

ELMOZDULÁS KÖZÉPSZINTEN: A 2010-ES ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSI REFORM HATÁSAI A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOKRA*

Dobos Gábor

(doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola)

Összefoglaló

A választási szabályok mindig meghatározó tényezői egy politikai rendszernek: üzenetet hordoznak arról, hogy a törvényalkotók milyen elveket kívánnak érvényesíteni az adott rendszer kapcsán, és meghatározzák, hogy a rendszer mely elemei válhatnak hangsúlyosá. Nincs ez másként a magyar önkormányzati rendszer esetében sem. 1990-ben, a rendszer kialakításakor kiemelt jelentőséggel bírt a helyi viszonyok és a nagypolitika együttes megjelenítésének igénye, mely a választási törvényen keresztül települési és megyei szinten is érvényesült. A tanulmány megkísérli bemutatni, hogy a 2010-es választási reform (egy látszólag apró módosítással) miként változtatta meg alapjaiban a választott középszint, a megyei önkormányzatok politikai viszonyait. Az elemzés megvilágítja, hogy a 10 000 fős és alatti, illetve 10 000 fő feletti népességű települések választókerületeinek összevonása miként távolítja el a megyét a helyi társadalomtól, és intézményesíti az országos pártok középszintű hegemóniáját.

Kulcsszavak: önkormányzati választás ■ választási rendszer ■ választási reform ■ megyei önkormányzat

BEVEZETÉS

Az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer több mint két évtizedes működésének tapasztalatai alapján régóta konszenzus van arról a politikai szereplők és a szakértők között is, hogy a rendszer reformra érett. Az átalakítás mikéntjéről azonban egyik csoportban sincs közmegegyezés, így ez 2/3-os parlamenti többség hiányában (Torma, 2006: 415.) várattott magára. A Fidesz–KDNP pártszövetség elsöprő 2010-es országgyűlési választási sikere lehetővé tette, hogy új struktúrát hozzanak létre. Az átalakítás első lépcsője volt 2010-ben az a választási reform, amellyel jelen írás foglalkozik. Az önkormányzati rendszer funkcionális-szervezeti átalakítására pedig 2011 végén – 2012 elején

* A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektjében, Az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok műhelyben készült.

kerülhet sor. Az egyes elemek (így a tanulmányban vizsgált megyei önkormányzatok is) ennek nyomán nyerik el végleges helyüket az új rendszerben, illetve a választási törvény rendelkezései is új jelentéssel bővíülhetnek az alapján, hogy az egyes választott szervek milyen hatalmi-közigazgatási funkciókat töltenek be.

Az önkormányzati rendszer átfogó elemzésére tehát az átalakítás második lépcsőjének ismeretében lehet csak vállalkozni. Ugyanakkor releváns lehet a választási reform hatásainak önmagukban való vizsgálata is. A szerző felfogása szerint ugyanis a tudomány feladata, hogy folyamatosan reflektáljon a változásokra. A téma relevanciáját adja továbbá, hogy az új választási szabályok már debütáltak a 2010-es önkormányzati választásokon, így ezek gyakorlati következményei elemezhetők. A vizsgálat során pedig látni fogjuk, hogy a választási reform önmagában is egyfajta hangsúlyeltolódást eredményezett a megyei önkormányzatok esetében.

ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A VÁLASZTÁSOK A POLITIKAI RENDSZERBEN

A modern társadalmak fontos demokratikus értéke a helyi önkormányzat. A politikai rendszeren belül speciális pozíciót tölt be, mivel egyrészt az államszervezet lényeges eleme, másrészt az állampolgárokhoz legközelebb álló intézmény, „magunk kormányzása saját magunk által” (Sartorit idézi Kákai, 2004: 6.). A helyi önkormányzatok ennek megfelelően kettős legitimitással bírnak: legitimációjuk egyfelől a (központi) törvényhozó hatalomtól származik, másfelől a helyi társadalomban gyökerezik. „Az »alulról építkező« jelleg párosul államigazgatási szerepvállalással. A helyi közösség ügyeit intéző szervezetek beépültek az állami szervezetrendszerbe, miközben megőrizték a helyi társadalomtól származó legitimitásukat.” (Pálné, 2005: 319.).

Mint minden politikai intézmény a képviseleti demokráciában, a helyi önkormányzat is választások útján nyeri legitimitását, az állampolgárok választásokon keresztül bízzák meg a politikai szereplőket érdekeik képviselésével. Ebben a legitimációs folyamatban kiemelt szerepet kap a választási rendszer, mint technika, az a mechanizmus, amellyel az állampolgári akaratból mandátumok lesznek. A választók döntenek arról, hogy melyik jelöltre adják a voksukat, ám a választási rendszer határozza meg, hogy ezek a szavazatok milyen módon befolyásolják a mandátumok elosztását. A választási rendszer éppen ezért alapvetően meghatározza egy politikai rendszer felépítését.

Nincs ez másként a magyarországi helyi önkormányzati rendszer esetében sem. A kialakítása során (a rendszerváltás idején), speciális helyzete (a fent említett kettősség) miatt arról folyt a vita a politikai pártok között, hogy a helyi szintre „beengedjék-e” a politikai pártokat (a nagypolitikát), vagy a helyi viszonyok, a helyi politika leképeződése legyen? A két álláspont közötti kompro-

misszumos megoldás a választási rendszeren, a 10 000 fős és az alatti népességű illetve a 10 000 fő feletti lakosságú települések választástechnikai szétválasztásán keresztül fejt ki hatását (Kákai, 2004: 120.; Wiener, 2010: 117). 10 000 fő alatt a relatív többségi blokkszavazásos módszerrel a rendszer célja a helyi egyéni jelöltek kiválasztása, míg 10 000 fő felett a kompenzációs listás, vegyes választási rendszer¹ arra ösztönzi a politikai aktorokat, hogy szervezetekbe tömörülve induljanak el a választásokon (Soós é. n.: 2.), ezzel mintegy „beengedi” a helyi szintre a nagypolitika szereplőit, az országos pártokat². A törvényhozók a középszint, a megyei önkormányzatok esetében is érvényesíteni kívánták ezt a kettősséget: a megyei közgyűlési választásokon külön választókerületet hoztak létre a 10 000 fős és az alatti lakosságú, illetve 10 000 fő feletti lakosságú települések³ számára. Az egyes választókerületekben kiosztható mandátumok számát az 1994. évi LXII. törvény rögzítette⁴. Ezzel a megoldással a megyei önkormányzatok egyszerre engedtek teret a helyi és nagypolitikának is.

A 2010-es önkormányzati választási reform (2010. évi L. törvény) számos ponton változtatott a választási szabályokon, többek között összevonásra kerültek a megyei önkormányzati választások kerületei is. A tanulmány azt vizsgálja, hogy *a választókerületek összevonása hogyan változtatta meg a megyei választási versenyt*, és hogyan tolta el a hangsúlyt a nagypolitika felé a helyi társadalomtól távolodva. Mielőtt azonban rátérnénk a 2010-es választási reform bemutatására és az adatok elemzésére, fontos feltenni a kérdést: érdemes-e egyáltalán a megyei önkormányzatokat vizsgálni? Korábban ugyanis számos szerző vizsgálta a megyei önkormányzatok helyzetét különböző szempontok szerint, és a legtöbben egyetértenek abban, hogy szerepük az elmúlt húsz évben minden területen jelentősen csökkent. A továbbiakban rövid áttekintést adunk a megye helyzetéről, felvázoljuk azokat a kihívásokat, amellyel a választott középszintnek az elmúlt húsz évben szembesülnie kellett.

