

**Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Doktori Iskola**

Tamás Veronika:

Politikai élet a helyi önkormányzatokban

A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben

PhD-értekezés

Tézisek

Témavezető:

Dr. Körösnéyi András
Egyetemi tanár

Budapest, 2016.

I. Az értekezés témaválasztása, a téma behatárolása

A húsz évvel ezelőtti rendszerváltás, a demokratikus berendezkedés kialakítása során jöttek létre az autonóm helyi önkormányzatok Magyarországon. Azóta az önkormányzatokat több tudományterület is vizsgálódásai tárgyává tette.

A különböző tudományágak mind-mind a maguk sajátos szemszögéből tekintenek a helyi önkormányzatokra, s annak elsősorban azt a szegmensét vizsgálják, amely az ő szempontjukból érdekes és releváns: a helyi jogalkotást, a hatékony adminisztrációt, a területi különbségeket, a helyi társadalmat, az önkormányzat költségvetését és gazdálkodását. Jelen munka a politikatudomány nézőpontjából vizsgálja a helyi önkormányzatokat: azokat a helyi intézményeket, szervezeteket és más szereplőket a veszi górcső alá, melyek a politikai szférájához kötődnek, s elsősorban azok politikával való kapcsolatára, abban betöltött szerepére koncentrálnak.

A helyi politika kutatások, a politikatudományon belül, önálló, viszonylag fiatal területet képviselnek. A politikatudomány képviselői érdeklődésének fókuszában elsősorban a nagypolitika áll, a helyi politika leginkább az önkormányzati választások kapcsán kerül a vizsgálatok tárgykörébe, akkor is a leginkább a parlamenti pártok összesített eredménye, kampányuk sikeressége, és néhány prominens város polgármesteri tisztsége az, ami „országos” szempontból említésre méltónak bizonyul.

A „helyi politika” – az angolszász politikatudományban a „local politics” – a területi önkormányzatok politikai viszonyaival foglalkozik. Ez egyfelől, magában foglalja a települési, köztük a városi, nagyvárosi önkormányzatokat. Másfelől, a „helyi politika” témakörébe sorolják a megyei, illetve a regionális önkormányzatok politikai viszonyainak vizsgálatát is (Pálné, 2008.). Tehát, minden, ami nem országos, az „helyi”. Jelen munkában én a helyi politika fogalmát szűkítve használom: nem vizsgálom a megyei önkormányzatokat, hanem a helyi politika színterének csak a települési önkormányzatokat tekintem: a falut, a várost, a fővárosi kerületet. A megyei önkormányzatok elemzésétől elsősorban területi okokból tekintek el. A regionális politika esetében – a területi okok mellett – azért is tekintek el a régiók elemzésétől, mert azok nem rendelkeznek autonóm, választott testületekkel, azaz, nincsenek önkormányzati alapokra helyezve hazánkban.

A „helyi politika” fogalma ugyanakkor magába foglalja nemcsak az „önkormányzatot”, hanem az intézményes szereplőkön túl, a helyi politikai folyamatokba bekapcsolódó más szereplőket is. Ennél szűkebb értelmű a local government („helyi kormányzat”) fogalma, mely a szűkebben vett önkormányzatot, az intézményes politikai szereplőket jelöli.

A nemzetközi szakirodalomban ismert kutatási irányzatok közül több is meghonosodott hazánkban, számos kérdés azonban másként értelmezhető nálunk. A nemzetközi (elsősorban angolszász) elméletek adoptálhatóságával kapcsolatban jegyzi meg Pálné: „A kutatási tapasztalatok alapján a politológusok arra a felismerésre jutottak, hogy az amerikai megközelítés és módszertan adaptációja azért sikertelen, mert az európai centralizált államok keretei között a helyi hatalom szerepe és mozgásteret lényegileg más. (...) Míg az USA-ban a kérdés arra irányult, hogy ki kormányoz, később arra, hogy milyen következményekkel jár az, hogy ki kormányoz, addig Európában a helyi hatalomgyakorlás előfeltételére, a helyi autonómiára, vagy annak hiányára koncentráltak.” (Pálné 2008: 91)

Az elitista és a pluralista irányzat közötti vita például nálunk nem jelenik meg, lévén, hogy a pluralista érvelés alól részben kihúzza a talajt az a tény, hogy Magyarország megszakított fejlődése nem termelt, nem termelhetett ki erős civil szférát. Léteznek ugyan érdekcsoportok, civil szervezetek, azonban kérdéses, hogy mekkora befolyásuk van a döntésekre (Kákai, 2006). Az elitisták érvelése sem állná meg a helyét a tekintetben, hogy nincs egy egységes hatalmi elit, mely kezében tartaná a hatalmat, kiszorítva abból a többi szereplőt – hiszen a politikai (és a velük összefonódott gazdasági, stb) „elitek” között számos olyan választóvonal húzódik (politikai-ideológiai ellentétek), melynek hatására csak a legkritikább esetekben képesek együttműködni.

Ugyanakkor, jelen értekezésben, mindkét irányzat eredményeire támaszkodhatok bizonyos vonatkozásokban. A pluralisták felfogásával egyezően: a helyi hatalomra, mint megosztott, fragmentált hatalomra tekintek; és úgy vélem, a helyi politika sokszereplős, s abban nemcsak intézményesült, hanem nem intézményes szereplők is helyet kapnak. Az elitelmélet néhány fontos állítása is megállja a helyét a hazai önkormányzatok vonatkozásában: például, hogy a stratégiai fontosságú döntések meghozatalát az elit nem, vagy csak rendkívüli esetben engedi ki a kezéből.

A helyi önkormányzatokra tehát, mint egy fragmentált hatalmi térre tekintek, ahol a szereplők egymás közötti interakciója révén alakulnak ki a helyi hatalmi viszonyok. Ily módon, a helyi politikáról folytatott kutatásaim során a governance paradigmáján belül maradva, annak megközelítési módjait használom.

A governance paradigma három elméleti pillérré támaszkodik: a network management (Tardos, 1996), a delegáció problémája, valamint a szociális interpretáció elméletére. A fentiek alapján, megközelítésem leginkább a hálózatok menedzselésének teóriájához (Rhodes, 1997) áll közel; úgy vélem, hogy a helyi politikai szereplők közötti kapcsolati hálók (Alistair-John, 1995), és különösen, e kapcsolatok minőségének vizsgálata közelebb visz a helyi hatalmi viszonyok megértéséhez. A kormányzatok kétféle stratégiát folytatnak a hálózatok

irányítása során: a „játék-menedzsment” és a hálózat strukturálásának stratégiáját. Az előbbi a már meglévő kapcsolatok menedzselését jelenti, a játékszabályok átalakításával; míg az utóbbi az új hálózati kapcsolatok kiépítését jelenti (Stoker,1995). Munkám leíró jellegéből fakadóan, az előbbi elemzése kap nagyobb hangsúlyt, a helyi önkormányzatok stratégiáira csak kitékintést teszek. A kapcsolati hálók bemutatása a szereplők közötti viszonyok feltérképezésében nyújt segítséget, fontos hangsúlyozni, hogy hazánk önkormányzatai még messze vannak a „hálózati kormányzás”-tól, mint politikai-igazgatási módszertől; tehát nem célozom akként bemutatni őket.

A hazai helyi politika kutatásban sem előzmény nélküli az értekezés. A helyi politikai viszonyok vizsgálatát több tudományterületről érkező kutatók kezdték meg a rendszerváltás után, ezeket a dolgozatban részletesen összefoglaltam. Munkám szempontjából, részben a szociológiai indíttatású kutatások jelentenek elméleti háttérrel. A helyi vezetők értékrendjére, attitűdjére, valamint szociológiai karakterére vonatkozó kutatások (Táll, 2000, Böhm, 1994) túlnyomó része az országos és a helyi politika különbözőségét, a helyi vezetők attitűdjének folyamatos, a demokratikus viszonyokhoz illeszkedő változását állapították meg. Az e területen végzett kutatásokat a polgármesterek kormányzási stílusának elemzésével szeretném kiegészíteni, mivel úgy vélem, a helyi vezetők politikai karaktere jelenti az önálló helyi politika egyik alapkövét.

