választáson 23482 helyi települési képviselői helyért folyt a küzdelem, amelyért 63160 jelölt szállt versenybe, vagyis 100 képviselő helyre 269-en pályáztak (2,69 szeres volt a "túljelentkezés"). Egy képviselői helyre jutó helyi képviselő jelölt számának szám-

Helyi képviselő jelöltek versenyhajlama a 1998-as önkormányzati választáson

Képviselőtestületi választás Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	2 615	390	6,71
Megyei jogú város	3 138	401	7,83
Városok összesen	11 938	2 245	5,32
Város 10 e fő felett	8 785	1 164	7,55
Város 10 e fő alatt	3 153	1 081	2,92
Községek összesen	45 469	20 446	2,22
Község 10 e fő felett	783	100	7,83
Község 3000–9999 fő között	7 779	3 064	2,54
Község 1000–2999 e fő között	18 584	8 024	2,32
Község 500–999 fő között	9 555	4 526	2,11
Község 500 fő alatt	8 768	4 732	1,85
Összesen	63 160	23 482	2,69
Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	2 615	390	6,71
Megyei jogú városok	3 138	401	7,83
Települések 10 e fő felett	9 568	1 264	7,57
Települések 10 e fő alatt	47 839	21 427	2,23
Összesen	63 160	23 482	2,69

* A kompetíciós ráta a kompenzációs listák adatait nem tartalmazza

Forrás: Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

tani átlagát neveztük el kompetíciós rátának, amely arányszám kifejezi a választási verseny erősségét egy-egy településre, vagy település típus adatait összeadva egy-egy településkategóriára vonatkozóan.

A század utolsó önkormányzati választásán az országos kompetíciós ráta alatt helyezkedtek el a községek, s jóval az átlag felett találhatók a városok. A fővárosban 6,7-szer több, a megyei jogú városokban 7,8-szor több, a kisvárosokban 5,3-szor több jelölt indult, mint amen-

nyi képviselő hely kiosztható volt. A községekben mindösszesen 2,2-szer volt nagyobb a túljelentkezés. A vízválasztó mégsem a jogállás kategóriája volt, vagyis a helyi versenyek erősségét nem a városi rang befolyásolta, hanem a település népességének a száma, vagyis az hogy egy önkormányzat vegyes rendszerű (választókerületekre és kompenzációs listára épülő), vagy kislistás rendszerű. A tízezer fő és attól kisebb lélekszámú kisvárosokban és községekben háromszor-négyszer kevesebb jelölt indult egy mandátumért,



Helyi képviselő jelöltek versenyhajlama a 2002-es önkormányzati választáson

Képviselőtestületi választás Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	2526	381	6,63
Megyei jogú város	2803	397	7,06
Városok összesen	12837	2646	4,85
Város 10 e fő felett	8437	1215	6,94
Város 10 e fő alatt	4400	1431	3,07
Községek összesen	48138	20061	2,40
Község 10 e fő felett	469	69	6,80
Község 3000 – 9999 fő között	7518	2725	2,76
Község 1000 – 2999 e fő között	20033	7941	2,52
Község 500 – 999 fő között	10250	4478	2,29
Község 500 fő alatt	9868	4848	2,04
Összesen	66304	23485	2,82
Képviselőtestületi választás Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	2526	381	6,63
Megyei jogú városok	2803	397	7,06
Települések 10 e fő felett	8906	1284	6,94
Települések 10 e fő alatt	52069	21423	2,43
Összesen	66304	23485	2,82

* A kompetíciós ráta a kompenzációs listák adatait nem tartalmazza

Forrás: Országos Választási Iroda adataiból számítottá Mokos Béla.