A MEGYE VÁLTOZÓ HELYZETE 1990 UTÁN

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszerben az ezeréves múltra visszatekintő megye vált választott középszintté. Több tekintetben azonban a megyei önkormányzatok nem válhattak egyenjogú szereplővé a rendszerben (Pálné, 2002: 55.): kevés önálló hatáskört kaptak, a megyei jogú városok kiemelésével nem voltak képesek a területi integrációs funkció betöltésére, és a választási rendszernek köszönhetően csak közvetett legitimitással bírtak. A megyék helyzetét érdemes a központi szinthez és a többi önkormányzati szereplőhöz (más középszintek és helyi önkormányzatok) viszonyítva vizsgálni.⁵

(1) *Megye vs. központi szint*: Nyugat-Európában a nyolcvanas-kilencvenes években a középszintek decentralizációja volt jellemző (Dezső, 1994: 47.; Pálné, 2000: 130., 2002: 55.), a területi szintű államigazgatási szervek beavatkozást

biztosító hatáskörei fokozatosan leépültek. Ugyanakkor Magyarországon a rendszerváltás után a decentralizáció csak részlegesen ment végbe, az állam területi államigazgatási feladatokat és hatásköröket ellátó dekoncentrált szervezeteken és felügyeleti jogkörén keresztül dominálta a középszintet. A kilencvenes évek elején több szerzőnél is megjelent (a nyugati trendekre való hivatkozással) annak igénye, hogy teljessé tegyék a megyei önkormányzatok önkormányzati funkcióit, és hatósági jogkörökkel ruházzák fel őket (Kurucsai, 1992: 33.; Berényi, 1994: 101.). Eszerint az elképzelés szerint a dekoncentrált szervek által végzett feladatokat a hagyományos igazgatási struktúrába kellene integrálni, és a választott középszintű szerv kezébe adni (Kiss, 1994: 67.). Az államigazgatási dekoncentráció ugyanis veszélyezteti a középszintű önkormányzatokat, és hatékonyabban lenne képes működni egy olyan modell, amelyben az államigazgatási szerveknek csak szubszidiárius szerep jut. Az „eldekódás” (Zongor, 1994: 230.) folyamata azonban nem torpant meg, és a választott, önkormányzó középszint mellett kiépült egy lényegében tőle független államigazgatási intézményrendszer, amelyben a feladatok elosztása igazgatási tárgyak szerint történt (Kaltenbach, 2010: 47.). A megyei önkormányzatok pedig alig kaptak törvényileg eredendően hozzájuk rendelt hatáskört. A hatásköri törvény (1991. évi XX. törvény) lényegében csak feladatokat rendelt a megyei önkormányzatok hatáskörébe, eszközöket és jogosítványokat nem (Pálné, 2008: 192.). Ehhez társultak a helyi önkormányzatok hatáskör-átadásai a megyéknek, amelyekhez a források szintén nem voltak biztosítottak.

A középszintet korlátozó másik tényezők a törvényességi ellenőrzést ellátó, és az állami akaratot az országos szint alatt érvényesíteni hivatott szervek. 1990-től Magyarországon a köztársasági megbízott látta el ezt a tisztséget. Munkáját⁶ regionális léptékben szervezték meg, amely az önkormányzatoktól való távolságtartást és a kormányzathoz való közelséget szimbolizálta (Pálné, 2001: 162.). Ugyanakkor a működése így nem bizonyult hatékonynak, ezért megyénként területi hivatalokat építettek ki, ami viszont a középszintű intézményrendszer belső megkettőzését jelentette (Verebélyi, 2008: 2.). 1995-től a köztársasági megbízott szerepét a közigazgatási hivatalok vették át. Ezeket megyei szinten alakították ki a kormány területi szerveként. Ellátták az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, államigazgatási ügyekben eljártak, hatósági döntéseket hoztak. A közigazgatási hivatalokat⁷ a 2002–2006-os kormányzati ciklusban regionális szinten szervezték újjá, a korábbi megyei hivatalok összevonásával (a megyei hivatalok átalakításának jogi problémájáról lásd: Verebélyi, 2008: 3–5.). A Fidesz–KDNP 2010-es kormányra kerülésével újabb fordulat következett: 2010. szeptember 1-jétől visszaállították a megyei közigazgatási hivatalokat, amelyeket 2011. január 1-jétől kormányhivatalokká alakítottak át. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a dekoncentrált szervek jelentős részét a hivatalhoz rendelték, és azokat egy (politikai tisztséget betöltő) kormány megbízott irányítása alá⁸ helyezték. A tervek szerint a hivatalok nem csak kormányzati,

de eddig az önkormányzatokhoz tartozó feladatokat is átvesznek majd. Ehhez azonban az önkormányzati rendszert átalakító reformra van szükség, amelynek részletei még nem tisztázottak. Mindenesetre az kijelenthető, hogy a kormányzat középszinten kialakított államigazgatási szervezete a megyei önkormányzatok gyengülését, jelentéktelenné válását segíti elő.

Végezetül a választott középszint szerepét korlátozó tényezők között beszélünk kell a területfejlesztési tanácsok kialakításáról. A kezdeti szabályozás (1990. évi LXV. törvény) után hat évvel a területfejlesztési törvény (1996. évi XXI. törvény) létrehozta a megyei területfejlesztési tanácsokat. Egyes szakértők szerint ezeket a megyei közgyűlések bizottságaként kellett volna működtetni, ezzel a választott középszint szerepét erősíteni. Ehelyett „a megyei önkormányzatoktól elválasztott félállami szervek: regionális és megyei fejlesztési tanácsok” jöttek létre. (Verebélyi, 2009: 48.) 1999-től (a területfejlesztési törvény módosításával) a regionális fejlesztési tanácsok kerültek középpontba, a megyeiek pedig elvesztették pozíciójukat.

(2) *Mege vs. szubnacionális szintek*: A központi szint alatti egységek hatáskörei egymáshoz viszonyítva az 1990-es önkormányzati törvény alapján a következőképpen alakulnak:

- Helyi önkormányzat: Bármilyen feladatot elláthat, ami nem állami. Van kötelező feladatai (pl. ivóvíz, világítás, temetés stb.). Megegyezővel átvehet/átadhat megyei hatáskörbe tartozó feladatokat.
- Megyei önkormányzat: integrált, nagyobb volumenű feladatokat teljesít (pl. középfokú oktatás, egészségügy stb.)
- Megyei jogú városok: önállóan elláthatnak megyei hatáskörbe tartozó feladatokat.

Ezek alapján megérthető a megyei önkormányzati szint két problémája. Az egyik a megyei jogú városok kérdése. A megyei önkormányzatok területi integritása ugyanis csökkent ezek hatásköri és választójogi különválasztásával⁹ (Pálné, 2010: 18.). Ezenkívül a megye és a megyei jogú városok a kilencvenes években gyakran kerültek szembe egymással amiatt is, mert nem volt tisztázott, hogy mi minősül megyei, és mi települési alapfeladatnak (Zongor, 1994: 233.). A másik hatásköri probléma a települési önkormányzatok helyzetéből ered. A magyar helyi önkormányzatok széles felelősségi kört kaptak, amelyhez „széles felelőtlenség” társul, mivel csak nehezen képesek megfelelni a rájuk nehezedő, kiterjedt feladatrendszernek (Pálné, 2008: 155.). Így tendenciává vált, hogy a helyi szint intézményeket és feladatokat ad át a megyei önkormányzatoknak, azok működtetéséhez és ellátásához szükséges eszközök és források nélkül. Ugyanakkor a megyei közgyűlések (anyagi) lehetőségei is egyre szűkültek, saját feladatainak ellátása is nehézségekbe ütközik.