A helyi politika sokszereplős jellegét érzékelték a mi kutatóink is: számos kutatás, tanulmány született a civil szervezetek önkormányzatokban betöltött szerepéről (Böhm, 1999; 2006, Kákai, 2004). A civil szervezetek, valamint a közvetlen állampolgári részvétel vonatkozásában elvégzett kutatásaim kiegészíthetik az eddig kialakult képet, s elősegíthetik annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy működhet-e a sokszereplős kormányzás Magyarországon?

A szűkebben vett „helyi politikai viszonyok” politikatudományi szempontú elemzése részben Horváth M. Tamás (Horváth, 1996), részben Kákai László (Kákai,2004) nevéhez kötődik: a helyi koalíciók, az önkormányzatok pártelvű működését elemezték. Pálné Kovács Ilona összefoglalta, a Helyi kormányzás Magyarországon c. munkájában az eddigi legfontosabb kutatási eredményeket, valamint a rezsím analízis eszközrendszerének segítségével vizsgálta Pécs városát. Várnagy Réka és Dobos Gábor a helyi politika szereplőinek egymáshoz való viszonyát vizsgálták (Dobos-Várnagy, 2011). Összességében, a politikatudományi szempontú kutatások és tanulmányok a helyi önkormányzatok pártelvű működésére helyezik a hangsúlyt.

Munkám tehát részben a nemzetközi, de jelentős részben a hazai, politikatudományi, illetve politikai szociológiai szempontú elméleti és gyakorlati háttérre támaszkodik, azokhoz kíván hozzájárulni, néhány témakör körüljárásával. A vezérfonalat a helyi politika, a helyi hatalmi viszonyok sajátosságainak feltárása jelenti.

II. Az értekezés struktúrája

Az értekezés három nagy fejezetre tagolódik:

Az I. fejezetben áttekintem a helyi politika kutatásának nemzetközi és hazai hagyományait, megjelölve azokat a kutatási irányzatokat, melyekre támaszkodtam a dolgozat elkészítésekor. A vizsgálatok módszereinek ismertetése, s a dolgozat fő téziseinek meghatározása mellett részletesen bemutatom a dolgozatban vizsgált témaköröket, jelezve a velük kapcsolatos fő dilemmákat és kérdésfeltevéseket.

A második fejezet tartalmazza e témakörök részletes kibontását, a különböző kutatások eredményeinek ismertetését. Az első alfejezetben bemutatásra kerülnek azok az intézményes-jogi keretek, melyek kijelölik a helyi politika szereplőinek mozgásterét. (II. 1. fejezet)

A továbbiakban, minden témakör elején a bevezető rész tartalmazza az adott kutatásra vonatkozó vizsgálati módszerek bemutatását. Az egyes témakörök közül – annak kiemelkedő szerepe miatt - először a képviselőtestület kerül tárgyalásra (II. 2. fejezet).

A II. 3. fejezetben az eltérő személyiség hatásának bemutatására tettem kísérletet, a helyi politika kiemelkedő szereplője, a polgármester kormányzási stílusára vonatkozó kutatás eredményeinek segítségével. A II. 4. fejezet tárgyalja a helyi törésvonalak kérdéskörét. A II. 5. fejezetben a helyi politika másik egyedi sajátosságát adó szféra, a civil szervezetek helyi politikába történő bekapcsolódásának néhány dimenziója kerül tárgyalásra. Végül, de nem utolsósorban az állampolgárok részvételének egy fontos formája: a helyi népszavazások kerülnek bemutatásra.(II. 6. fejezet).

A III. befejező részben összegzem a kutatások eredményeit, s vázolom, hogy azok milyen következtetések levonását engedik meg a helyi politika egészére vonatkozóan.

III. Kutatási kérdések, hipotézisek

A helyi hatalom megosztott: egyfelől intézményi alapon: a közvetlenül választott polgármester és képviselőtestület, valamint annak bizottságai, a bürokráciát képviselő jegyző és a Hivatal képezik a fő csomópontokat. De megosztott a hatalom politikailag is: a kormány/ellenzék megosztottság két értelemben is fellelhető: egyfelől, az országos politikai

megosztottság helyi szinten is tetten érhető. Másfelől, ezt néha keresztbemetszve, a helyi szinten kormányzók és ellenzékük között is ellentét feszül. A helyi hatalom nemcsak a hivatalos politikai szereplők kezében összpontosul, abból részt kér a társadalmi-gazdasági-kulturális elit; a pártok, a civil szervezetek. E sokszereplős politikai játékba változó súllyal, de bekapcsolódhatnak olyan külső szereplők is, mint a környező települések vezetői, a központi kormányzat, a megyei/regionális szint képviselői, az adott területhez kötődő országgyűlési képviselők és holdudvaruk.

Kérdés, hogy mi befolyásolja ezeknek a szereplőknek a kapcsolatrendszerét? Mely tényezőkön múlik, hogy egy-egy szereplő kezében mekkora hatalom összpontosul, hogyan, és milyen mértékben befolyásolja a döntéseket? A továbbiakban kiemelem az általam legfontosabbnak tartott tényezőket, és; egyfelől, megkísérlem felvázolni, hogy ezek hogyan, miképpen befolyásolják a helyi hatalmi viszonyokat, másfelől, igyekszem kiemelni azt is, hogy az adott dimenzió vonatkozásában, milyen dilemmák fogalmazódtak meg az eddigi kutatások során.

A vizsgált tényezők:

1. a település mérete
2. intézményi elrendeződés; a választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok
3. a politikai szereplők karaktere
4. helyi törésvonalak léte/ hiánya.
5. civil szféra kiépítettsége, ereje
6. Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége

A vizsgált tényezőket, a velük kapcsolatos dilemmákat és az alkalmazott módszert foglaltam össze az 1. sz. táblázatban (lásd a dokumentum végén).

1.

Elsőként reflektálni kell a települések eltérő méretéből fakadó különbségekre: nyilvánvalóan teljesen más helyi politika jellemez egy kis falut és egy nagyvárost. A településméretből fakadó eltérések több más dimenzió tekintetében is különbségeket eredményeznek: bizonyos településméret alatt nem jelennek meg a pártok, társadalmi szervezetek, hiányzik a helyi média. Általában mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomban egyetértés mutatkozik a településméret azon helyi politikára gyakorolt hatásával kapcsolatban, mely a közösség alapú, illetve a pártelvű modell közötti különbségtétellel írható le a legpontosabban. Mint azt Mellors és Pijnenburg (Mellors-Pijnenburg 1989) kimutatták nemzetközi összehasonlító kutatásukban, a két modell

alapvetően a települések lakosság szám által meghatározott méretéhez kötődik. A pártok egy bizonyos lakosság szám fölött jelennek meg, mint az érdekek és értékek közvetítői a képviselők és képviseltjeik között.

A felületes szemlélő ezt hajlamos úgy értelmezni, mintha egy bizonyos lakosság szám alatt már nem is létezne politika. Természetesen létezik, csak nem pártpolitika, abban az értelemben, hogy nem az országos pártok által megjelenített politikai viták, nézetek strukturálják a helyi hatalmi viszonyokat. Elképzelhetetlen, hogy ne legyenek érdekellentétek, nézetkülönbségek egy bármilyen kis településen is, azaz ne lennének „politikai” viták. Horváth M. Tamás (Horváth-Péteri 1993) kutatásai kimutatták azt is, hogy egészen kis településeken is megjelenhetnek a pártok, sőt, ha megjelennek, kizárólagosságra tesznek szert a képviselőtestületben.