mint a vegyes választási rendszerű önkormányzatokban³. Az eltérést magyarázhatjuk a választói rendszerből, s ebből következően a jelölő szervezetek sűrűségéből, de elfogadható ok az is, hogy a nagyobb településeken nagyobb a tét, mint a kistelepülésekben és városokban, hiszen a tízezer főnél népesebb önkormányzatok

többsége jelentős térségi szerepet tölt be, ebből eredően kiterjedt ellátórendszere és intézményi apparátusa van, s ennek árnyában nagyobb költségvetéssel bír. A falvaknál a hatalom utáni alacsonyabb érdeklődést magyarázhatjuk a helyi politikai elit zártságával és kikezdetlenségével, bár ezt a tízezer főnél népesebb

³ A jelöltek összesítésénél nem vettük figyelembe a kompenzációs listán szereplő jelöltek számát, mivel a jelölő szervezetek (pártlistáira) listáira többnyire azok kerülnek, akik egyéni kerületben is indulnak, de olyan személyek is szerepelhetnek a "pártlistákon", akiknek matematikai esélyük sincs a testületekbe való bekerülésre.

8. sz. táblázat

Polgármester jelöltek versenyhajlama a 1998-as önkormányzati választáson

Polgármester választás Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	86	23	3,74
Megyei jogú város	89	22	4,05
Városok összesen	667	195	3,42
Város 10 e fő felett	423	108	3,92
Város 10 e fő alatt	244	87	2,80
Községek összesen	7 271	2 913	2,50
Község 10 e fő felett	33	10	3,30
Község 3000–9999 fő között	759	266	2,85
Község 1000–2999 e fő között	2 585	953	2,71
Község 500–999 fő között	1 739	696	2,50
Község 500 fő alatt	2 155	988	2,18
Összesen	8 113	3 153	2,57
Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	86	23	3,74
Megyei jogú városok	89	22	4,05
Települések 10 e fő felett	456	118	3,86
Települések 10 e fő alatt	7 482	2 990	2,50
Összesen	8 113	3 153	2,57

Forrás: Országos Választási Iroda adataiból számítottá Mokos Béla.

helyi társadalmakra is elmondhatjuk, különösen az alacsony gazdasági aktivitást mutató térségekben, ugyanakkor a városokban és nagyobb népességű településekben a helyi hatalmat kritikusan kezelő értelmiség, vagy a helyi autoritástól független véleményformálók előfordulásának lényegesen nagyobb az esélye. **Amennyiben a helyi társadalom kellően összetett, akkor a helyi politika mintázata is differenciáltabb, s nagyobb a kilátása annak, hogy a helyi hatalommal szemben új alternatíva lépjen fel és választásról választásra megküzdjön az aktuális vezetőkkel.**

A helyhatósági választásokon 2002-ben, fokozottabb választói részvétel mellett, a népesebb településekben nagyobb volt a versenyhajlam, mint a kis lélekszámú önkormányzatokban, azonban az előző választáshoz viszonyítva a településkategóriák között az eltérés mérséklődött. A tízezer fő alatt emelkedett, ellenben a vegyes választási rendszerű önkormányzatokban mérséklődött a kompetíciós ráta. 2002-ben a kislistás választási rendszerű településeken a versenyhajlam meghaladta 2,4-et, ellenben a vegyes választási rendszerű önkormányzatoknál a kompetíció ráta alig érte le a 7-et.



Polgármester jelöltek versenyhajlama a 2002-es önkormányzati választáson

Polgármester választás Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	79	23	3,43
Megyei jogú város	87	22	3,95
Városok összesen	749	230	3,26
Város 10 e fő felett	398	112	3,55
Város 10 e fő alatt	351	118	2,97
Községek összesen	7 360	2 892	2,54
Község 10 e fő felett	25	7	3,57
Község 3000–9999 fő között	754	237	3,18
Község 1000–2999 e fő között	2 665	941	2,83
Község 500–999 fő között	1 679	692	2,43
Község 500 fő alatt	2 237	1 015	2,20
Összesen	8 275	3 167	2,61
Önkormányzatok Jogállás és népesség szám szerint	Jelöltek száma	Mandátumok száma	Kompetíciós ráta
Budapest	79	23	3,43
Megyei jogú városok	87	22	3,95
Települések 10 e fő felett	423	119	3,55
Települések 10 e fő alatt	7 686	3 003	2,56
Összesen	8 275	3 167	2,61

Forrás: Országos Választási Iroda adataiból számította Mokos Béla.