A megyei szint helyzetét tovább bonyolítja a két új középszint, a kistérségek¹⁰ és a régiók megjelenése. A rendszerváltás idején kialakított önkormányzati rendszer lehetővé tette a települési önkormányzatok önkéntes társulását,

sőt, a települések gazdasági helyzete ösztönözte is ezeket (a helyi önkormányzati rendszer elaprózódottságából fakadó hatékonytalanság és a szakértelem hiánya is a társulások irányába „terelte” az önkormányzatokat – Pálné, 2002: 54–55.). Az 1997-es „a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről” szóló (CXXXV.) törvény is a települési társulások létrehozását szorgalmazta, különtámogatások rendszerével. A területfejlesztési törvény és az európai integrációs folyamat (az EU strukturális és kohéziós alapjainak támogatási rendszere) komoly szerepet játszott a kistérségek rendszerének kialakulásában, mely 2004-től törvényi alapot (CVII. törvény) is kapott a többcélú társulások létrehozására (Pálné, 2008: 188.). A kistérségek azonban, amellet hogy valamelyest enyhítették a települési szint elaprózódottságából adódó problémákat, csorbították a megyei önkormányzatok területfejlesztési szerepkörét, és riválisává váltak a meghatározó középszintté válásban.

A regionalizmus térnyerése Magyarországon elsősorban az európai integrációs törekvéseknek köszönhető, amelyek „pozitív kényszerpályaként” ösztönözték a közigazgatási reformot. A Lisszaboni stratégia a régiót nevezte meg a versenyképesség, illetve közpolitikák vertikális és horizontális koordinációja egységeként (Ágh, 2005: 87.; 2008: 13.; Moussis 2002: 171.). Ennek szellemében kezdődött meg a középszint egységeinek hatékony *méretéről* szóló vita, amely a mai napig tart. A területfejlesztés szakértői több koncepciót kidolgoztak, melyek három és hét között¹¹ határozták meg az optimális régiószámot (Ágg, 2002: 32–33.). Végül a ma is érvényben lévő 7 régiós felosztást fogadták el, melyek a megyék „összevonásával” jöttek létre¹². Bár a régiók rendszere már hosszabb ideje működik, nem sikerült teljesen betagozódnia az államszervezetbe. Számos érv szól amellet, hogy a megyék rendszere jobban megfelel a magyar viszonyoknak:

- a megyerendszer történelmileg kialakult, fontos hagyomány
- a lakosság megyei identitástudata
- a középszintnek közelebb kell lennie a települési önkormányzatokhoz.

(Kovács, 2002: 28.)

Kovács Tibor ezeket az érveket többé-kevésbé megcáfolja, azonban véleményünk szerint az egyik legfontosabb megyék mellett szóló érvet figyelmen kívül hagyja. Ez pedig a régiók legitimitásának kérdésköre. A régiók élén álló fejlesztési tanácsokban ugyanis csak halmozottan közvetve (az Országgyűlés által kijelölt kormány miniszterén vagy a megyei fejlesztési tanácsokban részt vevő megyei közgyűlési elnökökön – akik szintén közvetett legitimitással bírnak – keresztül) érvényesül a legitimitás, a választói akarat. A fejlesztési tanácsok rendszere és működése átláthatatlan, tagsága ismeretlen az állampolgárok számára. A régiók több szempontból kiszorították a megyei önkormányzatot a középszintről: átvették területfejlesztési és integrációs funkcióját is. Ugyanakkor nem rendelkeznek kellő legitimitással¹³ ahhoz, hogy valódi kö-

zéspontként működjenek. A régiók akkor lennének képesek betölteni ezt a szerepet, ha legitimitásuk demokratikus (közvetlen) választáson keresztül biztosított lenne, amelynek indokoltságát több szerző is kiemeli (Agg, 2003; Ágh, 2005: 87.; Horváth M., 2004: 14.).

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

A megyei önkormányzatok sorsáról várhatóan a 2011 őszére kibontakozó önkormányzati reform fog dönteni. 2011 májusában látott napvilágot a Belügyminisztérium munkaanyaga, amely felvázolja a lehetséges továbblépési irányokat. Eszerint a megyei önkormányzatok előtt három lehetséges jövő áll:

- Megerősítik a szerepüket, melynek során a jelenlegi intézményfenntartó feladatai helyett átfogó területfejlesztési feladatot kapnak.

- Sajátos intézményfenntartó feladatok mellett láthatnak el átfogó területfejlesztési feladatokat.

- A megyéknél jelenleg meglévő feladatokat részben a megyei kormányhivatalokhoz, részben a megyei jogú városokhoz rendelik, így csak reprezentatív, koordinatív feladatok, valamint kisebb jelentőségű intézményfenntartó feladatok maradnának. (BM, 2011. május)

Egyelőre még nem világos, hogy az önkormányzati autonómia erősítése és a re-centralizáció kettős célkitűzésében (Stumpf, 2010) milyen szerep juthat a megyei önkormányzatoknak, de elképzelhető, hogy valódi integráló és fejlesztéspolitikai tényezővé válnak. Ha a megye (újra) valódi, domináns közép-szintté válik, releváns kérdés annak vizsgálata, hogy hogyan választják ki a döntéshozó testületét.

A közigazgatási mellett politikai szempontból is érdemes a megyei közgyűlések választási módjának megváltozásával foglalkozni. Ha ugyanis a változás valóban az országos (felülről szerveződő) pártoknak kedvez, akkor értelmezhető annak az 1994-től meginduló folyamatnak a betetőzéseként, amely során a pártok egyre nagyobb teret nyertek a megyei önkormányzatokban. Az 1990-es megyei közgyűlési választás ugyanis még elektori rendszerben történt: minden települési önkormányzat háromtagú küldöttséggel (köztük egy jelölttel) képviseltette magát a választáson. Az elektorok városkörnyékekenként (nagyjából kistérségekenként) meghatározott számú képviselőt választhattak a megyei közgyűlésekbe. Ennek eredményeként olyan testületek jöttek létre, amelyek megjelenítették a kistérségi szintű képviseletet¹⁴, ugyanakkor halmozottan közvetett legitimitással bírtak. Ami azonban a témánk szempontjából a legfontosabb, a rendszer a pártok érdektelenségét vonta maga után (Zongor, 2000a: 18–19.). Ez 1994-ben megváltozott a 2010-ig hatályos választási szabályozás elfogadásával (1994. évi LXII. törvény), melynek eredményeképpen a pártok szerepe megnőtt, a közgyűlési helyek (és főleg a tisztségek) felértékelődtek pártpolitikai szempontból, a függetlenek kiszorultak a testületekből, és (a Somogyért Egyesület kivételével) nem képviseltette magát jelentős társadalmi szervezet sem (Zongor, 2000a: 20.). Ezen szervezetek aktivitása 1998-tól némiképp nőtt, ám a megyei közgyűlések politikai és politizáló testületekké váltak (Zongor, 2000: 51–52.), amelyek a fiatal politikusoknak „ugródeszkát” jelentettek a nagypolitikához, az idősebbeknek pedig „védőhálót”, visszavonulási lehetőséget (lásd! Várnagy, 2008).

A megyei önkormányzatokkal tehát érdemes foglalkozni, egyrészt mert a kormányzati szándékok alapján a megye akár újra a közép-szint alapegységévé válhat, másrészt mert a vizsgálat tárgya a korábban végbement politikai folyamatok felerősödését jelentheti.

A 2010. ÉVI VÁLASZTÁSI REFORM ÉS HATÁSAI

I. A változások áttekintése

Az önkormányzati választási rendszer változásait áttekintve (1. táblázat) láthatjuk, hogy a törvényhozók két fő célja a képviselő-testületek és közgyűlések létszámának csökkentése, illetve a jelöltállítási és mandátumszerzési kritéri-

umok szigorítása volt. Ennek megfelelően a változás kritikus pontjai az alábbiak voltak:

(1) A *polgármesterek és a főpolgármester* megválasztásának módja alapvetően nem változott, mindössze¹⁵ az utóbbi jelöltállítási kritériuma nőtt meg. Ezt leszámítva megmaradt az 1994 óta használt egyfordulós, relatív többségi választás.

(2) A *10 000 fős és az alatti népességű településeken* a kiosztható mandátumok számát csökkentették összesen 32,1 százalékkal, de továbbra is a relatív többségi blokkszavazásos módszert használják (bár „kislistásról” átnevezték „egyéni listás” rendszerre).