A pártpolitikai szempontok érvényesülnek a koalícióképzésben (Kákai, 2006), a tisztségek és bizottsági helyek elosztása során. A pártpolitikai hovatartozás befolyásolja a képviselőket a döntéshozatal során; s a nyilvános megszólalások során, valamint a testületi üléseken igyekeznek a képviselők pártjuk irányvonalát követni. Az érték szempontú vizsgálódás helyett inkább arra szeretnék választ adni a dolgozatban, hogy mikor, milyen szituációkban hangsúlyosabb – településmérettől függetlenül – a „nagy politika”, és mely esetekben a helyi problémák. A pártpolitika jelentősége a politikai erőviszonyoktól függ, vagy esetről-esetre változó erősségű, netán a politikai szereplők habitusán múlik, mekkora lesz a szerepe?

A kisebb lélekszámú településeken azonban, elsősorban a konszenzus-elv alapján születnek meg a döntések. A nagyobb településeken azonban nem ilyen egyértelmű a helyzet. A helyi politika sajátosságának tekintem azt, hogy a konszenzus-elv megjelenik a nagyobb településeken is, sokszor felülírva a pártpolitikai vitákat. Kérdés, hogy mikor, milyen esetekben kerül előtérbe a konszenzus elv, és mikor a többségi elv? Főszabály-e, hogy helyi szinten konszenzusos döntések születnek, vagy inkább kivételes jellegű?

2.

Helyi szinten a képviselőtestület és a polgármester egymástól független, közvetlen választása akár egymással szembenálló politikai erők győzelmét is hozhatja. Hasonlóan fontos különbség, hogy helyi szinten nem minden esetben jön létre állandó többség, illetve többféle koalíciós mintázattal kell számolnunk (Horváth, 1996) (Mellors-Pijnenurg, 1989).

A koalíciós mintázatok figyelembe vétele azért fontos, mert a helyi politikai szereplők hatalmát gyengítő tényező lehet a koalíciós kormányzás, a többség belső megosztottsága egyfelől konszenzuskényszerrel teremt, másfelől viszont lelassítja a döntéshozatalt.

A polgármester szemszögéből nézve, hatalmi pozícióját alapvetően befolyásolja, hogy milyen többségű testülettel kell szembenéznie a 4 év során. Az eddigi kutatások tapasztalatai alapján ha, nincs többsége, az gyengíti pozícióját (Szegevári, 2006). Hipotézisem szerint az esetek jelentős részében lemondanak a polgármesterek, vagy jelentős népszerűségvesztéssel kell számolniuk.

A koalíciós együttműködés, és annak következményei (pl. alpolgármesterek száma, súlya) éppúgy erősíthetik, mint gyengíthetik a polgármester hatalmát. Kérdés, hogy ebben inkább a pártok közötti erőviszonyok, vagy esetleg a résztvevők személyisége, politikai karaktere meghatározók-e.

3. Személyiség

A politika perszonalizációja, azaz az a jelenség, hogy a személyiségek meghatározó jelentőségűvé váltak a politikában, helyi szinten is érzékelhető. Különösen igaz ez a polgármester esetében, akinek kiemelkedő jelentősége már korábban is nyilvánvaló volt a helyi politika kutatói számára (Pálné, 2008).

Ilyen értelemben, a személyiség szerepe leginkább a választókhöz való viszony tekintetében fontos. A polgármesteri szerepkör kutatói is azt emelik ki, hogy ő az, aki a helyi testületek munkáját megjeleníti a választók számára, személyében képviseli egyrészt az önkormányzatot, másrészt, saját pártját.

Van egy másik, kevésbé vizsgált dimenzió is, mégpedig a személyiségnek a politikaformálásra, a többi politikai szereplőhöz való viszonyra gyakorolt hatása. A politikai karakter vagy stílus meghatározza a politikai szereplő konszenzusra való képességét, a különböző érdektörékvések becsatornázására való nyitottságát, a partneri kapcsolatokban való részvételi hajlandóságát, hogy csak néhány fontosabb területet említsek.

Kérdéses ugyanakkor, hogy mekkora a személyiség szerepe, mekkora jelentőséget tulajdoníthatunk az egyének karakterének a helyi politikában? Hipotézisem, hogy a személyiség szerepe másodlagos a hatalmi viszonyok diktálta szükségszerűségekhez képest; a párthovatartozás sokkal meghatározóbb, mint a politikus habitusa. Tehát, bármennyire karizmatikus is egy polgármester, a legtöbb esetben nem képes maga mögé felsorakoztatni az ellenzéki párt képviselőit. Ugyanakkor, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait.

4. A civil szervezetek és a helyi politikai viszonyok kapcsolatát két szempontból vizsgálom: egyfelől, a szakirodalomra támaszkodva, röviden bemutatom, hogyan

befolyásol(hat)ják a döntéseket, milyen mértékű a civilek bevonása a helyi hatalomba. Ezeket az eredményeket egészítem ki egy másik dimenzió vizsgálatával: hogyan vélekednek erről maguk az intézményes hatalom képviselői, mekkora befolyást tulajdonítanak a civil szervezeteknek? Milyen súllyal jelenik meg véleményük a meghozott döntésekben?

Másfelől, hogy hogyan próbálják a civilek magát a helyi hatalmat megragadni: az önkormányzati választásokon való részvételen keresztül nem hatalom befolyásolására, hanem annak megragadására törekszenek. A képviselőtestületbe, ritkábban a polgármesteri székbe „bejutott” civil szervezetek biztosan rendelkeznek valamiféle befolyással a helyi hatalomra, hiszen annak szereplőivé válnak. Ez a hatalom rájuk is visszahat, s kérdés, hogy „civil” szervezeteknek tekinthetők-e még egyáltalán? Előrebocsájtva hipotézisemet, a civilek azon csoportjai, melyek más, a politikától független tevékenységi területtel nem rendelkeznek, céljuk kizárólag a helyi politikában való részvétel, nem annyira civileknek, mint inkább sajátos „helyi pártoknak” tekinthetők. (Ignits, 2006)

A civil szervezetek súlya és jelenléte a helyi politikában, valamint a politikai arculatú civil szervezetek léte, tézisem szerint olyan – ha nem is meglepő, de mindenképp különleges – tényezői a helyi politikának, mely annak egyik megkülönböztető sajátosságát képezi.

5.

Az önmagában nem kérdés, léteznek-e törésvonalak a helyi politikában. A nagy, makrotársadalmi törésvonalak jelenléte természetesen itt is érezhető és érzékelhető, s hatással van a helyi politikai viszonyokra. Minél nagyobb lakosságszámú településről beszélünk, annál inkább a politikai pártok jelenítik meg a társadalom törésvonalak mentén szerveződő politikai tagoltságát. A kérdés az, hogy léteznek-e olyan helyi szintű konfliktusok, amelyek tartósan megosztják a helyi társadalmat, s a helyi politikában is megjelenik, mint párt (vagy „többség”) képző tényező?

Hipotézisem szerint, léteznek ilyen konfliktusok helyi szinten is, melyek aztán kifejeződésre jutnak a helyi politikában, és tartós törésvonalakká válnak. A helyi törésvonal fogalma alatt olyan tartós, helyi konfliktusokat értek, melyek megosztják a helyi társadalmat, és melyek a politika szférájában is kifejezésre jutnak; s csoportképző erővel rendelkeznek.

A törésvonal mögött meghúzódó konfliktus alapján négyféle típust vizsgálok: településrészek közötti konfliktusokon alapuló, személyiségekhez kötődő, etnikai konfliktuson alapuló, valamilyen projekthez kötődő konfliktusokat.