A legutóbbi önkormányzati választás alkalmával valamennyi községi településkategóriában növekedett a versenyhajlam, amely ha enyhe mértékben is, a helyi hatalom szereplőinek differenciálódására utal. Minden bizonnyal **az ezredforduló után érkezett a generációk váltásának az ideje, a valamikori tanácsi képviselők és korábbi falusi vezetők kiöregedtek, s helyüket az ifjabb nemzedék vette át.**

A nagyobb lélekszámú településeken a mérséklődő versenyhajlamot az elhaló pártokkal és jelölő szervezetekkel magyarázhatjuk. A választási eredmények azt mutatják, hogy azon pártok, amelyeknek

nincs parlamenti reprezentációja, azok két kormányzati ciklus után a helyi politikából is kihulltak (lásd eredmény táblák).

Polgármesterek

A polgármesterségért 1998-ban 8113-an léptek szorítóba, azaz 2,57-szer többen, mint amennyi polgármesteri szék volt az országban. 2002-ben 3167 polgármesteri címért 8275 jelölt aspirált (kompetíciós ráta 2,61), a versenyhajlam a két választás között enyhén emelkedett, alig változott. A polgármesterségért ringbe szállni jóval kockázatosabb, mint helyi képviselőségért

versenyezni, ezért a különböző település kategóriákba sorolt önkormányzatok között a polgármester jelöltek versenyhajlama kisebb és a kompetíciós rátájuknak kisebb a szórása, mint a képviselők esetében volt. A versenyhajlam 1998-hoz viszonyítva 2002-ben a városok valamennyi kategóriájában mérséklődött, ellenben a tízezer főnél népesebb községekben és a kisebb falvak valamennyi kategóriájában, kivéve a kisfalvakat (500–999 fő) növekedett a kompetíciós ráta.

A különböző településkategóriákban mért versenyhajlam a polgármester jelöltek között, kisebb eltérések mellett, együtt mozog a testületekbe aspirálók kompetíciós rátájával. Minden bizonnyal a két tényező nem független egymástól, de melyik hat a másikra az eset függő. Helyi tapasztalatok adtak arra példát, hogy egy feltörő képviselő csoport azért indított polgármester jelöltet, mert ezzel akarta komolyabbá tenni egyéni jelöltjeit, de nem volt ritka az sem, hogy egy jelölt csoport zárkózott fel egy-egy esélyes polgármester jelölt mögé. A polgármester jelöltek nagyobb száma inkább volt hatással a képviselők versenyhajlamára, mint az induló képviselők nagyobb száma a polgármesterek versenyhajlamára. A községekben a polgármester hatalmát képviselőtestületi híveinek támogatásával tudja gyakorolni, tehát érdeke, hogy az önkormányzati testület a támogatóiból kerüljön ki, s ezért ha több polgármester indul egy községben, akkor a képviselő jelöltek száma is óhatatlanul gyarapszik, s ettől színesedik a helyi politikai verseny.

A versenyhajlam a nagy számok tükrében növekedést mutatott, de 2002-ben az is előfordult, hogy 28 községben nem találtak polgármester jelöltet. A polgármester jelölt nélküli községekből 25 apró és kisfaluban volt, a további három viszont közepes és nagyfalú kategóriájába

esett. A nullás versenyhajlamú községek megjelenése arra figyelmeztet, hogy az önkormányzatiság komoly válságban van a ritkán lakott falusias térségekben.