(3) A *10 000 fő feletti lakosságú településeken* is hasonló mértékben (35,0%) csökkent a kiosztható mandátumok száma, ám a rendszeren belül nem egyenletesen: az egyéni választókerületek száma 21,5 százalékkal csökkent, míg a kompenzációs listán kiosztható mandátumok száma 54,7 százalékkal. Ez azt jelenti, hogy a 10 000 fő feletti rendszerben csökkent az arányosító elem (a kompenzációs lista) szerepe, és hangsúlyosabb lett az aránytalanabb egyéni kerületi ág. Ezt erősíti a kompenzációs lista állítási feltétel szigorítása és az 5 százalékos küszöb bevezetése is. Ugyanakkor a választási reform elemei közül egyedülálló módon a mandátumkiosztás elvének megváltoztatása az arányosság növelése és a kis szervezetek támogatása irányába hatott (a legnagyobb átlag formulák egymáshoz való viszonyáról lásd: Lijphart, 1997: 95.).

(4) A *fővárosi és megyei közgyűlések* létszámának csökkentése (50,0%, illetve 53,2%) meghaladja települési mandátumszám-csökkenés¹⁶ mértékét. Mindkét esetben szigorodott a listaállítási feltétel, és a mandátum-kiosztás formulájának megváltoztatása is az aránytalanság irányába mutat, csakúgy mint a küszöb felemelése. A megyei önkormányzatok esetében ehhez hozzájön még a 10 000 fős és az alatti, illetve 10 000 fő feletti települések választókerületének összevonása, amelynek hatásaival a következő rész foglalkozik.

1. táblázat: Az önkormányzati választási törvény 2010. évi változásai¹⁷

		10 000 fő és az alatti	10 000 fő feletti	Megyei közgyűlés	Fővárosi közgyűlés	Polgármester	Főpolgármester
Jelölés	(Egyéni) ajánlások száma	Nincs változás	Nincs változás			Nincs változás	0,5% → 2%
	Listaállítási feltétele		Kerületek negyede → kerületek több mint fele	0,3% → 1%	6 kerület → kerületek több mint fele (12)		

		10 000 fő és az alatti	10 000 fő feletti	Megyei közgyűlés	Fővárosi közgyűlés	Polgármester	Főpolgármester
Megválasztás	Mandátumok száma	Kevesebb kiosztható mandátum, eltérő érték-határok	Kevesebb kiosztható mandátum, eltérő érték-határok	Népesség szerint (kevesebb kiosztható mandátum)	Népesség szerint (kevesebb kiosztható mandátum)		
	Választókerületek száma, mérete		Kevesebb mandátum → nagyobb kerületek	Választókerületek összevonása, (egyetlen kerület 10 000 fő alatt és felett)			
	Küszöb		Nincs → 5%	4% → 5%	4% → 5%		
	Mandátumkiosztás elve		Módosított Sainte-Laguë → Sainte-Laguë	Sainte-Laguë → d'Hondt	Sainte-Laguë → D'Hondt		

Összességében megállapítható, hogy bár a 2010. évi önkormányzati választási törvény számos ponton változtatott a választási szabályokon, nagyrészt a korábban kijelölt keretek között maradván, a választási rendszer egyes elemeinek „arrébb csúsztatásával”. Jelentősen csökkent a kiosztható mandátumok száma, és a rendszer aránytalanabb, a kis szervezeteknek hátrányos irányba mozdult el, de az alapok változatlanok maradtak (a 10 000 fő feletti népességű települések választókerület-számának csökkenése – és a választókerület-határok átrajzolása – is mindössze a kiosztható mandátumok számának csökkenése nyomán alakult ki). Az egyetlen strukturális változtatás a megyei önkormányzati választásokat érinti.

II.1. A megyei listaállítási feltételek megváltozása

A 2010. évi L. törvény a megyei önkormányzati választás kapcsán két ponton is módosította a listaállítási szabályait: közvetlenül a jelöltállításra ható tényező, hogy a listaállítási lehetőségét választópolgárainak 0,3 százaléka helyett 1 százaléknál ajánlásához kötötték. Emellett indirekten a jelöltállítási feltételek szigorítását eredményezte a választókerületek összevonása is, mivel a választáson induló szervezeteknek több választópolgárt számláló kerületben kell elérni a listaállításhoz szükséges megnövekedett ajánlásszámot.

2. táblázat: A listaállítási feltételek megváltozásának hatásai

Átlag (a listaállításhoz szükséges ajánlások átlagos száma)

	Választókerületek összevonásának lehetséges hatásai			
	Nem		Igen	
	0,3%	1%	0,3%	1%
10 000 fős és az alatti	524	1 748	811	2 704
10 000 fő feletti	287	956	811	2 704
Együtt	406	1 352	811	2 704

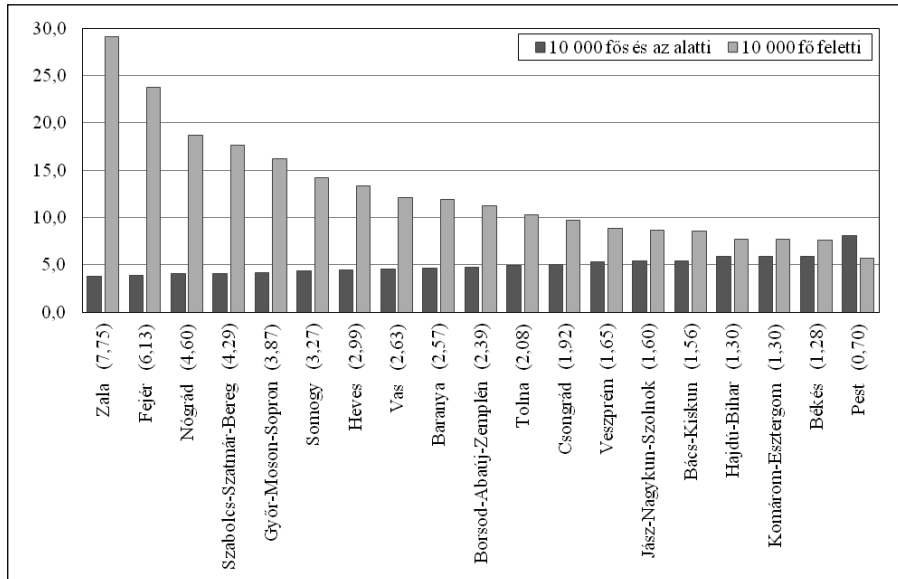
Arány (hányszorosára nő a listaállítási feltétel)

	Választókerületek összevonásának lehetséges hatásai			
	Nem		Igen	
	0,3%	1%	0,3%	1%
10 000 fős és az alatti	1,0	3,3	1,5	5,2
10 000 fő feletti	1,0	3,3	2,8	9,4
Együtt	1,0	3,3	2,0	6,7

Érdekesség, hogy a törvénytervezet parlamenti vitájában az adott részre vonatkozóan minden módosító indítvány az 1 százalékkal kapcsolatban érkezett¹⁸, ugyanakkor a választókerületek összevonására nem reagáltak a politikusok¹⁹. Pedig ennek hatása jóval nagyobb, mint a szükséges ajánlások száma felemelésének (2. táblázat). Ha csak az értékhatárt növelték volna, 3,3-szeresére nőtt volna a listaállításhoz szükséges ajánlások száma, így azonban átlagosan 6,7-szeresére emelkedett (ha csak az kerületeket vonták volna össze az értékhatár felemelése nélkül, a szükséges ajánlások száma kétszeresére nőtt volna). Jól látható, hogy a változás elsősorban a 10 000 főnél népesebb települések jelölő szervezeteit érintette negatívan, mivel itt 9,4-szeresére nőtt a szükséges ajánlások száma, míg ez az érték „csak” 5,2-szeres a 10 000 fős vagy kisebb lakosságú településeken.