A helyi törésvonalak részben keresztbe metszhetik a nagy, makrotársadalmi törésvonalakat, de akár egybe is eshetnek azokkal. A helyi törésvonalak, ahol léteznek, ott

viszont alapvetően befolyásolják a politikai szereplők viselkedését, magyarázó tényezői lehetnek például a koalíciós mintáknak, a pozíciók elosztásának.

6.

A legmarkánsabb különbség az országos szinthez képest, hogy az állampolgári részvétel súlya a helyi politikában sokkal nagyobb, mint az országosban: nem ritka, hogy egy egyén is a döntéseket érdemben befolyásoló szerephez jut. Az állampolgári részvétel helyi politikai viszonyokra, a szereplők közötti erőviszonyokra gyakorolt hatása több tényezővel is összefügg. Találkozik-e az állampolgárok részvételi igénye az önkormányzat befogadókészségével?

Még fontosabb számunkra annak tisztázása, hogy az állampolgárok bekapcsolódása befolyásolja-e, s ha igen, hogyan a helyi hatalmi viszonyokat? Hipotézisem, hogy az állampolgárok és részvételük inkább csak eszközök a helyi politikában, mint annak önálló szereplői, e tekintetben tehát az országos viszonyokhoz hasonló a helyzet. A különbség, hogy helyi szinten a lehetőségek jóval szélesebb tárháza áll rendelkezésre, ám az állampolgárok nem képesek élni ezekkel (Kákai, 2004), vagy ha igen, a legtöbb esetben elzárkózó önkormányzatokkal találkoznak.

III. Az értekezés módszertana

Munkámat a módszertani sokféleség jellemzi, mely részben a vizsgált területek különbözőségéből, részben pedig a felhasznált kutatási eredmények sokféleségéből fakad.

Az értekezés alaptéziseinek igazolására a politikatudomány szokásos¹ vizsgálati módszerei közül részben kvantitatív, részben kvalitatív elemzési technikákat használtam fel, bizonyos témakörök bemutatásakor a mások által elvégzett kutatások eredményeire, a vonatkozó szakirodalomra támaszkodom. Mivel jelen munka a helyi önkormányzati politikai rendszert, mint egészet vizsgálja, óhatatlan, hogy a szerző által végzett kutatások csak részterületekre terjednek ki. Ugyanakkor, mivel jelen munka doktori értekezés, ezek a kutatások lényegesen nagyobb terjedelemben és hangsúllyal szerepelnek; míg a többi kutatás eredményét csak röviden foglalom össze, olyan mértékben, amint az a disszertáció gondolatmenetébe illeszkedik. A több, különböző kutatási módszer alkalmazása megnehezíti az általános érvényű következtetések levonását. Igyekeztem mindig úgy megválasztani kutatási módszert, hogy azáltal az adott terület a lehető legteljesebben megismerhető legyen.

¹ Erről bővebben például: Earl Babbie: *A társadalomtudományi kutatás módszertana. 1-11. fejezet.* Budapest, Balassi Kiadó 2003.

1. Szakirodalom – kutatási eredmények és jogszabályi háttér

A helyi politikai szereplők egymáshoz való viszonyának feltárásának első lépése az intézményi-jogszabályi háttér ismertetése. Ennek legfontosabb forrásai az 1990-2013 közötti időszakra vonatkozóan az Alkotmány², az 1990. évi LXV. (AZ Önkormányzati törvény, a továbbiakban Ötv.). Az Alaptörvény, majd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései szabályozzák 2012. – től napjainkig az önkormányzatok működését. A helyi választásokkal kapcsolatos jogforrás a választási törvény³, a választási eljárásról szóló törvény⁴. A helyi népszavazások és népi kezdeményezések tekintetében az ezekről szóló törvény az irányadó, kiegészítve az AB határozattal.

A helyi politika fontos „jogforrásai” az önkormányzat képviselő testületének Szervezeti és Működési Szabályzata, melyet minden képviselőtestület vagy közgyűlés maga fogad el, rendeletként ki is hirdetik, ezáltal jogszabályi formában is megjelenik.

2. Empirikus kutatások:

2.1. Kérdőíves felmérésen alapuló kutatások

A helyi hatalmi viszonyok megismerésére vonatkozó kutatás részben a helyi képviselők által kitöltött kérdőív adatai, részben a saját adatok összegyűjtéséből származó információkon alapul. A polgármesterek kormányzási stílusára vonatkozó kutatás során a városvezetők szubjektív véleményét, attitűdjét ismerhetjük meg kérdőíves adatok összegyűjtésével.

2.2 Adatbázisok elemzésén alapuló kutatások

A választási eredmények elemzése során részben mások (Kákai, 2006, Böhm,2006) ilyen tárgyú kutatásaira támaszkodtam (a pártok választási szereplése tekintetében), részben pedig az Országos Választási Iroda által a www.valasztas.hu oldalon közzétett információk alapján létrehozott saját adatbázis adatait használtam fel: a polgármesterek újraválasztása, a testületek összetétele tekintetében. Ehhez hasonlóan, az OVI adatait elemeztem a civil szervezetek választási szereplése és eredményei tekintetében.

A helyi népszavazások esetében részben a HVG adatait használtam fel, túlnyomórészt az OVI által kiadott lista alapján, a helyi sajtóból gyűjtött információk adatait elemeztük.

2.3 Esettanulmányok

Az esettanulmányok előnye, hogy mindenre kiterjedő, széles körű információ összegyűjtését teszi lehetővé egy adott eset kapcsán. Az azonos szempontok alapján elemzett

² 1949. évi XX. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

³ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

⁴ 2013. évi XXXVI. törvény

több eset akár össze is hasonlítható, ám az általános érvényű következtetések levonására – épp az alacsony elemszám miatt – korlátozottabb lehetőséget kínál.

A helyi törésvonalak esetében néhány ideáltipikus eset kerül részletes bemutatásra, annak érdekében, hogy a fő modellek jellemzői megérthetővé váljanak. A civil szervezetek esetében az általános – adatbázis elemzésén alapuló kutatást egészíti ki néhány esettanulmány, szintén az egyes „tipikus” civil szervezetek jobb bemutatása céljával.

Az esettanulmányok készítése során az egyes esetek kiválasztását több tényező befolyásolta: részben törekedtem arra, hogy eltérő térbeli elhelyezkedésű települések eseteit vizsgáljam meg, másrészt arra, hogy változatos településméret, illetve politikai „hovatartozás” jellemezze a különböző eseteket (kis- és nagy települések, jobb- és baloldali többségű testületek, ill. polgármester egyaránt előforduljanak).

V. Az értekezés főbb megállapításai, eredményei

V.1. A kutatási eredmények

Az értekezésben kísérletet tettünk a helyi politika világának egy olyan nézőpontú bemutatására, amely szerint a különböző szereplők állandó interakcióban vannak egymással, sajátos kapcsolati hálót alkotva.

1.

A helyi politika egyik sajátossága, hogy olyan intézményi elrendeződés jellemzi, mely egyaránt biztosítja a konszenzus- és a többségi elv érvényesülését, és bár az előbbi sokkal gyakrabban érvényesül, és nem vált ki általános megrökönyödést, mint az országos politikában. Az önkormányzatok intézményi felépítésének sajátossága, hogy konszenzuskényszer van jelen a két közvetlenül választott intézmény: a polgármester és a képviselőtestület között, ugyanakkor ez utóbbi munkájában a többségi elv érvényesül. Jellegzetesség, hogy a választási szisztéma a polgármesternek nem feltétlenül biztosít többséget a testületben. A végrehajtó hatalmon több szereplő: a polgármester, a bizottságok, és a jegyző osztoznak.

2.