Választási eredmények

A községekben (a tízezer főnél kisebb lélekszámú falvakban) a választás kimenetelét legkevésbé mérhetjük a pártok eredményességével, mivel mindkét önkormányzati választáson a képviselő testületi és polgármester jelöltek esetében a függetlenek voltak a legsikeresebbek.

Polgármesterek vonatkozásában mégis érdemes megvizsgálni a nagyobb népességű községek vezetőinek párt állását, illetve politikai irányultságát. Mindkét választáson a koalíciós pártok jelöltjei kerültek fölénybe, attól függetlenül, hogy 1998-ban jobb- (Fidesz, FKgP, MDF), illetve 2002-ben baloldali pártcsoport (MSZP, SZDSZ) alakított kormánykoalíciót, tehát **a választók a községekben is követték a nagypolitika "irányvonalát".**

A semlegesek a községek polgármesteri székeiből kiszorultak, mivel 1998-ban 77 kispárt jelöltje nyert, addig 2002-ben már csak 8 parlamenten kívüli párt jelöltje tudott győzni. A kispártok visszaszorulása nem feltétlenül jelenti azt, hogy a korábbi polgármester jelöltek politikai süllyesztőbe kerültek, inkább valószínűsíthető, hogy a polgármesterek váltottak pártszint vagy függetlenedtek a korábbi jelölő szervezettől. A civilszerveztek polgármester jelöltjei mindkét választáson közel azonos számban voltak eredményesek, sőt pozícióikat – különösen a nagyobb népességű községekben – tudták stabilizálni vagy erősíteni.

A községi polgármesterek túlnyomó többsége független, de abban a szűk spektrumban, amelyben a pártosodás megin-



10. sz. táblázat

Polgármesterek jelölő szervezetek szerint településkategóriánként 1998-ban

Jelölő szervezetek	Városok				Községek					Összesen
	Buda-pest	Megyei jogú város	10 e fölött	10 e alatt	10 e fölött	3000-9999 fő	1000-2999 fő	500-999 fő	500-fő alatt	
Koalíciós pártok és szövetségeik	10	9	27	14	2	20	48	25	12	167
Ellenzéki pártok és szövetségeik	11	10	32	7	1	16	28	5	15	125
Semleges pártok és szövetségeik	0	0	6	3	1	10	25	18	23	86
Civil szervezetek és szövetségeik	1	2	10	4	2	6	15	6	8	54
Független jelöltek	1	1	33	59	4	214	837	642	930	2 721
Összes mandátum	23	22	108	87	10	266	953	696	988	3153

11. sz. táblázat

Polgármesterek jelölő szervezetek szerint településkategóriánként 2002-ben

Jelölő szervezetek	Városok				Községek					Összesen
	Buda-pest	Megyei jogú város	10 e fölött	10 e alatt	10 e fölött	3000-9999 fő	1000-2999 fő	500-999 fő	500-fő alatt	
Koalíciós pártok és szövetségeik	17	16	59	18	2	25	46	11	9	203
Ellenzéki pártok és szövetségeik	4	5	27	18	1	12	38	17	12	134
Semleges pártok és szövetségeik	0	0	0	0	0	2	3	1	2	8
Civil szervezetek és szövetségeik	1	0	7	4	0	11	20	4	3	50
Független jelöltek	1	1	19	78	4	186	833	652	971	2 745
Nincs polgármester						1	2	8	17	28
Összes mandátum	23	22	112	118	7	237	942	693	1 014	3 168



dult csak a parlamenti pártok jelöltjei tudtak sikeresek lenni, s azokon belül is azok, amelyek a mindenkori kormánykoalícióval azonos színezetet vettek fel.

A választási eredmények azt bizonyítják, hogy **a falusi helyi társadalmak élet-**

világában a politika csak egy szűk elit játékterévé vált, ezen belül az összezsugorodott helyi érdekeltségű eliten belül is csak az tud megmaradni, amelyik a függetlenség palástjába burkolózik, vagy a két-pártrendszer hadrendjébe áll.