Azokban a megyékben, ahol a választópolgárok jelentős része 10 000 fős vagy az alatti népességű településeken él, értelemszerűen nagyobb a változás hatása (1. ábra). A listát a már említett Zala megye vezeti, ahol a megyei önkormányzati választáson szavazni jogosult polgárok mindössze 11,4 százaléka él 10 000 fő feletti (nem megyei jogú) településen, így 29,2-szer több ajánlást kell az itt jelöltet indítani szándékozó szervezeteknek összegyűjteni, mint a régi rendszerben. A 10 000 főnél nagyobb népességű települések szervezetei szinte mindentűt a legnehezebb helyzetbe kerültek az új szabályozással. Az egyetlen kivétel Pest megye, ahol az országban egyedülként több választópolgár él 10 000 főnél nagyobb lakosságú településen, mint az alatti népességű lakhelyen.

1. ábra: A listaállítási kritériumok szigorításának hatása megyénként (10 000 fő alatti és feletti népességű települések választópolgárainak aránya szerinti sorrendben)



Zárójelben: a 10 000 fő és az alatti illetve 10 000 fő feletti településen élők aránya az adott megyében.

A listaállítási kritériumok közvetlen és indirekt szigorítása tehát (Pest megye kivételével) minden megyében a 10 000 főnél nagyobb lélekszámú települések jelölő szervezeteire nézve volt a legkedvezőtlenebb hatással. Az új modell elméleti működésének bemutatása után érdemes a listaállítás gyakorlatának alakulását is megvizsgálni.

II.2. Listaállítás – pártok és társadalmi szervezetek

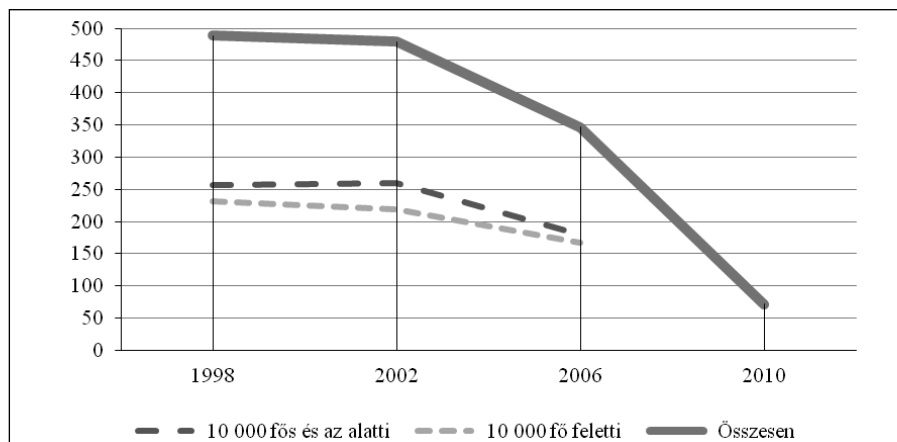
A korábbi eredményeket a 2010-ben (az új önkormányzati választási rendszer bemutatkozásakor) kialakult listaállítási gyakorlattal összevetve láthatjuk, hogy a listák számában drasztikus esés következett be (3. táblázat).

3. táblázat: A listaállítási gyakorlat alakulása a megyei önkormányzati választásokon (1998–2010)

	1998	2002	2006	2010
10 000 fő és az alatti	257	260	180	
10 000 fő feletti	232	219	167	
Összesen	489	479	347	72

A jelölő szervezetek 2010 előtt a 10 000 fős és az alatti illetve 10 000 fő feletti települések választókerületében nagyjából azonos számú listát tudtak állítani. 2006-ban (a választókerületekben megközelítőleg azonos mértékben) valamivel csökkent a listák száma, de választókerületenként átlagosan még mindig 9-9 lista indult a közgyűlési mandátumok megszerzéséért. Mivel 2010-től nem lehet a kerületeket külön értelmezni, érdemes a korábbi adatokat összesítve is figyelembe venni (2. ábra): 1998-ban és 2002-ben (a két választókerületben együtt) megyénként átlagosan 25 listát tudtak állítani a szervezetek, 2006-ban pedig 18-at. Ezzel szemben a listaállítási feltételek szigorítása után 2010-ben átlagosan 3,8 (mindössze 72) lista indult a választáson. A listák számának apadásása a 2006-os csökkenés után kétszeresére gyorsult fel. Természetesen a listaállítási gyakorlat hosszútávú alakulásáról csak újabb (jövőbeni) választási adatok feldolgozása után tudunk biztosat állítani, a nagymértékű csökkenés ugyanakkor arra enged következtetni, hogy az átlagosan 6,7-szeresére nőtt listaállítási feltételnek a jelölő szervezetek jelentős része nem tud megfelelni.

2. ábra: A listaállítási gyakorlat alakulása a megyei önkormányzati választásokon (1998–2010)



A 4. táblázat a listaállítási gyakorlatát 10 000 fő alatti és feletti választókerületek, illetve jelölő szervezet típusok szerinti bontásban mutatja²⁰. Jól látható, hogy 2002-ben és 2006-ban hasonlóan alakult a listaállítási szerkezet. A pártok és a társadalmi szervezetek nagyjából azonos mértékben (55,0%–45,0%, illetve 55,6%–44,4%) tudtak listát állítani. Abban azonban különbség van a szervezetek között, hogy hány választókerületben voltak sikeresek. Míg a pártok több mint 80 százaléka mindkét választókerületben listát állított a két választás alkalmával, addig a társadalmi szervezeteknek legfeljebb 40 százaléka volt erre képes. Megfordítva: a mindkét kerületben listát állító szervezetek 3/4-e (71,6% és 76,1%) párt volt 2002-ben és 2006-ban.

4. táblázat: Jelölő szervezetek listaállítása a választókerületekben (2002–2010)

2002	Jelöltet állított	Csak egyikben	Mindkettőben	Csak egyikben	Mindkettőben
Összesen	298 (100%)	108 (100%)	190 (100%)	36,2%	63,8%
Párt	164 (55,0%)	28 (25,9%)	136 (71,6%)	17,1%	82,9%
Társadalmi sz.	134 (45,0%)	80 (74,1%)	54 (28,4%)	59,7%	40,3%
2006	Jelöltet állított	Csak egyikben	Mindkettőben	Csak egyikben	Mindkettőben
Összesen	214 (100%)	80 (100%)	134 (100%)	37,4%	62,6%
Párt	119 (55,6%)	17 (21,3%)	102 (76,1%)	14,3%	85,7%
Társadalmi sz.	95 (44,4%)	63 (78,8%)	32 (23,9%)	66,3%	33,7%
2010	Jelöltet állított				
Összesen	72 (100%)				
Párt	62 (86,1%)				
Társadalmi sz.	10 (13,9%)				

Az adatok jól mutatják a pártok és a társadalmi szervezetek közti alapvető különbséget: előbbieket országosan ismert nagypolitikai szereplők, utóbbiak helyi beágyazottsággal bíró, korlátozott ismertségű szervezetek.

A megyei önkormányzati választásokon induló társadalmi szervezetek jellemzően két csoportra oszthatók választókerületek szerint: a 10 000 fős és az alatti népességű települések választókerületében tipikusan kistéleplések polgármesterei által létrehozott társulások indulnak²¹, míg 10 000 fő felett főleg városi lokálpatrióta egyesületek²² (Lesti, 2010: 7). Mindkét esetben elmondható, hogy a szervezetek szorosan kötődnek a szűkebb környezetükhöz, azonban nem rendelkeznek olyan ismertséggel, amely lehetővé tenné számukra a mindkét választókerületben történő indulást.

Ennek eredményeképpen a 2010-es választási reform hatására jelentősen lecsökkent a listaállításra képes társadalmi szervezetek száma. A listaállító szervezeteknek mindössze 13,9 százaléka volt társadalmi szervezet (5. táblázat). Nyolc megyében összesen 10 társadalmi szervezet tudott elindulni a választáson, közülük egyetlen olyan volt²³, amelyik nem indult korábban.