A választási eredmény alapján felálló hatalmi mintázatok: a polgármester pártállása, a képviselőtestület egypárti vagy koalíciós jellege rányomja bélyegét a döntéshozatalra, a helyi hatalom működésére. Mindez a testületek alapvetően pártelvű jellegére utal. Annak ellenére, hogy bizonyos területeken a konszenzus-elv marad érvényben, ezek jellemzően a politikailag „súlytalan” területekhez kapcsolódnak, illetve olyan „osztható” javakhoz, melyekről lehetőség van kompromisszum kötésére.

A pártpolitikai szempontok mentén strukturált politikában alapvetően a többségi elv a meghatározó, azaz mind a döntésekben, a tisztségek elosztásában, sőt, a helyi hatalmi viszonyok egészében az aktuálisan többségben lévők dominanciája érvényesül. Ha ettől eltérést tapasztalunk, annak oka a konszenzus-elv előtérbe kerülése. A konszenzus-elv megjelenése természetesen nem utal feltétlenül a szereplők nyitottságára, annak oka lehet egyszerűen a kényszer: a stabil többség hiánya; a polgármester és a tisztségviselők eltérő pártállása, gazdasági vagy egyéb kényszerhelyzet. Ezekben az esetekben nem „ünnepelhetjük” a pártpolitika háttérbe szorulását, hiszen az jelen van, pusztán, valamilyen objektív cél miatt háttérbe szorul.

A konszenzus-elv emellett megjelenik az olyan, nagy horderejű kérdések kapcsán, melyek egységbe képesek kovácsolni a helyi politikai elitet. Mint azt látni fogjuk, ilyen témakör az európai uniós pályázatok beadása; néhány kirívó kivételtől eltekintve, ezeket nagy egyetértés övezi, jellemzően konszenzussal döntenek róluk az amúgy pártpolitikailag megosztott testületekben is. Ebben ragadható meg a helyi politika egyik megkülönböztető sajátossága: a konszenzus-elv sokkal gyakrabban érvényesül, és nem vált ki általános megrökönyödést, mint az országos politikában.

3.

A helyi politikai szereplők súlyára, befolyására vonatkozó előzetes feltételezésem az volt, hogy a kiegyensúlyozott testületi erőviszonyok esetén – tehát ha egyik szereplőnek sincs többsége – megnő a polgármester politikai szerepe. Ezzel szemben, a kérdőíves adatok összegzése során arra a megállapításra jutottam, hogy éppen azokban a városokban tulajdonítanak nagyobb befolyást a polgármestereknek, ahol rendelkeznek stabil többséggel a testületben.

A kiegyensúlyozott testületekről elmondható, hogy ugyan kevésbé „pártelven” szerveződnek, ám számos vonatkozásban hasonlóan működnek, mint azok a testületek, ahol létezik valamiféle stabil többség. Egyfelől, jellemző az álláspontok előzetes egyeztetése (tehát, a képviselők nem pusztán „lelkiismeretük” szerint szavaznak); másfelől, ők is úgy vélték, az egyes képviselőknek viszonylag csekély a befolyásuk a döntésekre – szemben az aktuálisan megszerveződő „többséggel”.

4.

A helyi politikában azt, hogy mennyire képes az adott jogszabályi és politikai mozgástérben lavírozni egy polgármester, személyes kvalitásai, karizmája alapvetően befolyásolják. Ugyanakkor, többségi támogatás híján, könnyen szürke eminenciássá válhat a település közvetlenül választott vezetője. A személyiség szerepe másodlagos a hatalmi

viszonyok diktálta szükségszerűségekhez képest; a párthovatartozás sokkal meghatározóbb, mint a politikus habitusa. Tehát, bármennyire karizmatikus is egy polgármester, a legtöbb esetben nem képes maga mögé felsorakoztatni az ellenzéki párt képviselőit. Ugyanakkor, az országos politikánál sokkal nagyobb szerep jut az egyéni vonásoknak: jelentős mértékben gyengítheti/vagy épp felerősítheti más tényezők hatásait.

Hazánkban a városi polgármesterek eltérő kormányzási stílussal rendelkeznek, a kérdőíves felmérés segítségével kirajzolódtak a leginkább jellemző polgármester-típusok. A városi polgármestereink attitűdje, kormányzási stílusa inkább a konszenzus-orientált, nyitott kormányzást erősíti hazánkban. Városi vezetőink nyitottsága arra, hogy a politika szféráján kívül eső, más szereplőkkel együttműködve valósítsák meg törekvéseiket fontos lépcsőfok a „governing”-től a „governance” felé vezető úton.

5.

A helyi törésvonalak vizsgálata során, esettanulmányokon keresztül elemeztem négy törésvonalat: a településrészek közötti konfliktusokon alapuló, személyiségekhez kötődő, etnikai konfliktuson alapuló, valamilyen projekthez kötődő konfliktusokat. Úgy találtam, hogy ezek sok tekintetben a nagy, makrotársadalmi törésvonalakhoz hasonlóan működnek, keresztbe metszhetik, de akár egybe is eshetnek azokkal. Tartósan megosztják a helyi társadalmat, befolyásolják a helyi döntéshozatalt és pártstruktúrát, a politikai szereplők egymáshoz való viszonyát.

Ugyanakkor az egyes törésvonal-típusok esetében tapasztalhatóak eltérések: A településrészek, illetve a személyiségekhez kötődő konfliktusok lényegesen tartósabbak, mint az egy projekthez kapcsolódóak. A személyiséghez kötődő törésvonalak nem tűnnek el a megosztó személyiség „eltűnésével”, hanem még jó darabig rányomják bélyegüket a helyi politikai viszonyokra. Az etnikai konfliktusok csoportképző ereje minimális a többihez képest, s azonosításuk is nehézségekbe ütközik: gyakorta más kontextusban jelenik meg. Jellemzőjük, hogy együtt járnak a településrészi – konfliktusokkal.

6.

A civil szervezetekre vonatkozó kutatással az önkormányzati választásokon induló, testületi munkába képviselők útján bekapcsolódó civil szervezetek analízisére tettem kísérletet. Tevékenységi területük, a politika szférájához való közelségük alapján 5 nagyobb csoportba osztottam őket, s megvizsgáltam választási szereplésüket: hol, hány jelöltet állítottak, illetve ezek mennyire voltak eredményesek. Úgy találtam, hogy amellett, hogy a hagyományos értelemben vett civil, ill. érdekvédelmi szervezetek jelen vannak a helyi politika színpadán, megjelentek olyan, lokálpatrióta jellegű szervezetek is, melyeket „helyi pártként” (Ignits, 2008) működnek. Annak ellenére, hogy a civilek jelentős része csökkenő arányban

vesz részt a választásokon, ezek a szervezetek mint kvázi a pártok helyettesítői jelennek meg, s nem egyszerűen képviselőkhöz jutnak, hogy érdekeiket érvényesítsék, hanem megszerzik a testületi helyek többségét; a polgármesteri pozíciót is (Soroksári Civil Szervezet, Gödöllői Lokálpatrióta Klub, stb). Jelen vannak az országos pártok holdudvarába tartozó, azok helyettesítésére létrejött szervezetek is, azonban a helyi pártok a helyi ügyek iránt elkötelezett állampolgárokat tömörítik.

A civil szervezetek választási szereplése elemzésének két fontos tanulságát emelném ki, ami a helyi politika sajátosságait illeti. Az egyik, maga a tény, hogy civil szervezetek indulnak a választásokon, s válnak ezáltal a politikai folyamatok részévé. A civilek jelenléte akár a választási kampányban, akár a képviselőtestületekben, magában hordozza annak a lehetőségét, hogy egy minőségileg más, governance-típusú kormányzás jöhessen létre az érintett településeken. Ugyanakkor, természetesen az is lehetséges, hogy a közvetlen politikai részvétel oly módon hat vissza magukra a civil szervezetekre, hogy maguk is átpolitizálódnak, pártokként, képviselőik politikusként kezdenek el működni.

7.

A helyi népszavazás a képviseleti demokrácia kiegészítőjeként, annak korrekciós mechanizmusaként működik a helyi politika színpadán. Lehetőséget nyújt a lakosságnak arra, hogy a tőlük eltávolodó képviselők döntéseit felülbírálják, megváltoztassák; ilyen szempontból fellebbviteli fórumot jelent. A közvetlen demokrácia e formájának alkalmazása mögött szinte minden esetben valamilyen konfliktus húzódott meg. A konfliktus a legtöbb esetben nem volt tartós, intenzitása sem volt erős, ám csoportképző erővel rendelkezett: kialakult az ellenzői és a támogatói oldal, s a lakosság és az önkormányzat tárgyanként eltérő, ám legtöbbször egymással szembenálló szerepet vett fel. A pártok, gazdasági és társadalmi szervezetek csak kis szerephez jutnak a helyi népszavazások során. Ritkán jelennek meg, s fellépésük kevéssé sikeres: ennek magyarázata valószínűleg, hogy a helyi népszavazások túlnyomó részét kistérségeken tartják.

Összességében, annak ellenére, hogy a helyi népszavazás komoly „fegyver” lehet a helyi politikusok kezében alkalmazására viszonylag ritkán kerül sor; nem számít a helyi demokrácia, az állampolgári részvétel „bevett” eszközének.

V.2. Következtetések

Az értekezésben, úgy vélem, sikerült igazolni azt a feltételezést, miszerint a helyi politika egy olyan sokszereplős, fragmentált hatalmi tér, melyben a szereplők közötti

viszonyokat sajátos szabályok formálják. A továbbiakban, a kutatási eredmények alapján, összegzem, mit tekintek a helyi politika megkülönböztető sajátosságainak, és mi alapján látom úgy, hogy létezik egy „helyi politikai rendszer”⁵, melynek sajátos törvényszerűségei, szereplői vannak, melyek részleges bemutatására ebben az értekezésben tettem kísérletet.

Először is fontos annak deklarációja, hogy a helyi politika: helyi.⁶ Ez azt jelenti, hogy a politikai napirendet, a vitákat, a szereplők viselkedését alapvetően a helyi problémák, a többi helyi politikushoz, párthoz való viszony, az itt élő lakosok követelése határozzák meg. Így van ez még akkor is, ha az országos politika megjelenik, intenzíven jelen van a helyi önkormányzatokban, befolyásolja a szereplők magatartását. Ezt inverz módon lehet bebizonyítani: mi sem mutatja jobban a pártpolitika másodlagos jellegét, mint az, hogy a sokszor igen mély ellentétek ellenére is képesek együtt szavazni bizonyos kérdésekben; együtt fellépni bizonyos ügyek érdekében, vagy épp ellen. A konszenzus elv jelenléte ugyan csak bizonyos kérdéskörök esetén érzékelhető, illetve nagyobb lakosságszám felé haladva folyamatosan veszít jelentőségéből, mégis a helyi politika egyik megkülönböztető sajátosságaként értékelhető.

Ugyanerre utal az, hogy léteznek olyan témakörök, melyek sajátosan az adott település életéhez köthetők, csak ott jelennek meg és alakítják a szereplők viselkedését pozícióit. A helyi törésvonalak témái függetlenek a nagypolitikai, pártok által megjelenített témáktól, bár akár egybe is eshetnek azokkal, felerősítve azok hatását, míg máskor keresztbe metszik azokat, gyengítve jelentőségüket.

Az országos politika megjelenése és befolyása szükségszerű, és egyre kisebb településeken is érzékelhető (Kákai, 2005). Ugyanakkor, nem lehet úgy tekinteni az önkormányzatok politikai életére, mintha az ugyanaz lenne „kicsiben”.

Az alábbiakban kiemelném azokat a tényezőket, melyek véleményem szerint a helyi politika sajátosságait adják Magyarországon.

Az értekezésben mélyebben elemzett sajátosságokat három csoportba osztottam.

Egyfelől, a helyi politika sajátosságai megragadhatók az intézmények, szereplők jellemzőiben, kapcsolatrendszerükben.

A politika helyi szereplőinek viszonyát, kapcsolatrendszerét alapvetően befolyásolja az a mozgástér, amelyben tevékenységüket végzik. Az intézmények és tisztségviselők közötti elrendeződés, a jogszabályok által kijelölt mozgástér eltérő a különböző méretű településeken,

⁵ Körösenyi András „Magyar politikai rendszer” c. munkájának analógiájára (Körösenyi, 1998; illetve Körösenyi, A.; Török G.; Tóth Cs. 2007)

⁶ a „helyi önkormányzat helyi” analógiájára (Stoker, 1988: 234.).

de az azonos kategórián belül hasonló játékszabályokat jelent. Ez az intézményi elrendeződés: a polgármester – testület – jegyző (hivatal) háromszög, kiegészülve a további politikai intézményekkel; a helyi politika sajátosságának tekinthető. Annak ellenére, hogy a városokban „parlamentarizálódás” figyelhető meg (Pálné, 2008), a helyi politika számos intézményére vonatkozó szabályok attól eltérő állapotot hoznak létre (bizottságok végrehajtó jogosítványa, a külsős tagok, a polgármester közvetlen választása, stb.).

Az, hogy két, hasonló adottságokkal (gazdasági, infrastrukturális adottságok, hatalmi elrendeződés) rendelkező település közül az egyiken miért alakulnak másként a dolgok, sokszor csak a helyi vezetők eltérő politikai karakterén múlik. A személyiségnek hatása van a politikaformálásra, a többi politikai szereplőhöz való viszonyra. A politikai karakter vagy stílus meghatározza a politikai szereplő konszenzusra való képességét, a különböző érdektörekvések becsatornázására való nyitottságát, a partneri kapcsolatokban való részvételi hajlandóságát is. A személyes tulajdonságoknak hatása van a helyi politikai viszonyokra, ilyen értelemben a helyi politika sajátosságát adják az ott megjelenő különböző politikai karakterek.

Másfelől, a helyi politika sajátosságaként jelennek meg azok a tényezők, melyek befolyásolják a szereplők közötti kapcsolatokat, azok mozgásterét.

Egyik ilyen befolyásoló tényezőként tartjuk számon a településméretet. A település méretének különbözősége rányomja bélyegét a testületi munka jellegére (képviselők száma, pártok jelenlétének hiánya, ügyek bonyolultsága, bizottság(ok) szerepe). Alapvetően meghatározza a polgármester szerepét, hiszen a kisebb településeken a városvezetőnek sokkal meghatározóbb szerepe van (Pálné, 2008). A civil szervezetek jelenléte és érdekérvényesítő képessége tekintetében is meghatározó a településméret, s érzékeltük hatását a helyi népszavazások esetében is (mobilizálhatóság). Ezekén túl, a helyi törésvonalak esetében szintén meghatározó, hogy milyen méretű településen vannak jelen, hiszen míg a kisebbeken kizárólagos szerepük lehet; addig a nagyobbakon más törésvonalakkal együtt vannak jelen.

A kapcsolatokat befolyásoló másik fontos tényezőnek bizonyult a többségi párt támogatásának megléte/annak hiánya. A stabil többség léte meghatározza a testületi munka jellegét (frakciók, döntéshozatal), a bizottsági munkát. A polgármester szerepének és hatalmi pozíciójának egyik meghatározó eleme volt, hogy rendelkezik-e stabil többséggel. De befolyást gyakorol a többség megléte a civil szervezetek esetében is: hiszen előfordulhat, hogy maga a civil szervezet szerzi meg a testületi többséget.