5. táblázat: Pártok és társadalmi szervezetek listaállítása (2002–2010)

	2002	2006	2010
Párt	55,0%	55,6%	86,1%
Társadalmi szervezet	45,0%	44,4%	13,9%

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

III. A mandátumok kiosztása

A fentiekben rámutattunk, hogy a 2010-ben kialakított megyei önkormányzati választási rendszer már a folyamat első fázisa, a listaállítás során erősen korlátozza a kisebb támogatottságú szervezetek (a kis pártok mellett a helyi társadalmi szervezetek) indulási esélyeit.

A reform megváltoztatta a rendszer második fázisában, a mandátumok kiosztásakor érvényesülő tényezőket is. Alapvetően három elem határozza meg azt, hogy a jelöltekre (listákra) leadott szavazatok hogyan válnak mandátumokká: a bejutási küszöb, a számításhoz használt matematikai formula és a kiosztható mandátumok száma. Ezek hatása közvetlenül érvényesül, de a végeredményt a választókerületek száma is befolyásolja. (A választókerületek összevonása éppen attól strukturális változtatás, hogy a teljes választási folyamatra, azaz a jelöltállításra és a szavazatok mandátummá válására is hatással van.)

A 2010-es önkormányzati választási eredmények alapján vizsgálható a három közvetlen tényező hatása, ám választókerületek összevonásából adódó hatás nem. Ezért az alábbiakban a 2006-os választás adataival számolunk, itt ugyanis még elkülöníthetők a 10 000 fős és az alatti illetve a 10 000 fő feletti népességű választókerületek adatai. A 2006-os választási adatok használata eredményeként a vizsgálat megállapításai természetesen kevésbé általánosíthatók, mivel az adott politikai helyzetet tükrözik. Ugyanakkor a vizsgálat képes felvázolni, hogy ebben az adott politikai helyzetben a választási rendszer módosítása miként befolyásolná az eredményeket. Bár nem lehet belőle messze menő következtetéseket levonni, a változás hatásainak irányára következtetni lehet.

Az egyes komponensek önálló és együttes hatása a 2006 őszi leadott szavazatok alapján kiszámítható, ám erre nem vállalkozunk. Egyrészt mert a komponensek kombinálása megyénként 15, (összesen 285) új választási eredményt hozna létre, amelyek elemzése meghaladja e tanulmány kereteit, másrészt mert az írás szempontjából a választókerületek összevonása bír kiemelt jelentőséggel²⁴.

6. táblázat: Közgylési mandátumok megoszlása 2006-ban

Összes mandátum

	Fidesz és MSZP*	MDF és SZDSZ	Társadalmi szervezetek	Kiesők
Külön választókerületekkel	766	29	31	9
10 000 fős és az alatti	510	17	28	4
10 000 fő feletti	256	12	3	5
Választókerületek összevonásával	764	36	35	0
Eltérés	-2	7	4	-9

Átlagos mandátumszám

	Fidesz és MSZP*	MDF és SZDSZ	Társadalmi szervezetek	Kiesők
Külön választókerületekkel	40,32	1,53	1,63	0,47
10 000 fős és az alatti	26,84	0,89	1,47	0,21
10 000 fő feletti	13,47	0,63	0,16	0,26
Választókerületek összevonásával	40,21	1,89	1,84	-
Eltérés	-0,11	0,37	0,21	-0,47

* A két nagy párt és szövetségesei (közös indulás esetén az SZDSZ is)

Az adatokat áttekintve látható, hogy a választókerületek összevonásának nincs olyan jelentős hatása a mandátumok kiosztására, mint amit a listaállítás kapcsán tapasztalhattunk (6. táblázat). Mivel az összevonás növeli az adott (egyetlen) választókerületben kiosztható mandátumok számát, csak ennek a komponensnek a megváltoztatása a rendszer arányosabbá válásához vezetne. Ennek megfelelően a két nagy párt (a Fidesz és az MSZP) mandátumainak száma (minimálisan) csökkenne, a kisebb szervezetek pedig több mandátumot szereznének.

A 2006-ban hatályos választási törvény alapján közgyűlésenként átlagosan 44 mandátumot osztottak ki. Ezek több mint 90 százalékát (átlagosan 40,3 mandátumot) a két nagy párt szerezte meg. A „nagyok” mellett csak az MDF és az SZDSZ tudta a pártok közül átugrani a 4 százalékos bejutási küszöböt. Nagyjából hozzájuk hasonló erőt képviseltek a választásokon a társadalmi szervezetek is. Látható, hogy az általunk vizsgált hipotetikus esetben, a választókerületek összevonásával sem változnak meg az erőviszonyok. A kis szervezetek szereznek ugyan néhány mandátumot a nagyok rovására, de a változtatás igazi vesztesei azok a szervezetek, amelyek az összevonás hatására nem tudták átlépni a bejutási küszöböt. A „kiesők” értelemszerűen azok a

szereplők, akik az eredeti rendszerben vagy csak a 10 000 fős és alatti, vagy csak a 10 000 fő feletti népességű kerületben rendelkeztek megfelelő támogatottsággal²⁵. Ezek a szervezetek az összevonás esetén nem vehettek volna részt a mandátumok szétosztásának folyamatában. A kiesők között találunk pártokat és társadalmi szervezeteket is (7. táblázat), a változás nagypolitikai és helyi szereplőket egyaránt sújtott volna 2006-ban.

Az összevonás hatása tehát a mandátumok kiosztásának folyamatában nem olyan jelentős, mint a listaállítás során, ugyanakkor a helyi beágyazottságból (a szélesebb társadalmi bázis hiányából) fakadó hátrány itt is érzékelhető. A választókerületek összevonásával a rendszer „belül” akár még arányosabbá is válhat²⁶, ám a helyi szervezeteket hátrányosan érintheti.

7. táblázat: A választókerületek összevonása esetén a bejutási küszöböt átlépni képtelen szervezetek 2006-ban

Megye	Szervezet	Megszerzett mandátumok	
		10 000 fős és az alatti	10 000 fő feletti
Baranya	Baranyai Emberekért Szövetség	2	0
Csongrád	Polgári Szövetség Makóért	1	0
Győr-Moson-Sopron	Nemzeti Fórum	0	1
Hajdú-Bihar	SZDSZ	0	1
	Hajdúvárosok Szövetsége	0	1
Jász-Nagykun-Szolnok	„Tiszamentiek Szövetsége”	1	0
Komárom-Esztergom	MDF	0	1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	MDF	0	1
Összesen		4	5

KONKLÚZIÓ

A 2010-es reform egyetlen ponton változtatta meg a választási rendszer alapstruktúráját, ám a megyei választókerületek összevonása teljesen átrajzolta a középszint politikai viszonyait. A társadalmi szervezetek már az első akadályt sem képesek venni, nem képesek megfelelni a listaállítási kritériumoknak. Kevés társadalmi szervezet jut el odáig, hogy (a reform során lecsökkentett mandátumszám, megemelt küszöb és megváltoztatott mandátumkiosztási formula miatt) nehezebb versenyben egyáltalán elinduljon a megyei közgyűlési helyekért. A reform értelemszerűen a kis támogatottságú pártoknak sem kedvez, de ezeknek a szervezeteknek nagy előnye a helyi civil szerveződésekkel szemben, hogy képesek horizontális szervezetépítésre, míg utóbbiak (éppen helyi beágyazottságukból adódóan) ezt nehezebben tehetik meg.

Az új rendszer kedvezményezettjei a nagypolitika szereplői, az országosan ismert pártok, vesztesei pedig a társadalmi szervezetek, 10 000 fő alatt a kis-települések összefogásai, 10 000 fő felett pedig a lokálpatrióta egyesületek. A pártok „elengedték” a társadalmi szervezetek „kezét”, egyedül indulnak a választásokon.