A helyi politikai szereplőket befolyásoló tényezőként kell tekintenünk a helyi törésvonalakra is: ezek léte/hiánya; illetve az, hogy egybeesnek-e vagy éppen keresztbe metszik a nagy törésvonalakat, szintén rányomja bélyegét a politikai szereplők helyzetére, és a közöttük lévő kapcsolatokra. Meghatározzák a szereplők politikai magatartását, csoportokat generálnak, befolyásolják a területi megosztottságot.

Meg kell jegyezni, hogy ilyen befolyásoló tényező tulajdonképpen a választási eredmény is (hiszen meghatározza, ki rendelkezik több-kevesebb hatalommal), de ezt nem tartom a helyi politika „sajátjának”, így nem elemezem részletesebben.

Harmadrészt, a helyi politika sajátosságának tekintem azokat a szereplőket, amelyek bekapcsolódnak annak alakításába, érdemben befolyásolva annak alakulását és jellegét, megváltoztatva a szereplők közötti viszonyokat. A döntéshozatali folyamatokba a politikusoknál szélesebb kör kerül bevonásra: a helyi civil szervezetek, illetve a civil szféra más, itt nem tárgyalt szereplői⁷ változó intenzitással és hatékonysággal ugyan, de részt vehetnek a helyi ügyek alakításában. A civil szervezetek közül kiemelkednek a helyi pártok, melyek az adott településen működnek, céljuk a hatalom megragadása; a település egészére nézve rendelkeznek elképzeléssel. Jelenlétük bizonyítéka annak, hogy a helyi politikát az országostól eltérő témák, konfliktusok alakítják, s ezek „kitermelik” a maguk pártszerű szervezeteit is.

Ilyen szereplőként tekinthetünk az állampolgárokra is, akik a közvetlen állampolgári részvétel, különösen a helyi népszavazás révén érdemben képesek befolyásolni a döntéshozatalt, de már magával a kezdeményezéssel is hatást gyakorolnak a helyi politika többi szereplőjére.

2. táblázat:Összegzés: a helyi politika sajátosságai	
Intézmények szereplők jellemzői és kapcsolatrendszerük	
	Jogi mozgástér: intézményi elrendeződés
	Politikai mozgástér:hatalmi viszonyok
	Személyiség, politikai karakter
A kapcsolatokat befolyásoló tényezők	
	Településméret
	Többségi párt támogatása
	Helyi törésvonalak
	(Választási eredmény)
Sajátos szereplők a helyi politikában	
	Civilek, különösen a helyi pártok
	Állampolgárok

⁷ Gazdasági érdekcsoportok, kisebbségi önkormányzatok és szervezetek, stb.

A helyi politika világa, mint egy önálló politikai rendszer, sajátos törvényszerűségekkel, működési mechanizmusokkal bír. Ezek sokszor pártpolitikai jegyeket mutatnak, szoros összefüggésben állnak a település méretéből fakadó különbségekkel, de számos dimenziójuk önálló racionalitás jelenlétére utal, ami csak ott és abban a közegben érvényesül: létezik „helyi politika”: amely „helyi”: azaz részben az országostól eltérő logika mentén szerveződik; másfelől, hogy azért „politika” is: a politika játékszabályai határozzák meg működését.

A politikai szereplők szövevényes kapcsolatrendszere, a fent vázolt helyi sajátosságok sokfélesége adják azt a sokféleséget, mely helyi politikai rendszer sajátosságait jelenti: így lehet minden település más-és más, létrehozva ezzel a helyi politika színes világát.

VI. További kutatási irányok

A helyi politikának természetesen más, olyan sajátosságai is vannak, melyek ebben a dolgozatban nem kerültek tárgyalásra, de további lehetséges kutatási területet jelentenek.

Ilyen a helyi sajtó és média sajátos szerepe és helyzete. Alapvetően befolyásolja a helyi politikusok tevékenységét az a tény, hogy a helyi média jellemzői miatt nincsenek kitéve a közvélemény folyamatos nyomásának, szemben az országos politikában tevékenykedő társaikkal. Egyfelől, a helyi sajtó lassabban reagál, ritkábban jelenik meg, nem folytat intenzív oknyomozást: egyszóval, kisebb a nyomás a képviselőknél, az esetleges negatív megjelenés miatt a népszerűségvesztés is lassabban következik be.⁸ Másfelől, ami fontosabb, hogy a helyi orgánumok az esetek nagy részében önkormányzati tulajdonban vannak, így a politikusoknak (legalábbis a kormányzóknak) nem kell ellenséges, kritikus médiától tartaniuk.

Másik sajátosságként tekinthetünk egy különleges szereplőre, aki nem elsősorban a településen tevékenykedik, mégis érdemi befolyása van a helyi politika alakulására: ez pedig az országgyűlési képviselő, aki az adott település egyéni választókerületét képviseli a Parlamentben.⁹ Legitimációja a polgármesterével azonos (relatív többség), s amennyiben személyük nem esik egybe, a helyi politikában nagy hatalommal bíró személyiségként jelenik meg, bár befolyása elsősorban informális jellegű. Várhatóan az országgyűlési és a polgármesteri pozíció összeférhetlenné válásával¹⁰ még inkább érdemes lesz megvizsgálni szerepüket a helyi politikai viszonyok alakításában.

⁸ Ugyanakkor az is igaz, hogy a helyi politikusok közvetlenebbül okolhatók a helyi problémákért, különösen a polgármester.

⁹ Természetesen a településhez kötődő, listáról bejutott országgyűlési képviselők is megjelenhetnek, ám az ő legitimációjuk nem akkora, mint egyéni kerületi társaiké, mely a polgármesteréhez hasonlatos.

¹⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény. Magyarország helyi önkormányzatairól

A helyi – és különösen a magyar – helyi politikai viszonyokat befolyásoló tényezőként tekinthetünk a felsőbb szintekkel (megye, régió, központi kormányzat) kiépített kapcsolatokra, azok minőségére. A 2011. évi új önkormányzati törvény, mely számos területen megnyirbálta az önkormányzatok önállóságát, e téren olyan, jelentős változásokat hozott magával, melyek politikatudományi szempontú elemzése is szükséges.

A helyi politika más sajátosságain túl, a dolgozatban tárgyalt témaköröket is érdemes további kutatások tárgyává tenni. A vizsgálódás spektruma időben és térben is szélesíthető: az empirikus kutatások nagy része - elsősorban infrastrukturális okokból – a nagyobb településekre koncentrál, illetve meghatározott időszakra vonatkozik.

A helyi hatalmi viszonyokra, a polgármesterek kormányzási stílusára vonatkozó kutatásokat ki kellene terjeszteni a kisebb méretű településekre is.

A helyi törésvonalakra vonatkozó kutatás további empirikus adatgyűjtést igényelne, annak érdekében, hogy jobban megismerjük az általam vázolt törésvonalak működését, illetve esetleg új törésvonalakat azonosítsunk. A helyi politika sajátosságaként vizsgált civil szervezetek esetében érdemes lenne közelebbről, nagyobb elemszámon megvizsgálni, mennyiben „pártosodnak” el a helyi pártok.

A helyi népszavazásokról folytatott kutatást érdemes lenne teljessé tenni, a már fellelhető adatok alapján, hogy az adatbázis a teljes időszakot felölelje.