Az 1994 óta tartó folyamat befejeződni látszik: a pártok egyeduralkodóvá válnak a középszinten, és a választási rendszeren keresztül *intézményesül* a hegemoniájuk. A Bóhm Antal által leírt helyi szint látszik megvalósulni: „... a nagypolitika rátelepszik a helyi politikára, maga alá gyűri, s helyette akarja megoldani a lokális kérdéseket is. (...) Mind a régi, mind az új politikai pártok politikai szocializációja a nagypolitika primátusára és az átpolitizált társadalomra épült föl, a lokális kérdések (...) pedig háttérbe vagy látenciába szorultak. (...) a nagypolitika a kisebb-nagyobb ügyekig menően minden helyi problémát fentről (a kormányból vagy a „pártközpontokból”) igyekszik irányítani s ezzel saját vélt vagy valóságos érdekeit lokálisan is érvényesíteni.” (Bóhm, 2006: 14–15.)

A 2010-es önkormányzati választási törvény érintetlenül hagyta a helyi önkormányzatok kettősségét, ám megváltoztatta a középszint, a megyei önkormányzatok politikai viszonyait. Egyfajta centralizációs folyamat zajlott le, a középszint politikai szempontból közelebb került a központihoz, és eltávolodott a helyitől. Ha középszinten is fontos, a demokráciára nézve értékes szempont a helyi viszonyok leképezése, akkor a 2010-es választási reformmal jelentős veszteség érte a politikai rendszert.

JEGYZETEK

- ¹ A blokkszavazásos rendszerekben a választók annyi jelöltre adhatják le a szavazatukat, ahány kiosztható mandátum (m) van az adott választókerületben (jelen esetben településen). A szavazatok összesítése után az m darab legtöbb szavazatot szerzett jelölt jut mandátumhoz. A kompenzációs listás (vegyes) rendszerekben a jelöltek egyéni választókerületekben küzdenek meg a mandátumokért, a (töredék)szavazatokat – amelyek az egyéni verseny során nem váltak mandátummá – pedig jelölőszervezetek által állított listák között osztják szét arányos módon.
- ² A választási formula elvileg nem zárja ki, hogy 10 000 fő alatti népességű településeken is az (országos) pártpolitika érvényesüljön, ám a tapasztalat azt mutatja, hogy itt túlnyomó többségben vannak a független, helyi kötődésű jelöltek, míg 10 000 fő felett egyre kevésbé vannak jelen, helyettük (a település méretének növekedésével) egyre inkább pártszínekben nyerne mandátumot a jelöltek.
- ³ A 10 000 fő feletti népességű települések választókerületébe nem tartoztak bele a megyei jogú városok, amelyek választópolgárai így nem szavazhatnak a megyei közgyűlési választásokon. Ennek oka az önkormányzati rendszerben keresendő: a megyei jogú városok elláthatnak me-

- gyei önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatokat, így funkcionális értelemben (is) elkülönülnek azoktól.
- 4 A 10 000 fő alatti és feletti választókerületekben kiosztható mandátumok aránya nagyjából megegyezett a kerületekben élő választópolgárok arányával. 2010. január 1-jei adatokkal számolva átlagosan 2,84-szor több választópolgár él 10 000 fős és az alatti népességű településen mint 10 000 fő feletten, az 1994-es törvény pedig átlagosan 2,62-szor több mandátumot rendel a 10 000 alatti települések választókerületéhez (0,22 eltérés a 10 000 fő feletti települések javára).
 - 5 A magyarországi területi/vertikális hatalommegosztás hagyományosan három szintet különböztet meg: a központi szint alatt középszintként megjelennek a megyék, valamint a helyi önkormányzatok. A szintek között nincs alá-fölérendeltségi viszony, és feladatkörök egymáshoz képest jól meghatározottak.
 - 6 A köztársasági megbízott intézményének önkormányzatiságra gyakorolt hatásáról megosztottak a vélemények: volt olyan szerző, aki az önkormányzatok „kormányzati befolyási övezetté” válásától óvott (Pálné, 1994: 79.), és olyan is, aki szerint a törvényességi felügyelet és hatáskörök telepítése nem jelent automatikusan állami túlsúlyt és önkormányzat-ellenességet (Zongor, 1994: 234.).
 - 7 Horváth M. Tamás (a BM IDEA csoportjának kutatójaként a koncepció egyik kidolgozója) kiemeli, hogy „a közigazgatási hivatalokat (...) nem célszerű kormányhivataloknak nevezni. Területi kormányzati feladatokat ugyanis a regionális önkormányzatok látják el.” (Horváth M., 2004: 20.).
 - 8 A kormányhivatalok valójában szakterületenként kettős irányítás alatt állnak: a kormány megbízott mellett az adott terület illetékes minisztériuma is részese annak (MTI 2010. 09. 14.).
 - 9 Bár a megyei jogú városok megyébe olvasztásával ezek térségre gyakorolt hatása így is kiemelne őket a többi település közül (Zongor, 1994: 233.).
 - 10 A kistérségek rendszerét deklaráltan nem tekintik középszintnek, ám a téma szempontjából (a központi szint alatti és a helyi szint feletti egységként) ide sorolható.
 - 11 A tervek közül némileg kilóg Verebélyi Imre koncepciója, aki Magyary Zoltán nyomán az ország nagymegyés felosztását látta ideálisnak. Eszerint a terv szerint 12 nagymegye és a főváros alkotná a középszinteket (Verebélyi, 2008: 3.)
 - 12 A koncepció egyik legérdekesebb kérdése, hogy Budapestnek külön régióknak kell-e lennie? A megvalósítás során Budapest (Pest megyével együtt) a Közép-Magyarországi Régióba került, ám számos érv szól amellett is, hogy a fővárosnak önálló középszintű egységgé kellene válnia (ezekről lásd Perge, 2004)
 - 13 Bizonyos szempontból megkérdőjelezhető a megyei önkormányzatok legitimitása is, ugyanis a megyei közgyűlési választásokat az elmúlt húsz évben állampolgári érdektelenség, meglehetősen alacsony (1994 és 2010 között átlagosan 48 százalékos) részvétel jellemezte. A régió és a megye szembeállítására kapcsán a tanulmány ugyanakkor a választásra, mint demokratikus alapkövetelményre tekint, tehát azt vizsgálja, hogy az adott középszint esetében jelen van-e a választás intézménye, mint a legitimációs folyamat csatornája. Ebből a demokratikus kiindulópontból tekinti tehát a megyét az önkormányzatiság fontos színterének. (Ily módon