1. táblázat	Dilemmák	Területek	Módszer
a település mérete	Kommunitás vagy pártelv? Decentralizáció vagy fragmentáció?	Településméret és pártok, függetlenek szereplése az önkormányzati választáson, kistelepülések egyedi sajátosságai, kommunitás-elv	folyamatos reflexió
intézményi elrendeződés	Milyen a szereplők mozgásteréje?	Önkormányzatok és a helyi politikai intézmények közjogi statusa	jogszabályok, szmsz-ek és szakirodalom
a választási eredmény által létrehozott hatalmi viszonyok	Hogyan befolyásolja az erőviszonyokat? Milyen hatalmi konstellációk jönnek létre?	Képviselőtestületi többség, polgármester pártállása, koalíciók, tisztségviselők és bizottsági helyek elosztása	választási adatok elemzése, empirikus kutatás
a politikai szereplők karaktere	Személyiség szerepe, perszonalizáció – tapasztalhatóak-e különbségek? Mit befolyásol a politikai karakter?	kormányzási stílus, hitvallás	kérdőíves kutatás, szövegelemzés

Helyi törésvonalak léte/ hiánya.	Léteznek-e önálló, helyi törésvonalak? Milyen tényezők hozzák létre őket? Hogyan hatnak a helyi hatalmi viszonyokra? Mennyire tartósak?	Településrészek közötti ellentét; Személyiségekhez kötődő ellentét, Etnikai alapú konfliktus, Projekt-alapú konfliktus, "Szociális" konfliktus;	esettanulmányok
civil szféra kiépítettsége, ereje	Mennyiség és minőség kérdései; Milyen tényezők határozzák meg a politikai befolyása mértékét? Politikáivá válik-e?	civil szervezetek az önkormányzati választásokon és a helyi politikában	választási adatok elemzése, esettanulmány
Az állampolgári (közvetlen) részvétel formái és minősége	Participáció vagy elitdemokrácia? Mennyiségi és minőségi tényezők? Fogyasztók vagy közösségi tagok? Nyitott vagy zárt önkormányzat?	részvétel funkciói, betölti-e? tiltakozás, helyi népszavazás, lakossági fórum	szakirodalom, adatelemzés

VII. A szerző az értekezés tárgykörében készített publikációi

A helyi népszavazások Magyarországon Politikatudományi Szemle 2004/3. 194-223
(Szerzőtárs: Nagy Csilla)

A vállalkozói érdekcsoportok szerepe az önkormányzatokban és a választásokon Társadalom és Politika, 2005/1. 114-144.

Civil társadalom és önkormányzat In: Civil társadalom: elmélet és gyakorlat ELTE ÁJK
Politológiai Doktori Iskola könyvsorozat 1. kötet Rejtjel kiadó, Budapest, 2005.

Tömeg és identitás In: Lányi Gusztáv (szerk): A politika pszichológiai tükrében József
Műhely Kiadó, 2006.

A vállalkozói érdekcsoportok szerepe az önkormányzatokban és a választásokon In: Böhm
Antal (szerk): Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002. MTA PTI Budapest,
2006.

Vállalkozóbarát önkormányzat vagy önkormányzatbarát vállalkozó? A Falu, 2007 tavasz,
Agroinform, Budapest, 2007

Vállalkozóbarát önkormányzat vagy önkormányzatbarát vállalkozó? A helyi önkormányzatok
és vállalkozók együttműködésének útjai In: Bódi Ferenc (szerk): Területfejlesztés útjai az
Európai Unióban MTAPTI, Budapest, 2008. 169-184.

A polgármesterek kormányzási stílusa Magyarországon Politikatudományi Szemle, 2009/3.
132-156.

Létezik-e *önálló* helyi politika? A helyi politika szereplői, viszonyuk és befolyásoló tényezők
In: Nagy Marianna (szerk.) Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi Konferencia az Eötvös Loránd
Tudományegyetem megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. Budapest, ELTE ÁJK,
2010.

A helyi törésvonalak Politikatudományi Szemle, 2012/3. 61-81.

Közvetlen demokrácia a helyi önkormányzatokban: a helyi népszavazások tíz éve
Társadalomkutatás, 2012/4. 411-430.

Politikai élet a helyi önkormányzatokban MTA TK, Budapest, 2014.

VIII. Idézett szakirodalom

- Bocz János 2004.: Újraválasztott polgármesterek, avagy kiket és miért választanak meg ismét a szavazópolgárok? Századvég, 2004. 3. szám
- Böhm Antal (1997): Se vele, se nélküle. A helyi politika és a pártpolitikák. Ön-kor-kép, 1997/4-5. sz. 18-20.
- Böhm Antal (szerk): Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002. MTA PTI Budapest, 2006.
- Cole, Alistair - John, Peter (1995): Local policy networks in France and Britain: policy coordination in fragmented political sub-systems West European Politics, Volume 18, Issue 4 p. 89 - 109
- Dahl, R. (1965): The American Oppositions Affirmation and Denial. In Dahl, R: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Yale University Press.
- Denters, B. – Rose, L. E. (2005): Comparing Local Governance Palgrave, 2005.
- Fletcher, Mark (1999): Managing Communication in Local Government, LGA, London.
- Hambleton (2003): The new city management in Globalism and Local Democracy (ed.) Robin Hambleton H.V.Savitch, Murray Stewart, Palgrave-Macmillan New York 2003 pp 147-169.
- Heinelt, H – Egner, B. 2006: Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship In: The European Mayor (eds.)
- Hesse, J. J. (ed): Local Government and Urban Affairs in International Perspective Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Horváth M. T. 1996. Pártok a helyi hatalomban Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Ignits Györgyi (2006): Civil szervezetek az önkormányzati választásokon Civil Szemle, 2006/1.
- Jankovich Zsanett (2008):A személyek jelentősége a politikában Médiakutató, 2008/1. http://www.mediakutato.hu/cikk/2008_01_tavaszi/03_szemelyek_a_politikaban/01.html 2009. október 15.
- Kákai László (2009): Merre tovább, önkormányzatok? Előadás a Magyar Politikatudományi társaság XV. Vándorgyűlésén, 2009. június Miskolc
- Kákai László 2004: Politikai kultúra és lokalitás, Századvég, 2004/3, 65-96.
- Körösényi András - Enyedi Zsolt (2004): *Pártok és pártrendszerek* Osiris, Budapest, 2014..
- Loughlin, J. (2001): Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities. Oxford University Press, Oxford.
- Mellors, C. – Pijnenburg, B. (1989): *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London – New York: Routledge.

- Mouritzen, Paul E., James Svara. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- Nagy Csilla – Tamás Veronika: *Helyi népszavazások Magyarországon*. Politikatudományi Szemle XIII. évf. 3. szám, pp. 197-222
- Pálné Kovács Ilona: A helyi kormányzás Magyarországon Dialóg-Campus, Pécs, 2008
- Péteri (2005): Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés a helyi elvárásoknak. A városi polgármesterek értékrendje, 2004. MTA KTI, Műhelytanulmányok.
- Pawel Swianiewicz: Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services—International Context and Theoretical Framework In: Pawel Swianiewicz (ed.) *Consolidation or fragmentation?* Central European University Press, 2003, Budapest
- Rhodes, 1997: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Open University Press, Philadelphia, 1997.
- Róna Dániel (2008): A törésvonal fogalma a politikatudományban. Politikatudományi Szemle, 2008/4, 121-144.
- Stoker, Gerry (1995): Regime Theory and Urban Politics In: *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 1995. 54-71.
- Stoker, Gerry (ed)(1995): *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 1995.
- Stoker, Gerry (2006): Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications; Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October 2006
- Stone, C (1989) *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas
- Szegvári Péter (2006): Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnak minősíteni? In.: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó. Bp. 2006.
- Tardos Róbert, 1995: Kapcsolathálózati megközelítés – új paradigma? <http://www.socio.mta.hu/mszt/19954/tardos.htm>
- Tamás Veronika (2006): A vállalkozói érdekcsoportok szerepe az önkormányzatokban és a választásokon In: Bóhm Antal (szerk): *Helyi hatalom és önkormányzati választások 1990-2002*. MTA PTI Budapest, 2006.
- Várnagy Réka; Dobos Gábor (2011): *Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben*, 2011.
- Whitefield, S. (2002): Political Cleavages and Post Communist Politics. In *Annual Review of Political Science*. June 2002.