- a tanulmány nem „megyepárti” közigazgatási, funkcionális stb. szempontból, mindössze a választott közép szint, mint demokratikus érték jelentőségét hangsúlyozza.)
- ¹⁴ A kistérségi képviselet és alulról jövő legitimitás önmagában is érték lehet: a megyei önkormányzati választási rendszer lehetséges átalakítási irányainak vizsgálata során több szerző is fontosnak tartotta ennek a szempontnak az érvényesítését (Makai, 2000: 58.; Agg, 2003: 39.).
- ¹⁵ Annak ellenére, hogy ezen a téren lépett életbe a legkevesebb változás, a törvény elfogadása idején a főpolgármesteri jelölési szabály szigorítása váltotta ki a legnagyobb sajtóvisszhangot. Ennek oka egyrészt a pozíció kiemelt jelentősége, másrészt az, hogy a szükséges ajánlószelevények számának 7000-ról 28 000-re emelése olyan változtatás volt, amelynek hatása könnyen érthető és kommunikálható.
- ¹⁶ Fontos változás, hogy a megszerezhető mandátumok számát 2010-től népességarányosan (a választási év január 1-jei lakossági adatai alapján) határozzák meg, míg azt megelőzően a törvény taxatív tartalmazta a számokat. Ezzel az önkormányzati választási rendszer minden ágán koherens lett a mandátum-kiosztás módja, amely így jobban tudja követni a „minden szavazat ugyanannyit ér” elvét.
- ¹⁷ A tanulmány nem foglalkozik a választási eljárási törvény módosításával létrejött, (ajánlószelevény-gyűjtési, jogorvoslati stb.) határidőkkel kapcsolatos változtatásokkal, noha ezek is hatással lehetnek az önkormányzati választások alakulására. Ezekről lásd: Csörgits, 2010: 16.
- ¹⁸ Az eredeti tervezet az 1 százalékra növelés mellett tartalmazta a „de legalább 2000 ajánlás” kitételét is, amely azonban a módosító indítványok hatására kikerült a végleges szövegből.
- ¹⁹ Természetesen a kerületek összevonása mellett is lehet normatív szempontból érvelni: azokban a megyékben, ahol kevés (nem megyei jogú) 10 000 főnél nagyobb népességű település van, a választókerület „mérete”, a kerületi választópolgárok száma nagyon alacsony. A legabszurdabb példája ennek Zala megye, ahol egyedül Keszthely tartozott bele a 10 000 főnél nagyobb lélekszámú települések választókerületébe a maga 17 000 választópolgárával. A választókerületek összevonása, kiegészítve a mandátumok népességarányos kiosztási módjával orvosolni tudja azt a (nem túl nagy) aránytalanságot, amit az eddigi fix mandátumszámok okoztak, és amely sértette a „minden szavazat azonos értékű” elvet.
- ²⁰ A 4. táblázat összeállításánál a következőképpen jártam el: mivel a tanulmány a nagypolitika és a helyi szint viszonyának alakulását vizsgálja, a több szervezet által indított listát egynek tekintettem, és a pártok részvételével létrejött szövetségeket pártlistaként regisztráltam. Ezzel a módszerrel különbséget lehet tenni az alulról jövő („bottom-up”) helyi és felülről szerveződő („top-down”) nagypolitikai szervezetek között.
- ²¹ Példák (2006): „Polgármesterek a Falukért” (Komárom-Esztergom), „Polgármesterek Vas Megyéért” (Vas), „Homokháti Önkormányzatok Kistérségi Területfejlesztési Egyesülete” (Csongrád) stb.
- ²² Példák (2006): „Gyulai Városbarátok Köre” (Békés), „Hatvan Városi Lokálpatrióták Egyesülete” (Heves), „Esztergomi Szociáldemokrata Egyesület” stb.
- ²³ A Nógrád megyei „Civilek a Megyéért” egyesület ugyan új belépőként indult a megyei önkormányzati választáson, ám az ajánlószelevények összegyűjtésében pártkapcsolatok segíthet-

- tek – a szervezet listavezetője a Fidesz–KDNP színeiben indult Somoskőújfalu képviselői és polgármesteri címéért.
- ²⁴ Egy választási rendszer elemei magukban hordoznak egyfajta üzenetet a törvényhozók szándékáról (a d’Hondt-formula és a küszöb például a stabilitás igényéről, és a nagyobb szervezetek favorizálásáról). A választókerületek összevonása a középszint esetében azért válik fontossá, mert a nagypolitika és a helyi viszonyok együttes megjelenítésének elvét szorítja háttérbe.
- ²⁵ Csakúgy mint a listaállítási feltételek megváltozása esetében, itt is a 10 000 fős és az alatti, illetve 10 000 fő feletti lakosságú választókerületek népességaránya meghatározó (azonos részvételi hajlandóság esetén). Zala megye (extrém) esetében például előfordulhatott volna, hogy egy szervezet megszerzi a 10 000 feletti népességű választókerületben a szavazatok 1/3-át, ám ezzel az eredménnyel képtelen átlépni az összevont választókerületekre számított 4 százalékos küszöböt.
- ²⁶ Ez természetesen csak akkor van így, ha az összevonást a többi tényezőtől különválasztva vizsgáljuk – a Sainte-Laguë formuláról d’Hondt mátrixra való áttérés, a mandátumok számának csökkentése és a bejutási küszöb felemelése mind a rendszer aránytalanabbá válása irányába hatnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Agg Zoltán (2002): Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? I. *Comitatus*, 11-12. szám, 28–42.
- Agg Zoltán (2003): Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? II. *Comitatus*, 1. szám, 33–42.
- Ágh Attila (2005): Az EU-elvárások és a magyar közigazgatási reform. In: Szigeti Ernő (ed.): *A magyar közigazgatás és az Európai Unió*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Ágh Attila (2008): Az IDEA-program a közigazgatási reform szolgálatában. In: Kádár Krisztián (ed.): *Idea és valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest.
- Berényi Sándor (1994): A megyei önkormányzatok funkciói különös tekintettel az államigazgatási feladatok ellátására. In: Agg Zoltán–Pálné Kovács Ilona (eds.): *A rendszerváltás és a megyék*. Comitatus, Veszprém.
- Bóhm Antal (2006): Az önkormányzati választások a parlamenti választások tükrében. In: Bóhm Antal (ed.): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon. 1990–2002*, MTA PTI, Budapest.
- Csörgits Lajos (2010): A választási rendszer aktuális kérdései a parlamenti választások és az új törvények tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 6-7. szám, 7–18.
- Dezső Márta (1994): A területi önkormányzatok jogállása és választási rendszere. In: Agg Zoltán–Pálné Kovács Ilona (eds.): *A rendszerváltás és a megyék*. Comitatus, Veszprém.
- Horváth M. Tamás (2004): A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti

- rend és működés. In: Horváth M. Tamás (ed.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Kaltenbach Jenő (2010): Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról. In: Kákai László (ed.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap vagy halotti tor?* Publiikon Kiadó, Pécs.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* Századvég Kiadó, Budapest.
- Kiss László (1994): A megyei középszint főbb hatásköre és feladatai a fejlett nyugat-európai polgári demokráciákban. In: Agg Zoltán–Pálné Kovács Ilona (eds.): *A rendszerváltás és a megyék*, Veszprém, Comitatus
- Kovács Tibor (2002): Az Európai Unió területfejlesztési rendszerének magyarországi alkalmazása. *Európai Közigazgatási Szemle*, 1-2. szám, 23–32.
- Kurucsai Csaba (1992): A középszint továbbfejlesztésének irányai. In: Hrubai László és mtsai (eds.): *Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28–30-ai harkányi konferencián*. Baranya Megyei Közgyűlés, Pécs.
- Lijphart, Arend (1997): Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. In: Fábíán György (ed.): *Választási rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Makai Sándor (2000): Az önkormányzati választási törvények módosításához. *Magyar Közigazgatás*, 1. szám, 54–58.
- Moussis, Nicholas (2002): *Guide to European policies*. European Study Service, Rixensart.
- Pálné Kovács Ilona (1994): A területi közigazgatásszervezés és a dekoncentrált szervek. In: Agg Zoltán–Pálné Kovács Ilona (eds.): *A rendszerváltás és a megyék*. Comitatus, Veszprém.
- Pálné Kovács Ilona (2000): A regionalizmus politikai kihívásai Magyarországon. In: Horváth Gyula (ed.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*, MTA RKK, Pécs.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács Ilona (2002): Regionális fejlesztési politika, uniós csatlakozás és a magyar közigazgatás. *Európai Közigazgatási Szemle*, 1-2. szám, 49–66.
- Pálné Kovács Ilona (2005): Önkormányzatok és hatalommegosztás. In: Gallai Sándor–Török Gábor (eds.): *Politika és politikatudomány*. Aula Kiadó, Budapest.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs.
- Pálné Kovács Ilona (2009): Összefoglaló a megyekutatás eredményeiről. *Comitatus* 10. szám, 14–20.
- Pálné Kovács Ilona (2010): Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. szám, 13–21.
- Perge Éva (2004): A főváros és „környéke önálló régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája. In: Horváth M. Tamás (ed.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Stumpf István (2010): Erős állam és önkormányzatok (előadás). „20 évesek az önkormányzatok – születésnap vagy halotti tor?” c. konferencia. Pécs, 2010. március 19–20.
- Torma András (2006): Megérkeztünk! Magyar Közigazgatás az Európai Unióban. In: Imre Miklós